Оригинални научни рад 342.25(497.11+497.5)
doi:10.5937/zrpfns50-11200

Др Светозар М. Чиплић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Ciplic@pf.uns.ac.rs

Др Александар Л. Мартиновић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs

Наташа Н. Рајић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

УСТАВНИ ОКВИРИ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ДРЖАВОМ НА ПРИМЕРИМА СРБИЈЕ И ХРВАТСКЕ*

Сажетак: *Процес децентрализације је опште европски процес, који подједнако захвата државе које су чланице Европске уније, као и оне које то нису али су у поступку прикључивања. Сама Европска унија је децентрализацију и вертикалну организацију власти односно њихово преуређење на одреженим начелим, поставила као задатак свима.*

---

* Рад је настао као резултат истраживања за 2016. годину у оквиру пројекта *Правна традиција и нови правни изазови*, који се финансира средствима Правног факултета у Новом Саду.

Овај рад је први у низу од радова који ће се бавити упоредном аналитом истоветних процеса: децентрализације и реформе вертикалне организације власти у Србији и Хрватској, а потом и у Словенији. Док у овом раду анализа обухвата само уставне норме, следећи рад ће се бавити анализом текстова и норми који се налазе у уставним законима и законима, а дотичу се или регулишу наведене процесе и тематику.

Децентрализација и хоризонтална организација власти, иако нису историјски нови појмови и институти, ипак нису стандардизовани па се државе које се упусте у наведене процесе реформе суочавају са «повеликом слободом», коју могу да искористе као простор флексибилности и прилагођавања модела децентрализације својима потребама. Међутим уочено је да се овај простор слободе од стране политичких елита, махом користи као средство за фингирање и спречавање односно умањење ефеката децентрализације.

Овај рад посвећен је у свом централном делу анализи уставних решења децентрализације двеју држава које су заправо сродне по много чему, а стим што једна јесте на путу прикључења Европској унији – Србија, док је друга чланица Европске уније – Хрватска.

Кључне речи: *Децентализација, аутономне покрајине, регионална подручна самоуправа, деволуција, декоцентрација.*

I

Предмет и проблематика овог рада односи се на промене које су некадашње социјалистичке државе бивше југословенске федерације, како их данас називамо једним недовољно прецизним термином: земљама у транзицији, предузеле и предузимају у реформи вертикалне организације власти. Нас посебно интересују две државе бивше Југославије. Најпре, због истоветне и заједничне правне културе и уставноправног порекла, а потом, поред осталих разлика, посебно је занимљива и за анализу важна чињеница да је Хрватска чланица Европске уније и да се као таква суочила са општим процесом регионализације унутар ове наддржавне заједнице, док с друге стране, Србија Европској унији жели да приступи. Другим речима, она ће морати да иде у сусрет оним процесима децентрализације са којима се суочила и суочава Републике Хрватска.

У Европској унији дакле, постоји снажна политика регионализације свих држава чланица. Тиме се са реформом вертикалне организације која иде у правцу децентрализације суочавамо и као са унутрашњом појавом, али и као процесом који је наметнут споља, подједнако чланицама уније као и државама које теже да једног дана стекну чланство у ЕУ.

На крају посебно нас занима где је место Србије у овом процесу, односно има ли она у својим уставним и законским решењима ишта што би могло одговорити на питања са којима се суочавају друге државе у процесу децентрализације.

II

У правној али и политиколошкој доктрини, децентрализација заузима место једног од занимљивијих и актуелнијих тема и проблема. Но, истовремено, често у зависности од аутора, његовог приступа и методологије којом приступа предметној анализи, суочавамо се са различитим схватањем и разумевањем садржине појма децентрализације, док на другој страни, неретко наилазимо на конфузију у коришћењу сродних, сличних али никако истоветних појмова односно института попут: федерализма, деволуције, децентрализације и деконцентрације. Понекад приступ терминима, односно појавама зависи и од саме струке аутора[1], па се врло лако може уочити да ли је аутор приступио анализи са политиколошког или правничког гледишта. Ипак, чини се да је потпуно и обухватно разумевање ових појава, немогуће без обостраног приступа тј. политиколошког и уставноправног сагледавања појава и процеса.

Из схватања наведених појмова, бићемо приморани да изоставимо читав низ занимљивих и поучних изузетака који би могли допринети разумевању али и већем степену конфузије у разграничењу термина и института. Овде пре свега имамо у виду Свету Гору која има обележја аутономије и државности, један занимљив sui generis статус. У случају Свете Горе, организација власти је Уставом Грчке уређена као самоуправа она је двостепена[2], док надзор над поштовањем уставом гарантованог самоуправног статуса јесте специфичан: духовни надзор има Васељенски патријарх, док управни надзор врши држава Грчка, којој припада искључиво право на очување јавног реда и безбедности[3].

У правом делу, анализираћемо различита правна и политичколошка становишта и схватања појма децентрализације, као и сродних института који се са децентрализацијом често поистовећују или пак недовољно јасно разграничавају, као што су декоцентрација и деволуција. Други део је посвећен историјском осврту (погледу) на српско и хрватско искуство са наведеним процесима. Главни, трећи део рада, посвећен је детаљној анализи уставних одредби Устава Србије и Хрватске које регулишу вертикалну организацију.

---

[1] Сусрећемо се и са ставовима у правној теорији уваженог проф. Смердела који однос централних државних органа и ужих територијалних јединица класификује на:деконцентрацију, децентрализацију и локалну самоуправу. Branko Smerdel, Smiljko Sokol, *Ustavno pravo – četvrto neizmenjeno izdanje*, Narodne novine, Zagreb 2009. str. 399.

[2] Правостепену самоуправу чине манастири док је другостепена самоуправа поверена Светој општини коју чини по један представник сваког манастира. Доц др Драгутин Аврамовић, „Света Гора – између аутономности и државности", Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2013, стр 440.

[3] Ibid., 441.

Вероватно да је најбољи приступ, као основно полазиште у разумевању децентрализације и осталих сродних и сличних појава, онај који је предложио Веран Станчетић. Он наиме сматра да се децентрализација најпрецизније и са најмање грешака може објаснити уколико се поставе две крајње гравитационе тачке (како сам наводи: идеалтипски континуум) између којих ћемо проналазити елементе за оцењивање и разумевање садржине децентализације[4]. На једном крају као почетна гравитациона тачка налази се апсолутно централизована држава. Она подразумева да се политичке одлуке као и правни акти било које врсте у центру доносе и из центра спроводе. На супротном полу налазила би се друга гравитациона тачка која подразумева потпуно децентрализовану државу, где су њени делови толико аутономни да заправо творе један анархичан колективитет, где правног и политичког поретка заправо и да нема, односно, поредак је у хаосу. Сагледавајући државе, узимајући у обзир одређене елементе, ми можемо измерити и оценити степен и процес децентрализованости државе између ова два опречна пола.

Децентрализација подразумева да се власт и моћ центра, у свом апсолуту, заправо диспергује на већи број субјеката који су хоризонтално али не и хијерархијски повезани, како дефинише Станчетић[5]. Власт у савременим државама не подразумева само доношење одлука (при томе се мисли на политичко одлучивање али и на нормативну делатност која обухвата доношење општих, појединачних и политичких аката), него и обављање одређених услуга, што би према поменутом аутору у појам и процес децентрализације могло да укључи и приватни сектор. Станчетић тако, децентрализацију дефинише као: „Процес којом се власт односно надлежности, послови и доношење одлука преносе са централне на ниже нивое власти (на непосредно изабрана тела односно на тела која оснива влада) или на субјекте из приватног сектора, при чему пренето остаје под надзором централне владе“[6].

Наведена дефиниција је обухватно постављена, вероватно из разлога како би био обухваћен што већи број специфичних или атипичних случајева и значења децентрализације. И сам аутор је овакву дефиницију назвао радном дефиницијом.

Но са правног аспекта, нарочито уставно- и управно-правног, у оваквој дефиницији крије се неколико пропуста или боље и прецизније речено, она садржи одређена одвише смела уопштавања. Најпре, власт као таква, по себи, sui generis у једној држави не значи ништа и означава све. Постоје органи власти који врше одређене функције и у складу са њима обављају надлежности, дакле групу послова и задатака које су сродне и за чије обављање имају

[4] Станчетић Веран, *Реформа управљања у савременој држави – развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, стр. 82.

[5] Ibid., 61.

[6] Ibid., 62.

овлашћења. Државни органи, по својој вољи не могу започети процес преношења надлежности и послова, односно доношења одлука на ниже нивое ако за то нису овлашћени. Потребно овлашћење може извирати из самог устава, или може бити утврђено, предвиђено и дозвољено законом. Такође, мора се бити опрезан и обазрив, јер одређене надлежности се никада у процесу децентрализације не могу пренети на ниже органе. Уставотворну као и законодавну функцију може вршити само орган који за за то уставом одређен и по процедури прописаној уставом. Децентрализација свакако не може подразумевати преношење власти доношења устава, као што ни законодавна власт не може бити пренета нижим органима.

Можемо говорити о томе, да се *законодавна материја*, дакле одређена област друштвеног живота, која се уобичајено, иначе, регулише законом, у процесу децентрализације препусти или пренесе нпр. регионима или покрајинама, односно локалној самоуправи, са овлашћењем да их *својим актима* уреде, према властитим потребама и специфичностима, али власт доношења закона остаје искључиво у надлежности представничког тела државе – само оно може донети државни закон. Слична ситуација била би и са судском влашћу, нарочито у државама где је правосуђе организовано као јединствена власт. У оваквим случајевима пренос судске надлежности на нецентралне органе не би било могуће у процесу/поступку децентрализације.

У наведеној дефиницији уочљив је и проблем што се под децентрализацијом (понављамо још једном, вероватно због разлога свеобухватности радне дефиниције), сврставају и институције, појмови и појаве које за правника нису и не могу бити децентрализација. Ова констатација односи се на део дефиниције у којем се наводи да пренос надлежности и одлучивања може бити извршен како на непосредно изабрана тела, тако и на тела која оснива влада. У овом другом случају, ми заправо имамо елементе деконцентрације која се у преовладавајућем делу правне доктрине искључиво везује за управну функцију власти и органе управе.

У правној доктрини, питање и процес децентрализације доводи се у непосредну везу са појмом и садржином суверености. Општа, народна воља је суверена и твори политичку власт на територији државе, и на територији једне државе не могу постојати друге групације или заједнице које би могле бити носиоци дела суверености нити њен конститутивни део. Занимљиво је, да према Дигију[7], децентрализација заправо представља такав систем који је устројен тако да локалне заједнице – јединице децентрализације, јесу носиоци извесних прерогатива суверености, које врше органи и службеници који се сматрају представницима јединице децентрализације, с тим што

[7] Диги, Леон, *Преображаји јавног права*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације, Београд 1998. године, стр. 32.

њихов рад подлеже надзору више- државне власти. Како надаље констатује Диги[8], постоји очигледна неспојивост, односно противречност између суверености и децентрализације. Због тога се прибегава образложењу, да децентрализација заправо јесте процес, у коме се држава добровољно одриче и уступа један део своје суверености јединицама децентрализације, при чему она сама утврђује обим и границе властитог одрицања. Оно што је уступила и пренела из пуноће своје суверености на децентрализоване јединице, држава их увек може повући управо с тога што је она једини носилац изборне суверености. С друге стране, јединице децентрализације нису носиоци суверених овлашћења, оне само обављају надлежности које јесу део суверене власти, а сувереност у својој суштини и даље припада једној недељивој народној личности – суверену.

У савременој правној литератури, постоји одређење децентрализације које се заправо базира на два критеријума: *врста надзора* над јединицом децентрализације, и *начин* на који је она извршена[9]. Према овом ставу, децентрализација представља однос централних и месних, подручних државних органа где је *законом извршено преношење* одређених државних послова у одређеном обиму, при чему централни органи задржавају право надзора над радом месних државних органа, при чему је надзор сведен на контролу законитости, али не и на контролу целисходности аката и послова локалних органа. Као што се види из овог схватања децентрализације, она је заправо законска категорија јер је став да се овлашћења, по вољи централне власти, преносе на локалне органе, путем закона и других прописа. Уочавамо да се у оваквом теоријском приступу децентрализацији, не појављује устав и уставом гарантовани положај јединица територијалне и политичке децентрализације. Пошто се овлашћења према овој теорији преносе законом и другим прописима, онда је тешко говорити о изворним надлежностима, а свакако је могуће при оваквом схватању децентрализације очекивати да се ниво децентрализације може смањивати или увећавати на основу промене закона.

Процесу и појави децентрализације може бити слична и сродна деволуција. На примеру Велике Британије, проф. Ратко Марковић је оцртао елементе и катрактеристике деволуције[10]. Њена конкретна сврха била је да се у вршење државне власти укључе и тзв. историјске неенглеске покрајине: Шкотска, Велс и Северна Ирска. Како је навео проф. Марковић[11] деволуција подразумева да се са државног парламента законодавна надлежност пренесе

[8] Ibid., 33.

[9] Ibid., 399.

[10] Марковић, Ратко,» Деволуција у уједињеном краљевству», *Анали Правног факултета у Београду,* вол.62, бр.2/2014 стр. 1

[11] Ibid., 2.

на покрајинске парламенте, али да се при томе не дира у стару уставну догму, која је израз британског схватања устава у материјалном смислу: о суверености Вестминстерског парламента.

Гледано очима британских правника (Вернон Богданор), проф. Марковић уочава да се на самом извориштy, деволуција разуме као преношење власти с министра и Парламента на изворна (подвукао С. Ч.) субординирана тела. Код деволуције, пренета надлежност са централног нивоа, подразумева да остаје неупитна супрематија државног законодавног тела. Прва посебност, односно први елемент деволуције јесте да државни парламент, пошто остаје суверен у односу на покрајински, деволуцијом пренету законодавну надлежност може увек опозвати, а деволуциони закон укинути, при чему ако нађе за сврсисходно, државни парламент и поред важења закона о деволуцији, може доносити законе из деволутивне надлежности покрајинског парламента[12]. Проф. Марковић наводи да „код деволуције није реч о подели између државе и територијалних деволуционих јединица, него је реч о преношењу надлежности с државе ... на органе територијалних деволуционих јединица“[13].

Ако би неко помислио да постоји сличност између деволуционих јединица и федералних јединица, морао би да се суочи са неспорном чињеницом да оне можда јесу на први поглед сличне, али су суштински различите, јер деволуционе јединице за разлику од федералних, нити учествују у формирању својих надлежности нити имају потпуну слободу и самосталност у реализацији надлежности која има је деволуцијом пренесена.

Други елемент, друга посебност деволуције садржан је у чињеници да она није једнообразни, монотипски, симетричан модел децентрализације[14]. Деволуционе јединице имају различит положај управо због чињенице да врста и обим надлежности нису једнаки за све покрајине, као што ни организација није иста, која је прописана од стране државе, због чега не можемо говорити о праву на самоорганизовање када је деволуција у питању.

Проф. Марковић подвлачи да се деволуција никако не сме доводити у везу с територијалном аутономијом[15]. Наиме, деволуција не подразумева добијање властите изворне законодавне надлежности, што је пак суштински елемент појма територијалне аутономије (auto nomos – самозаконодавство). Напокон, асиметричност деволуције огледа се и у томе што она може бити „легислативна“, што подразумева право на доношење закона и „егзекутивна“ деволуција која означава преношење извршних и управних овлашћења, али не и овлашћења доношења закона[16]. Као и децентрализација и деволуција

[12] Ibid., 3.
[13] Ibid.
[14] Ibid., 4.
[15] Ibid., 5.
[16] Ibid., 10.

се може чинити важним чиниоцем демократизације државе. Њоме се врши дисперзија власти, а једна од мање видљивих последица дисперзије моћи може бити ефикаснија контрола рада државних органа.

Децентрализација као принцип организовања подразумева пре свега вертикално простирање и међусобне односе између најшире политичке заједнице – државе и мањих односно ужих политичких заједница региона/покрајина и јединица локалне самоуправе. Но, децентрализација може бити и метод уређења односа у оквиру организовања једне врсте органа, нпр. органа управе. Тако, према професору Милкову[17], када су органи управе децентрализовано организовани разликујемо централне и локалне органе управе. Између ових органа нема хијерархијски постављених односа надређености и подређености. За локалне органе управе у овом случају карактеристично је да имају две врсте надлежности, односно да обављају две врсте послова и задатака. Једна врста надлежности је изворна, које извиру и припадају им по слову Устава, где је устав истовремено и гарант за самостално обављање послова и задатака које извиру из устава. Истовремено, локалним органима управе, централни органи могу *поверити* обављање послова државне управе које им централна власт законом преноси. У овом другом случају, у овом другом односу, постоје односи надређености (централни органи управе, они који поверавају одређене надлежности) и подређености (локални органи управе којима су поверени одређени послови и задаци који им *изворно не припадају*).

Од свих поменутих и анализираних појмова (децентрализација и деволуција), треба издвојити и строго разликовати начело деконцентрације. Најпре оно се односи искључиво на органе управе, њихову организацију и надлежности. Применом овог принципа организовања, разликујемо централне и подручне органе управе. Према наводима проф. Милкова[18], принцип декоцентрације се с једне стране односи на територију, има територијални елемент, а с друге стране односи се на међусобне односе ове две врсте органа. Наиме, централни органи управе своје надлежности обављају на територији читаве државе и надређени су подручним органима. Подручни органи на другој страни у име централних органа обављају одређене задатке и послове на одређеном делу територије. У *организационом смислу*, подручни органи су у потпуности подређени централним органима, као што су им подређени и у *функционалном смислу*. Заправо они су део централног органа, његова организациона јединица, па према томе немају ни изворне надлежности. Из оваквог односа произлази право централних органа да врше надзор над законитошћу и целисходношћу рада подручних органа, као и право да пониште

[17] Проф. др Драган Милков, *Управно право – уводна и организациона питања*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2011. године, стр. 76.

[18] Ibid., 75.

или укину њихове акте[19]. Чини се да је ово најјезгровитије, а истовремено и најпрецизније одређење и објашњење принципа деконцентрације.

Но, правна теорија познаје и становишта[20] према који је деконцентрација заправо однос централних и локалних органа, који се заснива на преносу одређених овлашћења, при чему онај који овлашћење преноси даје и упутства како их обављати и последично томе задржава потпуни надзор над радом локалних органа у домену пренетих овлашћења. Како наводи професор Смердел: „...При томе типу односа, средишним државним тијелима придржан је надзор над одлукама локалних тијела, као и цијели низ средстава којима могу осигурати своју надређеност над носитељима локалних функција, од постављања и смењивања локалних дужносника, одлучивања о финансијским средствима, права надзора и преузимања предмета .... до укидања и поништавања аката локалних тијела због неправилности и несврсисходности...". На овај начин дефинисана, деконцентрација је заправо много шире постављена него што она у правној доктрини јесте. Најпре, из наведеног цитата може се уочити да се она може обухватати односе између свих органа централне и локалне власти, а не само појединог типа (органа управе), а посебно, што се уопште не узима у обзир да декоцентрација заправо подразумева хијерархијски однос између централног и нецентралног органа управе који је *саставни организациони део централног органа*. Напокон, оваква формулација декоцентрације много више „личи" на деволуцију, јер има подоста деволутивних елемената.

Сматрамо да без претходно изнетих анализа и приказаних ставова није могуће разумети и издвојити децентрализацију нити као посебан појам нити као правну и политиколошку појаву. Децентралиазација у најширем смислу може обухватати све поменуте институте, па чак и федерални принцип, али такав приступ био би преширок и далеко од могућности да се утврде есенцијални елементи који би уставописцима, као и законописцима, омогућили да у послу стварања норми о децентрализацији, а потом и процесу њиховог спровођења, дођу до функционалних, животних и спроводивих решења.

III

Оба уставотворца су у уводном делу устава поступила готово на идентичан начин[21]. Нормирајући поделу власти на законодавну извршну и судску,

[19] Ibid.

[20] B. Smerdel, S. Sokol, 399.

[21] Једина разлика која се јавља је у номотехничком делу. У уставу Хрватске је једним чланом обједињено начело поделе власти и право грађана на децентрализацију, а Уставом Републике Србије су подела власти и право грађана на децентрализацију нормирани посебним нормама у уводном, Првом делу устава који дефинише начела.

српски уставотворац је нагласио да је власт јединствена (иако се њена организација темељи на трипартитној подели), и обрисе ове јединствености у правном поретку је одредио дефинишући однос три наведене гране власти, чиме је ублажио и прецизирао начело поделе власти, одредбом да се њихови међусобни односи заснивају на равнотежи и међусобној контроли[22].

На сличан начин поступљено је и у Уставу Хрватске. Власт се такође уређује на начелу трипартитне деобе власти, али слично као и у Уставу Србије, није нормирана строга него уравнотежена подела власти која подразумева међусобну сарадњу, односно деоба власти укључује и облике међусобне сарадње и узајамне провере носиоца поменутих власти[23]. Обе државе, недвосмислено, прописују трипартитну поделу власти која се заснива на узајамној контроли и уравнотежености.

Власт је, међутим, додатно ограничена[24] Уставом гарантованим правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, правом грађана на локалну и подручну (регионалну) самоуправу. Тако су оба уставотворца у уставна начела увели децентрализацију која је пре свега уставом гарантовано право грађана, а потом уставом дефинисани, додатни механизам ограничавања и контроле власти. Због различите терминологије (Устав Србије говори о праву на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, док Устав Хрватске помиње право на локалну и подручну (регионалну) самоуправу) за потребе овог рада поменуте терминолошке разлике премостићемо увођењем посебног генеричког појма: право грађана на децентрализацију, који ће у себи садржавати и подразумевати термине и појмове садржане у оба анализирана устава.

Пре него што се упустимо у подробнију анализу уставних текстова и норми које се односе на врсте и облике децентрализације, осврнућемо се на историјске реминисценције, које помало оптерећује подједнако и правну доктрину и политичку елиту обе државе, а које ипак морају да приступе децентрализацији и спроведу је полазећи наравно, свака од властитог искуства и правно-политичких дилема. Како је приметио И. Копрић[25], расправа о децентрализацији и територијалној реорганизацији, иако се у Хрватској већ подуже води, више од једне деценије, распета је између жеље за рационалном одлуком и с друге стране, инхибирајућих емоција. Историјско искуство је свакако једно од узрока ове неодлучности.

У Хрватској, присећајући се, вероватно, уставно-правне историје и потреба садашњице, које намеће чланство у Европској унији, појавила се неодлучност у процесу децентрализације. На једној страни сасвим је природна

---

[22] Члан 4 Устава Републике Србије.

[23] Члан 4 Устава Републике Хрватске.

[24] Члан 12 Устава Републике Србије и члан 4 Устава Републике Хрватске.

[25] Ivan Koprić, Je li moguća reogranizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja, *Političke analize*, Zagreb, br. 17/ 2014, str. 14

и очевидна жеља да се буде и у државном и у народосном смислу слободан, док с друге стране многобројни разлози, а међу њима је вероватно најснажнији нагон за сигурношћу мале државе, која обезбеђење своје егзистенције види у приступању савезу[26] са јачим, са онима са којима ће бригу о властитом опстанку поделити, доводи до наметања одређених стандарда и процеса какав савез намеће: у овом случају процес децентрализације.

Србија и Хрватска, свака у свом политичком и историјском развоју, сусретале су се са идејом федерализма и децентрализације, као средством за којим су посезали не би ли у оквирима држава у чијем су се саставу налазили, освојили што већи простор политичке и територијалне слободе. Хрватска је покушавала да у оквирима Двојне монархије постане стожер око које ће се окупити сви јужнословенски народи који су живели у оквиру граница Аустро-Угарске. Таква идеја је добила на интезитету након анексије Босне и Херцеговине 1908. Недуго након тога, на трагу ове идеје, али сада већ у време када је Први светски рат отпочео, концепција о трећој јужнословенској јединици, у царевини која је била на самртничкој постељи, добила је закаснело одобрење. Наиме, спремност да се дуалистичка монархија преуреди према начелу тријализма, као један од покушаја властитог очувања и опстанка, добила је 1. октобра 1918. афирмативну одлуку када је тадашњи председник владе изјавио да се Аустрија не противи, нити може противити жељи јужнословенских народа за самоопредељењем и уједињењем. Док је Аустрија на овакву идеју пристала, Угарска, међутим није. Но, напокон, нити један од тада изнетих ставова више није био важан, пошто је ускоро уследио ратни пораз Аустро-Угарске, па је тако Србија, својим ратним успесима и жртвама допринела решавању и пресуђивању питања уједињења јужнословенских народа и њиховог окупљања, али не у оквиру Аусто-Угарске.

Створена је нова држава, Краљевина Срба Хрвата и Словенаца у којој је једно од централних питања, од самог њеног настанка, било да ли ће она бити уређена на принципима централизма и унитаризма, или ће пак бити федерална држава. Идеја федерализма је проистицала из раније изнетих идеја у оквиру хрватске политичке елите, да се најпре, додуше у тадашњој Аустро-Угарској, сви Хрвати окупе унутар једне државе у засебну, трећу државну јединицу дуалистичке монархије[27], уз политичку наду да би тако и политички, а не само географски уједињени Хрвати били центар око кога би се окупили остали јужнословенски народи[28].

---

[26] Arsen Bačić, „Konstitucionalizam i konfederalizam(reminiscencije uz obetnicu hrvatskoga konfederalnog predloga iz 1991),“ *ADRIAS*, Zagreb, svezak 20/ 2014., str. 42

[27] Анексијом Босне и Херцеговине, практично су сви Хрвати били територијално обухваћени у оквиру Аустро-Угарске, и због тога је анексија дала посебан замајац овој идеји.

[28] Dr sc Davorin Rudolf, „Jugoslavija:unitarna država ili federacija – povijesne težnje srpskoga i hrvatskog naroda – jedan od uzroka raspada Jugoslavije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god.46, 2/2009., str. 294.

Насупрот наведеним политичким идејама, налазиле су се политичке снаге које су заступале идеју централизма и унитаризма, који би били метод за превазилажење националних различитости. Занимљиво је да су и српски политичари имали исту идеју – окупљање свих јужнословенских народа, али су територијално уређење и вертикалну организацију власти видели и доживљавали на потпуно супротан начин. Сматрали су да се националне разлике, које би могле снажно да деле новонасталу државу, могле лако бити пукотина у темељу државе слободних јужнословенских народа. Такве разлике и таква „темељна пукотина“ могле би се најефикасније превазићи начелом које је и записано у Видовданском уставу о једном, троименом и троплеменом народу. То је заправо била идеолошка потка која је требало да породи и развије интегрално југословенство у коме би се конститутивни народи одрекли, макар на политичком и државном плану, својих посебности (Срби подједнако као Хрвати и Словенци) што би требало да учврсти државу, њену стабилност и дуговечност у новом и неизвесном геополитичком уређењу Европе. Неки аутори сматају да је интегрално југословенство, централизована и унитарна држава заправо била замена појму и идеји Велике Србије[29]. Након осамостаљивања и доношења устава самосталних и независних држава, Србија подједнако као и Хрватска суочавале су се, сада као унитарне државе, са идејом и проблемом децентрализације.

IV

Данашњи устави ових двеју држава у одређеној мери децентрализацију поимају на сличан начин, али када је реч о суштинским елементима, уочавају се знатне разлике. Због тога ћемо детаљније кренути најпре у анализу уставних норми. Уставом Републике Хрватске, поред тога што је локална и подручна самоуправа дефинисана као право грађана, има и уставом одређену сврху: ограничење власти, а у посебном уставном одељку су прецизније уређени садржина овог права и облици њеног остваривања. Уставотворац је у том посебном одељку уредио на који начин и којим средствима се реализују и остварују право на локалну и подручну самоуправу, потом је поставио темеље дефинисања и разликовања јединица локалне и подручне самоуправе, одредио је који су то послови изворни и гарантовни уставом, а природно, дефинисао је и врсту надзора над њиховим радом, потом методологију организовања и напокон приходе јединица локалне и подручне самоуправе.

Најпре чланом 133 Устав Хрватске уређује како се ово право остварује: преко представничких тела, било локалних, било подручних, при чему се

[29] Ibid., 300.

чланови представничких тела бирају на слободним и тајним[30] изборима, на основу непосредног, једнаког и општег права гласа. Међутим, грађани, ово уставом утврђено и гарантовано право, могу остваривати и непосредно. Они путем зборова, референдума или неког другог облика непосредног одлучивања, могу непосредно учествовати у управљању локалним пословима и то, како налаже уставотворац, у складу са законом и статутом. Но, имајући у виду да је Хрватска и чланица Европске уније, право на локалну и подручну самоуправу могу остваривати и грађани Европске уније и складу са законом и како каже слово Устава са „правном стечевином Европске уније".

Јединице локалне самоуправе су (члан 134 Устава Хрватске): општине и градови, али поред овог уставног одређења, друге јединице локалне самоуправе се такође могу установити законом. Жупанија је предвиђена као јединствена и искључива јединица подручне (регионалне) самоуправе. Поједине једнице локалне самоуправе, наводи устав, могу законом добити статус, односно овлашћења жупаније. Тако се наводи да положај жупаније може законом бити утврђен за град Загреб, док се, такође законом, већим градовима у Хрватској могу дати овлашћења жупаније.

Када је реч о утврђивању надлежности (члан 135 Устава Хрватске), уставотворац је најпре методолошки одредио, да што се јединица локалне самоуправе тиче, изворним пословима се сматрају они из локалног делокруга, којима се непосредно остварују потребе грађана. Потом је одредио и области које се имају сматрати локалним делокругом који је непосредно везан за интересе грађана[31]. И код жупаније, односно јединице подручне (регионалне) самоуправе уставотворац је најпре методолошки одредио да су њихове надлежности они послови који су од подручног (регионалног) значаја, а потом је набројао области које се под тим подразумевају[32]. Иако је уредио области у којима локална и подручна самоуправа имају изворне надлежности, уставотворац је препустио законодавцу да детаљније пропише о којим конкретно пословима је реч, обаезујући га да приликом додељивања тих

[30] Свакако морамо уочити пропуст када је реч о формулацији „тајни избори", јер логички, њихова тајност не би омогућила да носиоци овог права, сазнају да су у току избори за представничка тела. Очигледно да је превид у питању и да се желело казати да су избори слободни и непосредни, да је гласање тајно, а право гласа једнако и опште.

[31] То су послови који се односе на уређење насеља и становања, просторно и урбанистичко планирање, комуналне делатности, бригу о деци, социјална помоћ и старање (скрб), примарна здравствена заштита, васпитање (одгој) и основно образовање, култура, телесна култура и спорт, техничка култура, заштита потрошача, заштита и унапрешење природне средине, противпожарна и цивилна заштита.

[32] Послови подручног делокруга обухватају: школство, здравство, просторно и урбанистичко планирање, привредни (господарски) развој, саобраћај и саобраћајну инфраструктуру, као и планирање и развој мреже образовних здравствених социјалних и културних установа.

послова предност имају она тела која су најближа грађанима. Законодавац такође мора водити рачуна и о ширини и природи пословима као и о захтевима ефикасности (учинковитости) и економичности. Иако би се из дикције наведених формулација могао извести и закључак да уставотворац уводи у причу законодавца како би нормирао случај поверених послова, ипак се ради о прецизирању изворних надлежности, односно послова из делокруга изворних овлашћења.

Што се тиче надзора, уставотворац је био језгровит (члан 137 Устава Хрватске) одређујући да су јединице локалне и подручне самоуправе самосталне у обављању послова из свог делокруга и да подлежу само надзору уставности и законитости *овлашћених државних органа*. Управо у завршници норме, уставотворац је проширио круг субјеката који могу вршити дефинисану врсту надзора, јер се за надзор уставности и законитости, очигледно не подразумева само Уставни суд, него и други државни органи, извршне, управне и судске власти.

Организација јединица локалне и подручне самоуправе (члан 136) препуштена је заправо законодавцу. Наиме одређено је да оне имају право, али у оквиру закона, да својим статутима самостално уреде унутрашње устројство и делокруг својих органа, као и да их прилагоде локалним потребама и могућностима. Но, када се погледа Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи[33], уверићемо се да је законодавац заправо у великој мери преузео на себе уређивање ових питања и да је немогуће говорити о било каквом елементу права на самоорганизовање бар када је подручна самоуправа у питању, а по детаљности и прецизности законских одредби које се односе на организацију, чини се да је уставна одредба о том да јединице локалне и подручне самоуправе својим статутима могу самостално уредити властиту организацију чак је и прилагодити локалним потребама, заправо „мртво слово на страницама устава“, или ius nudum.

Напокон, када је реч о приходима (члан 138 Устава Хрватске), јединице локалне и подручне самоуправе поседују уставом гарантовано право на властите приходе, којима слободно располажу када врше изворне надлежности. При томе, њихови приходи морају бити у сразмери са њиховим овлашћењима која предвиђају Устав и закон. За финансијски слабије јединице локалне (али не и подручне) самоуправе предвиђена је обавеза државе да их финансијски помаже на начин на који то одреди закон.

Србију и Хрватску по питању децентрализације повезује вишедеценијско припадање истој држави, али и фрустрације и страхови, који су код сваке од њих условили да се децентрализацији приступа пре свега са неповерењем,

[33] Компаративна и обухватна анализа законске регулативе децентрализације у Србији и Хрватској биће, како је наведено на почетку текста, предмет наредног рада.

знатном дозом опреза и у великој мери са политичком фобијом. Свака из свог угла, и свака из угла свог историјског и политичког искуства суочавајући се са децентрализацијом, као да решавају „квадратуру круга“.

Устав Републике Србије, одредио је као и хрватски устав право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу као право грађана које је уставом гарантовано, а потом је одредио сврху овог права: ограничење државне власти. У овоме су оба уставитвирца идентична без остатка. Али онда настају разлике, суштинске, методолошке и организационе. Територијалном уређењу, односно територијалној и политичкој децентрализацији посвећен је седми део Устава Републике Србије. Јасно су раздвојена два нивоа децентрализације и функционално и суштински (чланови 176 – 193 Устава Србије): покрајинска аутономија и локална самоуправа. Устав јасно разграничава изворну и поверену надлежност аутономним покрајинама, одређује, односно оснива, две аутономне покрајине, као што и предвиђа могућност да се децентралиацијa када је покрајински ниво у питању измени законом на одређени начин, утврђује право на самоорганизовање кроз право на самостално уређење органа, уређује методолошки и енумерацијом надлежности аутономних покрајина, њихово финансирање, правне акте, надзор над радом покрајинских органа али и њихову конкретну заштиту.

Устав је дефинисао појам аутономне покрајине, њено оснивање и територију (члан 182 Устава Србије) и одредио је да су оне аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Истовремено, истим чланом, Устав је и навео које то покрајине оснива и какав им је статус. Наиме Република Србија састављена је (има) од аутономне покрајине Војводине и аутономне покрајине Косово и Метохија. Међу њима пак постоји статусна разлика, јер овој потоњој покрајини припада суштинска аутономија која треба да се уреди посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Као и у неким претходним радовима, наводимо да уставотворац није ни једним елементом одредио шта је мислио под суштинском аутономијом, као што ни уставотоворац/законодавац никада није донео поменути посебни закон којим би се суштинска аутономија уредила. Сасвим намерно смо навели уставотворца односно законодавца као доносиоца, пошто из дикције овог члана јасно следи, да иако је реч о закону којим се суштинска аутономија има уредити, он се доноси по процедури за промену устава, а такав поступак већ представља вршење уставотворне власти иако се у текст Устава не дира! Овде је уставописац, односно уставотворац, као и на многим местима у овом Уставу, измислио низ „новина“ у уставној пракси и теорији, па је сада заправо измислио једног уставотворног законодавца, вероватно сасвим случајно, без свести шта је и како је дефинисао поменути члан и које су његове последице.

Поред постојећих аутономија, могу се оснивати нове, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену устава. И овде имамо, на први поглед сличну ситуацију као мало пре поменуту, али се суштински не може упутити замерка каква је изречена претходној норми, пошто је јасно да се аутономне покрајине оснивају и мењају односно спајају по уставотворној процедури, дакле вршењем уставотворне власти. Само је остало отворено „техничко" питање, да ли би таква промена у броју покрајинских аутономија ушла и у текст Устава?! Предлог за промену на овом другом нивоу власти, подносе, односно како наводи уставотворац утврђују грађани на референдуму, а у складу са законом. Овде је очигледно реч о закону којим би се регулисали разни облици и врсте референдума. Но, ни овакав закон није донет, односно питања везана за референдуме, све оне које помиње Устав, нису регулисана ни другим законима. Само је јасно како се и под којим условима одржавају уставни референдуми који су део процедуре ревизије Устава. Пошто се промена у организацији другог нивоа власти не може извести без промена унутрашњих територијалних граница као покрајина тако и општина, у зависности да ли се оснивају спајају или укидају покрајинске аутономије, онда се ове промене не могу извршити без сагласности грађана, која се изражава или ускраћује, такође на референдуму.

Као и у случају Устава Републике Хрватске, тако је и Српски устав одредио и уредио да се ово, уставом гарантовано право грађана остварује непосредно или посредно: преко слободно изабраних представника (члан 173. Устава Србије). Утврђена је потом методологија којом се врши разграничење надлежности између централне државне власти, покрајинских аутономија и локалних самоуправа (члан 177 Устава Србије). Наиме, изворна надлежност аутономних покрајина подразумева она питања која се, како уставотворац наводи, *на сврсисходан начин могу остваривати унутар аутономне покрајине*, а у којима није надлежна Република Србија. На исти начин, методолошки је одређена и надлежност јединица локалне самоуправе[34]. Поред изворних надлежности које су одређене и методолошки и по областима[35], предвиђена је и могућност поверевања појединих питања из надлежности државе путем закона (члан 178 Устава Србије). Као што Република Србија може поверити

[34] Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединица локалне самоуправе .... у којима није надлежна Република Србија- члан 177 Устава Србије.

[35] Чланом 183, став 2 утврђено је да аутономне покрајине у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: просторног планирања и развоја; пољопривреде, водопривреде, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћајка и уређења путева, приређивање сајмова и других привредних манифестација; просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Такође је утврђено да у складу са законом, се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права.

послове из своје надлежности аутономним покрајинама, тако ово повераваље по вертикали може да буде спуштено и на нижи ниво, па да и аутономне покрајине, јединицама локалне самоуправе повере одлуком поједина питања из властите надлежности. Уважено је правило да онај који поверава надлежности обезбеђује и средства за реализацију тих послова.

Једно од најзначајнијих достигнућа овог тзв. Митровданског устава је у томе што је додао квалитет децентализацији и њеном уређењу, уз мане које је истим поводом и на исту тему исказао. Ради се наиме, о праву на само организовање које се гарантује аутономним покрајинама (чланови 179 и 180 Устава Србије). Наиме, аутономне покрајине у складу са Уставом и својим Статутом које доносе, али уз сагласност Народне скупштине Републике Србије, самостално прописују уређење избор и надлежност својих органа и јавних служби. Уставотворац је поставио и одређене обавезе па право на самоорганизовање није потпуно, али и поред тога је знатно. Наиме, предвиђено је Уставом да је Скупштина највиши орган власти аутономне покрајине. Тиме је уставотворац одредио један орган као обавезан и при томе га сместио на сам врх организације који покрајина самостално може да уреди. Одређена је још једна обавеза/ограничење: у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, мора бити омогућена сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама у складу са законом. Није сувишно поменути да ни закон који би ближе уредио ово питање није до сада донет.

Нормирано је и гарантовано да аутономне покрајине имају изворне приходе који служе за финансирање њихових надлежности (члан 184 Устава Србије), при чему је законодавцу препуштено да одреди врсту и висину изворних прихода аутономних покрајина. Међутим, аутономној покрајини Војводини дата је уставна гаранција да када је њен буџет у питању: он мора износити најмање 7% у односу на републички буџет. При томе три седмине покрајинског буџета морају бити коришћени за финансирање капиталних расхода.

Када је реч о надзору над радом органа покрајине и заштитом покрајинске аутономије, уставотоворац је показао још једно од квалитетнијих решења. Наиме, поред тога што је стриктно одредио органе који могу учествовати у оба поступка[36], уредио је процедуре и последице ових процедура. Тако у случају надзора, само Влада може покренути поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости покрајинске одлуке пре ступања на снагу, док с друге стане Уставни суд до доношења своје коначне одлуке, такву покрајинску одлуку може „ставити на чекање“, односно одложити њено ступање на снагу. Другим речима, једини надзор који се може обављати

[36] Чланови 186 и 187 Устава Републике Србије.

је надзор на уставношћу и законитошћу покрајинских општих аката, а Влада као извршни орган централне власти може само покренути поступак пред Уставним судом, али не може сама извршити ову врсту надзора.

Што се заштите аутономне покрајине тиче односно њеног положаја, такође је Уставни суд предвиђен као тај који ће сада у овом случају бити заштитник. Уставни суд ће аутономној покрајини пружити заштиту ако се појединачним актом или радњом државног (дакле републичког органа) или пак органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине. Поред овог вида заштите, постоји и општа заштита у виду права аутономне покрајине, да преко органа који сама одреди, пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике или јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију. Можемо констатовати да је уставотворац предвидео *посебан* вид заштите када је покрајине онемогућена да обавља своје надлежности и то појединачним актима или радњама државних органа или органа локалне самоуправе, као и *општи* начин заштите уколико је повређено право на покрајинску аутономију неким законом или општим актом.

За разлику од аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе (општина, град и град Београд) одређују се законом а не Уставом. Уставотворац је дефинисао положај, надлежности, правне акте и органе општине (чланови 189-191 Устава Србије), али је детаљније уређење организације јединица локалне самоуправе препустио законодавцу и јединицама локалне самоуправе пружио могућност да том приликом, својим статутима „асистирају“ законодавцу. Дакле, за разлику од покрајинских аутономија, јединице локалне самоуправе немају право на самоорганизоање, што је очекивано, јер се разликују политички и правно природа и сврха аутономије на једној страни и локалне самоуправе на другој.

Надзор над јединицама локалне самоуправе је такође сагласан њиховој природи и положају (члан 192 Устава Србије). Влада је тај државни орган који врши надзор. Овлашћена је и задужена да општи акт општине обустави од извршења ако сматра да није сагласан Уставу или закону и да у строго одређеном року (5 дана) покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности и законитости. Поред овога, Влада има и законско овлашћење да распусти скупштину општине и истовремено именује привремени орган који ће обављати послове скупштине. Када именује привремени орган она мора водити рачуна о политичком и националном саставу скупштине коју је распустила.

Са друге стране, орган општине (члан 193 Устава Србије) има право жалбе Уставном суду као *посебан облик* заштите, ако је општина онемогућена да обавља своје надлежности радњама или појединачним актима државног органа или друге локалне самоуправе. Занимљиво је да јединица локалне самоуправе не ужива заштиту ако покрајински органи својим појединачним

актом или радњом врше ометање обављања надлежности општине! Као *општи облик заштите* предвиђено је право јединица локалне самоуправе, односно њихових органа, да се обрате Уставном суду, ако им је повређено право на локалну самоуправу и то путем закона или другог општег акта како Републике тако и аутономне покрајине.

V

Закључујући расправу о до сада учињеним анализама, наведеним уставним решењима и историјским оквирима искуства са децентрализацијом (и централизацијом), свакако део не можемо сагледати и разумети без целине у овом случају уставне целине. Пошто устав у својој пуноћи обухвата хоризонталну и вертикалну организацију власти, онда се мора констатовати да у идеално али и у реалном стању уставноправни систем и поредак почива на неколико начела. Најпре је начело кохерентности норми и нормативних решења, односно законитости, затим начело одређености, потом начела потпуности и одређености и напокон начело самопроизводње права (аутопоиеза)[37]. Децентрализација може направити проблем када је реч о начелима кохерентности, а највише када је у питању начело потпуности, према коме главни део стварања права припада држави, па би ово начело било повређено уколико би се увело друго «конкурентно право», те уколико се општим актима, које држава доноси, не би одређивала делатност других субјеката[38]. Управо се децентрализација, а нарочито политичка и територијална аутономија косе са овим принципом, јер права, која на пример у Србији припадају аутономним покрајинама – право на самостално регулисање организације, као и потпуно право на прописивање начина избора покрајинских органа, искључује начело потпуности онако како се оно у правној доктрини већински разуме. Зато је децентрализација изузетак, једна дисперзија централне властии њене јединствене можи. С тога се политичка елита веома тешко и ретко одлучује да направи функционалан и ефикасан систем децентрализације, јер би то истовремено значило да централна власт хоризонталном организацијом, поседује и власа са функционално мањим овлашћењима и да је ефикасније ограничена и контролисана.

Хрватска правна и политичка доктрина је је била снажно укључена у све фазе реформе вертикалне организације. Углавном је преовладавала идеја, изнесена у различитим варијацијама о полицентричној децентрализацији државе, а сматра се да су региони облици децентрализације који могу у

[37] Проф. др Гордана Вукадиновић, „Начела правног система“, *Зборних радова Правног факултета у Новом Саду,* бр. 3/2013, стр. 26.

[38] Ibid., 29.

процесу реконструкције одиграти важну улогу[39]. Разлози који Хрватку наводе на извођење реформе децентрализације, већ дужи временски период, свакако је политика супсидијарности и децентрализације које снажно промовишу и Европска унија и Савет Европе. С друге стране јавља се и унутрашњи фактор, а то је пре свега јако развијена свест становништва о регионалнох припадности, јак утицај цивилног друштва као и осталих актера који имају позитиван став о важности регионалних интертеса и идентитета[40].

Хрватска је имала неколико реформи децентрализације, односно преобликовања другог нивоа хоризонталне организације власти. То се најбоље може посматрати кроз промену положаја и улоге жупанија. Она је најпре била „продужена рука" државе на одређеном подручју. Њихова сврха је била да се осигурају хијерархијски и и псеудодецентрализовани модел управљања Хрватском. Тиме је воља централне власти била обезбедила средство да буде ефикасно спроведена на читавој државној територији[41]. Позиција жупана је јасно осликавала улогу и сврху жупанија – жупан је био представник државне власти у жупанији, а именовао га је председник Републике потврђивањем предлога Владе.

Промена у положају жупанија и жупана настаје 2000. када су изведене уставне промене у организационом и институционалном смислу. Сада је жупан биран локално. Истина дошло је до само делимичног помака у положају жупанија јер су оне суштински и даље остала тела државне управе, али су уставним изменама, истовремено дефинисане као јединице подручне (регионалне) самоуправе[42]. Тако су жупаније добиле двоструку природу, која се у неким пословима израђавала кроз обављање овлашћења државне урпаве, а у другим, изворним пословима, оне су испољавале своју природу подручне (регионалне) самоуправе. Најсликовитије и можда најприближније поређење са српским уставним решењем било би када би се овлашћења округа у Србији додала изворним овлашћењима које имају аутономне покрајине.

За новом реорганизацијом вертикалне организације власти посегнуло се 2013. и 2014. када је у фебруару месецу влада Републике Хрватске, упутила у процедуру пред Сабор предлог о реорганизацији државне управе, која је подразумевала пет центара и пет надрегија. Постоје аутори који су жестоко критиковали овај предлог означавајући га примером појмовног и политичког непознавања и збрке у Хрватској (која траје од почетка 1990-их) када је реч о децентрализацији и регионализацији, као и о самоуправи и државној управи[43]. Шта више критике су ишле до констатације да су пита-

[39] Ivan Koprić, нав. дело, стр. 9.
[40] Ibid., 10
[41] Ibid.
[42] Ibid.
[43] Neven Šantić, „Dileme regionalnog preustroja", *Političke analize*, Zagreb, br. 17/ 12106, str. 3.

ња која се односе на уређење регионалне самоуправе својеврсна ноћна мора савремене хрватске политике[44].

Све у свему, из наведених али и осталих прочитаних критика, можемо констатовати да је те 2000. године већ поменута двострука природа жупанија, заправо означавала и потврђивала да је изведена једна непотпуна и недовршена регионализација земље. Према становишту Невена Шантића[45] иако је о регионализму и регионалном развоју и преображају, у хрватској политичкој и стручној јавности толико расправљало, са великим очекивањима али без смислене и проведене резултанте у јавној политици, очигледно је да је главни кривац оваквог стања централистичка склоност хрватских владајућих елита! Ова констатација је тим више необична јер је тачна, посебно ако се у обзир узме искуство Хрватске са централизмом у оквиру Аустро Уграске и Југославије чије је она део била.

Наравно да, као и код свих политичких елита, што важи посебно и подједнако за српску и хрватску политичку структуру, постоји латентан и онеспокојавајући страх од децентрализације која се јавно, политички правда старањем и бригом да се спречи појава сепаратизма, а заправо суштина и темељ оваквог страха, политичке фобије је страх од губитка политичке моћи, власти и финансијских извора при доношењу политичких одлука. Устави Србије и Хрватске су подједнако пример свега наведеног и закљученог. Општа оцена оба уставна система, са свим њиховим сличностима и разликама, је да је децентрализација заустављена на пола пута и да је уставотворац својим решењима, конфузним и противречним, ваљано блокирао функционисање јединица децентрализације. У случају Српског устава, то је највише учињено асиметричношћу у погледу територијалног принципа што подразумева да средњег нивоа децентрализације нема на већини територије Републике Србије, због чега се као последица јавља дефицит у територијалној организацији.

У случају Устава Републике Хрватске, децентралиазција је двоструко блокирана: чињеницом да жупаније иако су јединице подручне самоуправе обављају и послове државних (централних) органа управе, док на другој страни када се анализира њихово устројство, јасно је да овде није реч ни о каквој регионалној, него двостепеној самоуправи, која је која је заправо препуштена законодавцу да је уређује и преуређује без обзира што је сам устав гарантује и дефинише. Веома је мало уставних елемената које смо у ранијим радовима назвали рационализованом, а заправо довршеном и обезбеђеном децентрализацијом[46].

---

[44] Ibid., 4.

[45] Ibid., 5.

[46] Доц. др Светозар Чиплић, „Устав Републике Србије и рационализована децентрализација“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад,* 4/2015, стр. 1790.

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

Aleksandar L. Martinović, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs

Nataša N. Rajić, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

Constitutional Framework of the Process of Decentralization and Public Administration Reform in Serbia and Croatia

Abstract: *The work is devoted to the comparative analyze of the processes of the decentralization reorganization and reform of the public administration at the level of the horizontal governance organization in Serbia and Croatia. At the first part of the work the authors analyze the decentralization and devolution as well as their demarcation in the sense of their related but not similar meanings.*

The second part is devoted to the historical experiences and genesis foundations of the common state where Serbia and Croatia were joined. The particular historical developments of Serbia and Croatia influenced the present attitude of their political elites toward decentralization. The third, final part/conclusion, is dedicated to a comparative analyses of the constitutional solutions in Serbia and Croatia which are related to the vertical organization.

Key words: *decentralization, governance reform, governance dispersion, limitation of the governance, devolution.*

Датум пријема рада: 20.06.2016.