

*Vojislav Bačanin**

BOGOLJUB MILOSAVLJEVIĆ,
*DVA VEKA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI:
RAZVOJ ZAKONODAVSTVA (1804–2014)*

Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2015, 588 str.

Usvajanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u okviru Saveta Evrope, osamdesetih godina 20. veka, ostvarivanje prava lokalne samouprave postaje naročito značajan panevropski fenomen. Shodno tome, poslednjih decenija je domaća literatura iz oblasti prava lokalne samouprave obogaćena zavidnim brojem monografija, članaka i osvrtâ koji doprinose jasnijem razumevanju pojma lokalne samouprave kao stuba moderne demokratije. S druge strane, u ovom periodu, primetan je i značajno manji broj studija putem kojih se fenomen lokalne samouprave istražuje u istorijskopravnom kontekstu. Ova monografija, svakako, predstavlja svojevrsni pokušaj da se ovakvo stanje stvari ispravi.

Bogoljub Milosavljević, dakako, nije novo ime na spisku onih domaćih autora koji su dali svoj doprinos proučavanju instituta lokalne samouprave. Uz brojne naučne članke i izlaganja na konferencijama, Milosavljević je autor i jedne naučne monografije koja je doživela svoje drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje 2009. godine (Bogoljub Milosavljević, 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština).

Arhitektonika ove publikacije čini se drugačijom od strukture sličnih dela monografskog karaktera. Kroz uvodna razmatranja (str. 15–28), sumirajući tradiciju srpske lokalne samouprave u prethodnih dvesta godina, Milosavljević iznosi određene naučne sudove i zaključke, dajući, na taj način, ovoj stručnoj publikaciji i neophodnu naučnu dimenziju. Tako, zaključuje da bi se iskustva iz čitavog posmatranog perioda mogla najkraće sumirati na sledeći način: „(1) od početka obnove srpske državnosti

* Student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu
e-mail: bacaninvojislav@gmail.com

do 1875. godine postojao je model lokalne uprave, (2) od tada do Drugog svetskog rata građen je model lokalne uprave po uzoru na francuski model i neke druge kontinentalne modele, (3) zatim je u socijalističkom periodu uspostavljen specifičan komunalni sistem i (4) posle raspada države SFRJ lokalna samouprava se postepeno vraća u okvire njenog izvornog koncepta” (str. 16). Takođe, uočava tri vodeća pravca u razvitku lokalne samouprave u Srbiji – tendenciju kretanja od trostepene ka jednostepenoj lokalnoj samoupravi, tendenciju kretanja od politipske ka monotipskoj lokalnoj samoupravi i tendenciju ukрупnjavanja opština (str. 21–27). Uzevši pitanje lokalne samouprave kao političko pitanje *per se*, Milosavljević zaključuje: „Ono što posebno pada u oči jeste činjenica da je bilo preterane i nepromišljene, gotovo revolucionarne spremnosti da se ide iz jedne krajnosti u drugu, umesto da se teži odmerenim i srednjim rešenjima. Kad je preovlađivao centralizam, on je primenjivan uz dokidanje svake samouprave. Obratno, kad su pobeđivale decentralističke snage, dolazilo je do nerealnog preterivanja u davanju široke samouprave, što je prirodno vodilo negativnim posledicama. Te negativnosti su onda uzimane kao argument za ponovno i preterano centralizovanje” (str. 17).

Razvoj zakonodavstva o lokalnoj samoupravi autor izlaže kroz četiri poglavlja čiju srž čine prepisi originalnih zakonskih akata, kao i prepisi određenih celina domaćih ustavnih akata koje su se odnosile na pitanje uređivanja lokalne uprave. Poglavlja su upodobljena različitim periodima državnopravnog razvitka Srbije, a ne osnovnim promenama u razvoju lokalne samouprave, kako je, uglavnom, slučaj u sličnim monografijama i udžbenicima Prava lokalne samouprave. Iako Milosavljević zastupa stanoviše da bi se i takva periodizacija činila prihvatljivom (str. 28), opredeljuje se za ovakav pristup kako bi se izbegle eventualne dodatne fragmentacije u analizi ovih perioda.

Prva tri poglavlja autor je naslovio u skladu sa državnim oblicima tadašnje Srbije (Kneževina i Kraljevina Srbija, Kraljevina Jugoslavija i Socijalistička Jugoslavija), dok je za četvrto poglavlje autorsko rešenje bilo nešto drugačije. Polazeći od Ustava Republike Srbije od 1990. godine, kao onog ustavnog akta putem koga je prekinut model tzv. komunalnog sistema i prvi put načelno uvedena lokalna samouprava, poglavlju koje obuhvata analizu normativnih rešenja Republike Srbije kao federalne jedinice od 1990. godine, Savezne Republike Jugoslavije, Državne zajednice Srbija i Crna Gora i, na kraju, unitarne Republike Srbije, autor dodeljuje naslov „Postkomunistička Srbija”.

Svako poglavlje sadrži po jednu uvodnu autorsku studiju o osnovnim karakteristikama konkretnog perioda. Zahvaljujući ovim studijama, čitaocima je omogućeno lakše korišćenje izvornih dokumenata, ali i upo-

znavanje sa autorovim stavovima, kao i najznačajnijim studijama i osvrtima drugih autora. Autorove ocene i stavovi deluju nenametljivo, dok se upućivanje na produbljeniju analizu autorskih dela Fedora Nikića, Ružice Guzine, Miroslava Svirčevića i drugih čini dosledno na kraju svake studije određenog poglavlja, sa izuzetkom poglavlja koje se odnosi na period socijalističke Jugoslavije. Ovde se pak čitaoci upućuju na mnogobrojne univerzitetske udžbenike Ustavnog prava i Političkog sistema koji su se koristili u tom periodu, kao i na časopise *Komuna* i *Opština*, uz svojevrsno upozorenje „današnjem čitaocu” da „bi posebno morao voditi računa o tome da u tim radovima najčešće nedostaje kritička dimenzija” (str. 291). Za razliku od prva tri poglavlja, u okviru četvrtog poglavlja, s obzirom na činjenicu da ono podrazumeva analizu koja delom tretira i aktuelni politički trenutak, daju se i pojedini autorski predlozi *de lege ferenda* (str. 452–453). Stoga ova publikacija ne predstavlja samo puko izlaganje ustavnih i zakonskih akata koji su (bili) od značaja za uređenje srpske lokalne (samo)uprave već se može sagledati i kao temelj za buduće naučnoistraživačke poduhvate.

Poslednja, peta glava (str. 565–582) predstavlja slikovito prikazane sumirane zaključke već izloženih zaključaka u uvodnim razmatranjima i studijama u kojima su analizirane osnovne karakteristike navedenih perioda. Ovi zaključci dati su kroz tabelarni „uporedni pregled osnovnih pravnih instituta”. Tabelama se kroz različite istorijske periode uporedno prikazuju: seoska/mesna samouprava i njeni organi; oblici neposrednog učešća građana u opštinskoj/gradskoj samoupravi; opštinska i gradska samouprava; srez i gradska samouprava i međuopštinske regionalne i gradske zajednice; okrug i okružna samouprava; oblast/pokrajina i oblasna/pokrajinska samouprava/autonomija; minimalni zakonski zahtevi za veličinu opštine; opštinske nadležnosti; sudske i policijske nadležnosti opštine; opštinske finansije; nadzorne vlasti nad opštinom; kažnjavanje, smenjivanje i raspuštanje opštinskih organa; pravna zaštita opštinske samouprave. Ovi tabelarni prikazi, svojom sažetosti i slikovitošću, dodatno omogućuju lakše snalaženje čitalaca u pedesetak originalnih ustavnih i zakonskih tekstova koji su sastavni deo publikacije.

Kritički sagledano, sa izuzetkom jedne minorne štamparske greške (pogrešno navođenje u fusnoti izvorne strane 659. umesto 689. u Zborniku zakona i uredba za Zakon o uređenju okruga i srezova od 1890. godine /vid. str. 116/), kao i činjenice da u monografiju pak nisu unete i tzv. Kaljevićeve izmene i dopune od 1875. godine, ovoj knjizi se ne mogu uputiti zamerke. Naprotiv, reč je o jednoj od onih publikacija koje zaslužuju pohvale naučne i stručne javnosti, u najmanju ruku zbog toga što olakšavaju snalaženje u velikom broju normativnih akata i „utiru put” daljim istraživanjima.

Naslov *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva (1804–2014)* u punom saglasju je sa sadržajem dela. Iako bi, tako, mogao navesti čitaoca na pogrešan zaključak da je ova knjiga isključivo namenjena akademskoj javnosti i studentima koji su optirali Pravo lokalne samouprave na osnovnim ili master studijskim programima nekog od domaćih univerziteta, akcentovanje ključnih momenata u razvoju domaćeg samoupravnog diskursa, koje je prožeto autorovim preciznim i nenametljivim stilom pisanja, čini ovu knjigu prijemčivom i za druge grupe potencijalnih čitalaca. Autorski napor da se tabelama na jednostavan način uporedno prikaže složeno stanje osnovnih instituta lokalne samouprave u poslednjih dvesta godina dodatno opravdava ovakav zaključak.

Dostavljeno Redakciji: 24. oktobra 2016. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 20. decembra 2016. god.