

УЛОГА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ У ПРУЖАЊУ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Сажетак: У условима галомирајуће урбанизације на глобалном нивоу, градови представљају својеврстан друштвени парадокс. Са једне стране означени су као колевке цивилизације, напретка и иновација, док са друге, представљају места озбиљних безбедносних проблема данашњице, попут криминала, сиромаштва, просторне сегрегације, угрожавања животне средине и сл. Стога је интересовање за урбану безбедност, безбедност која се остварује на нивоу града, тема актуелних дебата истраживача безбедности. У овом раду расправља се о једном од кључних елемената урбане безбедности - пружању безбедности, односно локалној власти као провајдеру урбане безбедности. Локална власт представља једног од главних актера друштвеног и политичког живота у градовима, те не изненађује да је у академској дискусији о управљању урбаном безбедношћу позиционирана као кључни провајдер безбедности. Све већи корпус овлашћења локалних актера у области безбедности почива на претпоставци да најбоље познају локални контекст којим управљају, док их грађани перципирају као најнепосредније представнике власти. Како би се стекли целовити увиду о улози локалне власти у пружању безбедности у градовима, у раду се пре свега полази од основних одређења и концептуализације феномена урбане безбедности. Потом ћемо приказати нека од основних полазишта везаних за пружање урбане безбедности, као и типове провајдера безбедности у градовима. Осим тога, биће дати синтетички увиди о локалној власти, претњама на које може реаговати, као и безбедносним мерама које спроводе као провајдер урбане безбедности. На крају, осврнућемо се на неке од специфичности везаних за локалну власт као провајдера безбедности у градовима.

Кључне речи: локална власт, урбана безбедност, пружање безбедности, провајдер безбедности, безбедносне претње, безбедносне мере

Увод

Средином прве деценије 21. века свет је постао доминантно урбанизован, и први пут у историји више људи живи у градовима него у руралним под-

* parausicana@gmail.com

** Овај текст је настао као резултат на пројекту "Криминал у Србији: феноменологија, ризици и могућност социјалне интервенције" (број 47011) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

ручјима. Ова чињеница не би требало да нас изненађује, имајући у виду да савремени градови имају примарну улогу у друштвеном, економском, политичком и културном развоју. Као кључни покретачи раста глобалне економије, они обухватају највећи удео ресурса попут богатства, знања и технологије, док су најзначајније образовне, здравствене, истраживачке, као и финансијске институције смештене управо у градовима. Стога се често о градовима промишља као о местима нових прилика, побољшања благостања и иновација.

Са друге стране, градови представљају својеврстан друштвени парадокс, имајући у виду да су попришта неких од најозбиљнијих изазова данашњице, попут вишеструке депривације и сиромаштва, економског и социјалног искључивања, деградације животне средине, криминала и насиља, нетолеранције и расизма, као и губитка осећаја заједништва и слабљења социјалне кохезије. Градови чине оквир друштвеног живота у којима се рефлектују бројни комплексни безбедносни проблеми: незапосленост, слаб квалитет јавних услуга, инфраструктурни проблеми (путеви, водовод, канализација, снабдевање електричном енергијом), привредни проблеми, недовољна сигурност и јавна безбедност, проблеми у области школства и здравства, и сл. Стога је испитивање безбедности у граду, основних безбедносних проблема (изазова, ризика и претњи) као и њихово превенирање и реаговање провајдера безбедности, изазован задатак за истраживаче безбедности.

Овај рад посвећен је једном од основних елемената безбедности у градовима, односно провајдерима задуженим за заштиту вредности и реаговање на безбедносне претње. Градове одликује изузетна комплексност структуре и функција, па пружање безбедности у њима подразумева укључивање бројних актера (централних, локалних, формалних, неформалних, јавних и приватних), планирање стратегија и предузимање бројних активности у превенирању и реакцији на уочене безбедносне претње (Recasens et al., 2013). Упркос увећању броја актера који учествују у управљању и унапређењу урбане безбедности, на основу резултата спроведених истраживачких студија, може се закључити да државни актери и даље имају примарну одговорност у решавању безбедносних проблема у градовима, као и то да уживају највеће поверење грађана (Meško et al., 2013). Локална власт представља једног од главних актера друштвеног и политичког живота у градовима, те не изненађује да је у академској дискусији о управљању урбаном безбедношћу позиционирана као кључни провајдер безбедности. Све већи корпус овлашћења локалних актера у области безбедности почива на претпоставци да најбоље познају локални контекст којим управљају (Menichelli, 2015) и да их грађани перципирају као најнепосредније представнике власти (Whitzman, 2012). Постоји уверење да су управно локални актери најбољи познаваоци безбедносне ситуације на нивоу града и највише заинтересовани (заједно са грађанима) за решавање бројних безбедносних проблема.

Како би се стекли целовити увиди о улози локалне власти у пружању безбедности у градовима у раду се пре свега полази од основних одређења и концептуализације феномена урбане безбедности. Потом ћемо приказати нека од основних полазишта везаних за пружање урбане безбедности, као и типове

провајдера безбедности у градовима. На крају, биће дати синтетички увиди о локалној власти, претњама на које може реаговати, као и безбедносним мерама које спроводи као провајдер урбане безбедности. На крају, осврнућемо се на неке од специфичности везаних за локалну власт као провајдера безбедности на нивоу града.

Урбана безбедност

Имајући у виду да је академско интересовање за овај феномен релативно скоријег датума, на овом месту сматрамо потребним да се осврнемо на неке од основних полазишта теоријске дискусије о урбаној безбедности. Прегледом опсежне академске грађе стиче се утисак да, упркос томе што је генерално прихваћен термин, и даље постоји значајна појмовна неусаглашеност по питању тога шта заправо подразумевамо када говоримо о урбаној безбедности, и које то теме треба проблематизовати у оквиру ове области. Комплексност урбане средине, као и чињеница да је ово поље изучавања различитих дисциплина, условили су и потешкоће у концептуализацији и операционализацији овог феномена. Истраживачи су, у зависности од својих теоријских опредељења и циљева истраживања, давали врло разнолика одређења безбедности у граду.

Теми урбане безбедности нарочито су пажњу посветили криминолози, посматрајући је из перспективе превенције криминала и проширијући испитивање страха од криминала у градовима на проблематизовање осећаја (не)безбедности у урбаном простору. Примењујући овакав приступ истраживачи су урбану безбедност одређивали помоћу увида испитаника, њихове перцепције и ставова о основним проблемима живота у градовима. Криминолози су настојали да испитају свакодневно доживљавање безбедности и небезбедности појединаца, као и то како управљају и обликују своје страхове и страхове оних који их окружују (Sparks et al., 2001; Alexander & Pain, 2011). Нема сумње да су испитивања перцепције небезбедности у урбаним срединама значајно допринела теоријској расправи о урбаној безбедности. Она се не ограничава на страх од криминала у градовима, већ подразумева и заштиту опсега вредности, без којих квалитет живота није на адекватном нивоу (Ferratti et al., 2018). Безбедност у граду стога је једна од најважнијих димензија индивидуалног благостања грађана.

За тему урбане безбедности заинтересовани су и антропогеографи и урбанисти, проучавајући однос човека и његовог окружења. У том смислу безбедност у граду се посматра као јавно добро (*public asset, public good*), као заједнички ресурс од виталног значаја за животни стандард заједнице, а квалитет живота и друштвених веза има исти значај као и превенција криминала (Rescensens et al., 2013; Treu, 2016). Посматрано из ове перспективе, безбедан живот у граду постаје једно од основних права грађана¹, а одговорност за остваривање

¹ Ово право повезано је са оним што Анри Лефевр (*Henri Lefebvre*) означава као „право на град“ (*right to the city*). Право на град састоји се од три међуповезана елемента: право на приступ физичком урбаном простору; право да се у простору испољава друштвеност, право појединца да се изрази и буде у интеракцији са другим грађанима; и право на представљање/изражавање, осећај припадности и активну партиципацију (Lefebvre, 1968 у Nemeth, 2010).

овог права припада локалним властима (унапређење благостања, као и квалитета физичког окружења).

Урбану безбедност могуће је тумачити и из перспективе расподеле моћи и власти у друштву, пре свега кроз однос националне и локалне владе. У том смислу, аутори се позивају на проширивање овлашћења локалних актера у питањима безбедности, те се безбедност на нивоу града може разумети као „средство које повезује различите нивое власти и омогућава циркулацију различитих врста ресурса између различитих владајућих елита“ (Menichelli, 2015: 275).

Услед наглашене специфичности различитих контекста и комплексности феномена града, на постојећем степену академске расправе о концепту урбане безбедности не можемо доћи до јасних одређења. Консензус може ићи само дотле да се прилично флуидна безбедност у граду може сместити у урбани простор и да се тиче заједничког живота оних који тај простор деле. Урбана безбедност се, најопштије речено, односи на различите димензије безбедности на нивоу града. Упркос томе што постоје значајне потешкоће и дилеме у прецизирању садржаја овог појма, посматрано из перспективе теоријских приступа развијаних за проучавање безбедности, можемо закључити да се урбана безбедност односи на свеобухватну безбедност на нивоу града, а што укључује различите безбедносне проблеме (ризичности, рањивости, претње), разнолике актере, тј. провајдере који учествују у остваривању и унапређењу безбедности урбаних средина, као и стратегије, активности и средства које су усмерене на решавање безбедносних проблема, а у циљу заштите виталних вредности у урбаној средини (Параушић, Липовац, 2019). У овом раду расправља се о једном од кључних елемената граматике безбедности у градовима - пружању безбедности, односно локалној власти као провајдеру урбане безбедности.

Пружање урбане безбедности

Провајдере безбедности, у најширем смислу, можемо означити као актере који учествују у остваривању безбедности и реагују на безбедносне претње зарад заштите виталних вредности. То су све снаге и субјекти који се ангажују у циљу заштите вредности од безбедносних претњи (Lipovac, 2014: 67). Уобичајено се сматра да постоје државни и недржавни провајдери безбедности, а некада се као засебна категорија наводе и приватни провајдери безбедности. Државни или јавни провајдери су војска, полиција, различити нивои власти, обавештајне службе, сектори за ванредне ситуације и сл. Недржавни провајдери могу бити невладине организације, удружења грађана, медији (Paraušić, 2019). Поједини разликују макро (међународни) и микро (подржавни) ниво агенција (актера) који остварују безбедност (Møller, 2000).

Пружање урбане безбедности укључује моделе, стратегије, као и праксе за препознавање и контролисање проблема и ризика повезаних са криминалом и антидруштвеним понашањем. У ширем смислу, овај процес се односи на констелацију институција, актера и акција, било централних или локалних,

формалних или неформалних, јавних или приватних, комерцијалних или добровољних, који обезбеђују социјалну контролу, решавање сукоба и одбрану од претњи (Recasens et al., 2013: 372). Пружање безбедности укључује различите нивое, актере и контексте, а нарочито њихову међуповезаност. Може се приметити да у академским радовима посвећеним овој теми, неки аутори проблематизују питање пружања безбедности у целини (Devroe, 2013; Meško et al., 2013, Virta, 2013a), док поједини истраживачи разматрају пружање безбедности у односу на специфичан проблем (попут криминала, елементарних непогода, сиромаштва и сл.).

Број и улога провајдера урбане безбедности зависи од бројних фактора који су повезани како са функцијама и структуром конкретног града, односно специфичностима урбаног окружења, тако и природом безбедносних проблема у њему. Уопштено, можемо говорити о два типа провајдера урбане безбедности. Прву групу чине државни актери који су и званични представници власти. У једном граду то су пре свега полиција (национална или локална), локална власт, затим бројна консултативна тела, службе цивилне заштите, сектори за управљање ванредним ситуацијама, локални савети за безбедност и остале специјализоване агенције и службе (Devroe, 2013; Meško & Lobnikar, 2005). У недржавне актере, врло грубом, можемо сместити представнике цивилног друштва - грађане, грађанске иницијативе, школе, социјалне службе, невладине организација, као и растући приватни сектор безбедности.

Пружање безбедности у градовима све се више посматра као задатак мреже многобројних актера, од чије сарадње зависи и успешност заштите основних вредности, попут квалитета живота, јавног реда и мира и благостања грађана (Stenning, 2009). Остваривање безбедности у урбаним срединама захтева сарадњу и партнерство између државних и локалних власти и организација (државна полиција, локална полиција, консултативна тела, службе цивилне заштите, сектори за управљање ванредним ситуацијама), као и укључивање представника цивилног друштва - грађана, грађанских иницијатива, невладиних организација (Meško et al., 2013: 285). Стога се за ову разгранату мрежу провајдера безбедности и логику пружања урбане безбедности често користе термини попут нодални (*nodal*), плурални (*plural*) или полицентрични (*polycentric*). Упркос овим напорима и захтевима, аутори указују на чињеницу да је пружање безбедности на локалном нивоу и даље примарна одговорност државних актера (Meško & Lobnikar, 2005). Међу њима, локална власт заузима посебно место, о чему ће више речи бити у наставку текста.

Одређење локалне власти

Локална власт представља једног од главних актера друштвеног, политичког и економског живота у градовима. Стога не изненађује да је управо локална власт један од главних провајдера урбане безбедности. Локалну власт могу, у зависности од расподеле политичке власти и специфичности уређења правног поретка, представљати градоначелник, градска већа, скупштине и органи градских општина (председници општина, скупштине, већа и управа).

Иако се на међународном плану националне државе сматрају јединственом творевином, свака од њих садржи територијалне поделе између централних (националних), регионалних и локалних влада (периферних/провинцијских), што је пре свега условљено уставом регулисаним постојањем федералног или унитарног система власти (Heјvud, 2004: 303). У сваком систему постоји одређена територијална дистрибуција власти која је оквир за успостављање односа између центра и периферије. У већини земаља света широко је распрострањен тренд да се одговорности за кључне функције јавног сектора преносе са централне владе на субцентралне нивое власти. Тако децентрализација представља један од основних принципа развоја модерних држава.²

Локална власт се сматра универзалним нивоом власти, пошто се налази у федералним, конфедералним, па и унитарним системима. По свом основном значењу, локална власт је власт у одређеној области, на пример, у селу, граду, општини или округу (Vuјović, 2012), дакле власт која се врши у оквиру јединице локалне самоуправе. Погрешно је претпоставити, сматра Хејвуд, да уставно потчињавање локалне власти значи да је она политички безначајна. Сама чињеница да је општеприсутна показује да је административно неопходна и, зато што је људима „ближа“, прихватљивија. Уз то, изабрани локални политичари имају такав степен демократске легитимности који им даје могућност да прошире своја формална овлашћења и одговорности (Heјvud, 2004: 320).

Локална власт се уобичајено врши на простору јединице локалне самоуправе, а врло често са њом и изједначава. Локална самоуправа је саставни део савремених демократских политичких система. Могуће ју је одредити као „организацију локалног јавног живота уз помоћ низа органа који постоје на ниову заједнице, на чијем челу је локална власт“ (Batty & Hilton, 2003: 164). У том смислу локална власт представља сет формалних и неформалних правила, структура и процеса који одређују начине на који појединци и организације могу користити моћ да доносе одлуке које утичу на благостање на локалном нивоу (Bovaird & Loffier, 2002:16).

Локална власт и претње урбаној безбедности

Локална власт, у складу са својим овлашћењима и степеном моћи и аутономије којом располаже, може бити одговорна за реаговање на читав низ претњи иманентних урбаним срединама. При томе, то могу бити традиционал-

² Ендру Хејвуд (Andrew Heywood) наводи неколико разлога у прилог децентрализацији: а) партиципација (локална и регионална власт су делотворније од централне у пружању шансе грађанима да учествују у политичком животу локалне заједнице и тиме помажу стварање образованијих и обавештенијих грађана), б) отвореност (институције периферије су обично „ближе“ грађанима и осетљивије на њихове потребе), ц) легитимност (већа могућност да се одлуке донете на локалном нивоу прихвате као разумне, а самим тим и легитимне, а, насупрот томе, централна власт може да се чини далека и географски и политички), д) слободе (будући да власт обично квари, постоји опасност да је централизација претвори у тиранију против појединаца, док децентрализација штити слободу тако што дели власт и ствара мрежу контроле и равнотеже – локална тела контролишу владу, али се и међусобно надгледају) (Heјvud, 2004: 306-307).

не претње безбедности попут урбаног криминала, протеста и побуна, као и савремене претње попут реаговања на природне катастрофе или последице увођења савремених информационих и комуникационих технологија.

Имајући у виду да се значајан корпус академске литературе о урбаној безбедности тиче проблема криминала, локална власт се посматра као подједнако важан актер у области превенције криминала и унапређења безбедности у заједници као и полиција. Принципи доброг управљања градом налажу да локална власт и лидери морају бити одговорни за унапређење безбедности у урбаним срединама. Посматрајући промене локалне власти као провајдера безбедности које су се одиграле крајем 20. века у Европи, Северној Америци, Африци и Аустралији, могуће је сумирати неколико важних трендова (US Department of Justice, 2001: 18-19):

- Померање фокуса са превенције криминала на питања безбедности у заједници које се посматра као јавног добро.
- Развијење консензуса о потреби унапређења безбедности у заједници кроз утицај на социјалне и економске услове који подстичу криминал и виктимизацију.
- Промене перцепције јавности о примарној улози полиције за безбедност заједнице као и уважавање улоге локалне власти, заједнице и партнерства на свим нивоима.
- Препознавање кључне улоге локалних општинских лидера у овом процесу кроз организовање и подршку коалицијама локалних партнера за стварање здравих и безбедних заједница.

Обим и природа претњи на које локална власт реагује може се мењати током времена. Тако, начин на који су безбедносни проблеми препознати у званичним документима у великој мери одређује и позицију актера одговорних за њихово превенирање и реаговање. Модификовање одређења безбедности на локалном нивоу може бити један од основних разлога промене улоге градоначелника у управљању и унапређењу безбедности у граду (Prins, 2014). Можемо закључити да нове перспективе о безбедности утичу и на идентификоване проблеме, а самим тим и на позицију провајдера безбедности.

До промене у пружању урбане безбедности може доћи и услед проширивања листе проблема који се могу наћи на агенди провајдера безбедности у градовима. Тако је низ истраживања локалних планова и програма безбедности у градовима показало како се менаџмент урбане безбедности трансформисао под утицајем чланства у Европској унији, односно да су програми и стратегије ЕУ допринеле преобликовању политика урбане безбедности у државама чланицама (Virta, 2002, 2013a). Европска комисија била је важан актер промовисања хармонизације мера превенције криминала, активности полиције и политика безбедности, као и за формирање мониторинга развоја ових мера у државама чланицама (Crawford, 2009; Virta, 2013b). Европски модел је фокусиран ка унутрашњој безбедности и превенцији заједничких претњи (тероризма, организованог криминала, социјалног искључивања, илегалних миграција) (Virta, 2013a:343). Оно што је раније посматрано као питање националне безбедности данас је локализовано, и представља део агенде урбане безбедности.

Мере пружања безбедности у градовима које спроводи локална власт

Локалне власти имају надлежност у пословима који се надиректније тичу свакодневног живота у заједници. Углавном су то проблеми образовања, здравства, културе, спорта, комуналних услуга и инфраструктуре, саобраћаја, одржавања путева и зелених површина, снабдевање водом, струјом, запошљавања, очувања животне средине и сл. Неки градови имају велике и снажне владе које управљају већим делом урбаног подручја, док су други градови подељени на мања управна подручја са слабом локалном владом. Локална власт може бити, у зависности од случаја до случаја, одговорна за полицијски рад, јавни превоз, јавно образовање, одржавање стамбених простора, јавно здравље. У већини случајева, локална власт је одговорна за просторно планирање, које се тиче изградње различитих инфраструктурних објеката и њихове локације (попут водоводне или канализационе мреже), али и објеката од друштвеног или културног значаја, попут библиотека или јавних центара, као и зонирање и локацију стамбених објеката, пословних зграда и тржних центара. Уобичајено је одговорна за поштовање грађевинских, противпожарних и здравствених прописа, изградњу паркова и игралишта, и одржавање путева. Локална власт често преузима и додатне надлежности, било да су јој додељене од стране националне владе или услед притиска грађана (Whitzman, 2012: 113-4). Међутим, стварна моћ локалне власти, често је ограничена финансијским ресурсима и могућностима да доноси подзаконске акте мимо виших нивоа власти.

Проширивање овлашћења локалних власти у области пружања безбедности у градовима правдано је чињеницом, да локални проблеми захтевају локални одговор, и да су управо локалне власти највећи експерти за њихово решавање. Тако се локална власт посматра као предводник у остваривању безбедније градске средине, што подразумева холистички приступ у креирању политике урбане безбедности. Ова целовита политика обухвата читав низ активности (US Department of Justice, 2001: 18-19): а) идентификација и мобилизација кључних партнера које предводе градске (локалне) власти и укључивање локалних агенција, удружења грађана, полиције и правосуђа, као и приватног сектора; б) ригорозна процена безбедносних проблема и узрока виктимизације како би се успоставили приоритети и политике на основу консензуса свих укључених партнера; в) развој локалних акционих планова који ће подразумевати решавање узрока безбедносних проблема, не само њихових симптома; г) имплементација и евалуација дугорочних и краткорочних програма превенције који препознају социјално искључивање и сиромаштво, као и специфичне проблеме у појединачним подручјима; д) разумевање да су превентивни програми дугорочни процеси који подразумевају едукацију грађана о томе да је превенција саставни део активности локалне заједнице и локалне власти.

Када говоримо о сету мера које локална власт може предузети као реакцију на безбедносне проблеме у градовима морамо споменути и напоре

међународне заједнице у овој области. Препознајући важност унапређења безбедности и превенције криминала, Савет Европе је издао Европску урбану повељу (*European Urban Charter*, Council of Europe, 1992), у којој је истакнуто да ефикасна превенција криминала, између осталог, подразумева учешће свих чланова заједнице, као и да успешност политике урбане безбедности зависи од блиске сарадње полиције и локалне заједнице. Савет Европе је објавио још једну значајну публикацију – Превенција насиља – Водич за локалне власти (2002) – у којој се наглашава централна улога локалних власти у превенцији криминала и пружању безбедности грађанима. У том смислу локална власт се у остваривању безбедности у градовима може укључити кроз превенцију криминала, креирање социјалних политика, политика помоћи угроженим групама попут младих, мањина, жена, затим активности које се односе на безбедност у саобраћају, сарадњу са полицијом, правосуђем, приватним сектором, и подстицање партиципације грађана.

Постоје и ставови да државни актери, а међу њима и локална власт, имају све мањи значај у пружања безбедности у градовима. Државни актери (националне и локалне власти) само су један од многих актера у политичкој ацени. Ове тврдње критиковали су поједини истраживачи тврдећи да, упркос томе што су промене у расподели управљачких активности и моћи утицале на то да изгубе монопол у дефинисању друштвених интереса, вредности и имплементацији политика, државни субјекти и даље представљају јединствене актере у јавном животу, услед чињенице да располажу значајним ресурсима, као што су легитимитет и ауторитет који проистичу из закона, устава, опорезивања и могућности да примењују силу (van Kersbergen & van Waarden 2004:152; Норре, 2010). Упркос делимичном губитку директне контроле, државни актери и даље имају централну позицију услед ексклузивне моћи и ресурса (Rhodes, 1997; Peters & Pierre, 1998).

Промене у начину функционисања локалне власти које су се одиграле у Западној Европи довеле су до јачања локалних лидера (Borraz & John, 2004; Steyvers et al., 2008; Alonso & Mendieta, 2010). Како би формулисали и имплементирали јавне политике у савременим управљачким аранжманима, локалне власти морају сарађивати са осталим државним органима и агенцијама, али бити и активни партнери цивилном друштву (Alonso & Mendieta, 2010). Снажно локално лидерство један је од основних императива савременог управљања градом (Steyvers et al., 2008).

Обим и природа активности које предузимају локалне власти у области пружања безбедности могу бити врло различити у зависности од специфичног урбаног контекста и специфичних безбедносних претњи. Тренд је, међутим, да се опсег овлашћења овог провајдера урбане безбедности значајно проширио и да грађани очекују управо од локалних власти да реагују на безбедносне проблеме са којима се најнепосредније суочавају.

Специфичности локалне власти као провајдера безбедности у градовима

Обим овлашћења и надлежности које локална власт може применити као провајдер безбедности зависи не само од природе безбедносних претњи у граду и вредности које се угрожавају, већ и од фактора који се тичу њене унутрашње организације. Међу тим факторима можемо издвојити модел организације власти на локалном нивоу, постојећи облик система локалне самоуправе, као и однос са националном владом.

У оквиру јединице локалне самоуправе могу постојати различити аранжмани организације вршења власти. Полазећи од природе и врсте органа локалне власти, као и аранжмана који је успостављен између органа на локалном нивоу, уобичајено се разликују три модела организације власти у локалној самоуправи: 1) модел скупштина градоначелник; 2) комисијски модел; 3) модел градског менаџера (Ђорђевић, 2012: 73-75).

Модел скупштина-градоначелник има дугу традицију у европским државама и може се јавити у две варијанте. Према првој, предност има представничко тело које доноси одлуке којима се уређује живот у локалној заједници. (Слаб) Градоначелник, који се бира из састава скупштине, на челу је администрације и одговара за њену ефикасност и квалитет рада. Други облик, који је доминантан у САД, карактерише јак градоначелник кога грађани бирају непосредно на изборима и који је носилац извршне и управне функције. Комисијски модел подразумева постојање колективног органа који је носилац власти – комисија – и који представља и представничку и извршну власт. Модел градског менаџера настао је осамдесетих година прошлог века у САД. Овакав приступ највише резултата је дао у великим градовима, који имају развијену комуналне и остале делатности. Градски менаџер је образован стручњак у области локалне самоуправе, има широк опсег надлежности и слободу да бира своје сараднике, а са градоначелником и већем има партнерски однос.

За организацију власти у локалним самоуправама од велике је важности сет функција и надлежности којима располажу, систем финансирања и однос локалних и централних органа. У том смислу можемо говорити о систему локалне самоуправе (Маринковић, 1998). Постоји неколико основних критеријума за класификацију система локалне самоуправе: 1) број нивоа или степена локалне самоуправе (једностепена и вишестепена); 2) тип јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена (монотипска и политипска); 3) степен учешћа грађана у управљању локалним пословима (непосредна и представничка); 4) степен зависности локалне самоуправе од државе и њених органа (независна и подређена) (Милосављевић, 2009: 15-19).

Природа и обим овлашћења органа локалне власти у области урбане безбедности у великој мери зависи од правног регулисања ових политичких позиција (Devroe, 2013; Hoelscher & Nussio, 2016). Одговорност за безбедност у граду може бити у великој мери одређења уставним и законским решењима везаним за позицију локалних (градских, општинских) власти. Разлике у управљању безбедношћу произилазе из различитих државних уређења, што има

директне последице на то каква ће овлашћења локална власт имати у питањима од значаја за безбедност у граду. Осим тога, разлике у развоју и имплементацији политика безбедности произилазе и из начина избора градоначелника и градске власти, тј. да ли градоначелника поставља владајућа партија или се директно бира на изборима. Уколико градоначелник изгуби поверење (било владајуће партије, било грађана) може се десити да политике које је промовисао буду заборављене. Али градоначелник који ужива значајну подршку, може постати заштитно лице кампање која, уколико је довољно популарна, може да надживи појединачног градоначелника (Whitzman, 2012: 124).

Један од значајних чинилаца који утичу на обим овлашћења и положај локалне власти у савременом политичком животу, јесте однос са централним властима. Овај однос мора се процењивати у односу на неколико важних релација (Axford et al., 2002): да ли је систем федералан или унитаран; колико нивоа власти у држави постоји; какав је систем давања аутономних права локалној самоуправи; који је опсег услуга које пружа локална самоуправа и удео тих услуга у јавним расходима; какав је начин организације државне управе и постоји ли спојени систем са префектом који има овлашћења да надгледа рад локалних власти; како се финансира локална самоуправа (однос аутономних прихода и трансфера са националног нивоа); тип односа који постоји између националних и локалних политичара и администратора.

Завршне напомене

Савремени градови представљају подручја изузетне друштвене, политичке, економске и културне комплексности. Они чине доминанту форму насеља садашњице, а динамика живота у урбаним средина доминантно утиче на услове живота већине људске популације (Ђорђевић, Цигурски, 2019). За теоријску дискусију и истраживачку праксу у области урбане безбедности неопходно је расветлити све елементе овог сложеног феномена, као што су вредности које је неопходно заштитити на нивоу града, безбедносне претње које их угрожавају, као и безбедносне мере које се том приликом предузимају. Један од основних елемената урбане безбедности свакако представљају и провајдери безбедности, задужени за остваривање безбедности у граду и одговор на безбедносне претње. Одржавање реда и мира, превенција криминала, реаговање на елементарне непогоде као и остале озбиљне безбедносне проблеме, стога представља значајан задатак за све актере који функционишу у урбаном простору, а који у крајњем настоје да унапреде квалитет живота и благостање свих грађана.

Остваривање безбедности на нивоу града укључује бројне институције, организације, групе и појединце који делују у специфичном урбаном окружењу ради заштите виталних вредности. Без обзира на ову хетерогеност субјеката, знатан корпус академске литературе упућује нас на закључак да је један од кључних провајдера безбедности на нивоу града локална власт. Локална власт је ниво власти који функционише у готово свим типовима политичког уређења, те има готово универзални карактер. Представници локалне власти имају

активну улогу у готово свим областима градског живота, што значи да предузимају широк спектар активности у области безбедности, задужени су за заштиту виталних вредности, и реагују на читав низ безбедносних претњи. Упркос усложњавању послова управљања урбном безбедношћу и мрежи пожељних актера који би у овај процес требало да се укључе (полиција, локални савети за безбедност, менаџери безбедности, удружења грађана, школе, медији) резултати истраживачких студија показују да су државни актери, а пре свих локална власт, задржали примарну одговорност у решавању безбедносних проблема у градовима.

Улога, обим овлашћења и значај локалне власти као провајдера безбедности зависиће од бројних чинилаца. Пре свега логика пружања урбане безбедности зависи од карактеристика једног града, његове структуре, величине, изгледа, социо-демографских одлика, као и економског статуса. Структурални фактори, попут модела организације и расподеле власти, система локалне самоуправе, децентрализације, степена независности локалне од националне владе могу одредити односе моћи међу различитим провајдерима безбедности. Стога је очекивано пронаћи врло разнолике аранжмане безбедносне политике у различитим урбаним контекстима, што ће у крајњем утицати и на положај и значај локалне власти као провајдера урбане безбедности.

Литература:

1. Alexander, Catherine & Rachel Pain (2011): "Urban security: Whose security? Everyday responses to urban fears". In: Vania Ceccato (Ed.) *The urban fabric of crime and fear* (pp. 37-53). Springer, Dordrecht.
2. Alonso, Ángel Iglesias & Manuel Villoria Mendieta (2010): "Local Political Leadership in Urban Governance and Public Administration Modernization: The Role of the Mayor and Councillors in a Spanish Municipality (1979-2007)". *Lex Localis*, 8(2), 185- 201.
3. Axford, Barrie et al. (2002): *Увод у политологију*. Политичка култура, Загреб.
4. Batty, Clare & John Hilton (2003): "From command and control to self-confidence in government: meeting the challenge in Doncaster". *International Review of Administrative Sciences*, 69(2), 161-172.
5. Borraz, Olivier & Peter John (2004): "The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe". *International Journal of Urban and Regional Studies*, 28(1), 107-120.
6. Bovaird, Tony & Elke Löffler (2002): "Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'". *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9-24.
7. Council of Europe (1992): *European Urban Charter*. Council of Europe, Strasbourg.
8. Council of Europe (2002): *Council of Europe Urban Crime Prevention – A Guide for Local Authorities*. Council of Europe, Strasbourg.
9. Crawford, Adam (2009): *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Cullompton, Devon.
10. Devroe, Elke (2013): "Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands". *European journal of criminology*, 10(3), 314-325.
11. Ferretti, Fabio, Andrea Pozza & Anna Coluccia (2018): "Urban safety: A re-reading of the sense of unsafety through individual and ecological dimensions". *European Journal of Criminology*, 16(2), 188-209.

12. Hejvud, Endru (2004): *Politika*. CLIO, Beograd.
13. Hoelscher, Kristian & Enzo Nussio (2016): "Understanding unlikely successes in urban violence reduction". *Urban Studies*, 53(11), 2397-2416.
14. Hoppe, Robert (2010): *Governance of public problems*. The Policy Press, Bristol.
15. Lipovac, Milan (2014): "Konceptualna analiza bezbednosti". U: M. Lipovac i D. Živojnović (Ur.) *Međunarodna bezbednost: Teorijski pristupi* (str. 49-71). Inovacioni centar Fakulteta bezbednosti, Beograd, Akademska knjiga, Novi Sad.
16. Menichelli, Francesca (2015): "The national picture: The reconfiguration of sovereignty, the normalization of emergency and the rise to prominence of urban security in Italy". *European Journal of Criminology*, 12(3), 263-276.
17. Meško, Gorazd & Branko Lobnikar (2005): "The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety". *Policing: An international journal of police strategies & management*, 28(2), 353-373.
18. Meško, Gorazd, Bernarda Tominc & Andrej Sotlar (2013): "Urban security management in the capitals of the former Yugoslav republics". *European journal of criminology*, 10(3), 284-296.
19. Møller, Bjørn (2000): "National, societal and human security: A General Discussion with a Case Study from the Balkans". In: *First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions on What Agenda for Human Security in Twenty-First Century?* UNESCO, Paris, 27-28 November (pp. 1-30).
20. Németh, Jeremy (2010): "Security in public space: an empirical assessment of three US cities". *Environment and Planning a*, 42(10), 2487-2507.
21. Paraušić, Ana (2019): "Urban Security Providers: State, Non-state and Private Actors". In: International Academic Conference *Urban Security: Enhancing Security in an Urbanized World*, Ohrid, 4-6 September, Accepted for publishing.
22. Peters, B. Guy & John Pierre (1998): "Governance without government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, 223-243.
23. Prins, Ruth (2014): *Safety first: How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. P.O. Box, The Hague.
24. Recasens, Amadeu, et al. (2013): "Urban security in southern Europe". *European Journal of Criminology*, 10(3), 368-382.
25. Rhodes, Rod A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance and Reflexivity*. Open University Press, Buckingham / Philadelphia.
26. Sparks, Richard, Evi Girling & Ian Loader (2001): "Fear and everyday urban lives". *Urban Studies*, 38(1), 885-898.
27. Stenning, Philip (2009): "Governance and accountability in a plural policing environment— The story so far". *Policing - A Journal of Policy and Practice* 3(1), 22–33.
28. Steyvers, Kristof et al. (2008): "From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation". *Local Government Studies*, 34(2), 131- 146.
29. *The role of local government in community safety* (No. 2). (2001): Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance, Washington D.C.
30. Treu, Maria Cristina (2016): "Urban conditions impacting on the perception of security. A few Italian case studies". *City, Territory and Architecture*, 3(1), 19
31. Van Kersbergen, Kees. & Frans van Waarden (2004): "Governance as a bridge between disciplines: Cross - disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research*, 43, 147 - 71.
32. Virta, Sirpa (2002): "Local security management: Policing through networks". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(1), 190–200.

33. Virta, Sirpa (2013a): "Governing urban security in Finland: Towards the 'European model'." *European journal of criminology*, 10(3), 341-353.
34. Virta, Sirpa (2013b): "Finland". In: Nalla, Mahesh & Graeme Newman (Eds.) *Community Policing in Indigenous Communities*, (pp. 247–255). CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, FL.
35. Vujović, Sreten (2012): Lokalni, globalni, preduzetnički i socioekološki aspekti savremenog grada. *Sociologija/Sociology: Journal of Sociology, Social Psychology & Social Anthropology*, 54(1), 105-122.
36. Whitzman, Carolyn (2012): *The Handbook of Community Safety Gender and Violence Prevention: Practical Planning Tools*. Routledge, Abingdon.
37. Đorđević, Lj. Ivica i Ozren Džigurski (2019): „Koncept ljudske bezbednosti kao okvir za analizu stanja bezbednosti u gradovima“. *Kultura polisa*, XVI(39), 233-246.
38. Đorđević, Snežana (2012): *Renesansa lokalne vlasti, uporedni modeli*. Fakultet političkih nauka, Beograd.
39. Marinković, Radivoje (1998): *Lokalna samouprava, stare i nove nedoumice*. Institut za političke studije, Beograd.
40. Milosavljević, Bogoljub (2009): *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.
41. Paraušić, Ana i Milan, Lipovac (2019): "Karakteristike pretnji urbanoj bezbednosti". *Politička revija*, 2/2019, str. 255-277.

LOCAL GOVERNMENT'S ROLE IN THE URBAN SECURITY PROVISION

Summary: Under conditions of unprecedented urbanization on a global scale, cities are a peculiar social paradox. On the one hand, they are marked as cradles of civilization, progress and innovation, while on the other they represent places of serious security problems of today, such as crime, poverty, spatial segregation, environment degradation, etc. Therefore, interest in urban security, security at the city level, is the topic of the current debate among security researchers. This paper discusses one of the key elements of urban security - the provision of security, or local authority as an urban security provider. Local government is one of the main actors of social and political life in the cities, and it is not surprising that in the academic discussion on urban security management it is positioned as a key provider of security. A growing body of authority of local actors in the field of security rests on the assumption that they are familiar with the local context they manage, while citizens perceive them as the most immediate representatives of the government. In order to gain a comprehensive insight into the role of local government in providing security in cities, the paper primarily focuses on basic definitions and conceptualization of the urban security phenomenon. Then, some of the basic assumptions on providing urban security, as well as the types of security providers in cities are presented. In addition, some synthetic insights about the local government, the threats it can react to, and the security measures that it implements as an urban security provider are given. Finally, we will look at some of the specificities related to local government as security provider in the city.

Key words: local government, urban security, security provision, security provider, security threats, security measures