

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ			
ПРИМЉЕНО: 29.07.2016			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
	2420		

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ
КРАГУЈЕВАЦ

Предмет: Извештај о оцени урађене докторске дисертације
кандидата Дејана Логарушића

Одлуком Већа за друштвено-хуманистичке науке Универзитета у Крагујевцу, број: IV-02-434/19 од 15.06.2016. године, образована је Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације кандидата *Дејана Логарушића* под називом *"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"*, у следећем саставу: **др Радое Брковић**, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, ужа јавно-правна и теоријско-правна научна област (председник комисије), **др Дејан Вучетић**, доцент, Правни факултет, Универзитет у Нишу, ужа јавноправна научна област (члан) и **др Јелена Вучковић**, доцент, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, ужа јавно-правна и теоријско-правна научна област (члан).

На основу увида и анализе урађене докторске дисертације, Комисија подноси Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Крагујевцу следећи:

ИЗВЕШТАЈ

I. ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

1. Основни биографски подаци

Дејан Логарушић је рођен 19.5.1977. године у Сремској Митровици, Република Србија од оца Станка и мајке Данице. Живи у Шиду, где је завршио основну и средњу школу. Правни факултет у Новом Саду је уписао школске 1996, а дипломирао 2000. године, чиме је стекао стручни назив дипломирани правник. Такође, завршио је и Факултет за услужни бизнис у Сремској Каменици – јавни смер, звање дипломирани економиста (период студирања 2003-2005).

На Криминалистичко-полицијској академији у Београду, у току школске 2011/12 године, завршио је специјалистичке академске студије (смер: Извршно управљање у систему државне управе) са просечном оценом 9,25. Тема специјалистичког рада је носила назив "Савремени концепт нове јавне управе, са посебним освртом на јавна предузећа у Републици Србији". Тиме је стекао стручни назив специјалиста криминалиста.

Од 2004. до 2012. године је радио у предузећу "ШИДПРОЈЕКТ" А.Д, а од 2012. године је члан Општинског већа општине Шид на сталном раду и обавља послове са социјално угроженим категоријама, даје правне савете и врши едукацију социјално угроженог становништва, ради остваривања њиховог права. Саветник је за заштиту права

пацијената, а од 2011. године ради и као стални судски тумач за хрватски језик у Вишем суду у Сремској Митровици.

Похађао је велики број семинара, ради даљег образовања, едукације, усавршавања страних језика и стицања неопходних вештина за обављање професионалног рада.

2. Научноистраживачки рад кандидата

2.1. Национални и међународни научни скупови

Кандидат Дејан Логарушић је учествовао на следећим научним скуповима са поднетим и објављеним рефератима:

1. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан, ВОЈВОДИЋ, Марко: *Хармонизација националног еколошког законодавства Републике Србије са законодавством Европске уније*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник), Србија на путу ка Европској унији, Зборник радова, Безбедност у постмодерном амбијенту, књига 16, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - Цесна Б, Београд, 2015, страна 46-55. [COBISS.SR-ID 513082288] - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини (М63)
2. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Унитаризација Босне и Херцеговине - модел за решење Дејтонског споразума*, Правна ријеч, година XII, бр. 42, страна 97-113. [COBISS.SR-ID 513158832] (страни часопис)
3. БАТАВЕЉИЋ, Драган, СТАЈКОВАЦ, Југослав, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Улога државе у стварању популационе политике и опстанку становништва*, у: БАТАВЕЉИЋ, Драган (уредник), Тематски зборник "Буђење српског народа", Удружење "ОПСТАНАК" за борбу против беле куге и обнављање становништва, Београд, 2015, страна 23-36. [COBISS.SR-ID 513149616] - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини (М63)
4. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан, *Еколошка катастрофа и неодрживост развоја, као последице бомбардовања Републике Србије*, Правни живот, 2015, књига 578, број 9, страна 499-509. [ISSN 0350-0500, COBISS.SR-ID 513198512] - Рад у водећем часопису националног значаја (М51)
5. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Србија и земље Западног Балкана у процесу европских интеграција*, у: ЈОВИЧИЋ, Милан (уредник), Етно-центар "ТЕГУЛА" - Center for the successful development of family agriculture and tourism, Краљево, 2016, страна 148-163. [COBISS.SR-ID 513210032] - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини (М63)

2.2. Радови у научним часописима

До сада је учествовао на великом броју трибина, дискусија и слично. Објавио је следеће радове:

1. ДЕЈАН, Логарушић: *Радно-правни статус запослених у јединицама локалне самоуправе*, Свет рада – часопис за питања безбедности и здравља на раду, медицине рада и заштите животне средине за Југоисточну Европу, Београд, Vol. 11, бр. 4/2014, стр. 465-478. [ISSN: 1451-7841] - Рад у научном часопису (М53)

2. ДЕЈАН, Логарушић: *Правни положај Републике Србије у савременим међународним односима*, Свет рада – часопис за питања безбедности и здравља на раду, медицине рада и заштите животне средине за Југоисточну Европу, Београд, Vol. 11, бр. 5/2014, стр. 637-656. [ISSN: 1451-7841] - Рад у научном часопису (М53)
3. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Уставно-правни оквир регулисања положаја српског села*, у: МАТИЋ, Милутин (уредник), Едиција "Српско село у XXI веку", књига 1, Друштво за народно просвећење Светионик – Крагујевац и Удружење грађана И. О. С. – Београд, Варварин, 2015, страна 129-146. [COBISS.SR-ID 513227440] - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини (М63)
4. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Утицај глобалних институција моћи на суверенитет националних држава*, у: ВЕЈНОВИЋ, Душко, СТОЈАНОВИЋ, Владимир (уредници): Зборник радова "Ризици и безбједносне пријетње", Удружење наставника и сарадника Универзитета у Бањој Луци, Европски дефендологија центар за научна, политичка, економска, социјална, безбједоносна, социолошка и криминолошка истраживања, Удружење "Спорт за све" – Београд, Факултет за пословни и индустријски менаџмент, Универзитет Унион – Никшић, Центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања - Црне Горе, Бања Лука, 2015, стр. 73-84. [COBISS.SR-ID 513196464] - Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини (М63)

II. ОЦЕНА РАДА (Критеријуми Правилника Универзитета у Крагујевцу о пријави, изради и одбрани докторске дисертације, Прилог бр. 2, тачка 2)

1. Значај и допринос докторске дисертације са становишта актуелног стања у научној области

Значај и допринос докторске дисертације кандидата *Дејана Логарушића*, под називом *"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"* се огледа, не само у обогаћивању корпуса савремених уставно-правних сазнања о проблематици заштите права на локалну самоуправу, већ се могу ценити и у светлу нужних напора на обликовању адекватних законских решења у циљу заштите од угрожавања и повреде наведеног права. Теоријска и практична оправданост рада се налази, пре свега, у актуелности истраживане проблематике. Наиме, планирано истраживање има, како научну, тако и друштвену оправданост, које се огледају у решавању бројних проблема са којима се суочавају правници, у случајевима када треба да, у оквиру уставних и законских могућности, пруже одговарајућу заштиту права на локалну самоуправу. Из наведених разлога, овај свеобухватни рад ће обогатити, за сада скромну, постојећу литературу и помоћи правницима, приликом решавања конкретних проблема у пракси, као и приликом нормирања ове тако значајне материје.

Даље, значај и допринос ове дисертације се испољава и у сагледавању и анализи резултата емпиријског истраживања, који ће указати на практичне аспекте проблематике супротстављања свим облицима непоштовања и повреде права на локалну самоуправу, који су данас веома развијени и актуелни и који представљају опасност за угрожавање уставног поретка сваке земље, па тако и Републике Србије, која се налази у транзиционом процесу и у којем се ове негативне друштвене појаве свакодневно испољавају. Неопходно је сагледати добре и лоше стране постојећих метода, као и ставове практичара о њиховој примени, нарочито анализом садржаја и упоредно-правном методом, ради сагледавања типичних

решења разних правних система. Резултати ове докторске дисертације ће, свакако, бити презентирани на бројним научним и стручним скуповима у земљи и иностранству, чија ће главна тема бити право на остваривање локалне самоуправе и њену заштиту, како на националном, тако и на међународном нивоу. Објављивањем ових резултата у научним радовима и зборницима домаћег и иностраног карактера, сигурно ће допринети бољем и адекватнијем схватању овог, изузетно значајног, права за живот сваког човека у локалној заједници, превазилажењу одређених недоследности у правном нормирању ових односа на локалном нивоу и даљој едукацији запослених у институцијама које треба да брину о унапређењу, заштити и остваривању наведеног права.

Централизација означава владавину из једног центра, тј. концентрацију послова у једном месту и руковођење из самог седишта врха власти, пружајући могућност да само једна особа или група одређених људи доноси најважније одлуке. То је могуће у унитарној држави у којој централни органи (као једини државни органи) врше целокупну државну власт. Наравно, ту се прави разлика између централизоване и децентрализоване унитарне државе, у зависности од успостављеног односа између централних и нецентралних органа, тј. да ли централни органи врше државну власт у целини или поједине делове те власти поверавају нецентралним (њима подређеним) органима. Такође, веома је значајно указати на појам *деконцентрације*, која представља потпуну подређеност нецентралних органа централним (тзв. *централизам*) и концентрацију власти у рукама ових последњих. Ту је у питању централизована децентрализација, где се само врши дислоцирање (деташирање) обављања државних послова, али посредством строго хијерархијски подређених органа који се не бирају, него се постављају од стране државе. Ту се, значи, и даље ради о централизацији, али преко посредника (државних, а не недржавних, локалних органа) и не стоји ни у каквој вези са *децентрализацијом*, која представља пружање извесног степена самосталности нецентралним органима у унитарној држави у односу на централне органе. Такође, и овде се прави разлика између тзв. неправе (власт одлучивања се преноси на државне органе) и праве децентрализације (власт одлучивања се преноси на недржавне субјекте). У првом случају, реч је о органима унутар државне хијерархије, а у другом случају о органима који нису субординирани државној власти, него представљају самоуправне органе, које бира локално становништво.

Нас, управо, у овом раду интересује ова самостална управа (локална самоуправа), која врши изворне и пренете послове, али притом није потпуно слободна и без икакве контроле, већ се налази под сталним надзором централне државне власти, која врши и контролу законитости рада ових органа. Наравно, овде је веома битно нагласити да се, притом, прави разлика између локалне управе и локалне самоуправе, тј. између вршења послова централне власти од стране локалних органа и између самосталног управља локалног становништва локалним пословима. То је аутентична локална самоуправа, тј. шире значење територијалне децентрализације, као установа независна од државне власти централних органа.

Оно што је веома значајно за локалну самоуправу, јесте чињеница да она представља демократску политичку институцију, да је много ближа народу и да омогућава непосредно учешће грађана у власти. Због тога се она појавила, у својим првим облицима, доста рано, још у XV и XVI веку и то, пре свега, у земљама европског континента, а њеном колевком се сматра Енглеска. Она представља локалну власт коју врше локални органи и има кључну улогу у ограничавању централизма, јер грађани могу непосредно (на референдуму) или посредно (преко својих представника, које сами бирају) да остварују своје политичко право на самоодлучивање о локалним пословима. Због тога је до данас усвојено много докумената који регулишу ову материју, а најпознатији европски документ посвећен овој области

друштвеног живота, представља Европска повеља о локалној самоуправи из 1995. године, која потврђује тезу да се демократија најпотпуније и најдоследније остварује, управо у локалним заједницама. Због тога и национална законодавства држава чланица Европске уније, као и кандидата за улазак у ову велику европску породицу, уносе у своје национално законодавство и саму праксу одредбе ове Повеље које, уствари, представљају стандарде саме Европске уније. То је случај и са нашим важећим Законом о локалној самоуправи усвојеним 2007. године, јер наведена Повеља садржи бројне (основне) принципе о положају локалне самоуправе у које, између осталих, спадају јемство и законска заштита локалне самоуправе.

Међутим, иако је неспорно да је локална самоуправа од изузетног значаја за грађане у локалним заједницама и да представља, очигледно, демократску политичку институцију, данас се дешава да она (у не тако малом броју земаља) буде потиснута у односу на државу и државну власт. Такве примере смо имали и у Републици Србији, када је у последњој деценији XX века, локална самоуправа доведена у доста тешку ситуацију и када је, услед константног ограничавања и доношења Закона о средствима у својини Републике Србије ("Службени гласник РС", број 53/95), систем заокружен 1995. године. Наиме, ступањем на снагу овог Закона, у државну својину су прешла сва средства локалне самоуправе, као и средства јавних предузећа и установа, чији је оснивач локална самоуправа, тако да ова мера (по својој природи) подсећа на "национализацију" и то на ону национализацију, код које се за одузету имовину не даје никаква накнада. У међувремену, почев од 2000. године, а посебно доношењем најновијег Закона о локалној самоуправи из 2007. године, учињен је значајан напредак у правцу јачања локалне самоуправе. Са јачањем и даљом заштитом локалне самоуправе треба наставити у наредном периоду, јер ће само тако јединице локалне самоуправе бити мотивисане да стичу, штите и одржавају вредност имовине. То ће, свакако, допринети и знатно интензивнијим страним улагањима и донацијама, јер је за сваког страног инвеститора или донатора, од кључног значаја решавање имовинско-правних односа између града, тј. општине и републике. Неопходно је да постоји потребно поверење инвеститора у државне институције и гаранција правне сигурности, које се стиче потврђивањем и гарантовањем имовинско-правног субјективитета локалне самоуправе, којој треба омогућити да правно-економски интервенише у ситуација у којима је то потребно. Управо, због тога, битно је заокруживање и даље јачање правне и пословне способности локалне самоуправе, тј. њеног субјективитета, а посебно законске и уставно-правне заштите права на локалну самоуправу.

Истраживање кандидата Дејана Логарушића је имало за **општи циљ** добијање валидних и научно верификованих теоријских и емпиријских сазнања о настанку различитих облика непоштовања и кршења остваривања права на локалну самоуправу, изворима њиховог настанка, опасности за уставни поредак и могућностима њиховог ефикасног сузбијања. Такође, истраживање циљ је био и проширивање постојећих сазнања о новим облицима угрожавања овог права, као и методама за њихово успешно откривање, расветљавање, доказивање и сузбијање.

Такође, при изради овог значајног рада су били постављени главни и помоћни циљеви истраживања. **Главни циљ** представља истраживање основе бројних облика угрожавања права на локалну самоуправу, који су присутни, како у свету, тако и у Републици Србији, а који представљају веома важне савремене облике угрожавања уставног поретка. То је потребно ради дефинисања начина супротстављања кршењу права на локалну самоуправу, односно како се уочени облици угрожавања наведеног права, који представљају ризик по уставни поредак сваке земље, могу унапред предвидети и спречити.

Помоћни циљеви, приликом израде овог рада, били су везани за:

- Анализу уставног поретка Републике Србије;
- Анализу теоријског одређења и класификацију облика угрожавања локалне самоуправе и права грађана на њено остваривање;
- Анализу теоријских поставки сличних ризика и претњи;
- Вредновање утицаја различитих облика угрожавања права на локалну самоуправу на уставни поредак;
- Однос међународног и домаћег права на плану борбе против бројних појавних облика угрожавања права на локалну самоуправу;
- Могућност заштите локалне самоуправе и елиминисање свих облика угрожености права грађана на њено остваривање.

Научни циљ истраживања у овој докторској дисертацији је било стицање нових сазнања на нивоу научне дескрипције облика угрожавања права на локалну самоуправу и њихова класификација. Иако је питање уставно-правне заштите права на локалну самоуправу веома "осетљиво" и увек актуелно, оно је недовољно истражено, па је, због тога, потребно проширити одговарајуће теоријске расправе и доћи до неопходних сазнања, ради постизања што бољих резултата у пракси. Тежња кандидата је била да се главна питања, која се односе на анализиране облике угрожавања, истраже до нивоа научног објашњења, што је он, у потпуности, успео.

Практични циљ рада на овој теми је било сагледавање усклађености домаћег законодавства са стандардима међународних правних аката, који регулишу уставно-правну заштиту права на локалну самоуправу, што значи да се овај циљ огледао у покушају "спуштања" наведене заштите са високе нормативне позиције на раван обичног грађанина, који треба да ужива одговарајућу заштиту у остваривању наведеног права унутар јединици локалне самоуправе у којој живи. Такође, практични циљ истраживања је произлазио из потребе да се дође до сазнања, која ће указати у којој мери научна обрада наведених појавних облика угрожавања права на локалну самоуправу по различитим основама, доприноси откривању извора настанка ових негативних друштвених појава, као и на који начин је могуће научно обрађене методе ефикасно применити у пракси. Резултати теоријског и емпиријског истраживања могу представљати ваљану основу за усмеравајућу активност приликом предузимања одређених радњи у поступку откривања и спречавања одређених негативних друштвених појава. Ова докторска дисертација треба да попуни ту празнину у научном третирању непоштовања права на локалну самоуправу, који су присутни у свету, као и на територији Републике Србије, тако што је поред посредних сазнања из доступне литературе, научних радова, публицистике, медија и слично, у највећем делу заснована на вишегодишњем истраживању њеног аутора.

Значајан допринос дисертације се огледа и у томе што је кандидат, на научно утемељен начин, успео да сагледа природу, основна обележја и одређене специфичности уставно-правне заштите права на локалну самоуправу и подизања свести о потреби имплементације одредаба устава и законског оквира, који регулише ову, веома значајну, област друштвеног живота. За грађане у локалној заједници је веома важно да, на самом почетку образовања својих локалних органа власти, знају своја права и слободе, као и ефекте и добробити, које могу да имају од такве власти. Реално је очекивати да једно овакво сложено, свестрано и свеобухватно истраживање значајно допринесе квалитетном помаку у изучавању и разумевању бројних питања која се тичу уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, заштите од различитих облика угрожавања остваривања овог права

грађана по било ком основу, с обзиром да су то веома важни фактори угрожавања уставног поретка једне државе.

2. Оцена да је урађена докторска дисертација резултат оригиналног научног рада кандидата у одговарајућој научној области

Комисија сматра да докторска дисертација под називом *"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"*, кандидата *Дејана Логарушића*, представља резултат оригиналног научног рада у области уставног права.

Дисертација је резултат самосталног рада кандидата, који аргументовано, систематично и критички изводи закључке о проблемима који су предмет истраживања. Докторска дисертација садржи све потребне елементе оригиналног, квалитетног, научног и стручног истраживачког рада. У складу са јасно дефинисаном темом и циљевима истраживања, а следећи научно засноване поступке, кандидат је аналитички приступио предмету истраживања, свеобухватно га сагледао и донео утемељене закључке.

Кандидат је проучио и користио обимну литературу из области која је предмет истраживања и, притом, показао неопходну умешност, критичност и способност за самостални научни рад, бавећи се темом која захтева честу компарацију домаћих и упоредно-правних решења, а која (тема), до сада, није била предмет посебног истраживања.

3. Преглед остварених резултата рада кандидата у научној области

Дејан Логарушић је у свом досадашњем научном раду објавио више радова из јавно-правне и теоријско-правне научне области, а првенствено из области Уставног права и Права локалне самоуправе.

1. ДЕЈАН, Логарушић: *Радно-правни статус запослених у јединицама локалне самоуправе*, Свет рада – часопис за питања безбедности и здравља на раду, медицине рада и заштите животне средине за Југоисточну Европу, Београд, Vol. 11, бр. 4/2014, стр. 465-478. [ISSN: 1451-7841]
2. ДЕЈАН, Логарушић: *Правни положај Републике Србије у савременим међународним односима*, Свет рада – часопис за питања безбедности и здравља на раду, медицине рада и заштите животне средине за Југоисточну Европу, Београд, Vol. 11, бр. 5/2014, стр. 637-656. [ISSN: 1451-7841]
3. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан, ВОЈВОДИЋ, Марко: *Хармонизација националног еколошког законодавства Републике Србије са законодавством Европске уније*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник), Србија на путу ка Европској унији, Зборник радова, Безбедност у постмодерном амбијенту, књига 16, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - Цесна Б, Београд, 2015, страна 46-55. [COBISS.SR-ID 513082288]
4. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Унитаризација Босне и Херцеговине - модел за решење Дејтонског споразума*, Правна ријеч, година XII, бр. 42, страна 97-113. [COBISS.SR-ID 513158832]
5. БАТАВЕЉИЋ, Драган, СТАЈКОВАЦ, Југослав, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Улога државе у стварању популационе политике и опстанку становништва*, у: БАТАВЕЉИЋ, Драган (уредник), Тематски зборник "Буђење српског народа", Удружење

- "ОПСТАНАК" за борбу против беле куге и обнављање становништва, Београд, 2015, страна 23-36. [COBISS.SR-ID 513149616]
6. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан, *Еколошка катастрофа и неодрживост развоја, као последице бомбардовања Републике Србије*, Правни живот, 2015, књига 578, број 9, страна 499-509. [ISSN 0350-0500, COBISS.SR-ID 513198512]
 7. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Уставно-правни оквир регулисања положаја српског села*, у: МАТИЋ, Милутин (уредник), Едиција "Српско село у XXI веку", књига 1, Друштво за народно просвећење Светионик – Крагујевац и Удружење грађана И. О. С. – Београд, Варварин, 2015, страна 129-146. [COBISS.SR-ID 513227440]
 8. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Утицај глобалних институција моћи на суверенитет националних држава*, у: ВЕЈНОВИЋ, Душко, СТОЈАНОВИЋ, Владимир (уредници): Зборник радова "Ризици и безбједносне пријетње", Удружење наставника и сарадника Универзитета у Бањој Луци, Европски дефендологија центар за научна, политичка, економска, социјална, безбједоносна, социолошка и криминолошка истраживања, Удружење "Спорт за све" – Београд, Факултет за пословни и индустријски менаџмент, Универзитет Унион – Никшић, Центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања - Црне Горе, Бања Лука, 2015, стр. 73-84. [COBISS.SR-ID 513196464]
 9. БАТАВЕЉИЋ, Драган, ЛОГАРУШИЋ, Дејан: *Србија и земље Западног Балкана у процесу европских интеграција*, у: ЈОВИЧИЋ, Милан (уредник), Етно-центар "ГЕГУЛА" - Center for the successful development of family agriculture and tourism, Краљево, 2016, страна 148-163. [COBISS.SR-ID 513210032]

4. Оцена испуњености обима и квалитета у односу на пријављену тему

Комисија сматра да докторска дисертација кандидата *Дејана Логарушића* под називом **"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"** у потпуности испуњава постављене захтеве у погледу обима и квалитета рада, с обзиром на тему која је пријављена и одобрена. Теоријска и практична истраживања у оквиру рада кандидата одговарају наслову докторске дисертације. Такође, може да се констатује међусобно поклапање одобрених циљева истраживања и циљева постављених у раду, затим одобрених и примењених метода истраживања, као и одобрене и завршне структуре докторске дисертације.

5. Приказ структуре и садржаја израђене докторске дисертације

Рукопис докторске дисертације под називом "Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу" је обима 329 страница, од чега је 319 страница текста и 10 страница литературе, са 169 библиографских јединица, 24 јединица коришћених правних прописа, 10 случаја из судске праксе и 435 фуснота.

Дисертација се састоји од основних поставки научног истраживања садржаним у уводу, затим четири дела са одговарајућим бројем глава, као и закључних разматрања. Делови рада носе следеће називе: Уводна разматрања (стр. 7-38), ДЕО ПРВИ - Појмовно одређивање локалне самоуправе (стр. 40-93), ДЕО ДРУГИ - Савремени положај (ренесанса)

локалне самоуправе у свету (стр. 95-147), ДЕО ТРЕЋИ - Локална самоуправа у Србији кроз историју (стр. 149-192), ДЕО ЧЕТВРТИ - Уставно-правна заштита локалне самоуправе у позитивном праву Републике Србије (стр. 194-308) и Закључна разматрања (стр. 310-319).

Предмет истраживања и проучавања је уставно-правна заштита права на локалну самоуправу и подизање свести о потреби имплементације одредаба устава и законског оквира, који регулише ову, веома значајну, област друштвеног живота. Императив Републике Србије је потреба за демократском реформом постојећег правног система, која треба да буде иницирана и реализована, управо од стране грађана преко различитих активности и инструмената управљања друштвеним процесима. Ове активности и инструменти треба да буду дефинисани тако да обезбеде управљање на локалном нивоу, које ће бити независно од централне власти.

У **УВОДНИМ РАЗМАТРАЊИМА**, кандидат је одредио предмет, значај и циљ истраживања, поставио хипотетички оквир истраживања и указао на коришћене методе у обради предметне проблематике, као и научну и друштвену оправданост њене израде. У овом делу дисертације се указује и на основне методолошке напомене, које се односе на одређивање основних појмова у раду. Такође, кандидат у уводним разматрањима указује на основне разлоге који оправдавају његово истраживање, наводећи да се оправданост предузетог истраживања огледа у његовој изузетној актуелности.

За успешно истраживање наведеног проблема, неопходно је поставити одређене хипотезе. Наиме, хипотеза, у научном смислу, означава претпоставку коју треба да допуни оскудно емпиријско знање, претходно узимање неизвршеног и још недоказаног, али и непобијеног, општег правила ради објашњења једне чињенице или више чињеница. У најширем смислу, хипотеза је свака мисаона творевина, односно исказ, који указује на сазнања о предмету или процесу или на потенцијална решења проблема уопште, која тек треба проверити (теорија која није у потпуности доказана, елементи теорије, ставови, претпоставке, тврдње, генерализације и сви други искази за које се претпоставља да су истинити, али ту истинитост треба верификовати). У ужем смислу, хипотеза је сваки мисаони, информативни, генерализовани и, на одређеном броју чињеница, заснован исказ о предмету истраживања или његовим деловима које треба проверити научним истраживањем (искази о научној замисли пројекта истраживања, којима се усмерава истраживање ка решењу проблема).

Због тога је настајање хипотеза, једно од најдискутабилнијих питања у области научних истраживања, па од бројних схватања, овде издвајамо два најважнија гледишта. Према првом гледишту, чињенице су старије од хипотезе, па отуда, научно истраживање почиње посматрањем чињеница из којих се, постепено, изводе научне теорије. Према другом гледишту, наука, управо, почиње хипотезама или очекивањима. Међутим, оно што је битно нагласити на овом месту, јесте да се хипотезе не изводе ни из чега, односно без претходних сазнања о проблему (оне се увек постављају на основу одређеног броја чињеница о проблему – довољних за постављање хипотеза, али не још увек и довољних за потпуно сагледавање решења проблема).

Хипотезе непосредно условљавају начин истраживања, односно избор метода, техника и инструмената. Притом је веома битно поставити одговарајућу структуру истраживачког поступка, коју треба да чине: 1) формулација научног проблема; 2) разрада предмета и циљева истраживања и 3) постављање система хипотеза. Полазећи од става да је

хипотеза условљена дефинисаним предметом и научним циљевима истраживања, то се и садржај опште хипотезе, као и посебних хипотеза, заснива на претпоставкама о постојању одређених појава, чинилаца и веза обухваћеним предметом истраживања.

а) Општа хипотеза

Нормативно-правна регулисаност уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, како у свету, тако и у Републици Србији, не пружа адекватну заштиту ове области друштвеног живота, што додатно компликује могућност квалитетне примене постојећих правних решења. У правном поретку Републике Србије, још увек, није у довољној мери обезбеђена адекватна заштита права на локалну самоуправу.

б) Посебне хипотезе

Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу сагледаћемо кроз посебне хипотезе које су постављене:

1. Претпоставља се да се појам "право на локалну самоуправу" развија паралелно са променама у друштву и да га, на тај начин, треба и тумачити.
2. Недовољна језичка конзистентност законских формулација приликом прописивања заштите права на локалну самоуправу.
3. Недовољна међусобна усаглашеност различитих законских решења у истим и различитим законским актима, којима се регулише ова област.
4. Компликованост остваривања уставно-правне заштите права на локалну самоуправу.
5. Постојање малог броја самоуправних локалних послова, које јединице локалне самоуправе обављају без уплитања централних државних органа.
6. Непостојање организационе и персоналне самосталности локалних институција.
7. Недовољна могућност стварања самосталних финансијских и других средстава, тј. сопствених прихода, чији се извори и намена утврђују у буџету локалне заједнице.
8. Недостатак правних средстава које стоје на располагању локалним властима, ради обезбеђивања слободног обављања својих задатака и поштовања начела локалне самоуправе, установљених уставом или законима земље којој припадају.

Научни приступ проблематици која ће се изучавати у овој докторској дисертацији представља озбиљан истраживачки изазов, првенствено из разлога недовољне научне истражености проблема уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, посебно у уставном поретку Републике Србије и његовог континуираног развојног карактера, због чега се појавни облици истраживане појаве стално мењају, усавршавају и постају све тежи за откривање и праћење, чиме је и опредељено усмерење на израду докторске дисертације на ову тему. У том смислу, неопходно је извести одговарајуће доказе најављене основне истраживачке хипотезе. Сходно проблему и циљевима истраживања, као и расположивим информацијама, формулисане су основне хипотезе, од којих се, као научних поставки, пошло у укупном истраживачком раду, који третира насловом најављени предмет изучавања.

ПРВИ ДЕО РАДА под називом *"Појмовно одређивање локалне самоуправе"*, на самом почетку, указује на разлику између централизације и децентрализације, дефинишући централизацију као вршење државне власти од стране централних органа, тј. као постојање одређених односа надређености и подређености, а децентрализацију, као преношење вршења државне власти нецентралним органима. У овом делу рада се указује и на чињеницу да је централистички систем организације постојао дуго кроз историју, али је током своје примене показао низ својих слабости, јер се такво руковођење врши из самог врха власти и представља концентрисање обављања послова само у једном месту. Због тога је ово

усредсређивање (централизовање) послова на једном месту, тј. на врху хијерархијски утврђене организационе структуре, временом замењено децентралистичким моделом управљања, који се показао ближим за грађане и бољим за локалну власт. Несумњиво је да централизација има неке своје добре особине, али се такав систем (модел) управљања, најчешће, примењује само у неким прелазним временима, постреволуционарним периодима, послератним кризама и слично, док је децентрализација карактеристична за демократска друштва и стабилна времена. Због својих особина, децентрализација је веома често била тема истраживања бројних теоретичара, али је кандидат у раду посебну пажњу посветио степеновању децентрализације и њеној класификацији. Притом је дао анализу истраживања познатог правника и творца нормативистичке теорије права, Ханса Келзена, које се односи на степене децентрализације. Наиме, Келзен разликује четири основна таква степена: административну децентрализацију, децентрализацију путем локалне аутономије, децентрализацију у виду аутономних покрајина и савезну државу. Такође, после ове анализе и извршеног степеновања децентрализације, дата је њена класификација извршена од стране неколико аутора, па разликујемо: праву и неправу, просту и потенцирану, законодавну (нормативну), управну и судску, политичку, административну (управну) и фискалну и, на крају, територијалну и нетериторијалну децентрализацију.

Имајући у виду наведену чињеницу да је децентрализација, временом, прихваћена од стране највећег броја демократских земаља и да, као таква, представља основу локалне самоуправе (њеног развоја, постојања и функционисања), кандидат је у овом делу рада, значајан труд уложио на проучавање зачетака, тј. настанка и првих појава локалне самоуправе, утврђујући да је најранија самоуправа веома дубоко прожимала и саму првобитну заједницу и да је она, чак, старија од државе. Отуда, по том питању, постоје две групе теорија: прва сматра да је локална самоуправа настала још пре неколико хиљада година и то у Месопотамији, као једној од најстаријих и најважнијих светских цивилизација (4.000 година п.н.е), док друга група теорија везује настанак локалне самоуправе за настанак грађанског друштва у средњем веку (XV век у Европи). С обзиром да је локална самоуправа изазвала веома велике и дубоке промене и да је њено појављивање значило велики историјски напредак, она је постала тема интересовања бројних научника, али и разлог њиховог неслагања око давања једне опште-прихваћене дефиниције и заједничке класификације. Зато се може рећи да за појмовно одређивање локалне самоуправе постоје бројне дефиниције, из којих се може извући закључак да овај облик организовања представља основну и оригиналну организацију власти и да, зато, треба да ужива статус уставне материје, да њена самосталност треба да буде гарантована самим уставом и да она треба да буде независна од централних органа власти. Такође, дошло се до заједничког става да савремену локалну самоуправу треба да карактеришу одређене особине и то: дискрециона овлашћења, мултифункционалност, специфична пореска политика (самостално опорезивање) и репрезентативност. Поред појмовног одређивања локалне самоуправе, у овом делу рада је учињен покушај да се изврши приказ најважнијих класификација локалне самоуправе, према различитим критеријумима. Тако, узимајући четири најважнија критеријума (начин учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе, степен зависности локалне самоуправе од државе и њених органа, ниво локалне самоуправе и тип јединица локалне самоуправе, које постоје у оквиру истог степена) могу се извршити четири класификације локалне самоуправе, што је у овом делу рада и учињено.

На крају овог првог дела рада, дата је упоредна анализа локалне самоуправе појединих земаља света, које су у погледу децентрализације и преношења власти са централних на нецентралне органе, дале значајне резултате, али ипак сачувале одређени

степен сопственог идентитета у овом погледу. Наиме, у мноштву земаља, које свака на свој (негде, специфичан и потпуно различит) начин врши организацију власти у својим границама према наведеном принципу децентрализације, навешћемо неколико најважнијих, из којих се може закључити, како поједине земље Европе и света примењују наведено начело децентрализације власти и преношење вршења послова са централних на нецентралне органе. Ту, пре свега, мислимо на Енглеску и Француску, које представљају два најкарактеристичнија, али различита модела локалне самоуправе: енглеску локалну самоуправу, која је то у правом смислу речи и француску локалну самоуправу, за коју се то не може рећи. Поред ове две земље, веома значајне за објашњавање локалне самоуправе, представљају Савезна Република Немачка и Сједињене Америчке Државе. Коначно, за стварање упоредне анализе локалне самоуправе неколико најважнијих земаља света, неопходно је приказивање локалних самоуправа Италије и Шпаније, које се у неким аспектима доста разликују, али представљају веома значајне моделе, који су са одређеним модификацијама, изменама и прилагођавањима, прихваћене у другим земљама.

ДРУГИ ДЕО РАДА докторске дисертације под називом *"Савремени положај (ренесанса) локалне самоуправе у свету"*, посвећен је, такође, веома значајан, јер указује на положај и значај локалне самоуправе у савременом свету, на повратак многих земаља овом облику организовања и, слободно се може рећи, правој ренесанси локалне самоуправе. Томе су, свакако, допринеле њене особине и приближавање обичном грађанину, мада је било доста отпора прихватању локалне самоуправе и децентралистичког модела управљања. Носиоци власти су били свесни наведених разлика и предности децентрализације у односу на централизацију, али су настојали да, по сваку цену, задрже део власти за себе и, у свом корпусу имају што више значајних надлежности. Отуда се, у овом делу рада, дају прикази и анализе најважнијих европских законодавстава, као и њихових решења за новонасталу ситуацију у Србији (и другим земљама), па су, тако, на доста детаљан и темељан начин, приказане најзначајније конвенције, повеље, декларације, резолуције, протоколи и други документи посвећени правном нормирању ове области. Ту, најпре, спада Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, која је усвојена у Мадриду (отуда и назив Мадридска конвенција) 1980. године. Значај ове Конвенције се огледа у пружању правног оквира за подстицање сарадње, како националних држава, тако и локалних и регионалних нивоа територијалног организовања власти и самоуправе. Посебно значајан документ у овој области, који увек представља неку врсту "звезде водиле" приликом формулисања законских решења у одређеним областима, јесте Европска повеља о локалној самоуправи. Наиме, ова Повеља, усвојена 1985. године, представља такав документ, чији је основи циљ, од самог почетка њеног усвајања, био очување заједничких вредности, које треба да буду темељ уједињења држава Европе. Зато су се потписнице ове Повеље споразумеле (обавезале) да ће начела садржана у Повељи, уградити у своје националне законе, а где је то могуће и у уставе, као највише опште правне акте. Такође, веома значајан документ, који регулише област локалне самоуправе, јесте Европска градска повеља, усвојена од стране Савета сталне конференције локалних и регионалних власти Европе, 1992. године у Стразбуру. Значај ове Повеље је у томе што она даје предност квалитету над квантитетом и што један од најважнијих њених елемената представља, управо, чињеница да је идеја о сарадњи и солидарности између националних и локалних управа, као и између самих локалних власти у појединим земљама чланицама Савета Европе.

Мало позната (и, отуда, недовољно обрађивана у стручној литератури), али изузетно значајна, асоцијација локалних власти, која се простира широм света, јесте Међународна

унија локалних власти (*The International Union of Local Authorities - IULA*), која је 1993. године одржала свој XXXI конгрес у Торонту, позивајући се, управо, на Светску декларацију о локалној самоуправи из 1985. године, донетој у Рио де Женеиру. Значајну основу за доношење IULA Светске декларације о локалној самоуправи на наведеном Конгресу, представљала је и позната Агенда 21 из 1992. године, донетој такође у Рио де Женеиру. Највећи значај овог Конгреса састоји се у његовим закључцима, који указују да је локална самоуправа изузетно значајан и ефикасан партнер у друштвеном и економском развоју сваке земље потписнице и зато је наглашено да ова Декларација треба да послужи као стандард, коме сви треба да теже у својим напорима да остваре ефикаснију локалну самоуправу. Због свега наведеног, анализи ове Декларације је дат изузетан значај и простор у другом делу дисертације, па се слободно може рећи да је и то један од изузетно значајних доприноса кандидата дефинисању и даљем истраживању уставно-правне заштите права на локалну самоуправу. Надовезујући се на чињеницу јачања локалне самоуправе и њене "ренесансе" и ширења улоге у свету, Савет Европе је 1994. године, образовао Конгрес локалних и регионалних власти Европе (енгл. *The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe - CLRAE*), који представља једну од шест институција овог Савета. Као такав, наведени Конгрес има веома значајну улогу у пружању помоћи новим државама чланицама у успостављању локалне и регионалне самоуправе и њиховом деловању у пракси, као и изузетно активну улогу у бројним пројектима, који су намењени јачању локалне самоуправе на простору Југоисточне Европе.

Имајући у виду данашњу велику популаризацију идеје о ширењу локалне и регионалне демократије, званична политика Европске уније и Савета Европе је потребу регионализације европских држава изразила кроз низ докумената, међу којима је, свакако, најважнија Декларација о регионализму у Европи коју је усвојила Скупштина европских региона (енгл. *Assembly of European Regions - AER*) у Базелу 1996. године. Ова Декларација има политички карактер, с обзиром да је циљ наведене Скупштине промовисање и јачање регионализма на европском континенту, јер регион, према самом тексту овог документа, представља најбољи облик организовања бројних регионалних проблема. На то указује и Европска повеља о регионалној аутономији усвојена 1989. године, чији значај произилази из чињенице да она представља један посебан, правно обавезујући документ, који уређује регионализацију на основу усвојених стандарда и прихваћених концепата. Остваривање права грађана у локалној заједници путем регионализације државе, представља супротстављање њеној централизацији и, самим тим, омогућава демократизацију друштва. Децентрализација у управљању и вршењу послова доводи до демократије, која може да постоји само ако је обезбеђено активно учешће свих грађана у политичком животу локалне заједнице у којој живе. Због тога је Парламентарна скупштина Савета Европе, 1997. године усвојила Резолуцију 1121 о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији, која предвиђа директно учешће грађана у политичком животу. Отуда, наведена Резолуција својим одредбама утврђује да је изузетно важно омогућавање одржавања референдума у складу са најбољом праксом, у циљу јачања демократије и цивилног друштва.

Указујући на законодавство посвећено локалној самоуправи и регионалној аутономији и анализирајући најзначајније документе, који представљају саставни део овог корпуса, веома значајну улогу заузима и Хелсиншка декларација о локалној самоуправи, која је нашла своје место у другом делу ове дисертације. Наиме, у Хелсинкију је 2002. године одржана седница Конференције европских министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти, а један од резултата овог састанка, био је и усвајање наведене Декларације. Њен циљ је обезбеђивање усаглашености рада регионалних власти са законом,

обезбеђивање управног надзора над радом ових власти, а све у циљу заштите регионалне самоуправе и поштовања принципа ове самоуправе, утврђених одговарајућим актима. На овом путу реafirмације локалне заједнице и јачања права на локалну самоуправу, веома значајну улогу има организација Уједињени градови и локалне самоуправе (енгл. *United Cities and Local Governments - UCLG*), основана 2004. године, чије је седиште у шпанском граду Барселони. То је кровна организација за градове, општине и локалне самоуправе у свету, чији је циљ обезбеђивање ефикасне политичке заступљености локалне самоуправе на међународном нивоу. Ова организација представља скуп демократски изабраних представника у 127 земаља широм света и у њу је директно укључено преко 1.000 градова, а с обзиром на овако велики број земаља и градова, ради ефикаснијег рада и нормалног функционисања, унутар наведене организације формирано је 12 сталних одбора, међу којима је, свакако, најважнији одбор за децентрализацију и локалну самоуправу. Имајући у виду значај напред наведене Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године, Савет Европе је 2009. године усвојио и Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалне власти. Овај Протокол дефинише најбоље начине укључивања грађана у процесе одлучивања и доношења одлука на локалном нивоу и тиме доприноси повећању квалитета саме Европске повеље о локалној самоуправи, као и њеној практичној примени. На основу свега наведеног, на самом крају другог дела ове дисертације, указано је на савремене тенденције у развоју локалне самоуправе, које се огледају у тзв. "европеизацији", с обзиром да постоји велики европски утицај, како у економском, тако и у политичком смислу, па отуда постоји неопходност прилагођавања, тј. хармонизације сваког конкретног законодавства праву Европске уније. Наведена европеизација локалне самоуправе се врши, пре свега, због чињенице да се, на тај начин, олакшава и подстиче економски развој, јер повезује локалне јединице међусобно, али омогућава и њихово учествовање у међународним пројектима и заједничким мрежама, као и доношење сопствених аката у складу са европским стандардима, идејама и вредностима. Оно што је посебно важно за овај процес, јесте пружање могућности да субнационалне власти (локалне самоуправе) имају свој глас у европској институционалној структури, тј. да се чују њихови проблеми на овом високом нивоу одлучивања, што предвиђа и највиши европски акт – Лисабонски (Реформски) уговор потписан 2007. године у Лисабону, ратификован 2009. у Бриселу, а ступио на снагу 1.12.2009. године.

У **ТРЕЋЕМ ДЕЛУ РАДА** под називом **"Локална самоуправа у Србији кроз историју"** извршен је, у најкраћим цртама, преглед настанка (рађања) локалне самоуправе на просторима данашње Србије и извршено указивање на клице (зачетке) локалног организовања становништва. Та предисторија стварања модерне српске државе је изузетно дуга, јер је Србија после Косовског боја пала у вишевековно ропство под Отоманском империјом. Период који је претходио Првом српском устанку и који представља процес изградње кнежинске и сеоске самоуправе у Београдском пашалуку, био је врло буран за српски народ, пре свега због бројних миграција и мењања етничке структуре становништва. Наиме, прва удруживања српског народа на локалном нивоу била су села и кнежине. На челу кнежине је био обор-кнез, који је водио бригу о разрезавању и прикупљању пореза и имао полицијску и судску власт у кнежини, која је била најзначајнија јединица народне самоуправе, а поред кнежинске самоуправе, постојала је и сеоска самоуправа, која се састојала од сеоских кметова и сеоског збора. Сеоски кнез није имао велику власт у селу, већ га је сеоски збор бирао само због прикупљања пореза. У раду се посебно обрађује период од Првог српског устанка до добијања независности на Берлинском конгресу 1878. године.

Наиме, врло брзо после подизања Првог српског устанка од 1804. године, кнежинске и сеоске управе заменила је нова организација локалне (и врховне) власти, коју је извршио вожд Карађорђе и која је трајала све до 1813. године, када је дошло до пропасти Првог српског устанка.

Избијањем Другог српског устанка 1815. године, под вођством Милоша Обреновића, који је водио другачију политику према Турцима. Српски књаз је "ситним корацима" одузимао власт из турских руку, у чему су му, посебно, допринели Хатишерифи из 1830. и 1833. године. Први Закон о општинама донет је 1839. године, на основу тзв. Турског устава из 1838. године. За време владавине Милоша Обреновића, уставобранитељи су се залагали за самосталнију локалну самоуправу, али су доласком на власт (1842-1858.) променили своја схватања и залагали се за централизацију. Закон о општинама из 1866. године је променио устројство општина и општинске власти и тада је општина изгубила сваку врсту самоуправности, јер је била потчињена државној власти и претворена у њен орган. Једну деценију после тога, тј. 1875. године, измењен је Закон о општинама, тако да је ојачана и проширена улога општинског збора и укинута је мешање надзорне власти у изборе, али је овако измењени Закон, само делимично примењен, јер је већ 1878. године донет Закон о изменама и допунама претходна два закона. Наиме, овим изменама и допунама су укинута преостали облици општинске самоуправе и успостављен је потпуни полицијски надзор над општинама. У овом делу рада се указује и на карактеристике локалне самоуправе у Краљевини Србији, када долази до промене положаја општине. Радикалски устав из 1878. године, полази од начела самоуправе и добрим делом одређује јединице локалне самоуправе, тако што дефинише округ, општинама даје сопствену самоуправу, општински избори су непосредни итд. Материја локалне самоуправе је даље разрађене Законом о општинама из 1889. и Законом о уређењу округа и срезова из 1890. године, тако да је овим актима положај општине побољшан у односу на ранији период и учињен значајан напредак у њеној самоуправи. Међутим, такво стање није дуго трајало, јер је већ 1894. године овај систем самоуправе укинут и враћен је на снагу Закон о устројству општина из 1866. и Закон о окрузима и срезovima из 1839. године. С обзиром да је тада био суспендован Устав из 1888, а враћен на снагу Устав из 1869. године, нису биле предвиђене окружне и среске скупштине, па је донет закон о тим скупштинама. Само неколико година после тога, донет је Устав из 1901. године, који је о општини имао само две одредбе и то да се она у својим унутрашњим пословима уређује по самоуправном начелу и да се границе њене самоуправе постављају законом. На основу ових одредаба, донет је 1902. године Закон о општинама, који је општину дефинисао као основну управну и судску јединицу, а постојала су два типа општине – сеоске и варошке. Међутим, овај Закон је врло брзо био укинут, када је краљ Александар Обреновић суспендовао Устав из 1901. године, да би после преврата и његовог убиства 1903. године, доласком на власт династије Карађорђевић, био враћен на снагу Устав из 1888. године, као и Закон о општинама из 1902. године. Овај Закон је претрпео одређене измене, тако да су самоуправна права била веома слаба и ограничена: округ је био највиша управна јединица, а срез је био јединица државне власти, која је вршила непосредни надзор над општинским властима и јединицама. Срез је био јединица средњег степена, а самоуправни органи су били среска скупштина, срески одбор и срески деловођа. Овакво стање локалне самоуправе, почев од општине, па преко среза, до округа, постојало је све до завршетка Првог светског рата.

Када је реч о локалној самоуправи у Краљевини СХС, треба рећи да је од стварања Прве југословенске државе, 1. децембра 1918. године, па све до 28. јуна 1921. године, постојао тзв. уставни провизоријум, јер је Устав донет тек на овај велики православни празник (отуда Видовдански устав). Управа се вршила по областима, срезовима и општинама, а за самоуправне послове су постојали посебни самоуправни органи – обласна скупштина и обласни одбор. Самоуправа је била тростепена, јер су постојали општина, срез и област. Самоуправа се изражавала у томе да су ове јединице самостално уређивале односе на својој територији преко самоуправних органа, а надзор над радом ових тела вршили су државни органи. Закон о општинској самоуправи није донет, већ је остао у примени ранији Закон, који је после тзв. Шестојануарске диктатуре (6. јануар 1929. године) укинут, а обласни и срески самоуправни органи распуштени. Две и по године после тога, тј. 3. септембра 1931. године, донет је Октроисани устав, кога је краљ подарио свом народу (није га донела Скупштина) и у потпуности задржао поделу на бановине, срезове и општине. На основу овог Устава донета су 1934. године два закона, и то: Закон о општинама и Закон о градским општинама, којима су уведена два типа општина. Положај ових јединица је, уз мале разлике, уствари, био исти. Треба рећи да је овај Устав из 1931. године, у потпуности задржао поделу на бановине, као што је била одређена Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја из 1929. године. Бановине нису биле јединице локалне самоуправе, али су биле самоуправне јединице. Имале су извесне облике самоуправе, а бан је имао велика права надзора над локалном самоуправом. Овакво уређење је било све до 1939. године, када је донета Уредба о Бановини Хрватској, чиме је Хрватска потпуно одвојена по свом положају и уређењу од осталих бановина (знатно је увећана, добила је више надлежности од осталих бановина и примењен је национални принцип, који није био присутан код других бановина). На тај начин, Бановина Хрватска више није била, као остале бановине са самоуправом (представљале су један облик регионалне самоуправе), већ је имала карактер федералне јединице.

У овом делу рада се указује на чињеницу да је пропаст Краљевине Југославије априла 1941. године, довела до уништења њеног државног уређења, стварања нове тзв. Независне државе Хрватске и промена у локалној самоуправи (општини и граду). После ослобођења донет је први Устав Друге југословенске државе, Устав ФНРЈ из 1946. године, који је проблематику локалних јединица регулисао много шире него ранији устав, с тим што је овај највиши општи правни акт оставио могућност уставима народних република и законима да даље разрађују ову материју. Исте године је донет Општи закон о народним одборима, који је измењен и допуњен 1949. године. После политичких промена, које су настале педесетих година XX века и увођења радничког самоуправљања, дошло је до промена устројства и карактера народних одбора локалних јединица, тако да је на нивоу ФНРЈ донет Општи закон о народним одборима 1952. године. Општина је била правно лице, обухватала је једно или више насељених места и налазила се на подручју среза. Значајан део овог дела рада посвећен је анализи локалне самоуправе у СФРЈ (1963-1992). Овај период је започео доношењем Устава СФРЈ из 1963. године, који је дао основне принципе организације, права и дужности општине, остављајући даљу разраду и конкретизацију републичким уставима, законима и статутима општина. Општина је постала основна друштвено-политичка заједница, која се инкорпорирала у јединствени друштвено-политички систем. Градови су били подељени на општине, тј. у већим градовима су могле постојати општине, тако да су ови градови имали

посебан положај и статус. Поред општине и града, као орган власти друштвеног самоуправљања, постојао је и срез у оквиру локалних јединица, мада је срез, уствари, посебна врста заједница општина и као такав је представљао посебну, вишу власт од општине. Устав СФРЈ из 1974. године је даље развио општину као основну друштвено-политичку заједницу, као "самоуправну заједницу, засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи". Општина је тако постала основна јединица власти и управљања друштвеним пословима.

Крајем осамдесетих година XX века, кулминирали су захтеви за сецесијом појединих република од СФРЈ. Устав Републике Србије из 1990. године је имао само неколико начелних одредаба о општини, који су представљали принципе за даљу разраду, у складу са идејом да је општина територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа и да је град Београд посебна територијална јединица. Према одредбама овог Устава, општина је територијална јединица која нема државне функције, већ само могућност остваривања локалне самоуправе, која се уређује законом. Сагласно овом Уставу, донет је и Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи 1991. године, а касније је донет и Закон о локалној самоуправи (1999). Овим Законом из 1999. године је уведена већи степен централизације локалне самоуправе, са широким надзорним компетенцијама владе. Оно што је карактеристично за уставне промене у периоду 1990-1992. године, јесте да су општине постале територијалне јединице у оквиру којих се остварује локална самоуправа у оним областима и питањима, која су изричито утврђена у Уставу и закону. После извршене сецесије и одвајања бивших југословенских република од СФРЈ, створена је Трећа југословенска држава, тј. Савезна Република Југославија, Уставом из 1992. године, а чиниле су је само две државе чланице – Србија и Црна Гора. Овај Устав није регулисао материју локалне самоуправе (општине и града), као што су то чинили ранији устави, већ су ту материју регулисали устави република. Отуда је Устав СРЈ из 1992. године, само гарантовао право самоуправе у складу са уставом одговарајуће републике чланице. Тако је Србија добила модеран Закон о локалној самоуправи 2002. године, који је био усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи из 1985. године и успоставио је нови модел организације локалне власти - модел градоначелника. Овај Закон се определио за једностепену локалну самоуправу, а јединице локалне самоуправе су биле општине, град и град Београд. Општина је постала основна и најважнија територијална јединица коју остварује локална самоуправа, а органи општине су двојаки – обавезни (скупштина општине, председник општине, општинско веће и органи управе) и факултативни (локална полиција, главни архитекта општине, савет за националне мањине, општински менаџер). Према истом Закону, град је јединица локалне самоуправе, али са сложенијом проблематиком и представља заједништво градских општина.

С обзиром да је СРЈ, као трећа југословенска држава, трајала врло кратко (1992-2003.) и да је њеним престанком формирана државна заједница Србија и Црна Гора (која је трајала још краће, тј. од 2003. до 2006.), локална самоуправа је, као врло динамично законодавно подручје, трпела честе промене. Тако су ове промене довеле и до промена у вези са органима јединица локалне самоуправе, тј. дошло је о укидања неких органа и увођења нових, промене структуре или начина избора постојећих органа. Општина је пре 2000. године била развлашћена због супремације централне власти, али су после 2000. године проширена овлашћења локалне самоуправе и није било мешања републичке у локалну власт. Државна

заједница Србија и Црна Гора је формирана Уставном повељом из 2003. године, која међутим није регулисала материју локалне самоуправе, него је то препустила највишим републичким актима - уставима и законима. У завршним разматрањима овог дела рада, дата је анализа локалне самоуправе у позитивном праву Републике Србије. Наиме, важећи правни режим локалне самоуправе у нашој земљи чине Устав Републике Србије из 2006. године, Закон о локалној самоуправи из 2007. године, као и Закон о локалним изборима, Закон о територијалној организацији Републике Србије и Закон о главном граду (сви ови закони су објављени у Службеном гласнику РС, бр. 129/2007). Поред ових закона, треба навести и два системска – Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. и Закон о комуналној делатности, као и секторске законе (њима се ближе регулишу послови који се преносе јединицама локалне самоуправе из надлежности Републике) и процесни закони (на пример, Закон о општем управном поступку, Закон о јавним предузећима, Закон о јавним службама и други). Локалној самоуправи и њеној уставно-правној заштити у позитивном праву Републике Србије, посебна пажња је посвећена у четвртом, најзначајнијем делу ове дисертације.

ЧЕТВРТИ ДЕО РАДА под називом *"Уставно-правна заштита локалне самоуправе у позитивном праву Републике Србије"* представља, као што смо напред навели, најзначајнији, па самим тим и најобимнији део дисертације. На самом почетку четвртог дела дата је детаљна анализа важећег Устава Републике Србије из 2006. године, који је променио модел организације власти у децентрализованим јединицама. Важећи Устав Републике Србије значајан део свог текста посвећује регулисању територијалног уређења наше земље, па се стога може рећи да овај важећи Устав доста детаљније уређује и питање локалне самоуправе у односу на Устав који је њему претходио из 1990. године, а то се може закључити, пре свега, из одговарајућих уставних одредби, које гарантују право грађана на локалну самоуправу (члан 176.) и које утврђују да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу и да то право подлеже само контроли уставности и законитости (члан 12.). Оно што је веома битно овде напоменути, јесте и чињеница да Устав из 2006. године гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину и изворе финансирања.

Други акт по важности (који регулише ову материју) после Устава, јесте Закон о локалној самоуправи из 2007. године, према коме је локална самоуправа у нашој земљи монотипска и проста (једностепена), са општином и градом као основним јединицама територијалне децентрализације. Општине представљају територијалне јединице у оквиру којих се остварује локална самоуправа, у областима и питањима која су, изричито, утврђена у Уставу и закону, Оно што је веома значајно навести, јесте чињеница да је у овом раду извршена анализа односа између органа Републике Србије и територијалне аутономије, с једне стране и органа јединица локалне самоуправе, с друге стране. Ови односи су доста прецизно регулисани наведеним Законом о локалној самоуправи, којим је предвиђено спровођење надзора од стране виших органа у односу на ниже органе, тј. од стране органа Републике Србије и територијалне аутономије над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе. Међутим, без обзира о ком нивоу спровођења политике се ради, у раду се наглашава да је потребно схватити да је утицај грађана на локалну политику веома значајан и неопходан, с обзиром да политика представља такву област друштвеног живота која битно усмерава и одређује велики број других друштвених околности. То, с тога, што

политика није (како се обично мисли) само активност у којој се сукобљавају различита мишљења, а актери свађају, него се суштина политике састоји у пружању могућности да се кроз сукобе дође до компромиса, који треба да буде најбоље решење за све оне којих се та политичка одлука тиче. Зато је веома битно претходно потпуно информисање и едуковање грађана, обезбеђивање јавности и транспарентности у свим областима друштва. Потребно је обезбедити интересовање грађана, не само за тзв. "високу политику" (доношење одлука на државном нивоу), него за "локалну политику", која је обичним грађанима доступна, а представља доношење одлука о стварима које су свакодневне и животне. Оваква ситуација мора да се промени и да грађани схвате каква је њихова улога у вођењу локалне политике и шта могу да ураде, на који начин, за јединицу локалне самоуправе на чијој територији живе.

Због значаја функционисања локалне самоуправе и несметаног остваривања права грађана на локалну самоуправу, неопходно је обезбедити и одговарајућу заштиту права локалне самоуправе, коју овом значајном облику територијалне организације обезбеђује важећи Закон о локалној самоуправи из 2007. године (чл. 10.). Наиме, према одредбама овог Закона, "локална самоуправа ужива правну заштиту у складу с Уставом и законом", а најзначајнији вид ове заштите представља уставно-судска заштита. Овај вид заштите локалне самоуправе обухвата три облика заштите, у које спадају: непосредна уставно-судска заштита, заштита која се остварује у редовном поступку оцене уставности и законских прописа и заштита која се остварује у поступку решавања сукоба надлежности. Такође, треба нагласити да разликујемо и посебне облике заштите права на локалну самоуправу, који су обезбеђени увођењем две значајне институције, и то: 1) локалног омбудсмана и 2) савета за развој и заштиту локалне самоуправе. Ова два органа у великој мери употпуњују систем заштите локалне самоуправе, јер је њихова конституционализација обезбедила посебну заштиту индивидуалних и колективних права грађана на локалном нивоу. Када је реч о уставно-правној заштити права на локалну самоуправу, пре свега, треба указати на члан 193. Устава Републике Србије, који је посвећен заштити локалне самоуправе. Тако, став 1. овог члана утврђује да орган који је одређен статутом, као највишим општим правним актом општине, може да уложи жалбу Уставном суду, уколико сматра да је неким појединачним актом или одређењем радњом државног органа, тј. органа јединице локалне самоуправе, онемогућено вршење надлежности општине. Такође, став 2. истог члана предвиђа да статут општине одређује орган који може да покрене поступак ради оцене уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије, односно аутономне покрајине, уколико се таквим актом врши повреда права на локалну самоуправу. Као што смо напред напоменули, други најважнији акт поред Устава, који регулише локалну самоуправу и предвиђа начине њене заштите, јесте Закон о локалној самоуправи, о коме је напред већ било речи много више и, са тог разлога, на овом месту се не бисмо даље бавили његовом анализом.

На крају овог четвртог дела рада, указано је на неопходност реформе локалне самоуправе у Републици Србији, као и на потребе за реформом важећег Устава Републике Србије. Будућа реформа система локалне самоуправе у Републици Србији подразумева, како економску, тако и политичку реформу, с обзиром да су се ови проблеми показали као најважнији циљеви предстојећих реформи. Наиме, наша земља се налази у процесу транзиције, бројних промена и сталних реформи, тако да је процес приватизације захватио скоро све области друштва, извршен је прелазак на тржишну економију и знатно смањење државно-економске интервенције, омогућавање утицаја тржишта на економске токове и

слично. С друге стране, доста се говори о политичкој реформи, која у себи укључује бољу заштиту људских слобода и права, поштовање принципа владавине права, обезбеђивање функционисања правне државе, децентрализацију уместо централизације, регионализацију (донет је закон, али се не спроводи), деконцентрацију (деташирање централне власти путем управних округа) и слично. Посебно се говори о модернизацији државе, која ће бити идеолошки неутрална, објективна и ефикасна, као и о подстицању професионализације кадрова на свим нивоима. Све је то потребно да би Република Србија наставила успешан пут у европским интеграцијама ка чланству у Европској унији, с обзиром да свет и Европа траже модеран концепт локалне самоуправе. Такође, када говоримо о потреби промене важећег Устава Републике Србије, као и евентуалном моделу који треба прихватити, када је у питању локална самоуправа, неопходно је сагледати и извршити упоредно-правну анализу локалних самоуправа и неких других најважнијих европских земаља. То не значи да треба аутоматски преписати њихове одредбе, прихватити туђа решења и уградити у наше прописе, без обзира колико су та решења добра и колико су се, до сада, у тим земљама показала примењивим, делотворним и ефикасним.

6. Научни резултати докторске дисертације

Кандидат Дејан Логарушић је у раду спровео опсежно научно истраживање идејног и правног оквира уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, како у свету, тако и у уставном поретку Републике Србије. Посебно треба указати на значајан методолошки приступ, при чему су коришћени сви методи којима се врши тумачење правне норме, и то, како формално-правни и лексички, тако логички и историјски и други методи. Такође, значајно је истаћи да су у раду наведена решења бројних савремених докумената у свету, чиме је приказан међународно-правни оквир уставно-правне заштите права на локалну самоуправу. Ту се мисли, пре свега, на Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти (Мадридску конвенцију) из 1980. године, Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године, затим Светску декларацију о локалној самоуправи из 1993. године, као и Декларацију о регионализму у Европи из 1996. године. Поред тога, на наведени уставно-правни оквир права на локалну самоуправу, значајан утицај је имала и Резолуција 1121 (1997) о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији, Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи из 2002. године и Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти из 2009. године. Тиме је примењен упоредно-правни метод, с обзиром да је извршена анализа најзначајнијих правних аката међународног законодавства у предметне области. Нарочити допринос дисертацији представља анализа уставно-правне заштите права на локалну самоуправу у пракси, као и истицање бројних предности и недостатака у овој области. Овакав приступ предмету истраживања је обезбедио целовито сагледавање предметне проблематике, чиме је потврђена и полазна хипотеза да начин нормативно-правне регулисаности уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, како у свету, тако и у Републици Србији, не пружа адекватну заштиту ове области друштвеног живота, што додатно компликује могућност квалитетне примене постојећих правних решења. Томе, свакако, доприносе недовољна језичка конзистентност законских формулација приликом прописивања заштите права на локалну самоуправу и недовољна

међусобна усаглашеност различитих законских решења у истим и различитим законским актима, којима се регулише ова област.

Право на локалну самоуправу представља једно од значајних људских права, тако да се у раду истиче чињеница да поштовање прокламованих и зајемчених људских права није само себи циљ, већ представља основу за остварење и заштиту тих права пред надлежним органима. Отуда је, један од веома важних резултата до кога се дошло радом на овој дисертацији, став кандидата да треба извршити адекватно нормирање постојећих односа у области уставно-правне заштите права на локалну самоуправу и њихову имплементацију у пракси. Тиме ће се постићи потпуно уважавање свих прокламованих међународних стандарда у области наведене заштите и омогућавања њеног адекватног третирања од стране надлежних органа.

Локална самоуправа у савременом свету доживљава своју ренесансу, а на питање зашто је то тако, може се дати веома једноставан одговор: локалне заједнице представљају места где грађани решавају своја локална, животна питања, која су од виталног значаја за њихов стандард и квалитет живота у срединама где имају своје пребивалиште и где проводе највећи део дана са својом породицом. Грађани су веома заинтересовани за "локалну политику", јер се "висока политика" води у државним органима и далеко од грађана, тако да на њу врло мало могу да утичу, док у локалној заједници, њени становници сами одлучују о питањима која се тичу њихових локалних интереса. Такође, често пута се дешава да због начина избора народних посланика (представника, делегата и слично) у органе највишег ранга, грађани као бирачи, буду одвојени и онемогућени да утичу на политику своје државе и понашање својих представника. То, међутим, није случај на локалном нивоу, јер је веза (контакт) између бирача и одборника у локалним (градским) скупштинама, много чвршћа и грађани могу, на тај начин, да утичу на вођење локалне политике и остваривање својих локалних интереса.

7. Примењивост и корисност резултата у теорији и пракси

Када је реч о примењивости и корисности резултата докторске дисертације кандидата *Дејана Логарушића* која носи назив *"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"* (како у теорији, тако и у пракси), треба рећи да ће они, свакако, допринети бољем разумевању права на локалну самоуправу, исправљању постојећих "грешака", недоследности и пропуста у нашем националном законодавству (пре свега, када је у питању уставно-правна заштита овог права). Основни значај рада се састоји у целовитом сагледавању места и улоге институција које се боре за наведену заштиту, а истраживање и анализа права на локалну самоуправу у уставном поретку Републике Србије (посебно резултати до којих је кандидат дошао у овој дисертацији), имају вишеструки значај за доношење нових и измену постојећих прописа у овој области. Ово, пре свега, због чињенице да реформе (у скоро свим сегментима нашег друштва) и усклађивање нашег законодавства са законодавством Европске уније, представљају један од кључних фактора за процесе прилагођавања и приступања овој великој европској породици. Због тога је од изузетног значаја само разматрање, свестрана анализа домаћих прописа и њихово упоређивање са развијеним међународним законодавством, кога чине бројне декларације, конвенције, пактови, повеље и други акти. Из наведених разлога констатујемо, са великим задовољством,

да су сам приступ изradi наведене дисертације, методолошки поступак и резултати до којих је кандидат у свом истраживању дошао, изузетно значајна и вредна "подлога" и подстицај за даља истраживања. То се посебно односи на будућа истраживања која ће предузимати бројни други аутори, нарочито млађе колеге, затим студенти редовних и последипломских студија, као и шира научна јавност. Управо, због тога, резултати и сазнања до којих се дошло изradом ове дисертације, свакако ће бити од непроцењивог значаја за даља истраживања, јер рад који је пред нама пружа одговоре на бројна питања, која до сада нису била предмет посебне научне обраде.

Значајан извор сазнања представља теорија и пракса појединих држава, које су највише унапредовале, када је реч о омогућавању адекватне уставно-правне заштите права на локалну самоуправу и омогућавању борбе за превазилажење различитих облика кршења овог права. Ту спадају, пре свега, Сједињене Америчке Државе, Енглеска, Немачка, Италија и друге. Стога, значајно полазиште за проучавање ове материје јесу и искуства ових земаља, а која се могу наћи у одређеним стручним и научним радовима, монографијама и публикацијама.

8. Начин презентирања рада научној јавности

Реално је очекивати да једно овакво сложено, свестрано и свеобухватно истраживање значајно допринесе квалитетном помаку у изучавању и разумевању бројних питања која се тичу права на локалну самоуправу, његове заштите од различитих облика неравноправности и дискриминације, с обзиром да су то веома важни фактори угрожавања уставног поретка једне државе. То се, наравно, односи и на Републику Србију, јер се у њој свакодневно дешавају различити облици повреде права на локалну самоуправу и онемогућавања кршења бројних законских аката, који се тичу права на локалну самоуправу. Суштински допринос ове докторске дисертације биће упознавање стручне и остале јавности са обиљем тешко доступних података, сазнања, информација и докумената о идејним и правним оквирима уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, како у упоредној уставности, тако и у уставном поретку Републике Србије.

Планирана истраживања имају одговарајући значај у односу на критичко сагледавање садржаја и облика примене одређених средстава и метода у досадашњој савременој и будућој пракси у погледу заштите права на локалну самоуправу и борбе против свих угрожавања овог права. Истраживање којим се кандидат бави у својој докторској дисертацији веома комплексно и мултидисциплинарно, међу којима су првенствено: Уставно право, Људска права, Међународно право и Управно право. Такође, циљ наведеног научног истраживања, јесте да укаже на значај права на локалну самоуправу, како на домаћем, тако и на страном нивоу, као и на могуће негативне друштвене појаве везане за остваривање и заштиту овог права, које се врло лако претварају у опасност по нормално функционисање правног поретка сваке земље, а посебно на уставни поредак Републике Србије. Зато кандидат у свом раду указује на основне појавне облике непоштовања, неостваривања и неадекватне заштите права на локалну самоуправу, као и начине борбе за адекватну заштиту наведеног права, како у свету, тако и у нашој земљи.

III. ЗАКЉУЧНА ОЦЕНА КОМИСИЈЕ

Комисија је једногласна у оцени да је докторска дисертација кандидата *Дејана Логарушића*, под називом *"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"* подобна за јавну одбрану.

IV. ПРЕДЛОГ КОМИСИЈЕ

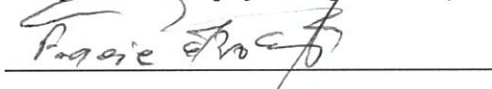
Имајући у виду претходно наведено, Комисија је мишљења да је предложена тема веома актуелна и да прати савремене тенденције у Уставном праву.

На основу изнете оцене рада, Комисија сматра да докторска дисертација кандидата *Дејана Логарушића*, под називом *"Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу"* испуњава све услове за јавну одбрану и предлаже Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Крагујевцу да прихвати овај Извештај и одобри јавну одбрану докторског рада.

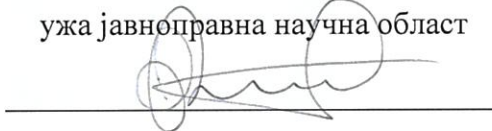
Крагујевац, 30. јун 2016. године

КОМИСИЈА

др **Радoje Брковић**, редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу,
ужа јавно-правна и теоријско-правна научна област



др **Дејан Вучетић**, доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
ужа јавноправна научна област



др **Јелена Вучковић**, доцент,
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу,
ужа јавно-правна и теоријско-правна научна област

