

*Др Свешозар М. Чилић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Ciplic@pf.uns.ac.rs*

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ И МОДЕЛИ РЕГИОНАЛИЗМА НА ПОЈЕДИНИМ ПРИМЕРИМА¹

Сажетак: Након политичких промена које је су се догодиле 5. октобра 2002. године, поред избора нових избора на свим нивоима, истовремено је покренуто и извођење уставне реконструкције, односно измене уставног уређења Србије. Дилеме су се крећале од тога на који начин мењати и донети нови устав: да ли сазивањем уставојворне скупштине или поштовањем процедуре за промену устава оног који је важио тада и донео је 1990. године, па све до рефедерације односа са другом чланицом тада федералне државе – Црном Гором. Међутим највећи број идеја и спорних питања се уједно вертикалне организације власти у будућем уређењу Републике Србије. Овај рад је посвећен различитим идејама које су, кроз политичке, обухватне и заокружене моделе устава или пак предлоге, јавности понудиле поједине организације стручњака, одређене политичке странке као и поједини државни органи. Напомињемо да анализом нису обухваћени они предлози који су се заснивали само на начелима или на предлозима који су предлагали само делимична решења будућег уређења Републике Србије.

Кључне речи: територијална аутономија, покрајинска аутономија, модели децентрализације, политичка децентрализација, ограничење политичке власти, вертикална организација власти, уставно уређење децентрализације, организација органа децентрализације.

Србија у савременој уставно-правној истојници није имала много спорних уставноправних дилема или расправа. Односно, није постојао велики

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту: „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“, који се финансира средствима Правног факултета у Новом Саду, за 2014. годину.

број уставноправних питања око којих се водила подељена политичка расправа или расправа која је довела до политичких борби.

Модерна српска уставноправна историја и пракса су противречне. Уставно-правна историја је релативно кратка, али узимајући у обзир уставну праксу, свакако да се може закључити да је она богата. Од 1835 године када је донет први уставни текст па до данас, таквих текстова било је четрнаест. Много развијеније државе нису имале овако богату уставноправну продукцију. Донети устав значи утемељити државу и дати јој кров. Неке од њих су то чиниле само једном или не више од два три пута, а темеље су ојачавале, а кров поправљале. Србија је много пута своју уставну кућу из почетка градила. Од 1835 десило се то четрнаест пута. То на жалост не значи да је сваки наредни уставноправни поредак био бољи од претходног.

Основна питања која су и данас актуелна, са више или мање политичке страсти, јесу да ли Србија треба да буде монархија или република. Други од ових питања је да ли Србија треба да буде у већој или мањој мери децентрализована и ако је могуће направити усаглашен поредак прописа² Док је прво уставно-правно питање изгубило на снази и интересовању, друго питање, питање децентрализације Србије, и данас се расправља са великом политичком и правном страшћу и актуелно до данашњих дана. Толико да и данас дели уставну теорију. Поред наведеног као дилема и отворено је питање да ли вертикалну власт уредити на принципима деконцентрације или децентрализације, тако да држава остане унитарна а не постане формално или функционално федерална. Како наводи проф. Ратко Марковић, један инструмент је онај којим се обезбеђује и постиже потпуна подређеност нецентралних органа органима централне државне власти и ти ме се заправо чува, или пак постиже централистичко државно уређење једне унитарне државе, а такав инструмент се назива *декоцентрализација*³. Други инструмент помоћу којег се органима у вертикалној организацији власти, нецентралним органима оставља или даје одређен, односно извешан степен самосталности и „успоставља децентрализовано државно уређење је *децентрализација*⁴. Поред измешаног мишљења проф. Марковића, постоје и објашњења, која терминолошки не поклапају али заправо описују идентичан правни проблем . ветикалну организацију власти. Тако проф. Драган Стојановић пишући о територијалној аутономији наводи да је она потребна и да се одређује када на државној територији постоје одређене

² Др Слободан П. Орловић, Зборник радова Правног факултета у новом Саду, стр.261, 2/2014

³Ратко Марковић, Уставно право- седмаесто осавремењено и исправљено изздање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013. године стр. 399

⁴Нав. дело, стр 399.

политичке особености дела државне територије, као и да етимолошко по-реекло термина аутономија подразумева да „неки субјект или колективитет располаже правом да доноси властита правила, да је у извесној мери овлашћен на вршење законодавних послова“⁵

Питање децентрализације Републике Србије своју пртивречноост црпи свакако и из чињенице да се децентрализација често, или најчешће повезује са правом на самоопредељење, односно правом на сецесију. Децентрализација је схватана као покретање националног питања и као последица тога, као право на право на самоопредељење. Идеја децентрализације дуго времена била је повезана са положајем националних мањина или пак нација које су децентрализацију државе искористиле реализујући право на самоопредељење. Но у сваком случају, аутономија не негира државни суверенитет, односно саму државу, него је може ојачати тј. афирмисати не угрожавајући њену целину⁶.

Можемо рећи да овај тренд започет деведесетих година прошлог века заправо није имао изузетка. Користећи се овом чињеницом, многе су националне заједнице – националне мањине створиле своје државе, нарочито на тлу источне Европе.

Трауме која је Србија као политичка заједница доживела од оваквог поимања регионализма су дубоке, трајне и нису скорашње.

У последној деценији 20. века национално питање, а пре свега питање националних држава било је актуелно и можда значајније од осталих. Истина, оно се повезивало са декоратијом и демократским поретком. Наиме важила је претпоставка да сама чињеница да неко поставља питање о самоопредељењу и отцепљењу јесте демократско питање. Истовремено постојала је претпоставка да онај ко такво питање постави заправо има намеру да изгради демократски поредак.

Заборавило се при том да програми националног окупљања имају, заправо, као последицу промену државних граница⁷.

Била су уочена два модела. Један је мањинска борба против репресије и ауторитарне природе политичког поретка, док се други односио на борбу за превазилажење мањинске неравноправности насупрот национализму већинског народа. Наравно да при томе, на крају 20. века није никакву улогу имала чињеница да би мањински народи у својој „еманципацији“ са собом „однели“ и део државне територије. Уочено је такође да поред тога што су мањинске заједнице биле деценијама имуне на асимилацију,

⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, Књига II, SVEN, Ниш, 2009. Године, стр.423.

⁶ Др Слободан П Орловић, Нав. дело, стр 262.

⁷ Миленко Марковић, „Самоопредељење између аутономије и отцепљења, Хелсиншки одбор за људска права стр. 9, Београд 1998 године.

оне су истовремено показивале и бориле се за два политичка циља. Један је био да им се признају грађанска прва, а такав циљ их је уједињавао са припадницима већинских народа. Други циљ односио се на захтев да им се признају мањинска права. Како индивидуална тако и колективна⁸. Сваки од ових захтева темељио се најпре на децентрализацији, односно на праву на политичку аутономију, из које би, касније било изведено право на самоопредељење.

Право на самоопредељење и његова реализација потичу отуда што се стварају етнички сукоби којима је повод етничка дискриминација. Постојало је дубоко укорењено уверење, да ће нова држава, коју националне мањине створе сецесијом, боље одговорити на економска и политичка питања. Као пример тога наводио се случај одвајања Норвешке и Шведске 1905. Године. Но, овакав резон није потпуно исправан. На једној страни налази се чињеница да захтеви за самоопредељење кроз децентрализацију могу имати овакве ефекте, али са друге стране, истовремено у источној Европи, и када би дошло до децентрализације која би кулминирала самоопредељењем, економске и политичке слободе не морају бити подразумеване нити гарантоване.

Присталице самоопредељења су се надовезале на класичну либералну теорију која у себи може да повеже принцип индивидуалне слободе, дакле принцип грађанске слободе са принципом вишенационалног друштва. Пошто су ове две идеје ипак противречне, јер једна другу искључују по свом бићу, решење за етничке конфликте је тражено у „различитим облицима аутономија, кантонима, и федеративним уређеним државама, у новије време и у „Европи регија“⁹.

У Србији је, током њеног уставно-правног развоја питање децентрализација, односно било ког облика децентрализација постављано као политичко питање, које је доводило до трауматичних последица. Најјасније о томе говоре примери видовданског устава као и Устава Краљевине Југославије, када се водила политичка бораба око федерализације или пак некаквог облика или нивоа децентрализације. На крају, али сувише касно, основане су бановине које су требале да надоместе федеративно уређење Краљевине. Након Другог светског рата, Србија је била део федералне државе, да би током развоја, федерација, од устава из 1963. године, преко уставних амандана који су наредних година доношени и закључно са Уставом из 1974. године федерализовала и саму Србију.

⁸ Како наводи М. Марковић: „Ти захтеви се крећу у распону од класичних мањинских права, различитих видова локалне самоуправе (Велс и Шкотска у Великој Британији), до федералног статуса (Валонци и Фланци у Белгији) па и сецесије (Баскија у Шпанији, Северна Ирска у Великој Британији, Квебек у Канади): ...

⁹ М. Марковић, *ибид*, стр.18

1990. године донет је устав који је клатно једног екстремног решења из 1974. године требао да уравни тежи и да Србију организује као децентрализовану државу у којој се децентрализација неће односити само на националне мањине, него ће она имати функцију у структури вертикалне организације државне власти. Одредбе поменутог Устава јесу нормативно уравни тежиле овакав приступ, али се у пракси, односно поступању или понашању покрајинских органа, изродила појава да се сами покрајински органи уздржавају од обављања својих надлежности¹⁰.

СТАВОВИ О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈИ СРБИЈЕ НАКОН 5.ОКТОБРА 2000. ГОДИНЕ

Политичка промена која је наступила након 5. октобра 2000.године отворила је основно питање: доношење новог устава, а у овом случају реконституционализације Србије, свакако да је било међу најважнијим питањима и начин и модел децентрализације Србије. Отуда се појавио низ предлога за нови устав Србије, које су израђивали и нудили како стручњаци тако и политичке странке.

Стручњаци окупљени око експертске организације Београдски центар за људска права предложили су целовити пројекат устава Републике Србије¹¹, а у другој глави нормирали су и територијалну организацију власти. Из самог наслова може се закључити да је став о децентрализацији, искључиво размишљање о територијалној али не и политичкој децентрализацији. Међутим, када се анализирају предложене норме, уочава се да је заправо реч о ономе што српска уставна правна теорија деценијама није успела да разликује: територијалну од политичке децентрализације. Заправо, саме одредбе ове друге главе предлога (исправније је рећи модела Устава, пошто није реч о овлашћеном предлагачу за доношење или промену устава), садржи у себи норме које дефинишу политичку, а не само територијалну децентрализацију. Код општих начела предвиђено је да Србију чине општине, окрузи, области и аутономне покрајине као заједнице територијалне самоуправе. Надаље све заједнице територијалне самоуправе

¹⁰ Вероватно да је најсликовитији пример ове констатације чињеница да су органи АП Војводине у периоду од доношења Устава из 1990. године па све до периода након 5.октобра 2000. године, односно доношења тзв. Омнибус закона, имали мање од 10 заседања и објавили мање од десет бројева службеног листа. Ово се првенствено односи на Скупштину АП Војводине, али и на тадашње Извршно Веће АП Војводине, који су се заправо определили да не обављају уставне надлежности у пуном капацитету, него у далеко мањој мери.

¹¹ Предлози за нови устав Републике Србије, Friedrich Ebert Stiftung, стр. 44-45, Београд 2004.године.

уживају аутономију у управљању пословима који су у њиховој надлежности. Тако су сви нивои децентрализације дефинисани као *заједнице територијалне самоуправе*. Отворено је наравно остало питање на који начин општине могу бити заједнице територијалне самоуправе, када су оне основни вид децентрализације? Другим речима, ко се то удружује у општине, како би и оне, по самим наводима аутора биле заједнице територијалне самоуправе?

Када је реч о расподели надлежности утврђен је критеријум, према коме се надлежности између заједница територијалне самоуправе утврђују уставом у складу са начелом супсидијарности. Такође, дефинисано је да се Републици Србији надлежности изричито *поверљавају* што подразумева да су аутори заузели став да изворне надлежности припадају најнижем нивоу власти, и да је државна власт „добила“, односно, да јој је поверено да обавља оне послове који зависе од одлуке нижих нивоа власти.

Поред норми о сарадњи са одговарајућим територијалним заједницама других држава, овај модел устава садржи и норме које заслужују нарочиту пажњу. Наиме, утврђује се уставна обавеза, односно уставна гаранција да Република Србија *гарантује ефективну примену јединствене правне поредак*, а следствено томе, да сви грађани Републике Србије имају иста права и обавезе на било којем делу Републике Србије. Оваква гаранција недостаје садашњем Уставу Републике Србије. Наиме у члану 12. важећег Устава нормирано је да сви грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Такође, одређена је и сврха оваквих политичких заједница: оне служе за ограничење политичке власти. Пошто је уставотворац навео да су ово права свих грађана Србије, недостајала је и клаузула, односно норма која гарантује да ће ово право, грађанима бити и обезбеђено, тј. да ће уживање овог права бити несметано спровођено. Такве гаранције у постојећем Уставу нема и због тога једни грађани ово право конзумирају, док, већина грађана Републике Србије није у прилици да се користи овим уставно гарантованим правом.

Другачија би ситуација била да постоје гарантне норме које обавезују државу, како је у поменутом моделу описано, путем којих би сви грађани били у прилици да уживају уставом гарантована права.

Код аутора наведеног предлога учињена је велика грешка. Предвиђено је наиме да, одлуке, исправе и други појединачни акти који су издати од стране органа заједница територијалне самоуправе имају исто важење (вероватно исту правну снагу) на целој територији Републике. Претпостављамо да се ради о очигледној али ненамерној грешци, јер оваква норма значила би нпр. да у једној општини можете затражити издавање грађевинске дозволе за парцелу која се налази у другој општини¹².

¹² Сличан пример омашке, била би и могућност да у једној општини затражите издавање јавног простора који се не налази у другој заједници општина. Онда би

Аутори поменутог модела устава Републике Србије у члану¹³ који носи назив *Заједнице територијалне самоуправе* одређују и дефинишу облике вертикалне организације власти. Такко је општина одређена као најмања *заједница територијалне самоуправе* (у којој грађани непосредно или преко општинских органа) обављају послове који су изворни (утврђени уставом и законом) као и оне које на општину пренесе аутономна покрајина, област или округ. У овом члану се види да аутори нису док краја разумели принцип супсидијарности од кога су кренули као основног начела, и потпуно супротно сврси и логици принципа супсидијарности, одређују овакву групу надлежности.

Истовремено, није утврђено чега или кога је општина заједница обављати преко општинских органа. Грађани свакако преко општинских органа управе, који нису представнички органи не могу обављати надлежности општине. Очигледно је да недостаје одредба да се то може чинити преко непосредно изабраних представника, оборника, односно преко општинске скупштине. Наравно у овом предлогу недостају и одредбе које би предвиделе и евентуално постојање градова, као и посебног статуса главног града Републике Србије.

Док за општине нису одређени критеријуми на основу којих би могл да утврдимо шта су општине (као и чега и кога је општина заједница – можда заједница месних заједница?), за округе је утврђен критеријум да га образују најмање три општине које имају мање 5.000 становника и највише 50.000 становника. Истовремено предвиђена је и клаузула која је противречна претходним одредбама: ако број становника у округу пређе 50.000, округ се мора организовати као област, дакле као виши ниво децентрализације. И као уз пут, тек овде се помиње и град, сасвим споредно и непрецизно, можда је прецизније рећи неразумљиво, када се каже да округ, изузетно, у оквиру градског подручја може имати више од 50.000 становника. Градско подручје иначе овим предлогом није предвиђено ни нормирано као део вертикалне организације власти. Идентична грешка као и код општине учињена је навођењем да грађани преко органа округа остварују своје надлежности.

Оваква одредба потврда је дубоког неразумевања појмова. Грађани могу обављати посредно или непосредно надлежности општине или округа. Ако то чине посредно, онда су у питању органи које су грађани бирали. Осим избора представничког тела, грађани не учествују у изборима других

појединачни акт о заузимању јавног простора у Београду могао да буде донешен и у Лесковцу, Суботици, Новом Саду, при чему би органи београдске локалне заједнице морали да поштују овакве појединачне правне акте!

¹³ Иначе ни један од чланова овог предлога није нумерисан, већ је именован.

органа, а посебно не у избору органа управе, независно од тога да ли је реч о државној, општинској, окружнској или покрајинској управи. На лица која су у органима управе запослени, грађани немају и не могу имати било какав утицај, јер се лица запослена у управи не бирају него запошљавају, а ако је рећ о руководиоцима ових органа, онда се именују.

Имајући у виду дугогодишњу праксу територијалне организације, Републике Србије, као и принципе деконцентрације и децентрализације, аутори су, чини се веома неопрезно, округе предвидели као јединице децентрализације. До тада, а и сада су окрузи били облик децентрације државних органа управе. Округ је био и остао назив и облик за измештено, деташирано обављање послова државне управе на читавој државној територији. Овај појам односи се искључиво на послове државне управе и положај округа је морао бити дефинисан на посебан начин. Другим речима, није се смело дозволити да један појам, који по себи у српској уставно-правној традицији носи и има одређену садржину, наједном постане део вертикалне организације власти, која подразумева и политичку децентрализацију.

Након округа, као следећи и виши ниво децентрализације предвиђена је област као и критеријум на основу кога се област организује: најмање седам општина мора да чини ову заједницу, при чему овакве општине морају имати најмање 51.000 становника у тренутку стварања, односно, образовања области. Као и у претходним случајевима учињена је идентична грешка према којој становници области обављају надлежности непосредно или преко обласних органа.

На краји, највиши ниво децентрализације, одмах испод нивоа државне, односно републичке, власти су аутономне покрајине. И аутономне покрајине су дефинисане као заједнице територијалних самоуправа али није одређено да ли територијалне самоуправе могу да избегну удруживање у претходне, ниже нивое децентрализације и да ли непосредно могу да се удруже у аутономну покрајину? Поменути предлог су и именоване аутономне покрајине, као што је и наведен њихов број.

Овај предлог је посебан по томе што је одредио пет нивоа вертикалне организације власти (укључујући и ниво државне власти), али је остао недоречен и нејасан у оним деловима који се односе на међудобне односе ових вертикалних нивоа организације. Са једне стране, предлогом су одређени јасни критеријуми, као и обавезе државних органа да формирају облике и нивое децентрализације, али са друге стране, није нормирано шта из чега произлази.

Овај је модел пример добронамерног покушаја да се власт у Републици Србији децентрализује и да на такав начин буде ограничена, али је истовремено и пример, непрецизног, нејасног, нормирања, као и доказ да

се о вертикалној организацији власти у српској конституционалној теорији недовољно писало и расправљало¹⁴.

Наредни пример је такозавани професорски нацрт који потиче од проф. др Павла Николића – Устав Краљевине Срвије. У предлогу се одређују *обласне аутономије као облици јединица територијалне децентрализације. Предлоом се предвиђа да се зајемчује обласна аутономија*. Обласна аутономија се на уставу заснива, наводи проф. Николић, остварује се у оквиру устава те аутономне области не могу нарушавати суверена права Краљевине Србије. Аутономне области, другим речима не могу, на основу овог првог члана имати овлашћења која може имати суверена држава¹⁵.

У наредном члану аутономне области су дефинисане као политичко-територијалне заједнице, које представљају заједницу општина и грађана. Аутономне области заправо су заједнице двоструког карактера: заједнице општина, али и заједнице грађана. Нацртом је и предвиђено које области постоје: Бачка, Банатска, Сремска, Београдска, Подрињско-посавска, Златиборска, Шумадијска, Рашка, Подунавско–тимочка, Јужноморавска, Косовска и Метохијска област.

Њихове границе одређују се законом који се доноси по посебној процедури: већином од укупног броја посланика. Ако се икаква иницијатива или мишљење које потичу од заинтересованих области или општина појави пред народном скупштином, она је дужна да их разматра. Имајући у виду наведено, очигледно је да се мислило о промени граница аутономних области и преласку једне општине у другу аутономну област.

Истина, не може се из нацрта утврдити да ли је оснивање аутономних области обавезно. Њихово оснивање устав гарантује, али не као обавезно. Аутономне области јесу део територијалног уређења али оне не припадају грађанима него територијалној организацији. Аутономне области имају својство правог лица и основни правни акт ове јединице територијалне децентрализације јесте статут. Њега доноси обласна скупштина апсолутном већином своих чланова (одосносно од укупног број чланова). Али се предвиђа услов, да статут аутономних области могу да ступе на снагу ако их је потврдила Народна скупштина апсолутним гласовима посланика. Овакво решење, преузето је и у данашњем уставу, где се статут Аутономних покрајина доноси (пре свега Аутономне покрајине Војводине) сагласношћу воља две скупштине: Скупштине СП Војводине и Народне скуп-

¹⁴ У анализи овог предлога нисмо улазили у нормативне и материјалне надлежности, пошто је сврха овог рада да се обухвате идеје о вертикалној организацији власти у Републици Србији.

¹⁵ Члан 188, Предлози за нови Устав Србије – Нацрт Устава Краљевине Србије, проф. др Павле Николић, ПРЕДЛОЗИ ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ, Београд 2004. Friedrich Ebert Stiftung, стр. 88-91.

штине Републике Србије. Оваква потврда у нацрту нема само декларативну природу, него она има и утврђујући карактер. Без потврде Народне Скупштине Републике Србије нема ни Статута АП Војводне.

Нацртом је предвиђено да се државни, односно републички послови могу преноси и на аутоомне области, али оно што је новина представља право аутономних области да утврђују сопствене порезе. Нису то једини извори финансирања, пошто је предвиђено да области могу утврђивати и таксе, прирезе као и приходе од сопствене имовине.

Овај нацрт проф. Николића одредио је, или боље рећено предвидео је и да аутономним областима припада проценат од појединих државних пореза како и други део државних прихода. Испоставило се да аутономне области могу уводити, односно расписивати порезе, сопствене, независне од државе, као и да поједини државни порези, односно они које држава разрезује, могу, истина по вољи државе, припадати аутономним областима.

Предвиђено је и правило да аутономна област има својство правног лица, али за разлику од садашњег устава, овим нацртом, није им остављено правно на саорганизовање. Нацртом је напротив одређена организација аутономних области (јединица територијалне аутономије) па су предвиђени: скупштина области; савет области и обласни органи управе. За питања која су од интереса за дотичну област могуће је да одлучују грађани и то на неосредан начин, путем референдума и националне иницијативе.

Не само да је нацртом устава утврђена организација него је њиме утврђена и структура органа. Тако се Скупштина области дефинише ко једнодомно тело, на основу једнаког и тајног гласања на основу пропорционалног изборног система (сразмерног представљања). Предвиђен је и рок трајања мандата као и неспојивости. Наиме, мандат посланика траје четири године, а неспојивости се односе на чињеницу да посланици Народне скупштине не могу истовремено бити и чланови општинских скупштина, нити чланови савета на области односно функционери државних органа Краљевине Србије¹⁶. Предвиђено је да постоји и председник аутономне области који се не бира непосредно, него га бира скупштина области из редова својих чланова. Он је за свој рад одговоран скупштини која га је и бирала.

Поред председника предвиђено је и постојање органа извршне власти, који је назван Савет области. За њихов избор нормиран је као класичан парламентарни систем пошто председника и чланове савета аутономних области бира и разрешава скупштина области. Одговорност чланова извршне власти може бити индивидуална и солидарна. Тиме се употпуњује парламентарни положај извршног органа.

¹⁶ Мисли се на друге државне органе.

Проф. Николић у свом нацрту устава предвидео је и заштиту статуса аутономне области. Ова заштита је дефинисана као уставно судска, судска као и свака друга¹⁷. Одређено је и ко је овлашћени предлагач за покретање оцене уставности пред Уставним судом, а у име аутономних области (скупштина и председник области), под условом да се сматрају да је поменим актима нарушена позиција аутономне области¹⁸.

Остаје, међутим, нејасно, шта је у истом члану нацрта, аутор подразумевао када је предвидео, да Скупштина области, председник области као и савет могу да покрену пред Управним судом оцену законитости управних аката државних органа и организација која врше јавна овлашћења којијма се нарушава аутономија. Такође, овакво овлашћење предвиђено је и за покретање поступка пред рачунским судом и пред свим редовним судовима ради заштите аутономије и права аутономних области. Наравно да се отвара питање, како једна јединица територијалне децентрализације може да покрене поступак (нпр. пред управним судом) пред ком се решава спор у појединачним стварима и у конкретној ситуацији. За овакав спор потребна су два физичка лица, а правно-политичко лице каква је аутономна област по дефиницији управног спора не би могла да буде странка у поступку када су у спору два политичко-правна лица (држава и аутономна област). Иста примедба се односи и на заштиту пред редовним судовима, пошто и они решавају спорове о правима између правних лица.

Нормативна делатност аутономних области дефинисана је такође, одредбама које одређују да скупштина области доноси статут (одлуке и друге правне акте). Важно је у овом нацрту да је одређена сврха због којих се побројани акти доносе: ради регулисања најважнијих питања и односа у области. Доноси се такође и буџет области и завршни рачун. Такође, обављајући нормативну функцију, аутономна област доноси планске акте, као и појединачне акте којима врши (обавља) избор и именовање органа у областима као и њихово разрешење. Нормативним општим актима расписују се референдуми као што се врше и остали услови који спадају у надлежност аутономне области.

Нормативна контрола аката аутономне области, као и сви други акти подлежу контроли уставности. Због тога у нацрту је предвиђено да и државни органи имају право да пред Уставним судом покрену поступак за оцену уставности и законитости статута и других аката које доносе аутономне области.

¹⁷ Истина, није јасно како један део територије може уживати судску заштиту, пошто судови решавају спорове између појединаца. Такође остаје неразјашњено шта се подразумева под ... сваком другом заштитом. Међутим идеја проф. Николића о уставној судској заштити је прихваћена практично у данашњем уставу.

¹⁸ Готово истоветно решење постоји и у данашњем Уставу Републике Србије.

Напокон, нацртом је предвишена норма која у данашњем уставу постоји у односу на органе локалне самоуправе. У складу са идејом да је вертикална као и хоризонтална власт део државне власти, проф. Николић је предвидео и нормирао ситуацију када органи аутономне области не функционишу на начин и у складу како су то предвидели Устав и закон. Тада два најважнија државна органа (Народна скупштина на предлог Министарског савета) може да распусти скупштину аутономне области или да опозове њеног председника, а да Министарски савет разреши савет области са функције. Предвиђено је да се Народна скупштина области мора изабрати у року од два месеца, а други органи (председник области и савет области) у року од наредних тридесет дана (претпоставља се од конституисања скупштине аутономне области).

Напокон, на самом крају овог дела, одређен је и критеријум који одређује, односно, решава ситуацију негативног сукоба надлежности, односно, ситуацију када и ако органи аутономних области не функционишу. Народна скупштина, као и Министарски савет, односно миснистар, власни су да могу донети одговарајуће акте или предузети одговарајуће мере чије је трајање ограничено све до момента док надлежни органи аутономних области не донесу акте за које су надлежни односно, док не предузму мере из круга радњи за које су надлежни.

Стручна група окупљена око организације Forum iuris начинила је предлог сложене децентрализације у организационом и функционалном значењу. Овај модел устава Републике Србије често се по својим процедурама и организацији приближава федералном уређењу.

Ова констатација почиње и темељи се на 4. члану који носи назив Начела на којима почива заједница. Другим речима, Србија је најпре заједница, а самим чланом дефинише се кога је и чега је она заједница. Прво начело је људско достојанство и оно је неповредиво. Други став предлога дефинише, односно, гарантује да се неповредивост људског достојанства гарантује каталогом људских права, потом, уставним гаранцијама националне равносправности, као и гаранцијама индивидуалне и групне аутономије, неутралношћу секуларне државе те доследом афирмацијом људских права, тржишне економије и социјалне правде.

Независно од тога ко је учествовао у писању овог предлога остаје нејасно како једна од гаранција може бити универзални каталог људских права, пошто је реч о пуком набрајању права која поседују грађани држава које су потписале одређена међународна документа. Исправна норма би гласила да устав гарантује права која је преузела из међународних документа које је узаконила, односно уписала у устав.

Наравно да је за тему овог рада најважније питање индивидуалне и групне аутономије. Индивидуална аутономија означавала би појам који се

у српској уставноправној теорији назива персонална аутономија¹⁹, али остаје у поменутом члану недоумица која би обележавала појам „колективне аутономије“. Није у овим одредбама дефинисан појам колективитета који ужива, односно на кога се ова врста аутономије односи. Колективитети се могу односити на грађане, али такође и на националне мањине. Ни ови предлагачи се нису усудили да дефинишу колективитет односно да га „рационализују“.

Када је реч о политичкој децентрализацији, аутори окупљени око *Forum iuris*-а дефинисали су у члану 16²⁰ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈУ КАО ПОЛИТИЧКО ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ. Најпре, грађани и грађанке, како је одређено, имају прво на самоуправу. Појам самоуправе не подразумева некакву сложену организацију. Заправо се он односи на самоуправу која се тиче локане самоуправе.

Међутим већ у наредном ставу следи преокрет: Србија је дефинисана као *сложена деценијализована држава* која је састављена од територијалних заједница попут општина, АП Војводине, АП Косово и Метохија²¹ и Града Београда.

Иако је и даље остало нејасно како општина може бити заједница, односно, каквих субјеката и којих субјеката је општина заједница, аутори се нису потрудили да ово питање разјасне. Истовремено остаје отворено и питање (у данашње време помало и превазиђено) како се као конститутивни део Републике Србије, АП Косово и Метохија може сматрати ако постоји велики број међународних докумената који оспоравају овакву организацију.

Аутори уводе и нови појам јединице вертикалне територијалне децентрализације, наводећи да поред поменутих покрајина могу да се образују аутономне територијалне заједнице (што је нови појам) под условима и поступку који је прописао устав.

Положај територијалних заједница почива на принципима политичке, правне, економске и културне аутономије. Ова аутономија почива на принципима њихове посебности, и у складу са предлогом Устава. Док би политичку аутономију могли превести у правне оквире, остаје нејасно шта је правна аутономија, да ли она подразумева нпр. право на самоорганизовање, или пак сажима у себи и доношење одређених правних аката који би били аутономни од правних аката државе.

¹⁹ Проф. др Ратко Марковић, Уставно прво и политичке институције...

²⁰ ПРИЛОЗИ ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ, БЕОГРАД 2003 фес

²¹ У фусноти је прдвишено да се за Косово примењује резолуција савет безбедности Уједињених нација број 1244, као и споразум у Рабмујеу(анекс 1. Тачка 1, алинеја 5 и анекс 2, тачка 8 резолуције 1244), а затим и Кумановски споразум и Уставни оквир за привремену самоуправу од 15. маја 2001 године.

Финансијски и имовински део аутономних заједница је прецизније регулисан. Наиме предложено је да се свим облицима територијалних заједница гарантује право на имовину и сопствене изворе прихода као и право на слободно располагање приходима у оквиру надлежности које су утврђене уставом. Једно од ових решења је прихваћено у садашњем уставноправном поретку Србије, који се односи на јавну својину (односно како су аутори навели право на сопствену својину). Сопствени извори прихода су проблематични у оваквој нормативи јер се не разнајае о којим изворима прихода је реч. Они могу бити они које аутономне заједнице самостално расписују, али могу бити и приходи државе које аутономне заједнице самостално прикупљају, потом задрже онај део који је неопходан за њихово изворно финансирање, а након тога, остатак прихода прелде у државни буџет.

Јасно је да у претпоследњем ставу овог члана јесте прописана методологија којом се утврђује надлежност. Расдела надлежности почива на претпоставци надлежности у корист општина. Такође, све надлежности које нису таксативно набројане као надлежности Републике, аутономне покрајине или града Београда, припадају општинама.

И напoкoн, када је реч о територији, која се односи на верикалну организацију одређено је да се она може мењати по уставом утврђеној процедури уз обавезни референдум грађана предметне територијалне заједнице.

Имајући у виду да је предлагач дефинисао Србију као сложену децентрализовану државу, онда је структура парламента која је предложена у складу са тим. Наиме, нормирано је да је скупштина највиши представнички орган власти у Републици Србији и да су у њој представљени грађани, аутономне покрајине, аутономне територијалне заједнице као и град Београд. Ауторима је очигледно изостала чињеница коју су сами дефинисали да и општине јесу део вертикалне организације, односно део децентрализиције, па сасвим сигурно у дефиницији скупштине, бар када је реч о овом члану недостаје да скупштина представља и општине. Аутор је доречен јер користи један генерички појам који је сам увео – територијалне заједнице, додајући испред овог термина аутономне, али је заборавио да аутономне територијалне заједнице јесу генерички појам, како је сам дефинисао за све облике одоносно јединице територијалне децентрализиције.

У складу са идејом коју су аутори мање-више конзистентно заступали, структура представничког тела, Скупштина Србије је дводомна. Она се састоји од Дома грађана и Дома територијалних аутономија. Остаје нејасно питање зашто овај дом није именован као представничко тело дома заједница територијалне самоуправе? У Дом територијалних аутономија бира се по петнаест посланика из сваке територијалне заједнице и града Београда. Такође је предвишено да се у овом дому обезбеђује право

представницима националних мањина, у складу са законом. Ово је норма која одступа од прихватљивих принципа рационализовања децентрализације, посебно што овакав дом имајући у виду могућност формирања нових аутономних заједница, може имати варијабилан, односно променљив број. Ако би се на првим изборима појавили представници АП Војводине и АП Косова и Метохије као и град Београд, онда би број посланика у горњем дому имао један број (њих 45). Али ако би у међувремену настала још која аутономна заједница, број посланика у горњем дому би се мењао. При томе избор посланика, односно представника горњег дома је посредан – бирају их скупштине аутономних покрајина, аутономних територијалних заједница и Скупштина Града Београда. Из овакве формулације није јасно да ли се посланици у овом случају бирају из редова чланова скупштине поменутих тела децентрализације, или пак они имају право да самостално утврде неке нове кандидате које ће бирати без обзира на то да ли су у саставу поменутих представничких тела.

И права посланика су прилагођена дводомој структури парламента, па је између осталог предвиђено да предлог за подношење устава може поднети ако га подржи најмање 50 посланика дома грађана или 20 посланика Дома територијалних аутономија. Занимљиво је да у овом предлогу не постоји равноправност оба дома која би била изражена у кумулативном услову, услову да одређени број у једном и други број посланика у другом дому могу покренути промену устава. У овом нацрту дата је, имајући у виду број потребних предлачача, предност горњем дому јер овај дом нема фиксирани број посланика.

Између осталог када је реч о поверењу влади, потребно је да поднети предлог, подржи најмање 50 посланика дома грађана. Другим речима, посланици горњег дома су такође привилеговани, пошто није одређен број потребан за овакав предлог. Према нацрту двољан је и један посланик да овај предлог поднесе, али под условом да предлог буде подржан од најмање 50 посланика дома грађана.

Оба дома су равноправна када је реч о проглашењу ратне опасности или рата²². Такође, истоветан положај домова односи се и на њихов начин рада. Наиме у члану нацрта (2.10. Начин рада) одређено је да Домови из надлежности скупштине Србије одлучују на одвојеним седницама, дакле, савако за себе одвојено као и да домови одлучују о разноправном делокругу о свим питањима из надлежности представничког тела, осим када је реч

²² 2.8. Ванредно стање, необично је да су аутори једним именом одредили стање непосредне ратне опасности и ратно стање а читав члан назвали Ванредности стање. У теорији се све три ситуације посебно класификују и дефинишу, па је ванредно стање, како је наслов, рубрум испред члана општи назив за ситуације које се од ратног стања разликују – стр. 183.

о избору владе и изгласавању неповерења влади. Ова последња надлежност припада само дому грађана. Тако се може закључити да влада одговара политички само једном дому, иако је уставотворна власт, како је наведено подељена између оба дома.

Када је реч о надлежностима, домови нису равноправни. Уставни закони, како је предвиђено доносе се двотрећинском гласова свих народних посланика доњег дома и већином гласова упосланика у дому територијалних аутономија. Овде је изостављено да се нормира да ли је реч о броју гласова од укупног бој посланика или је у питању кворум који може бити мањи од половине посланика. Пословник о раду оба дома, што је посебно занимљиво, односно, начин његовог доношења одређен је уставним законом. Имајући у виду претходну норму, која говори о томе како се уставни закон доноси, јасно је да домови међусобно, могу блокирати доношење пословника оног другог дома. Очигледно је да се овде ради о једној врсти недовршеног, или боље рећи нефункционалног федерализма, који има више услова да блокира рад најважнијих органа, него да омогући функционално деловање регионалне државе која је високо децентрализована.

Слична ситуација када је реч о ауторима је и у случају разликовања потпуних и основних републичких закона. Потпуни републички закони су они којима се уређују питања из искључиве надлежности Републике. Основни закони били би они којима се уређују надлежности републике којима сама република уређује, у оквирима своје надлежности, у областима утврђеним уставом.

Имајући у виду поступак доношења тзв. потпуних републичких закона, није јасно, зашто се у законодавној процедури појављује и дом територијалних аутономија као учесник законодавног процеса. Посебно када се узме у обзир да дом територијалних аутономија може да стави амандмане на предлог закона. Ради се свакако о идеји да Република Србија буде високо децентрализована до нивоа федерације, али федерације која је на пола пута да буде класична федерација, мада поседује основне организационе облике (од дводомости до учешћа дома у доношењу закона).

Члан 2.14 који говори о распуштању скупштине је један од оних који показује да су Републику Србију аутори дефинисали као прикривену федерацију. Наиме један од разлога распуштања скупштине јесте и сукоб између два дома, под условом да се сукоб не реши у року и по поступку који је уставом предвиђен. Такође у истом ставу као разлог за распуштање парламента је и неусвајање буџета, за који је потребна сагласност воља оба дома.

У предлогу аутора постоји посебна, 4. Глава о територијалној организацији. Прави члан (пошто је тако нумерисан) јемчи право на демократску и децентрализовану државу, где то право укључује право на локалну са-

моуправу и аутономију. Ово право подразумева такође и заштиту права на локалу самоуправу, децентрализацију и аутономију. Следећи став говори о томе да се поред набројане две аутономне покрајине (Војводина и Косово и Метохија) могу организовати, вероватно формирати једна или више територијалних заједница са истим или мањим овлашћењима које иначе имају аутономне покрајине. Овде је прописан један услов, а то је да одговоарајуће подручје јесте сабрано, односно да га чине одређени број територијално повезаних општина које, што је кумулативни услов, чине и економску, социјалну и културну посебност и да се могу самостално финансирати. Остаје у недоумици зашто би самостално финансирање било услов када се свим грађанима Србије гарантује право на аутономну покрајину. При томе уочили смо да се финансије у великој мери одређују према вољи државе а не и према приходима односно потребама, које саме јединице децентрализације пропишу.

У истом члану одређено је да се грађанима у општинама и територијалним заједницама гарантује учешће у централној власти. Поново се јавља једна од недоумица: да ли су општине заједнице, како је на почетку анализе овог нацрта наведено, а потом и питање који је и какав начин и облик учешћа грађана у централној власти. Да ли је оваква норма реализована чињеницом да постоји дом аутономних заједница, или поред оваквог учешћа постоје и другачији, посебни облици, путем којих грађани републике Србије учествују у пословима централне власти.

Надаље, грађани имају право иницијативе да када је реч о питањима која су од њиховог интереса (а у грађанској држави можео поставити питање, да ли постоји тема или питање које се не може подвести под овакву запитаност)?

Напокон у последем ставу овог члана, општинама, граду Београду као и аутономијама територијалне заједнице уважавају се аутономна права у пословима из њихове надлежности. Било би коректно да се наведе да ли је реч о праву на самоорганизовање или некој другој врсти права. Аутори су недоречени и противречни, јер никако се не може ухватити нит, односно, нејасна је логика на основу које аутори одеђују која су то права која припадају аутономним заједницама.

У четвртој глави члану 2. Надлежности и претпоставке надлежности, опредељена је подела надлежности између републике и територијалних заједница. Овим чланом одређено је да изворне надлежности аутономних територијалних заједница јесу утврђене уставом као и конститутивним актом аутономне територијалне заједнице. Ово је још једна од противречности јер се оваквом нормом у исти правни поредак доводе устав као и конститутивни акт аутономне територијалне заједнице. Када је реч о мето-

дологији утврђивања надлежности аутори су утврдили да постоји општа претпоставка у костист локаних заједница. Аутори су предвидели и вид поверених послоова. Наиме аутономним територијалним заједницама република може поверити вршење (правилније ви било коришћење термина обављање) дела својих надлежности аутономној територијалној заједници или општини, као и да се за обављање поверених послова средства обезбеђују из буџета Републике Србије. Овакво поверавање могуће је и на нижем нивоу када је предвиђено да аутономне територијалне заједнице могу вршење дела својих послоова поверити општинама. У том случају, поверене послове, као и у претходној одредби финансирају они који су послове и поверили.

Занимљива је али је и мање смислена норма према којој се поверени послови могу прилагођавати локалним приликама. Управо је смисао поверених послова да они буду прилагођени приликама које се специфичне на терену односно на територији јединице децентрализације.

Од исте групе аутора у нацрту постоји и део који назван 3. Самосталност територијалних заједница у организовању власти. Предвиђено је да аутономна територијална заједница својим конститутивним актом, а на основу устава република Србије и у његовом оквиру, самостално уређује организацију власти, док локана самоуправа на основу и у оквиру устава самостално одређује организацију власти у локаној заједници. Гарантована је при томе и грађанска иницијатива која подразумева да грађани самостално суделују (вероватно одлучују) конститутивним актом јединице територијалне децентрализације. Остаје упитно зашто није предвиђен овим ставом и посредно представљање грађана путем посланика односно одборника. У овом члану који носи назив „Самосталност територијалних једница у организацији власти“, предложени су и право на имовину, право на сопствене приходе као и средства и право да тим средствима располажу у оквирима својих овлашћења.

Када је реч о приходима предвиђено је једно неуобичајено правило. Наиме, извори прихода дефинисани су на начин да морају бити *примерени* овлашћењима аутономних заједница, Града Београда и локалних самоуправа. Потом, побројане јединице децентрализације имају приступ националном тржишту капитала и капиталне инвестиције. Иако није јасно шта у потпуности значи оваква формулација, јасно је да национално тржиште капитала нема нека посебна својства, а да кредити за капиталне инвестиције остављају простор за правне манипулације, јер није уређено нити одређено шта капиталне инвестиције јесу, шта значе и ко њима руководи.

Напокон, од предложеног, односно написаног напоследку, остаје занимљивао и питање промена граница територијалних заједница. Предви-

ћено је да се АП Војводина, као и АП косово и Метохија, односно њихове границе задржавају. Насупрот томе, границе града Београда и територија општина се не могу мењати без сагласности њихових грађана. О промени грданица поменутих јединица децентрализације грађани одлучују на референдуму и то већином од 50%+ 1 са територија једница децентрализације. При томе није одређен цензус изашлих који би евентуално били услов да се овакав референдум сматра легалним и легитимним. Насупрот томе, наглашавамо, ово право не припада грађанима АП Војводин и АП Косова и Метохије, чије се границе, дотадашње, задржавају.

Напокон, у образложењу, аутори су навели као једну од три карактеристике који би потоњи устав морао да садржи и одредбе, односно принципе којима се изрававају, или, како су сами навели, одржававају посебне околности заједнице за коју се устав доноси. Како устав важи на читавој територији Србије, наведени су и критеријуми који би ову методологију појаснили: историјске, културне, националне, институционалне и сличне специфичности. Када је реч о организацији власти аутори су се определили за начала попут: дводомоме структуре скупштине и поступка одлучивања који укључује оба дома, уставосудке контроле законитости и сл.

У погледу територијалне организације, стоји образложење аутора да поред аутономних покрајина, на територији Србије јесте могуће основати једну или више аутономних територијалних заједница са идентичним или мањим овлашћењима које има аутономна покрајина. По наводима самих аутора определили су се за асиметричну децентрализацију. Но, ова асиметрична децентрализација је двостепена. Најпре, на територији терпублике Србије не морају постојати јединице средњег нивоа децентрализације, а потом и ако постоје, оне не морају имати исти капацитет надлежности. Територијалне заједнице имају самосталност у организовању власти, право на сопствене изворе прихода и право на сарадњу са другим територијалним заједницама истог нивоа.

Остаје наравно и надаље, недореченост око разликовања два појма: територијалне организације и политичке децентрализације. Чини се да су аутори ова два појма повезали, мада у њиховим решењима постоје јасне назнаке да када напишу територијална организација заправо мисле на политичку децентрализацију (посебно када се ради о организацији дводомог парламента и његових надлежности).

Поред стручних група, и поједине политичке странке су понудиле своје моделе устава, у мањој или већој мери, нацрте потпуних текстова устава.

Тако је Демократска странке предложила, само у делу који се тиче територијалне организације да постоје локална и обласна самоуправа као и

аутономне покрајине.²³ Као и у случају *Foguta iuris*, и Демократска странка својим предлогом није направила разлику између територијалне организације и политичке децентрализације. Наиме, у члану који дефинише територијалну организацију, одређено је да Републику Србију чине аутономне покрајине, области, градови и општине.

У члану који се назива самоуправа²⁴, предвиђено је да се локална самоуправа остварује у општинама, градовима и граду Београду, као и у областима. Наравно да је најважније питање шта су заправо области. Оне су заправо облик удруживања општина и градова, односно како је предлагач нацрта овог устава навео: услови и поступак удруживања општина и градова у област, као и њене надлежности, регулишу се посебним законом. Ако се општине и градови одлуче да се удруже у област, овакву одлуку потврђује законом, Народна скупштина републике Србије у року од 12 месеци од доношења овакве одлуке.

Имајући у виду наведено, очигледно је да су области замишљене као другостепена локална самоуправа, односно, удружена локална самоуправа. Посебно када се има у виду члан који носи назив „Послови области“, у којем је наведено да се одлуком о удруживању општина и градова у области утврђују послови које ће области обављати као и послове које ће области, односно њени органи, изворно обављати. Тако, на примеру имамо наобичан случај у коме се претпостављају поверене надлежности – оне које општине и градови пренесу на области, а потом и чињеницу да исти они који одлучују о удруживању одлучују о изворним пословима области. Другим речима, уставотворац овде не би био гарант изворних послова области, већ напротив, јединице локалне самоуправе које се удружују. Истом логиком, изворни послови би променом одлуке о удруживању могли постати и поверени послови који би се увек могли вратити оснивачима: општинама и градовима. Због тога би вертикална структура Републике Србија била нестабилана и трпела би промену политичке воље.

У глави другој дефинисане су аутономне покрајине. У складу са тадашњим политичким приликама, одређено је да постоје две аутономне покрајине: Војводина и Косово и Метохија. Поред тога утврђен је и критеријум формирања аутономних покрајина: то су посебна национална, историјска, културна и друга својства. Нормирано је такође да се аутономна покрајина заснива на Уставу, остварује у оквиру устава и закона Србије. Није међутим јасно у овом члану да ли је Устав гарант њиховог постојања или је пак оквир остваривања аутономних покрајина устав и закон.

²³ Предлози за нови устав србије, Београд, стр. 177-213

²⁴ Стр. 218

Аутори нацрта су у члану који носи назив „Пренето законодавство“, предвидели да Народна скупштина може овластити покрајинску аутомију да матрију која иначе спада у државну, сама покрајна уређује доношењем закна у оквирима начела и основама који су утврђени законом. Поред овога предвишено је и право на самоорганизовање, што је основно право аутономних јединица. Наиме, основним законом који је дефинисан као највиши акт аутономне покрајине и закона републике Србије, утврђују се надлежности аутономних покрајина, избор и организација као и рад њених органа, као и друга питања која су од интереса за аутономну покрајину. Основни закон, којим се горе наведена питања уређују односи скупштине аутономне покрајине уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије.

Иако је у претходном члану дефинисано право на самоорганизовање, ипак је предлагач утврдио²⁵ који су органи које аутономна покрајина може организовати: скупштина, влада и органи управе. Због тога се не може рећи да је претходни члан, који се односи на самоорганизовање сагласан наредном члану, јер самоорганизовање подразумева да се аутономне покрајине саме организују, одоносно, да према својој вољи и својим потребама формирају покрајинске органе. Овако им је ово право ускраћено, а право на самоорганизовање обесмишљено.

Одређено је у другом ставу истог члана, да скупштину аутономне покрајине чине посланици који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, и при томе је дата гаранција да посланици у скупштини аутономне покрајине не могу бити позвани на одговорност због израженог мишљења или гласања. Утврђене су и паламантарне неспојивоасти: посланици скупштине аутономне покрајине не могу бити државни функционери, посланици Народне скупштине Републике Србије нити чланови обласних или општинских скупштине.

Предлогом Демократске странке предвиђено је да аутономне покрајине уживају финансијску самосталност која је одђена границама устава и закона Републике Србије. Аутономија прихода одређена је као право на располагање сопственим приходима од властите имовине²⁶ да утврђује сопствене порезе, као и таксе и порезе који су неопходни за обављање њених надлежности у складу са државним законом. Са друге стране за поверене послове аутономној покрајини припада одређени проценат који је законом одређен, од појединих државних пореза као и од других државних прихода.

Ниво аутономних покрајина спуштен је на нижи ниво одредбом нацрта да ако покрајинска аутономија не испуњава властите обавезе које

²⁵ У члану који носи назив - Органи аутономне покрајине.

²⁶ Што значи да је предвиђена имовина аутономних покрајина.

произлазе из Устава и закона Републике Србија, или ако пак њени органи поступају на начин који тешко вређа општи интерес републике Србије, влада републике Србије, уз претходну сагласност Народне скупштине, може усвојити неопходне мере за испуњење наведених, односно предвиђених обавеза или за заштиту општег интереса. Ако су ове мере таквог нивоа да се предвиђа распуштање скупштине аутономне покрајине, ова се одлука може донети уз сагласност већином од укупних броја посланика Народне скупштине Републике Србије. Истовремено, нови избори морају бити одржани у року од 90 дана за нови сазив скупштине аутономне покрајине.

Предлог Демократске странке је портивречан. Са једне стране гарантује право на самоорганизовање, а на другој страни одређује које ће органе поседовати ова јединица политичке децентрализације. Напокон, последњим одредбама, односно правом на распуштање највишег представничког тела, аутономна покрајина је сведена на ниво локалне самоуправе.

Посебно је занимљив радни текст Народне скупштине Републике Србије који је у њено име сачинила уставна комисија од 2. октобра 2003. године. Пре свега овај радни текст сачињен је на основу поступка за промену устава који није предвиђен дотадашњим уставом. Тако се желео постићи један уставни дисконтинуитет, пошто идеје о уставотворној скупштини, које су се до тада појављивале нису имале утицај на политичку и грађанску јавност. Ово је једини нацрт, или радни текст устава који су поднели државни органи односно, који се пред надлежним државним органом расправљао и стварао.

За територијалну организацију превиђено је да почива на начелима која државу Србију чине децентрализованом државом, а јединице децентрализације биле би локална самоуправа, град Београд, као и Аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија. Следећи став је занимљив због свог императивног облика: „У Републици Србији образују се и друге аутономне покрајине.“²⁷ Тако је, државним органима стављено у обавезу да се образују и друге аутономне покрајине. Док је наредним ставом, трећим, предвиђено да се услови и поступак образовања аутономних покрајина утврђује, односно, исправније речено, уређује, уставним законом. На крају, у последњем ставу, одређена је и једна забрана. Наиме, аутономне покрајине се не могу удруживати на федералном принципу, који би од једне децентрализоване државе створио федералну државу. Шта више први део овог последњег става гласи да аутономне покрајине немају статус федералних јединица.

Тиме је и у овој радној верзији, чија политичка тежина потиче од чињенице да је државни орган, српски парламент, започео посао промене

²⁷ Члан 145 текстста радног нацрта.

устава, потврђено да је питање федерализације Србије пре свега полиутички и да се низ година и правна и полчитичка наука борила око појма децентрализације, не знајући при роме, која је права мера децентрализације која неће доспети или довести до федерализације.

На аутономне покрајине односи се чланови радног текста од 156-161. Предвиђено је да аутономне покрајине буду представљене у посебном дому Народне скупштине. Без обзира на претходне норме изнете у овом радном тексту које се односе на забрану федерализације, чињеница да би аутономне покрајине биле представљене у посебном дому, јесте, односно, био би значајан корак и услов ка федерализацији.

Аутономне покрајине су требале да имају законодавну, извршну и судску власт, као и властиту имовину и сопствене приходе у складу са законом. Право на самоорганизовање, које данас припада аутономним покрајинама, донекле је сужено одредбама да оне имају скупштину и извршне органе који одговарају скупштини аутономне покрајине, као и друге органе који су у складу са конститутивним актом аутономне покрајине. На крају било је предвиђено да аутономна покрајина заштиту свог, уставом гарантованог положаја, оставарује у поступку пред уставним судом.

Чињеница је да је овим радним текстом покрајинама предвиђена знатнија власт, као што су законодавна и судска. Међутим, такође је и чињеница да је овим текстом било покушано да се власт у покрајинама одреди као парламентарни систем што је у значајној мери смањивало оквир права на самоорганизовање, посебно имајући у виду и одредбу да би аутономна покрајина требала судску и законодавну власт да остварује у оквиру својих надлежности, а да при томе републички органи као и републички закони јесу правни оквир у којима се ове, уставом одређене функције, остварују.

ЗАКЉУЧАК

Када анализирамо изнете моделе, могли би закључити да сваки од њих има типичне недостатке, као и одређени број, за уставно право као науку, вредних елемената.

Недостаци се односе на чињеницу да ауторима наведених модела устава и даље није јасна подела између територијалне организације државе и политичке децентрализације. Територијална организација државе се може поклапати са политичком децентрализацијом, али садржине ова два правна оквира нису истоветна.

Најбољи пример за наведени проблем представља члан 12. важећег Устава Републике Србије који наводи да покрајинска аутономија као и локална самоуправа јесу уставом гарантована права грађана, као и да је њи-

хова сврха ограничење државне власти. Ово је класичан пример рационализоване децентрализације. Оваквом нормом одређена је сврха политичке децентрализације која се јасно разликује од територијалне организације и истовремено је одређено коме она припада, грађанима.

Недостатак предложених модела устава заснива се на неразликовању модела децентрализације и принципа деконцентрације, као и на недовршеном нормирању тзв. рационализоване децентрализације. Рационализована децентрализација, подразумевала би да је читава државна територија премрежена одређеним моделом децентрализације. Они се међусобно могу разликовати: 1. Да на целој државној територији постоје исти модели, односно, јединице децентрализације, које поседују истоветне надлежности, организацију и уставом гарантовани положај, што би значило постојање симетрије у децентрализацији државе; 2. На државној територији могу постојати различити облици децентрализације, који се међусобно разликују, као и да не поседују истоветан уставни положај и надлежности. Тада би била реч о асиметричној децентрализацији, али децентрализацији која је потпуна јер обухвата целокупну државу.

Значај ових принципа састоји се у чињеници да ови модели уважавају разлике унутар државе, али да се не темеље на мањинским заједницама, односно да не представљају израз аутономија националних мањина. Овакви модели децентрализације припадају свим грађанима једне државе, као што и сваки грађанин има право да овакво, уставом гарантовано право, може и мора да ужива.

Република Србија, односно њен Устав, показао је недовршен модел децентрализације имајући у виду да су покрајинске аутономије гарантују Уставом свим анима, али да их сви грађани Републике Србије не уживају јер нису испуњени уставом предвиђени услови.

*Svetozar M. Čiplic, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Ciplic@pf.uns.ac.rs*

Decentralization in Serbia and some Examples of Regionalism Models

***Abstract:** The paper analyses different models of decentralization that are proposed by the expert teams, certain political parties and government bodies. The essence of the analyze is to define the elements of a rationalized regionalization.*

***Key words:** territorial autonomy, provincial autonomy, models of decentralization, political decentralization, restriction of political power, vertical organization of government, constitutional regulation of decentralization, organization of decentralization.*

Датум пријема рада: 12.11.2015.