

Љубиша Деспотовић
Радивој Степанов
Нови Сад

UDK: 321.013
Прегледан научни рад
Примљен: 12. 05. 2004.

ТРАНЗИЦИОНИ ПРОЦЕСИ – ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ И БУДУЋИ УСТАВ СРБИЈЕ - Компаративна анализа пет уставних модела-

Рад представља компаративну анализу територијалне организације власти каква је дата у пет модела за уставно уређење Србије. Структуру рада чине следећа поглавља: Увод, Нацрт устава Краљевине Србије, Основна начела за нови устав РС – ДСС, Нацрт устава РС – ДС, Уставна решења за Србију – БЦЉП, Пројекат устава Републике Србије – Форум иурис, Закључак. У раду је анализа територијалне организације власти посматрана у оквирима текућих процеса транзиције и остваривања битних принципа цивилног друштва и цивилних аутономија.

Кључне речи: територијална организација власти, нови уставни модели, транзиција, политичке аутономије, цивилне аутономије.

Увод

Територијална организација власти, регионализација, децентрализација и аутономија обухватају и сажимају у себи сложену проблематику политичког и социјалног уређења државе и друштва. Према мишљењу неких аналитичара ово питање спада у *веома сложена уставна питања* око којих се вечито споре политички актери која су у стању да угрозе и само постизање конституционалног консензуса¹. На територијалној организацији власти, у нашим социјалним условима и историјским приликама преплићу се и прожимају прошлост и садашњост, традиционално и модерно, спонтанитет и институционализација, теорија и социјална пракса. На овом питању “укрштају” се путање финансијске и социјалне политике, толеранције и грађанске културе, остварених или потребујућих вредности, индивидуалних и колективних идентитета и очекивања.

Бројни и болни транзицијски процеси кроз које српско друштво и држава пролазе, ипак се највише фокусирају у *пољу концентрисане политичке моћи*, чији најрепрезентативнији израз представља проблем демократске конституционализације институција политичког и правног система власти (од којих је питање новог устава најважније) као и проблем изградње *цивилних аутономија* као једног од начина превладавања предмодерних облика политичког монопола.

¹ И. Вујачић: Територијална организација власти, *Призма*, јануар 2003, стр.37.

Управо је отуда, *територијална организација власти* добила важно место у свих *пет* модела новог устава Србије који су до сада понуђени јавности. То су: *Нацрт устава Краљевине Србије* – аутора проф. Павла Николића (2001г.), *Основна начела за нови Устав Републике Србије* – ДСС (21. јануар 2001), *Нацрт Устава Србије* – ДС (мај 2003), *Уставна решења за Србију и Југославију* – /предлози независне групе експерата/ БЦЉП (2001) и *Пројекат устава Републике Србије* – Форум Iuris (у даљем тексту ФИ) (2002).

Нацрт устава Краљевине Србије

"*Нацрт Устава Краљевине Србије* који се ставља на располагање јавности" – по речима њеног аутора П.Н. – "урађен је као Устав самосталне и суверене државе" (с. 8). У *Нацрту устава Краљевине Србије* (Основна начела) стоји да је "Србија наследна уставна парламентарна монархија са династијом Карађорђевић на трону" (чл. 3.). У следећој констатацији, /и нешто даље/ "зајамчена је аутономија области" (чл. 4., ст 2.) која не може "нарушавати суверена права Краљевине Србије" (чл. 188).

Области су *аутономне политичко – територијалне јединице* које представљају заједнице општина и грађана (чл. 189).

Нацрт устава КС прецизира следеће области: *Бачка, Банатска, Сремска, Београдска, Подрињско-посавска, Златиборска, Шумадисјка, Рашка, Подунавско-тимочка, Јужноморавска, Косовска и Метохијска област* (чл. 189.).

Све области имају својство правног лица, а "основни акт области је *обласни статут*" (чл. 191.). Областима је зајемчена финансијска аутономија у облику и границама утврђеним Уставом и законима (чл. 194.). Финансијска аутономија области обухвата утврђивање извора прихода, сопствених пореза, такса и приреза, располагање приходима од сопствене имовине и управљање обласном имовином (чл. 194.). Областима припада законом одређен проценат од појединих државних пореза као и део других државних прихода (чл.194., ст. 3.). "Завршни чин" финансијске аутономије испољава се у томе што "области имају свој буџет који усваја обласна скупштина" (чл. 195.).

Закључак је следећи:

- област *нема* никакву *законодавну* надлежност;
- она *нема* ни *судску* надлежност;
- надлежност области за "извршавање закона и других нормативних аката Краљевине Србије" постоји "када је на то овлашћена" (чл. 192.); извршна функција поверена је Савету области (чл. 200.) .

Основна начела за нови устав РС – ДСС

Територијална организација власти у *Основним начелима за нови Устав Републике Србије – ДСС*, у делу посвећеном регионалној проблематици, истиче неколико битних принципа:

- "територија Републике Србије се састоји од региона";
- "региони су аутономне територијалне заједнице чије се *образовање* уређује Уставом Републике Србије, а *границе* органским законом";
- региони имају *финансијску аутономију* зајамчену уставом;
- регионална аутономија је политички и правни инструмент значајне *децентрализације* Србије.²

Према правној и политичкој природи, региони су израз *двоструке* децентрализације: правне и политичке.

Правни израз регионалне аутономије такође је двојак. *Прво*, "региони имају *самосталан изворни делокруг* послова, што представља такав облик децентрализације који суштински чини аутономију".³ *Друго*, вршећи послове које им повери Република Србија из своје надлежности, региони непосредно учествују у вршењу дела послова који им је *поверила* државна власт.

Политички израз регионалне аутономије, судећи према пројекту Устава ДСС, такође је двојак. *Прво*, региони су директно представљени у републичком парламенту (Народној скупштини) у Већу региона и на тај начин партиципирају у централним државним пословима и у доношењу одлука од значаја за целу Републику Србију. Нарочито велику улогу имају у доношењу одлука у Народној скупштини које се тичу регионалне аутономије и самих грађана који живе у регионима. *Друго*, највиши правни акт региона је регионални статут који доноси једнодома регионална скупштина.

Надлежности региона према Уставу ДСС двојаког су карактера: *политичког* и *уставно-правног*.

Политички карактер указује да се "изворне надлежности региона одређују према мерилу области живота".⁴

Уставно-правни карактер надлежности полази од тога да је устав основни правни акт који уређује *изворне надлежности региона*. Изворне надлежности региона одређују се *позитивним набрајањем* тако да се оне разграничавају како од надлежности државе (Републике Србије) тако и од надлежности локалне самоуправе. У изворне надлежности спада доношење статута, доношење буџета и завршног рачуна региона, регулисање једног корпуса питања и послова од регионалног значаја и заштита права "припадника националних

² Демократска странка Србије: *Основна начела за нови Устав Републике Србије*, стр. 12-15.

³ Исто.

⁴ Исто.

мањина и њихових култура у мери у којој то није уређено законима Републике Србије". Регионима је остављено у надлежност да детаљније уреде оне друштвене односе у којима је Република Србија донела само основне законе ("оквирне законе") а "остатак метрије" који се мора кретати у границама основног закона "самостално уређују региони".⁵

Регионални органи су *регионална скупштина* и *регионална влада*.

Регионална скупштина је "највиши представнички орган региона и носилац регионалног законодавства", а регионална влада извршава регионалне прописе и оне државне прописе чије извршење је *поверено* региону.⁶

Заштита регионалне аутономије према Уставу ДСС је тројака.⁷

Мапа региона према Уставу ДСС показује да се Србија "састоји од пет региона, са *седиштима* у Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду и Ужицу. Шести регион, са седиштем у Приштини, вршиће своје надлежности после коначног уређења статуса Косова и Метохије".⁸ *Територија* сваког региона – према Уставу ДСС – уређује се органским законом, а *називе* региона, одређује регионална скупштина.

Следећи је закључак:

- уставни пројекат ДСС залаже се за симетричну регионализацију недефинисаних назива регија;
- регионализација иде "обрнутом" методологијом – од седишта према територијалном опсегу;
- законодавна аутономија региона сведена је на "регионално законодавство";
- извршна функција региона односи се на извршење регионалних прописа и извршење државних прописа које Република Србија повери региону;
- региони немају судску власт.

Нацрт Устава Србије – ДС

Територијална организација Републике Србије у *Нацрту Устава Србије – ДС* "обухвата аутономне покрајине, области, градове и општине" (чл. 133).⁹ У Републици Србији постоје две аутономне покрајине: АП Војводина и АП Косово и Метохија. Аутономне покрајине образоване су у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових

⁵ Исто, стр. 13.

⁶ Исто, стр. 14.

⁷ *Први* облик заштите представља *специфична врста уставне жалбе* која стоји на располагању регионима. *Други* облик заштите испољава се у праву регионалне скупштине да покрене *поступак за оцену уставности и законитости општинских аката* републичког нивоа, ако сматра да се њима повређују уставом зајамчени принципи уређења региона или њихова надлежност. *Трећи* облик заштите испољава се у праву региона да пред уставним судом покрену поступак за одлучивање *о сукобу надлежности* са републичким органима. Ибидем, стр. 15.

⁸ Исто, стр. 15.

⁹ *Нацрт Устава Србије*, Београд, Демократска странка, мај 2003.

подручја. У *Нацрту* се даље каже да се аутономне покрајине заснивају на уставу а остварују у оквиру устава и закона Републике Србије; територија аутономне покрајине утврђује се законом Републике Србије (чл. 145).¹⁰

Аутономна покрајина преко својих органа основним законом утврђује организацију својих институција у складу са Уставом и законом Републике Србије, образује органе и службе аутономне покрајине, доноси буџет и завршни рачун, извршава законе и опште акте Републике Србије чије извршење је поверено органима покрајине и обавља друге послове.

Следећи је закључак:

– *Нацрт Устава Србије* – ДС предвиђа симетричну аутономју за АП Војводину и АП Косово и Метохију у реално "несиметричним" државним приликама Србије; наиме, аутономна покрајина Косово и Метохија је под међународним протекторатом и има правни систем и све органе власти који функционишу независно од Републике Србије;

– у *Нацрту* се истовремено појављују као највиши акт аутономне покрајине и "статут покрајине" и "основни закон" што уноси правну конфузију;

– у надлежност аутономне покрајине спада тзв. "пренето законодавство" тако што "Народна Скупштина Републике Србије може овластити аутономну покрајину да у материји која спада у државну надлежност доноси законе у оквиру начела и основа утврђених републичким законима" (чл. 148);

– аутономне покрајине имају финансијску аутономију "у границама утврђеним Уставом и законима" тако што располажу приходима од сопствене имовине и утврђује сопствене порезе (чл. 151);

– аутономна покрајина има извршна овлашћења,

– аутономна покрајина нема судску власт;

– *Нацрт* је предвидео увођење неке врсте "принудне управе" и распуштање скупштине аутономне покрајине "у случају да аутономна покрајина не испуњава обавезе... или поступа на начин који тешко вређа општи интерес Републике Србије" (чл. 152).

Уставна решења за Србију – БЦЈП

Територијална организација власти према *Уставним решењима за Србију* – БЦЈП заснива се на "праву свих грађана Србије на демократску и децентрализовану државу, засновану на начелима регионализма, развијене локалне самоуправе и солидарности".¹¹ Цела територија Републике Србије организује се у "општине, округе, области и аутономне покрајине као заједнице територијалне самоуправе".¹²

¹⁰ Исто.

¹¹ Види: *Уставна решења за Србију и Југославију*, 2001, стр. 18, и 21.

¹² Исто, стр. 55.

Општа начела на којима се заснива територијална организација власти указују да:

- све заједнице територијалне самоуправе уживају аутономију у управљању пословима из своје надлежности;
- уживају финансијску аутономију у складу са Уставом и законом;
- расподела надлежности између заједница територијалне самоуправе је у складу са начелом супсидијарности;
- поред надлежности које су јој Уставом поверене, Република располаже и другим надлежностима, изузев оних које Устав јемчи аутономној покрајини, области, округу и општини;
- заједнице територијалне самоуправе истог нивоа могу да сарађују уз обавезу поштовања надлежности свих других заједница територијалне самоуправе;
- све заједнице територијалне самоуправе могу у оквиру своје надлежности да сарађују с одговарајућим територијалним заједницама страних држава уз обавезу поштовања територијалног интегритета и јединственог правног поретка Републике Србије;
- одлуке и други појединачни акти издати од стране органа заједнице територијалне самоуправе имају исто важење на територији целе државе.

Према Уставним решењима БЦЉП *цела територија* Србије се организује у *аутономне покрајине*. Аутономне покрајине су: *Београд, Војводина, Југозападна Србија, Југоисточна Србија, Шумадија-Подунавље и Косово и Метохија*. Имајући у виду посебну осетљивост овог питања, Уставна решења БЦЉП не дирају у територијалне границе постојећих аутономних покрајина – Војводине и Косова, али границе аутономних покрајина које треба да се конституишу оставља да одреди органски закон или уставни закон (како стоји у алтернативи овој уставној одредби).¹³

Аутономна покрајина у *Уставним решењима за Србију* дефинисана је као "заједница територијалне самоуправе у којој грађани непосредно или преко покрајинских органа обављају послове утврђене Уставом и Законом".¹⁴ Из овакве уставне поставке аутономне покрајине произилазе и њене надлежности. Оне се испољавају у доношењу конститутивног акта покрајине, уређењу покрајинских органа и служби, утврђивању прихода и расхода покрајине у покрајинском буџету и доношењу завршног рачуна, у надлежностима у области привреде, здравства, образовања, спорта, културе, па све до заштите припадника националних мањина или сарадње с другим аутономним покрајинама у Републици или сарадње са иностраним регијама у оквирима државне спољне политике.

¹³ Исто, стр. 57.

¹⁴ Исто, стр. 57.

Заступљеност покрајина у Сенату – дому републичког парламента који чине представници заједница територијалне самоуправе – је симетрична, тако што свака покрајина даје по 10 сенатора.

Следећи је закључак:

- наговештена асиметрија аутономних покрајина није изведена до краја;
- све покрајине су једнако заступљене у Сенату;
- не постоји заштита правног система у оквирима овлашћења аутономне покрајине.

Пројекат Устава Републике Србије – *Forum iuris*

Пројекат устава Републике Србије – FI територијалној организацији власти приступио је руководећи се првенствено принципом *супсидијерности*, *економске рационалности* и *консеквентне регионализације*.

Принцип *супсидијерности* или претпоставка надлежности значи да све оно што заиста може и хоће да "самостално (аутономно) обавља нижа и ужа једница не требе на себе да преузима виша и шира јединица власти".¹⁵ Принцип *економске рационалности* значи прихватање "предузетничке, /економске и финансијске/ одговорности за сопствену судбину од стране сваког нивоа власти и свих територијалних заједница".¹⁶ Принцип доследне *регионализације* значи да се само у "демократизованој и децентрализованој држави која укључује право на локалну самоуправу и аутономију"¹⁷ може наћи излаз из исцрпљујуће стеге аутократске власти и централизоване државе. Ваља имати у виду, да су се на мапи регионализованих европских држава нашле не само велике, него и мале земље, територијално сличне Србији. На пример: Белгија има 3 регије, 9 провинција и 596 комуна; Данска – 15 региона, 98 општина и 276 комуна; Шведска – 24 региона, 279 општина и 3 града; Холандија – 11 региона и 817 општина (комуна); Финска – 12 региона и 464 општине (коне); Норвешка -19 региона и 440 општине; Аустрија – 9 самосталних покрајина; Мађарска – 7 региона; итд.¹⁸

Уважавајући туђа позитивна искуства али не преузимајући неки конкретан регионални модел, те имајући у виду сопствена регионална наслеђа и савремене регионалне процесе, Форум Иурис је предложио асиметричан модел регионализације у Републици Србији као "сложеној децентрализованом

¹⁵ Види: И. Вујачић: Територијална организација власти, "Призма", Београд, јануар 2003, стр. 30-38.

¹⁶ Исто, стр. 32.- 33.

¹⁷ Forum iuris: *Пројекат устава Републике Србије*, Нови Сад, 2002, стр. 78.

¹⁸ Француска има 22 региона, 101 департман и 36.394 комуне; Шпанија има 17 региона, 50 провинција и 9.212 комуна; Италија – 20 региона, 2 провинције и 8.080 општина; Енглеска – 8 региона, 54 округа и 484 општине; Немачка има 16 лендера (тј. држава чланица федерације које су уствари микрорегије), 25 бецирка, 235 области и 8.426 општина итд.

држави".¹⁹ Тако, Републику Србију чине: *Аутономна покрајина Војводина, Аутономна покрајина Косово, Град Београд, аутономне територијалне заједнице и општине*. Поред Аутономне Покрајине Војводине и Косова, поред општина као територијалних јединица, на територији Републике се могу образовати једна или више *аутономних територијалних заједница* са истим или мањим овлашћењима које има аутономна покрајина. Основни услов је да одговарајуће подручје чини већи број територијално повезаних општина или да има најмање 1,5 милиона становника (НУТС – 2)²⁰, и да то подручје представља економску, историјску, социјалну, културну посебност и да се може самостално финансирати.

Пошто Република има две врсте *законодавних* надлежности: *потпуну* и *основну*, Аутономна Покрајина Војводина преко својих органа *непосредно* уређује односе које потпуно не уређује Република или их Република уређује основним законима. *Изворне надлежности* аутономних територијалних заједница утврђују се Уставом Републике и конститутивним актом аутономне територијалне заједнице.

Следећи је закључак:

- уставни пројекат ФИ залаже се за асиметричну регионализацију;
- аутономна покрајина има свој устав;
- АП Војводина има законодавну, извршну и судску власт;
- АП Војводина има сопствене изворе приходе и слободан приступ националном тржишту капитала и кредитима за капиталне инвестиције;
- аутономне територијалне заједнице имају право на међусобну сарадњу у националним и међународним оквирима;
- територија аутономне територијалне заједнице не може се мењати без сагласности њених грађана.

Закључак

Упоредна анализа наведених уставних пројеката на примеру територијалне организације власти пружа могућност за извођење неколико основних закључака:

1. Данашња Србија представља сложену слику етничких, верских, културних, економских, социјалних и регионалних разлика.

2. Уставно реструктурирање државе треба конципирати тако да сваки издвојени "подсистем" – аутономија, регија или општина има тачно утврђена права и обавезе. Тиме се постиже да држава преко устава одговара социјалној и политичкој реалности и да актуелни интересни конфликти не доводе у питање "државу као целину".

¹⁹ Forum iuris: *Пројекат устава Републике Србије*, Нови Сад, 2002, стр. 24.

²⁰ НУТС 1 има 4 – 5 милиона становника (односно карактер федералне јединице); НУТС 2 има 1 – 4 милиона (ту спада Војводина); НУТС 3 има 100.000 – 1 милион становника; НУТС 4 има 10.000 – 100.000 хиљада становника; НУТС 5 има испод 10.000 становника.

3. Легитимацијски принципи понуђених модела устава битно одређују степен територијалне или регионалне аутономије. Отуда је облик *административне децентрализације* у уставном пројекту проф. П. Николића, *стандардни* (класични) *облик регионалне децентрализације* код ДСС, умерени облик код БЦЈП или развијенији облик *консоцијативне децемократије* и *регионализације* код FI, који у овом последњем случају кореспондира семи федералној структури.²¹

4. Децентрализација власти је углавном заједничка за све ове уставне моделе. Међутим, распон децентрализације је прилично широк – од модела просте децентрализоване државе у предлогу проф. П. Николића, преко модела "сведене" регионалне државе у предлогу ДСС, преко модела регионализоване и делимично федерализоване државе у предлогу БЦЈП, па до наглашеног модела регионализоване и "семи федерализоване" државе у предлогу ФИ. Другим речима, у уставним пројектима проф. П. Николића и ДСС, децентрализација се углавном своди на преношење постојећег квантума државне власти и државних надлежности са централних на обласне или регионалне нивое власти. Насупрот овим моделима, уставни пројект БЦЈП "отворен" је према начелу супсидијарности али задржава претпоставку надлежности у корист Републике. Пројекат FI доследно изражава свој концепт о претпоставки надлежности у корист локалних заједница.

5. Асиметрична регионализација доследно је изведена само у уставном пројекту FI. Она има "у виду" постојање две постојеће аутономне покрајине: Војводине и Косова, града Београда и отвора уставну могућност за формирање и других аутономних територијалних заједница са истом или мањом надлежношћу.

6. У уставном пројекту БЦЈП је делимично, а у моделу FI потпуно је отворена могућност аутономним покрајинама и аутономним територијалним јединицама да донесу свој устав или конститутивни акт и успоставе пуну структуру својих надлежности путем законодавне, извршне и судске власти.

Транзициони процеси и на питању територијалне организације власти у Србији, исказују сву оштрину и тежину спорова који се воде у циљу њене потпуне демократске конституције. И својствено нашој политичкој традицији, опет се највећи део расположиве социјалне енергије усмерава у поље *институционалне политичке моћи*, запостављајући при том у великој мери *поље цивилних аутономија*. Остаје бојазан да ће *цивилно друштво* у Србији, као и до сада, остати неразвијено или заустављено у свом развоју, захваљујући нашој опседнутости тзв. великим питањима политике.

²¹ Види: И. Вујачић: Територијална организација власти, *Призма*, јануар 2003, стр. 3□.

ЛИТЕРАТУРА:

- Јовичић, Миодраг: *Устав регионалне државе уједињених српских земаља – организација власти* (Нацрт – са објашњенима и коментарима), Београд, 1996.
- Јовичић, Миодраг: *Регионална држава. Уставноправна студија*, Београд, 1996.
- Коштуница, Војислав: Да ли је Србији потребан нови устав, "Призма", Београд, јануар 2003, стр. 3-6.
- Нацрт Устава Србије*, Демократска странка, Београд, мај 2003.
- Нацрт Европске повеље о регионалној самоуправи*, (радни материјал)
- Николић, Павле: *Устав краљевине Србије /нацрт/*, Београд, 2001.
- Основна начела за нови Устав Републике Србије*, Београд, Демократска странка Србије, 21. јануар 2002.
- Пајванчић, Маријана: *Легитимацијски принципи и основна начела*, "Призма", Београд, јануар 2003, стр. 7- 20.
- Поповић, Славољуб: *Регионализација у свету и код нас*, Београд, 1983.
- Регионализација Србије* /Зоран Вацић, Бошко Мијатовић, Александар Симић, Зорица Радовић/, Београд, 2003.
- СРБИЈА држава региона*, саветовање у Новом Саду, 10. септембар 2000. године.
- Степанов, Радивој, Лазар, Жолт: Савремене концепције регионализма и проблем статуса Војводине, "Социолошки преглед", Београд, годиште 36, (јануар-јун 2002), бр. 1-2, стр. 129-145.
- Степанов, Радивој: О пројекту новог устава Србије, "Права човека", Београд, бр. 3-4, 2003, стр. 9-23.
- Стојановић, Радослав: Какав устав треба Србији. Децентрализација – услов демократије, "Политика", субота, 15. фебруар 2003, бр. 32069.
- Стојков, Борислав: *Друштвени и привредни значај регионализације Србије*, САНУ, Институт "Јован Цвијић", Београд, 1997, стр. 53-69.
- Вујачић, Илија: Територијална организација власти, "Призма", Београд, јануар 2003, стр.30-39
- Forum iuris: *Пројекат устава Републике Србије*, Нови Сад, 2002, стр. 110.

Ljubiša Despotović
Radivoj Stepanov

S u m m a r y

**TRANSITIONAL PROCESSES – TERRITORIAL ORGANIZATION OF
AUTHORITIES AND THE FUTURE CONSTITUTION OF SERBIA**
Comparative analysis of five constitutional models

In this paper the authors give a comparative analysis of territorial organization of authorities in five constitutional models for Serbia. The paper consists of the following chapters: Introduction, Outline of the Constitution of Kingdom of Serbia, Basic Principles of the New Constitution of Serbia – DSS, Outline of Constitution of Republic of Serbia – DS, Constitutional Solutions for Serbia – BCLJP, Project of Constitution of Republic of Serbia – Forum iuris, Conclusion. The analysis of territorial organization of authorities has been seen in the context of the processes of transition and achieving the important principles of civil society and civil autonomies.

Key words: territorial organization of authorities, new constitutional models, transition, political autonomies, civil autonomies.