

*Pregledni članak*  
doi: 10.5937/NPDUNP2002121P  
UDK: 364-7(497.11)  
352(497.11)

## SOCIJALNA KOMPONENTA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

*Miloš Petrović*

Državni univerzitet u Novom Pazaru, Departman za pravne nauke

Republika Srbija je Ustavom definisana, između ostalog, kao država socijalne pravde, a Ustavom su propisani razlozi zbog kojih građani imaju pravo na socijalnu zaštitu, i nadležnosti Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave u ostvarivanju prava u domenu socijalne zaštite. Zakoni o lokalnoj samoupravi i o socijalnoj zaštiti razrađuju pojedinačna prava iz domena socijalne zaštite, i mesto i ulogu lokalne samouprave u njihovom ostvarivanju. Pošto se naučna javnost u Republici Srbiji nije ozbiljnije bavila socijalnom zaštitom kao segmentom delatnosti lokalne samouprave, autor je u ovom radu prikazao osnovne oblasti socijalne zaštite i modalitete rada lokalne samouprave u njihovom ostvarivanju.

**Ključne reči:** lokalna samouprava, socijalna zaštita, ustanova socijalne zaštite.

### UVOD

Ustavom Republike Srbije u članu 1, Srbija je definisana kao „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.” Socijalna pravda je visoko rangirano načelo u Ustavu, što je slučaj i u većini Ustava država nastalih na prostoru bivše SFR Jugoslavije, ali i kod nekih zemalja u neposrednom okruženju; pri čemu su zastupljena dva modaliteta – imenovanje države socijalnom državom (Hrvatska, Slovenija, Severna Makedonija, Rumunija, Bugarska), ili postavljanje socijalne pravde kao jednog od stubova na kojem će se graditi država (Srbija, Crna Gora). Sa izuzetkom Bugarske, koja je pojam socijalne države uvrstila u Preambulu, sve ostale ovde pobrojane države socijalnu pravdu ili socijalnu državu su inkorporirale u samu definiciju pojma države, dajući tako socijalnoj komponenti dodatnu snagu, pošto je stavljena u normativni deo Ustava, a ne u Preambulu čija je normativna vrednost upitna.

Osnovno pitanje na koje treba dati odgovor glasi: Šta je socijalna pravda? Preko samog pojma socijalne pravde se olako prelazi, bez pokušaja da se isti dodatno rastumači, pri čemu se on prihvata kao nešto što se samo po sebi podrazumeva. Prema jednom od retkih tumačenja ovog pojma, datog u naučnoj i stručnoj literaturi u Republici Srbiji, „socijalna pravda je stanje u kome većina ili svi članovi društva

*imaju ista osnovna prava, mogućnosti, obaveze i socijalne beneficije*” (Vidanović, 2006).

Neupitno je da uživanje brojnih prava, pre svega političkih, ne spada u domen ostvarivanja socijalne pravde, isto kao ni ispunjavanje određenih obaveza (poput npr. plaćanja poreza), ili ostvarivanje nekih mogućnosti (npr. korišćenje mogućnosti da se stekne visoko obrazovanje na jeziku nacionalne manjine). Korišćenje socijalnih beneficija je zapravo onaj segment socijalne pravde koji je u društvima poput srpskog (misli se na društvo koje još uvek prolazi kroz katarzu ne tako davne istorije) dominantan oblik ispoljavanja socijalne pravde kao načela, a socijalna pravda se u praksi dominantno ispoljava na jedan način – kao skup mera i aktivnosti odgovarajućih službi na smanjivanju i uklanjanju posledica siromaštva, odnosno kao *“obaveza socijalno odgovorne države da građanima, koji se nalaze u situacijama kada ne mogu da reše sopstvene probleme, pruži odgovarajuću pomoć i podršku”* (Čurović, 2018).

Imajući u vidu činjenicu da je jedno od osnovnih načela u radu lokalne samouprave u Srbiji, načelo da organi lokalne samouprave imaju pravo i moraju biti sposobni, da u granicama zakona, upravljaju javnim poslovima iz svoje nadležnosti, a koji su od značaja za lokalno stanovništvo, što je i posebno apostrofirano članom 2. Republičkog Zakona o lokalnoj samoupravi, ovde se u najvećoj meri ispoljava *“dobri duh zakona”* da oni javni poslovi koji su od najvećeg interesa za lokalno stanovništvo treba da se vrše od strane lokalnih organa. Budući da su izvršni organi lokalne samouprave, po prirodi stvari i po lokaciji najbliži građanima, zapravo, sa istima su u svakodnevnom neposrednom kontaktu, sasvim je jasno da lokalna samouprava u Srbiji ima prednost početnog saznanja o potrebama stanovništva, pa samim tim i velik zadatak i značajnu ulogu na polju socijalne zaštite. Neredne stranice posvećene su prikazu normativnog okvira i praktičnih delatnosti lokalne samouprave kao faktora socijalne zaštite u Republici Srbiji.

### **1. Normativni okvir**

Osnov za podelu nadležnosti između Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave u Republici Srbiji, kao i pravo građana na lokalnu samoupravu sadržani su u članu 12. Ustava Republike Srbije, u jednoj lapidarnoj odredbi po kojoj je *“državna vlast ograničena pravom građana na teritorijalnu autonomiju i lokalnu samoupravu”*, a što je dodatno potvrđeno u minimalno izmenjenom obliku i u članu 176. Ustava, kojim se još jednom potvrđuje pravo građana na lokalnu samoupravu. Članom 12. se jasno ističe distinkcija između državne vlasti, sa jedne strane, i teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, sa druge strane. Uvođenje lokalne samouprave, kao jednog od oblika organizovanja i ostvarivanja društvenog života na određenom delu teritorije, i kao samim Ustavom jasno izražene njene funkcije protivteže državnoj vlasti (jer kako drugačije tumačiti odredbu da je državna vlast ograničena pravom građana na lokalnu samoupravu, što u konačnom znači da je državna vlast ograničena samom lokalnom samoupravom), zahteva da se lokalnoj samoupravi dodele određene nadležnosti, koje će ona obavljati samostalno i nezavisno od države. To naravno ne isključuje mogućnost partnerskog odnosa

države i lokalne samouprave u obavljanju pojedinih poslova koji mogu od strane države biti povereni lokalnoj samoupravi, ili obavljanja centralnih poslova direktno na području jedinice lokalne samouprave, formiranjem područnih jedinica državnih organa. Sve ovo su situacije koje praksa prepoznaje, ali ipak, ona osnovna i najčešća je – dodeljivanje lokalnoj samoupravi izvornih nadležnosti. Ustav Republike Srbije to radi u članu 190, pri čemu je za potrebe ovog izlaganja posebno značajan stav 4. u kojem se navodi da se jedinica lokalne samouprave preko svojih organa “*stara o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture.*” Ne samo da Ustav socijalnu zaštitu svrstava u izvorne nadležnosti lokalne samouprave, nego joj (socijalnoj zaštiti) daje rang ustavne kategorije, nazivajući jedan svoj član “Socijalna zaštita” u kojem pruža garancije da “*građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva*” i ovakvom formulacijom direktno priznaje da “*socijalna prava zahtevaju aktivnu intervenciju države za svoje ostvarenje*” (Rapajić, 2015). Istine radi, zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti socijalne zaštite jeste izvorna nadležnost lokalne samouprave, ali nije ni Republika kao centralna vlast bez nadležnosti u ovoj oblasti. Republika Srbija, među ostalim, u okviru svojih nadležnosti pobrojanih u članu 97. Ustava uređuje “*sistem u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, brige o deci, obrazovanja, kulture i zaštite kulturnih dobara, sporta, javnog informisanja*”. Uređivanje sistema u ovoj oblasti podrazumeva pre svega donošenje zakonodavnog okvira u kojem će se izgrađivati institucije socijalne zaštite, kao i brojnih podzakonskih akata, kojima je svrha da ujednače praksu i postupanje lokalnih organa prilikom sprovođenja mera socijalne zaštite, pri čemu “*donosioci ovih akata mogu biti Vlada i organi državne uprave (koji svojim propisima uređuju i obavljanje nekih poslova iz svoje nadležnosti koji su povereni, između ostalih, jedinicama lokalne samouprave)*” (Jerinić, 2019).

Prethodno citirane odredbe Ustava upućuju na zaključak da je socijalnoj zaštiti najviši pravno-politički dokument posvetio dovoljno pažnje, a konkretizaciju citiranih odredbi treba tražiti u sistemskim zakonima koji regulišu ovu oblast. U Republici Srbiji reč je o dva zakona: Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o socijalnoj zaštiti.

Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 7. propisuje da “*jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom*”, a u članu 20. stav 1. tačka 17. propisuje da jedinica lokalne samouprave “*osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje, daje dozvole za početak rada ustanova socijalne zaštite koje osnivaju druga pravna i fizička lica, utvrđuje ispunjenost uslova za pružanje usluga socijalne zaštite, utvrđuje normative i standarde za obavljanje delatnosti ustanova čiji je osnivač, donosi propise o pravima u socijalnoj zaštiti i obavlja poslove državnog staratelja*”.

Dakle, Zakon o lokalnoj samoupravi se u odnosu na poslove socijalne zaštite zaustavlja u propisivanju nadležnosti u pogledu osnivanja subjekata koji se bave socijalnom zaštitom, pri čemu suštinski ne pravi razliku između ustanova ovog tipa koje sama osniva i ustanova koje osnivaju druga pravna ili fizička lica. Dalji tekst implicira da Zakon o socijalnoj zaštiti, kao sistemski zakon, ipak u određenoj meri blago favorizuje lokalnu samoupravu u pogledu prava na osnivanje određenih ustanova socijalne zaštite.

Prethodno pominjani Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje delatnost socijalne zaštite, ciljeve i načela, prava i usluge, postupke za ostvarivanje prava i korišćenje usluga socijalne zaštite, prava i obaveze korisnika socijalne zaštite, osnivanje i rad ustanova socijalne zaštite, uslove pod kojima usluge socijalne zaštite mogu pružati drugi oblici organizovanja, nadzor nad radom ustanova socijalne zaštite, inspekcijski nadzor u vršenju delatnosti socijalne zaštite, podršku i unapređenje kvaliteta stručnog rada u sistemu socijalne zaštite, finansiranje i druga pitanja od značaja za socijalnu zaštitu. Radi izbegavanja nedoumica i proizvoljnosti u tumačenju, ovaj Zakon u članu 2. daje i definiciju pojma socijalne zaštite, koja je, prema pomenutom članu “*organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinaca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti*”, a pravo na socijalnu zaštitu ima svaki pojedinac i svaka porodica, državljani Republike Srbije, a u skladu sa međunarodnim ugovorima i stranci i lica bez državljanstva kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, čime zakonodavac pokazuje da i u ovoj oblasti, do konačnog punopravnog članstva u Evropskoj uniji, ostaje dosledan na liniji “*doborovoljne harmonizacije*” (Golubović, 2011). Istine radi, treba pomenuti i određene kritičke stavove kojima se osnovano primećuje da Zakon o socijalnoj zaštiti svoju ulogu izvršava u rešavanju “*uže definisanih pitanja socijalne zaštite, a ne širim postavljanjem okvira socijalnog uključivanja*” (Vuković, 2013), kao i primedbe vezane za nepraktičnost pojedinih zakonskih rešenja, koja bi trebalo što pre izmeniti i dopuniti (Antonović, 2019).

Dalje, pomenuti Zakon u članu 3. određuje i ciljeve socijalne zaštite, među kojima su najbitniji:

*“1) dostići, odnosno održavati minimalnu materijalnu sigurnost i nezavisnost pojedinca i porodice u zadovoljavanju životnih potreba;*

*2) obezbediti dostupnost usluga i ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti;*

*3) stvoriti jednake mogućnosti za samostalni život i podsticati na socijalnu uključenost;*

*4) očuvati i unaprediti porodične odnose, kao i unaprediti porodičnu, rodnu i međugeneracijsku solidarnost;*

*5) preduprediti zlostavljanje, zanemarivanje ili eksploataciju, odnosno otkloniti njihove posledice.”*

U pogledu zakonske regulative, odredba koja je svakako najbitnija za socijalno-zaštitnu dimenziju delatnosti lokalne samouprave u Srbiji sadržana je u članu 10. Zakona o socijalnoj zaštiti. Njome je propisano da *“Centar za socijalni rad može osnovati samo jedinica lokalne samouprave”*. Posmatrano iz ugla teme o kojoj ovde raspravljamo, Centar za socijalni rad je dominantna ustanova na lokalnom nivou u pogledu pružanja usluga socijalne zaštite. Iz tog razloga analiza njegove delatnosti činiće osnovu sledećeg dela našeg izlaganja.

Gledajući iz ugla *“tvrdog prava”*, normativni okvir je navođenjem prethodnih odredbi zatvoren. Ako pak promenimo ugao posmatranja, možemo videti da u ovoj oblasti postoje i određena dokumenta koja bi smo mogli svrstati u kategoriju unutrašnjeg *“mekog prava”*. U pitanju su zapravo različite strategije koje je Vlada Republike Srbije usvojila kao planska dokumenta, u kojima se zadaju ciljevi i predviđaju rokovi i modaliteti za njihovo postizanje, a odnose se na smanjenje siromaštva, suzbijanje uzroka i posledica siromaštva sa dugoročnom vizijom izgradnje uspešnog i pravednog društva, u kome će vladati solidarnost i jednakost šansi. Najznačajnije među njima su Strategija razvoja socijalne zaštite i Strategija za smanjenje siromaštva. Iako predstavljaju prvenstveno politička, a ne pravna dokumenta, Strategije su važne iz razloga što predstavljaju temelj na osnovu kojeg jedinice lokalne samouprave moraju doneti lokalne akcione planove postupanja u datim oblastima; u konkretnom slučaju – lokalni akcioni plan razvoja socijalne zaštite i lokalni akcioni plan za smanjenje siromaštva.

## **2. Praksa**

Centralnu ulogu u poslovima socijalne zaštite, uz svo uvažavanje privatnih subjekata u ovoj oblasti, i dalje imaju lokalni Centri za socijalni rad. Aktivnosti Centara za socijalni rad u lokalnim samoupravama u Republici Srbiji su u najvećoj meri unificirane i identične.

Okosnicu aktivnosti Centara za socijalni rad predstavlja zaštita dece i mladih, pri čemu je rukovodno načelo u radu stavljanje u prvi plan *“najboljih interesa deteta ili mlade osobe”*. Prevashodnost najboljih interesa deteta ili mlade osobe podrazumeva da njihovi interesi imaju prednost nad interesima roditelja, odnosno staratelja, ustanove ili zajednice, u situacijama kada se ovi interesi razlikuju. Drugo rukovodno načelo u zaštiti dece i mladih osoba je obezbeđenje njihove participacije na način da budu pitani, da dobiju adekvatne informacije i mogućnost da izraze svoje želje, stavove i mišljenje o svim pitanjima koja ih se tiču, u svim fazama procesa zaštite, i na način koji odgovara njihovom uzrastu i razumevanju situacije. Rad na zaštiti dece i mladih prvenstveno je usmeren ka sledećim grupama:

- Deca bez roditeljskog staranja
- Deca koja su žrtve zlostavljanja i grubog zanemarivanja
- Deca i mladi iz porodica sa poremećenim odnosima
- Deca i mladi sa poremećajima u ponašanju
- Deca i mladi sa posebnim potrebama.

U aktivnostima Centara za socijalni rad usmerenima prema deci i mladima, u poslednje vreme uočljivi su i zahtevi, a sa njima i određeni pomoci ka *“nadogradnji sistema kreiranjem novih modela mera za koje ne postoje zakonske barijere, a koje nisu nužno materijalne prirode”* (Grbić, 2017). Potrebno je istaći da se Centri za socijalni rad u aktivnostima usmerenim prema deci i mladima neretko suočavaju sa specifičnim problemom vezanim za pripadnike romske nacionalne manjine, kao što su situacije da nepoznat broj romske dece, pa i odraslih osoba nije upisan u matične knjige i nema određen jedinstveni matični broj, a bez njega se *“ne mogu regulisati osnovni identifikacioni dokumenti, što je prvi preduslov za dobijanje statusa zdravstvenog osiguranika”* (Nagradić, 2016).

Druga kategorija lica koja se pojavljuje kao korisnik usluga Centara za socijalni rad u lokalnim samoupravama na području Republike Srbije jesu odrasle i starije osobe. U okviru socijalne i porodično-pravne zaštite odraslih osoba koje se nalaze u stanju socijalne potrebe izdvajaju se tri grupe (prema stepenu ugroženosti): odrasle osobe sa posebnim potrebama, siromašne osobe i porodice, i žrtve nasilja u porodici.

U zavisnosti od uzrasta i potreba ugroženog lica, Centri za socijalni rad raspolazu širokim dijapazonom usluga, među kojima su:

- Smeštaj u ustanovu socijalne zaštite – podrazumeva smeštaj u neku od ustanova socijalne zaštite (dečji dom, dom za stare i penzionere, dom za odrasla trajno nesposobna lica, ustanove za domski smeštaj mentalno zaostale dece i omladine, kao i podmirivanje troškova smeštaja;
- Privremeni smeštaj u prihvatilište ili prihvatnu stanicu dece i omladine – odnosi se na decu i mlade bez roditeljskog staranja, zatim na one kojima je razvoj ometen porodičnim prilikama, kao i na decu i mlade sa poremećajima u društvenom ponašanju, ako je pružanje ovog oblika zaštite najcelishodnije. Ova mera se primenjuje do uspostavljanja odgovarajućeg trajnog oblika zaštite, najduže trideset, a izuzetno šezdeset dana. Može se primeniti i na decu i mlade koji se zateknu u skitnji, prosjačenju, ili drugim situacijama u kojima je hitno potreban kratkotrajan smeštaj, ishrana, primena zdravstveno-higijenskih mera, utvrđivanje identiteta i preduzimanje mera za njihovo trajno zbrinjavanje, pri čemu može trajati najduže sedam dana;
- Hraniteljstvo – oblik zaštite kojim se detetu obezbeđuje zamena za prirodnu porodičnu sredinu, koja je po spoljnim obeležjima najbliža toj sredini, a da se pri tom ne dira u porodični status deteta, niti se između deteta i članova porodice u kojoj je isto zbrinuto uspostavlja odnos roditeljstva;
- Smeštaj u “Sigurnu kuću” – hitan oblik zaštite žena i dece, žrtava porodičnog nasilja, kojima je iz bezbednosnih razloga neophodan privremen i siguran smeštaj za vreme dok ovi razlozi traju, a najduže trideset dana;
- Novčana socijalna pomoć – pravo koje pripada pojedincu, koji živi sam, ili porodici, koja svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruje prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći utvrđenog na osnovu članova 87.

i 88. Zakona o socijalnoj zaštiti. Ovo pravo pripada licima svih radnih statusa, a jedini uslov je da ostvaruju prihode koji su manji od iznosa socijalne pomoći i da prilože dokaze za tu tvrdnju. Inače, sama visina novčane socijalne pomoći se usklađuje dva puta godišnje, i prema poslednjem usklađivanju objavljenom u Rešenju o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći iznosi 8.508,00 dinara za pojedinca, za svakog narednog punoletnog člana domaćinstva se uvećava za 4.254,00 dinara, a za svakog člana domaćinstva koji nema navršenih 18 godina života, novčana socijalna pomoć se uvećava za 2.552,00 dinara

- Jednokratna novčana pomoć – pravo koje pripada pojedincu ili porodici koji se iznenada ili trenutno nađu u stanju socijalne potrebe, a može iznositi do visine jedne prosečne zarade u prethodnom mesecu, u jedinici lokalne samouprave u kojoj se isplaćuje. Stanjem iznenadne ili trenutne socijalne potrebe smatraju se okolnosti koje su nastupile u periodu od trideset dana koji prethode danu podnošenja zahteva, a naročito u slučajevima trenutne nezaposlenosti svih članova domaćinstva, elementarne nepogode, rođenja deteta, teške bolesti, kao i u drugim prilikama koje pojedinac ili porodica ne mogu samostalno prevazići. Pod zadovoljavanjem osnovnih životnih potreba podrazumeva se nabavka namirnica i plaćanje komunalnih troškova, nabavka udžbenika i školskog pribora, nabavka ogreva, zimmice i neophodne garderobe, i zadovoljavanje drugih potreba izazvanih specifičnim stanjem ili situacijom.

- Dodatak za pomoć i negu drugog lica – pripada licu kome je zbog prirode i težine stanja, povrede ili bolesti, neophodna nega i pomoć za obavljanje osnovnih životnih aktivnosti. Nominalni mesečni iznos ovog dodatka kreće se od 7.600 do 20.500 dinara, i usklađuje se svakih šest meseci sa indeksom potrošačkih cena. Pravila o utvrđivanju visine novčane socijalne pomoći sadržana su u članovima 93. i 94. Zakona o socijalnoj zaštiti.

- Pomoć u kući (Geronto – domaćice), u smislu prava predviđenog za stare, iznemogle i hronično obolele osobe koje nisu u stanju da same zadovolje osnovne svakodnevne potrebe, a nemaju članove porodice koji bi im u tome pomogli. Pomoć se realizuje tri puta nedeljno u trajanju po dva sata (radnim danima) i obuhvata nabavku namirnica, pripremu obroka, nabavku lekova, održavanje higijene, izmirenje komunalnih obaveza i druge poslove zavisno od potreba klijenta. Prethodno je već naznačeno da su stare osobe kategorija lica kojoj Centri za socijalni rad posvećuju posebnu pažnju. Neophodnost kontinuirane i organizovane zaštite starih proizlazi kako iz opštih i pojedinačnih karakteristika starenja i starosti, tako i iz njihovog ukupnog socioekonomskog položaja. Usled pada životnog standarda zaštitna uloga porodice slabi, pa se podrška socijalnih institucija pomera ka rešavanju ugroženosti elementarnih životnih potreba.

- Personalna asistencija – podrazumeva uslugu kojom se pruža podrška korisniku u održavanju i unapređivanju kvaliteta njegovog života kroz održavanje što većeg stepena nezavisnog življenja uz aktivno učestvovanje u zajednici. Cilj usluge je da se korisniku omogući praktična podrška koja je neophodna za zadovoljavanje osnovnih, ličnih i društvenih potreba koje on nije u stanju sam da zadovolji bez pomoći koja je istovremeno i lična i praktična.

Iz pregleda navedenih aktivnosti, uočljivo je da Centar za socijalni rad na području jedinice lokalne samouprave obavlja brojne poslove na zbrinjavanju i pružanju pomoći socijalno ugroženim kategorijama lica. Problemi sa kojima se Centri za socijalni rad suočavaju mogu se lako detektovati – materijalni i kadrovski. Po pravilu, u malim lokalnim samoupravama koje imaju tek nekoliko hiljada stanovnika, ili eventualno dvadesetak hiljada stanovnika, a koje se nalaze udaljene od velikih centara, vrlo je visok stepen nezaposlenosti, same lokalne samouprave ne ostvaruju dovoljno prihoda, čak i uz transfere sa državnog nivoa, nedovoljno je sredstava za rad centara za socijalni rad. Pri svemu tome, kadrovska struktura u tim centrima je nepovoljna, po pravilu imaju veći broj zaposlenih kojima se bliži prestanak radnog veka po osnovu sticanja uslova za odlazak u penziju, a mladi stručnjaci se ne opredeljuju za rad u malim sredinama, daleko od urbanih centara, pri čemu je i materijalna nadoknada za taj rad gotovo simbolična. Takođe je uočljiv i problem nemogućnosti pružanja svih usluga. Primera radi, u velikom broju lokalnih samouprava, pogotovo onih sa manjim brojem stanovnika, ne postoje "sigurne kuće" za žrtve porodičnog nasilja. Isto tako, brojne lokalne samouprave, koje spadaju u red siromašnijih, nisu u finansijskoj mogućnosti da na adekvatan način organizuju pomoć starijim osobama kroz program "geronto-domaćica", a to se pogotovo odnosi na pomoć starijima koji žive u selima koja su udaljena od sedišta lokalne samouprave, a posebno u zimskim uslovima.

## ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava u Republici Srbiji, iako Zakonom o lokalnoj samoupravi precizno definisana kao pravo građana i kao skup institucija i organa preko kojih se to pravo ostvaruje, prilično je disperzivna kategorija. Kako drugačije se izaziti za generički pojam koji treba da obuhvati udaljene planinske zajednice sa desetak ili manje hiljada stanovnika, gradove sa po par stotina hiljada stanovnika i dvomilionski glavni grad. No bez obzira na ove disproporcije, u pogledu socijalne uloge lokalne samouprave, svaka od njih ima iste nadležnosti. Naravno, u pogledu mogućnosti ostvarivanja svojih nadležnosti, lokalne samouprave se pojedinačno značajno razlikuju. Bez obzira na ove razlike, koje su plod geografskih, istorijskih, demografskih, privrednih i mnogih drugih uslovljenosti, u pogledu uloge lokalne samouprave kao faktora socijalne zaštite u Republici Srbiji, možemo zaključiti sledeće:

- Normativni okvir za obavljanje poslova socijalne zaštite u Republici Srbiji je relativno zaokružena celina, koja daje mogućnost efikasnog obavljanja aktivnosti, naravno, u skladu sa ekonomskim sposobnostima države i jedinica lokalne samouprave. Primedba na normativni sistem bi mogla biti iskazana ne u pogledu obuhvata aktivnosti koje su njime postavljene, nego više u pogledu strategijskog opredeljenja zakonodavca da ovu oblast reguliše po principu "gašenja požara", odnosno prvenstveno kroz aktivnosti pružanja konkretne pomoći ugroženim kategorijama stanovništva, pri čemu je mala pažnja posvećena njihovom socijalnom uključivanju u "normalne" životne tokove.



- Poslovi socijalne zaštite su u najvećoj mogućoj meri “spušteni” na nivo jedinica lokalne samouprave. Za takvu stratešku odluku pretežan opravdavajući razlog nalazimo u činjenici da su izvršni organi lokalne samouprave najbliži građanima, na izvoru su informacija, i po prirodi stvari, imaju najbolji i neposredan uvid u stvarne potrebe građana.

- I pored nominalno izjednačenih prava između javnih i privatnih subjekata u pogledu obavljanja poslova iz domena socijalne zaštite, dominantnu ulogu imaju, i imaće je još dugo, javne institucije. Bez potrebe da ulazimo u detaljna obrazlaganja, konačni odgovor leži u činjenici da privatna pravna i fizička lica obavljaju poslove iz domena socijalne zaštite prvenstveno u segmentu zbrinjavanja starijih lica, po pravilu uz novčanu naknadu, čime njihovo bavljenje poslovima socijalne zaštite ima, u konačnom, lukrativni karakter. Sa druge strane, javne ustanove ovog tipa svoju delatnost obavljaju bez lukrativnog *backgrounda*, uz dominantno finansiranje iz budžeta jedinice lokalne samouprave.

- Centralno mesto u sistemu socijalne zaštite imaju lokalni Centri za socijalni rad. Širina nadležnosti Centara za socijalni rad, kako u pogledu strukture korisnika usluga, tako i u pogledu različitih aktivnosti koje preduzimaju u cilju zadovoljavanja osnovnih socijalnih potreba korisnika, ukazuje nam da isti moraju biti predmet konstantne brige i dodatnog osnaživanja, od strane ne samo lokalne samouprave, nego i viših nivoa vlasti.

- Naposljetku, moramo konstatovati da uvek postoji dovoljno prostora da se Centri za socijalni rad dodatno ojačaju u kadrovskom i materijalnom smislu, čime će socijalna komponenta lokalne samouprave, kao dobro zamišljena i normativno solidno uređena delatnost, i u praksi pokazivati veći stepen efikasnosti.

## Reference

Ustav Republike Srbije, “Sl. Glasnik RS” br. 98/2006.

Ustav Republike Hrvatske, članak 1, stav 1, [www.zakon.hr](http://www.zakon.hr), pristupljeno 01.07.2020.

Ustav Republike Slovenije, član 2, [www.us-rs.si](http://www.us-rs.si), pristupljeno 01.07.2020.

Устав на Република Северна Македонија, član 1, [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk), pristupljeno 02.07.2020.

Ustav Republike Crne Gore, član 1, [www.skupstina.me](http://www.skupstina.me), pristupljeno 01.07.2020.

Constitution of the Republic of Bulgaria., [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg), pristupljeno 01.07.2020.

Constitution of Romania, [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro), pristupljeno 01.07. 2020.

Vidanović, I. (2006) Rečnik socijalnog rada, *Udruženje stručnih radnika socijalne zaštite*, Beograd.

Čurović, M. (2018) Ostvarivnje prava i usluga iz socijalne zaštite, *Vojno delo*, Beograd, 378-387.

Rapajić, M (2015) Ekonomskai socijalna prava u Ustavu Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, strane 273-298.

Jerinić, J., Milosavljević, B.(2019) Normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave u Srbiji, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, godina X, broj 2, 399- 41.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, "Sl.Glasnik RS" br. 83/2014.

Zakon o socijalnoj zaštiti, "Sl.Glasnik RS", br. 24/2011.

Golubović, V (2011) Usaglašenost prava socijalne sigurnosti Srbije sa pravom Evropske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, 579 – 59.

Vuković, D. (2013) Interesi, mreže i institucije – sociološko-pravna analiza novog socijalnog zakonodavstva u Srbiji, *Sociologija*, Beograd, vol.LV, No 1, strane 25 – 46

Antonović, R., Krstić, M. (2019) Pravo na socijalnu zaštitu u kontekstu novih zakonskih rešenja u Republici Srbiji, *Ekonomika*, Društvo ekonomista Niš, Vol. 63, No 2, 109-120.

Strategija Vlade Republike Srbije za razvoj socijalne zaštite, [www.gs.gov.rs](http://www.gs.gov.rs)

Strategija Vlade Republike Srbije za smanjenje siromaštva, [www.gs.gov.rs](http://www.gs.gov.rs)

Grbić, A., Vuković, J. (2017) Razvoj i implementacija zakonodavstva sistema državne brige o porodici i deci u okviru savremenog porodičnog života, *Megatrend revija*, Beograd, vol. 14, No 2, 145-158.

Nagradić, S. (2016) Stvarni društveni položaj nacionalnih manjina u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, *Politeia*, broj 11, Banja Luka, 192-218.

Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, "Sl. Glasnik RS", broj 36/2019.

*Primljeno 15. avgusta 2020,*  
*nakon revizije,*  
*prihvaćeno za publikovanje 25. septembra 2020.*  
*Elektronska verzija objavljena 1. oktobra 2020.*

**Miloš Petrović** je zaposlen na Državnom univerzitetu u Novom Pazaru, na Departmanu za pravne nauke. Uža oblast interesovanja su mu ljudska prava i humanitarno pravo, i iz ovih oblasti je objavio veći broj radova u teorijskim časopisima, kao i veći broj saopštenja na naučno-stručnim skupovima.

### **THE SOCIAL COMPONENT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

The Republic of Serbia is by Constitution defined, among other things, as a state of social justice, so are the reasons that citizens have the right to social protection, and the jurisdiction of the Republic, autonomous provinces and local self-government in realization of the rights of citizens in this domain. The laws about local self-government and social protection elaborate individual rights from the domain of social protection, and the place and role of the local self-government in their realization. Since the scientific public in the Republic of Serbia hasn't been more seriously engaged in this segment of the local self-government activities, the author in this article has presented the basic areas of social protection and modalities of work of the local self-government in their realization.

**Keywords:** local self-government, social protection, institution of social protection.