

*Др Милијан Поповић, редовни професор  
Правног факултета у Новом Саду*

## РЕГИОН, РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА И РЕГИОНАЛИЗАМ

***Сажетак:** Регион, регионална држава и регионализам су појаве и појмови који нису са једним и јасним значењем.*

*У државноправном смислу се користе два основна значења региона: регион јавна служба и регион државни фрагмент. Регион јавна служба се схвата као територијална аутономија са изворном влашћу, а регион државни фрагмент као територијална аутономија која има сопствене државне органе (органе који поседују сопствену власт принуђивања).*

*Регионална држава је држава подељена на регионе чија су овлашћења уставом одређена. То је облик државног уређења који се налази између унитарне државе и федерације. По степену својих овлашћења региони се могу ближити локалној самоуправи, а могу и федералној јединици.*

*Реч и појам регионализам има различита значења: економско, културно, политичко, географско. Може се посматрати са становишта унутрашњег, али и међународног права. Са становишта унутрашњег права и регион и регионална држава се подводе под регионализам, који их својим обимом обухвата. Са становишта међународног права означава повезивање региона различитих држава, али и самих држава у лабавије или чвршће целине.*

*Регион, регионална држава и регионализам нису сами по себи вредности. Да ли они омогућавају већи степен слободе и демократије или су кочнице на том путу, може да се утврди искључиво емпиријском анализом датог економског и политичког система.*

**Кључне речи:** регион, регионална држава, регионализам.

## У в о д

Регион, регионална држава и регионализам су појаве и појмови блиски по садржају али нису истозначни појмови. Често им се придају различита значења, особито појму регионализам.

### I - Регион

У *Правној енциклопедији* под одредницом регион написано је да се он “као општи појам, односи (...) на подручје, део простора или другачије схваћене целине”.<sup>1</sup> Са становишта економског, регион је одређен “као релативно заокружена привредна територија која се одликује посебношћу производне оријентације, структуре производних снага и односа”.<sup>2</sup> У *Економском лексикону* се указује да су значења која се придају појму регион “различита, чак и опречна”.<sup>3</sup> Економисте више не задовољава традиционална географска подела простора на регионе зависно од природних обележја територије, као ни постојећа административно-територијална подела. Своју недовољност показују и поделе засноване на историјској одређености граница. Економисти нуде више оперативних тумачења појма региона.<sup>4</sup> Тако се регион посматра са становишта економије простора, теорије и политике развоја. Затим, полазећи од теорије система, разматра се однос између економских региона и народне привреде, као однос делова и целине. Регион се одређује и са становишта плана, конкуренције и хомогености а, такође, стављањем региона у функцију развоја. Тако настаје обиље дефиниција региона у економском смислу.

Са становишта овог рада важно је да се одреди појам региона у државноправном смислу. Све до недавно наши теоретичари државе и права уопште и не помињу ни регион, ни регионалну државу. Чак ни водећи српски државноправни писац проф. Лукић не обрађује регионалну државу, као облик државног уређења. Стање се нешто изменило од појаве Јовичићеве уставноправне студије издате под називом *Регионална држава*. У том смислу и Кутлешкић у својој *Теорији државе и права* и Кошуткић заједно са Митровићем, у *Увод у право* узгред обрађују и регионалну државу преузимањем неколиких Јовичићевих ставова о њој. Али, ни они не обрађују појам региона. Колико ми је познато, овим питањем се бавио једино проф. Милан Петровић у једном раду који се налази пред објављивањем у “Зборнику Матице српске за друштвене науке”, а који има наслов *Региони (облици територијалне аутономије) у теорији права и правној историји*.

Регион је француска реч латинског порекла. Одговарајућа реч на српском језику би била “област” или “провинција” или “покрајина”. Указујући на “изузетну

<sup>1</sup> В. *Правна енциклопедија*, Београд, Савремена администрација, 1979, с. 1203.

<sup>2</sup> Исто, с. 1203.

<sup>3</sup> В. *Економски лексикон*, Београд, Савремена администрација, 1975, с. 1150.

<sup>4</sup> Исто, с. 1150-1151.

сложеност појма региона који показује сличности како с појмом државе тако и с појмом месне самоуправе” мада се “од њих и квалитативно разликује”, Петровић каже да је за регион “битно овлашћење регионалних органа (...) да изворно уређују одређене правне односе, да дакле доносе законе у материјално смислу”, макако се они иначе називали (уредбама, на пример). Он разликује два основна типа региона: регион јавна служба и регион државни фрагмент. *Регион јавна служба* има ужа овлашћења од региона државног фрагмента. У региону јавна служба законодавно тело уређује односе у културној и (или) економској сфери. Било је аутономија у којима је законодавно тело уређивало и главне установе грађанског друштва, укључив кривично и грађанско законодавство. *Регион државни фрагмент* има ширу аутономију од региона јавна служба и то у квалитативном смислу. За разлику од региона јавна служба, регион државни фрагмент “има и сопствене државне органе, тј. органе који поседују сопствену власт принуђивања”.

У вези са Петровићевим разликовањем основних типова на регион јавна служба и регион државни фрагмент, које је изведено ослонцем и на Јелинекова гледишта, треба приметити да је регион државни фрагмент само у условном смислу речи регион. Између региона државни фрагмент и државе уствари и нема никакве суштинске разлике. Историјски, региони државни фрагменти су само условно припадали држави матици. Између државе матице и региона државни фрагмент је постојала само лабава и посредна веза. Такав је случај био са доминионима Британског Царства. Као непостојана појава, државни фрагмент временом постаје самостална држава или, евентуално, федерална јединица (као у случају Канаде) или, како каже Петровић, “ишчезава са историјске позорнице” (као у случају Поткарпатске Русије). Остаје да се размотри појам регион јавна служба. Да је било територијалних аутономија са изворном влашћу њихових законодавних тела у културној и у економској сфери, па и у другим сферама, у то нема никакве сумње. Спорно је само да ли појам регион треба везивати за територијалне аутономије са изворном влашћу. Ближе ми је Јовичићево схватање региона изведено уставном анализом постојећих регионалних држава у Европи: Италији и Шпанији. Овде се има у виду не један или, евентуално, и више региона у оквиру просте државе или федерације, већ држава премрежена регионима без остатка, тј. регионална држава. Уједињено Краљевство Велика Британија и Северна Ирска има два региона: Велс и Северна Ирска, па ипак није регионална држава, јер остатак те државе није подељен на регионе.

## II - Регионална држава

Шта је регионална држава? То није ни проста (унитарна) држава, ни федерација. Ова тзв. негативна дефиниција не задовољава. Сваку појаву, овде регионалну државу, морамо дефинисати по позитивним, њој примереним, ознакама. Генеричко обележје у дефиницији регионалне државе је да је то држава. Држава је, дакле, појам рода који обухвата како регионалну државу, тако и унитарну државу и федерацију, дакле, сва три облика државног уређења. Потребно је пронаћи специфична

(атрибутивна) обележја по којима се регионална држава разликује од осталих облика државног уређења: просте државе и федерације. Атрибутивно обележје у дефиницији регионалне државе је да је то држава подељена на регионе. Како се, како је наведено, региони различито схватају, мора да се прецизира да су *овлашћења региона уставом одређена*, да, нису изворна. Овлашћења региона су по рангу између овлашћења органа локалне самоуправе (ако је она двочлана или трочлана, изнад овлашћења и највишег степена локалне самоуправе), а испод овлашћења федералне јединице у тзв. сложеној држави - федерацији. По степену својих овлашћења региони се могу ближити било федералној јединици било локалној самоуправи. У првом случају постоји опасност од федерализације државе, а у другом од њене унитаризације. Све, наравно, зависи од односа снага у једној држави. Само ако се центрипеталне и центрифугалне силе држе у равнотежи, регионална држава може успешно да функционише.

Из наведеног се види да су региони (у регионалној држави) територијалне јединице које се налазе између општине (односно среза и округа или покрајине) као локалне територијалне јединице и државе. Отуда би у надлежност органа региона, како мисли и Јовичић, “спадале функције које нису чисто националног карактера као и оне које превазилазе могућности општина да их оне обављају”<sup>5</sup> Битно је да се истакне да овлашћења регионалних органа не смеју бити таквог значаја и карактера да угрожавају државно јединство<sup>6</sup> У теорији државе и уставном праву поодавно већ постало је опште место да су еминентно државне функције: међународни односи и спољна политика, народна одбрана и унутрашња државна безбедност, послови у вези с новцем тј. кредитна, монетарна и фискална политика, људске слободе и права, основно законодавство (кривично, грађанско, поступци), уставотворна и судска власт. Све остало треба да се дели између региона и јединица локалне самоуправе, како би држава била рационално организована и могла без тешкоћа и напетости успешно да функционише. Битно је да се укаже да региони, за разлику од федералних јединица, не поседују ни уставотворну ни законодавну власт. Њихов је основни акт статут, а најчешћи правни акт регионална одлука. Организација региона је релативно проста: представничко тело (скупштина), регионални савет (влада) и регионална управа. Кад то посебни разлози налажу, уставом се може појединим регионима доделити посебан статус, са кругом ширих овлашћења од осталих региона. Региони са посебним статусом уносе елементе асиметрије у регионалну државу. Њима се нарушава принцип једнакости, па отуда, са становишта “чистоте” поретка њих треба избегавати, мада понекад специфичности појединих региона, а посебно однос политичких снага, односе превагу над принципом једнакости. Што се тиче “редовне” надлежности региона, њима би, како каже и Јовичић “могло да буде дато право да својим прописима допуњују и разрађују законе и друге државне прописе прилагођавајући их сопственим условима и потребама”.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> В. Миодраг Јовичић, *Регионална држава*. Уставноправна студија, Београд, Вајат, 1996, с. 91.

<sup>6</sup> Исто, с. 92.

<sup>7</sup> Исто, с. 92.

За разлику од региона чији је статус утврђен уставом, а надлежности и уставом и законом, општине, као најуже територијалне јединице, су законска творевина. Законом се одређује њихов статус, а надлежност законом и подзаконским актима. Отуда је и право на самоорганизовање општина уже од права на самоорганизовање региона. Такође, прописи општинских органа делују на ужем подручју од прописа регионалних органа. За разлику од региона, који учествују у образовању централног представничког тела, општине су лишене тог и таквог утицаја. Региони као средња карика власти у регионалној држави су надређени општинским органима над чијим радом имају право надзора. Надзор се може односити само у погледу законитости аката, а може бити и шире схваћен, па се односити и на целисходност рада општинских органа.

### **III - Регионализам**

Регионализам је реч и појам који је у блиској вези са регионом и регионалном државом, али их обимом превазилази.

#### **1. Појам регионализма**

Реч “регионализам” се користи у разним значењима. Тако постоји економски регионализам, културни регионализам, литерарни регионализам, политички регионализам, географски регионализам. Потом, регионализам се може посматрати са становишта унутрашњег права, али и у међународноправном поретку.

После Другог светског рата стасала је регионална економија као нова научна дисциплина и економска пракса. Њена је сврха изучавање узрока који доводе до неравномерног друштвеног и економског развоја. Само тржиште и тржишна привреда на којој почива савремени свет и његове законитости доводи до повећавања неједнакости међу регионима. Задатак је регионалне економије да пронађе одговарајућа средства економске политике како би се обезбедила рационална просторна организација друштвеног рада и живота. То подразумева и рационални размештај производних снага у просторне целине као покретачке снаге раста и развоја.

У политичком смислу под регионализмом се подразумева “одговарајућа територијално-функционална аутономија становништва” која је шира од локалних јединица, а ужа од целине државног простора.<sup>8</sup> Регионална држава се, такође, подводи под појам регионализма.

Регионализам посматран са становишта међународног права довео је до деобе међународног права на универзално међународно право и регионално међународно право. Универзално међународно право је скуп прописа који важе за читаву међународну заједницу, а регионално међународно право садржи прописе који

---

<sup>8</sup> В. *Политичка енциклопедија*, Београд, “Савремена администрација”, 1975, с. 899.

важе само у односима између држава одређеног региона који може обухватити делове једног континента (као на пример америчко регионално право или право Европске уније). Како је наведено у *Правној енциклопедији*, регионализам у међународном праву “значи и извесну солидарност, заједницу или сличност циљева једне групе држава, која може бити последица посебних историјских, географских, политичких или економских услова датог подручја, што се одражава у закључивању посебних споразума, образовању савеза и међународних организама између ових држава”.<sup>9</sup>

Поставља се питање може ли се формулисати дефиниција регионализма која би обухватала и регионализам посматран са становишта унутрашњег права једне државе, као облик децентрализације и као антитеза националној држави и државном суверенитету и регионализам посматран са становишта међународног права као облик повезивања и интеграције региона разних држава и самих држава? Такав један покушај учинио је код нас Слободан Бељански у раду *Регионализам и отворено друштво*: “Данас регионализмом сматрамо систем политички оправдане, организоване и на демократски начин, уз претходно договорене критеријуме, усвојене територијалне структурације друштва, на у домену своје посебности, због које су и конструисани, политички, законодавно, судски, управно и фискално аутономне, а егзистенцијално и економски комплементарне ентитете, у оквиру државе, скупа држава, скупа региона различитих држава или скупа региона унутар једне државе”.<sup>10</sup> Поред тога што је ова дефиниција преопширна, што је можда било тешко избећи, јер она обухвата различите, мада повезане, појаве, главна је слабост што се ту полази од претпоставке да је регионализам нужно повезан са демократијом, а те две појаве: регионализам и демократије, могу бити и у сукобу.

## 2. Регионализам и демократија

У вези са демократијом поставља се питање: који је смисао регионализма? Је ли то идеологија, пројект и покрет којим се остварује демократска интеграција или, обрнуто, начин затварања, провинцијализам, жабљи, поглед и перспектива, идејно оправдавање традиционализма и конзервативизма?

Браниоци регионализма као пута ка демократској интеграцији обрушавају се нарочито на националну државу и, уопште, државни суверенитет. Суверена национална држава се схвата као антитеза демократске интеграције. На том становишту стоје и сви писци књиге *Регионализам као пут ка отвореном друштву*. Бељанском нарочито смета “догма суверенитета”, коју сматра једном од основних политичко-правних препрека отвореном друштву<sup>11</sup>. А Алпару Лошонцу, једном од писаца наведене књиге, посебно смета национална држава. У раду *Деконструкција идеолошке стварности националне државе посредством концепта критичког*

<sup>9</sup> В. *Правна енциклопедија*, с. 1204.

<sup>10</sup> В. Slobodan Beljanski, *Regionalizam i otvoreno društvo*, u knjizi Slobodan Beljanski, Nenad Dimitrijević, Dragan Golubović, Svetislav Jovanov, Alpar Lošonc i Aleksandar Molnar, *Regionalizam kao put otvorenom društvu*, Novi Sad, Visio mundi academic press, 1994, s. 27.

<sup>11</sup> В. Слободан Бељански, *Регионализам и отворено друштво*, с. 21.

регионализма, он каже “да национална држава надкодира све регионалне и друге премодерне партикуларне кодове асимилацијом подцелина, то јест, стварањем јединственог националног простора”.<sup>12</sup> Или, другим речима, национална држава не оставља простора за разне облике аутономности и слободе разних друштвених група и области. При том, “политичка будућност Европе (...) изравно поставља питања о судбини националне државе која је више него икад стављена на кушњу”.<sup>13</sup> И, најзад, оно што се и на нас непосредно односи: “Процес настављања стварања националних држава (што у неким случајевима, као што је Југославија, захтева незапамћено насиље) у посткомунистичким земљама изгледа противуречна и анахронистична после увида у дефицитарност националне државе у постмодерном стању”.<sup>14</sup>

Борба против националних држава и државне суверености, која поприма сва обележја опасне, не само на плану идеологије и разних “теорија”, већ (велико) државне праксе потиче из главних центара светске моћи, а пре свега из Сједињених Америчких Држава. О томе је на једноставан и снажан начин писао један од водећих америчких интелектуалаца Ноам Чомски, посебно у раду *Шта то (у ствари) хоће Америка*. Позивајући се на строго поверљиве документе америчких стратега он каже: “главну опасност светском поретку под вођством САД представља национализам у неразвијеним земљама, који се некад назива и *ултранационализам*: 'национални режими' који поштују 'захтеве народа за брзо побољшање животног стандарда маса' и производњу за домаће потребе”.<sup>15</sup> Чомски, такође, каже: “још један проблем на који се стално указује у тајним документима је претерана демократија у неразвијеном свету”<sup>16</sup> Наводећи примере Никарагве, Салвадора и Гватемале, он каже: “циљ је био да се сломе независни национални покрети и народне снаге који би могли остварити истинску демократију”.<sup>17</sup> Шта Америка жели у Средњој Америци, али и у целом свету? Она жели “'стабилност', а то значи безбедност 'највиших слојева друштва и великих страних предузећа’”.<sup>18</sup> Суверене националне државе су главна препрека на путу глобализације, чија је сврха претварање остатка света у економски привезак неколико најмоћнијих држава света, а пре свега Сједињених Америчких Држава.

<sup>12</sup> В. Alpal Lošonc, *Dekonstrukcija ideološke stvarnosti nacionalne države posredstvom koncepta kritičkog regionalizma*, у књизи: Slobodan Beljanski, Nenad Dimitrijević, Dragan Golubović, Svetislav Jovanov, Alpal Lošonc i Aleksandar Molnar, *Regionalizam kao put ka otvorenom društvu*, Novi Sad, Visio mundi academic press, 1994, с. 49.

<sup>13</sup> Исто, с. 61.

<sup>14</sup> Исто, с. 63.

<sup>15</sup> В. Ноам Чомски, *Шта то (у ствари) хоће Америка*, превео Александар Беогданић, Београд, Чигоја Штампa, 1999, с. 24. “Главни стратешки циљеви, пуно пута понављани, су да се спречи да такви 'ултранационални' режими икад дођу на власт - или ако, неком игром случаја, и освоје власт, њих треба смакнути и поставити власт која подржава приватно инвестирање домаћег и страног капитала, производњу за извоз и право да се капитал може изнети из земље”.

<sup>16</sup> Исто, с. 25.

<sup>17</sup> Исто, с. 26.

<sup>18</sup> Исто, с. 29.

Регионализација којом се разбијају суверене националне државе или своде на протекторате великих сила није услов демократске интеграције, већ средство глобализације која треба да обезбеди владавину светског капитала.

С друге стране, међутим, регионализација може бити у служби демократске интеграције. Све зависи од конкретноисторијских прилика у појединим земљама и политичких намера главних актера регионализације.

Регионализација посматрана са стране унутрашњег права, као вид државне децентрализације, може, дакле, да буде у служби демократије, а може бити недемократски облик, који у себи носи моменте затварања, па и прикривеног сепаратизма.

Као што је Франц Нојман показао за федерализам “да се вриједност федерализма (у упоредби с јединственом државом или лабавијом формом кооперације) може одредити искључиво емпиријском анализом датог политичког система”<sup>19</sup>, важи и за регионализам у унутрашњем праву (уосталом и у међународном праву). Исто тако као што је “немогуће (...) апстрактно одредити да ли федерална држава повећава слободу, или (...) 'смањује опасност од монопола политичке моћи стварањем низа неовисних тачака' “<sup>20</sup>, тако је немогуће апстрактно одредити да ли регионализам омогућава демократску интеграцију или је, можда, спречава.

*Milijan Popović, Ph. D., Full Professor  
Law Faculty of Novi Sad*

## **REGION, REGIONAL STATE AND REGIONALISM**

### *Abstract*

Region, regional state and regionalism are phenomena and concepts which do not have uniform and clear meaning.

In the constitutional sense, two basic meanings for region are used: region for public service and a region as a state fragment. Region for public service is understood as a territorial autonomy with its original authority, while the region as a state fragment is a type of territorial autonomy with its own government bodies (bodies which possess their own power of coercion).

---

<sup>19</sup> B. Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb, Naprijed, 1974, s. 181.

<sup>20</sup> Исто, с. 184.



A regional state is a state divided into regions whose authority is determined by a constitution. This is a form of state organization, which is between a unitary state and a federation. According to the level of their authority, regions can approach local self-government or the federal unit.

The word and concept of regionalism have different meanings: economic, cultural, political, geographic. It can be observed from standpoint of internal as well as international law. From the internal law standpoint, region and regional state belong to the category of regionalism. From the international law standpoint, regionalism designates the association of regions of different countries, as well as looser or firmer associations of different countries.

Region, regional state and regionalism are not, taken alone and as such, necessarily valuable. Only empirical analysis of the given economic and political system can say whether regionalism contributed to the development of freedom and democracy or not.