

*Др Свeйџозар М. Чилић, доцент  
Универзитeт у Новом Саду  
Правни факултeт у Новом Саду  
S.Ciplic@pf.uns.ac.rs*

## УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И РАЦИОНАЛИЗОВАНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА<sup>1</sup>

**Сажeтaк:** Рационализована децентрализација је група правних и политичких елемената који се иначе појављују у уставној пракси и конституционалној теорији али нису класификовани у посебну категорију. Имајући у виду историјско и уставно искуство Србије, намера аутора је била да оидреде могуће елементе који би децентрализацију довели до нивоа рационалног и функционалног деловања. Рад је имао и намеру да покаже мањкавости неопходне децентрализације и осврне се на одређена решења која су у Србији, због неуједначености и недовршености вертикалне организације, стварали дефицит у државној структури, дисфункционалне поремећаје у надлежностима и производили неадекватне политичке процесе.

У уводном делу рада дат је крајак преглед проблема који су историјски настајали у Србији, а нарочито од увођења вишепартијског система Уставом из 1990. године. Други део је посвећен анализи уставних решења важећег Устава и покушаја да се у деловима који се односе на покрајинску и територијалну аутономију идентификују елементи рационализоване децентрализације. Трећи део рада посвећен је изабраним примерима децентрализација појединих европских држава које за сврху имају заштитну националних мањина и етничких заједница, а четврти део анализира поједине историјске недоумице везане за децентрализацију као и класификације региона који се у теорији могу сусрести. На крају, закључна разматрања посвећена су покушају да се одреди што већи број елемената, које би један устав, пре свега будући устав Републике Србије морао да садржи како би вертикална организација власити могла носити обележја рационализоване децентрализације.

---

<sup>1</sup> Овај рад је написан у оквиру пројекта „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ за 2015. годину.

**Кључне речи:** *устав Србије, рационализована децентрализација, реионализам, веришкарна организација власиши, политичка децентрализација.*

## 1. УВОД

Питање вертикалне организације власти у српској уставно-правној теорији једно је од најзначајнијих и најспорнијих питања. Када је реч о уставним решењима, доносиоци устава понашали су се готово на идентичан начин. Нити су могли да се одлуче о концепту децентрализације, али истовремено нису ни могли да схвате шта јесте њена суштина. Наравно, да уставописци и уставодоносиоци не морају бити и теоретичари конституционализма, па се отуда и нејасноће, мањкавости и неразумевања појма децентрализације, када је потребно уставом нормирати, могу „оправдати“ размимоилажењима или нејасноћама.

Поред овог разлога, могуће је идентификовати још неколико: политички разлог, односно политичку фрустрацију која се може сагледати у уставно-правној историји и историјском искуству Србије. Други проблем могао би се идентификовати кроз чињеницу да држава, односно централна власт губи монопол и значајан део овлашћења<sup>2</sup>, а тиме и могућност да управља политичким процесима који се појављују у држави. Напокон, као проблем се може појавити недовољна уређеност у односима између правних аката унутар саме државе, кроз питање односа правне снаге коју пропис који би средњи ниво државне организације доносио у односу на остале опште правне акте државе<sup>3</sup>.

Србија је, или као самостална држава (Тимочка буна), или пак као део федералне државе, имала „проблема“ са својим покрајинама, односно са вертикалном организацијом. Проблеми су постојали и у Видовданском уставу, а увођењем тзв. Бановина, непосредно пред Други светски рат, покушана је „санација“ кризе, која се није показала успешном. Решење је било закаснило и далеко од суштине. Захтевана суштина је била у федерализацији Краљевине Југославије, око чега су се водиле озбиљне политичке борбе.

Након Другог светског рата, као део нове федералне државе, Србија „добиа“ две аутономне покрајине, које од Устава из 1963, амандмана на-

---

<sup>2</sup> W. Kymlicka, Straehle, Chr., “Cosmopolitanism, nation-states and minority nationalism: a critical review of recent literature”, *European Journal of Philosophy*, 1999, March, pg. 65; слично и знатно шире становиште износи и E. Grande, “Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaats” in: *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt/M, 2001, 261-276.

<sup>3</sup> Др Слободан П. Орловић, „Највиши правни акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2014, стр. 259.

кон тога и завршно са Уставом од 1974.године, оне постају „држава у држави“. Другим речима, самостално доносе уставе и законе, али за централни део Србије, тадашње Социјалистичке Републике Србије, за обављање њене уставотворне и законодавне власти неопходно је било учешће и сагласност њених саставних делова-аутономних покрајина. Иако је била федерална јединица, Србија се по оваквој процедури доношења највиших аката разликовала од осталих република тадашње федерације. Посебно када се има у виду да ни једна друга чланица федерације није имала аутономне покрајине. То је била специфичност као и мана само Србије.

Потпуно блокирана у обављању својих надлежности, Србија је, након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, донела устав који је могао да важи и као устав самосталне државе, па се тако након више деценија и клатно децентрализације из једне крајности померило у другу крајност. Од владавине аутономних покрајина суштином српске државности, уставноправни поредак се окренуо на другу страну где су аутономне покрајине постале пре свега део територијалне организације, а потом делимично, или боље рећи, формално и облик политичке децентрализације.

Чланом 6. Устава Републике Србије од 1990 године<sup>4</sup> одређено је да у Републици Србији постоје две аутономне покрајине: Војводина и Косово и Метохија који су облици територијалне децентрализације. Територијална децентрализација подразумевала је да се територија Републике Србије иако је јединствена, разликује по томе што је диспергована, заправо у одређеној мери, политички разруђена. Другим речима, иако јединствена, Устав Републике Србије успоставио је и уважаио уставни концепт да територија јесте подељена али да је њена политичка власт суштински јесте јединствена. Према овом Уставу, територијална подељеност не подразумева и политичку самосталност аутономних покрајина. Али само на први поглед. Најпре одређен је критеријум по коме се аутономне формирају. Можемо рећи и да је то заправо била њихова суштина (што је тадашњи уставотворац одредио)<sup>5</sup>: аутономне покрајине образоване су (правилније би било рећи формиране су) у складу са *йосебним* националним, историјским културним и другим свијствима њихових подручја. Овде се уочава критеријум и сврха постојања аутономних покрајина. Иако су територијалне заједнице, оне су формиране на основу одређених критеријума. Ови критеријуми нису неутрални, апстрактни, иако је реч о територијалној организацији, већ напротив, одређени су извесно на основу посебних специфичности који посредно говоре о томе да ипак није реч само о територијалној аутономији.

<sup>4</sup> Устав Републике Србије, *ИПО Службени гласник Републике Србије*, 1990, Београд.

<sup>5</sup> Исто, чл. 108.

Овакву констатацију доказује други став овог члана Устава у коме се наводи да *грађани* у аутономној покрајини самостално остварују права и испуњавају дужности које су утврђене Уставом и законом. Иако је тадашњи уставотворац одредио критеријуме за формирање територијалних аутономија, поменувши и националне, историјске и друге критеријуме, као да је себе у другом ставу овог члана демантовао појмом грађанин. Тиме је „поништио“ неколико критеријума које је сам прописао у истом члану. Најважнија је, међутим, чињеница да оваквим одређивањем територијалних аутономија, уставотворац демантује себе, односно члан 13 тадашњег Устава, према коме су грађани једнаки у правима и дужностима, независно од расе, пола, рођења, језика *националне припадности* вероисповести политичког или другог уверења, образовања као и социјалног порекла, имовинског стања или неког личног својства. Тако су критеријуми формирања, дефинисани Уставом, противречни са начелима и правима једнакости истог Устава. Заправо они грађани који живе на територији аутономних покрајина, избором и учешћем у раду органа аутономних покрајина, имају више политичких права од грађана који не живе на територијама аутономних покрајина. Тиме је нарушен принцип једнакости<sup>6</sup>. На овом примеру се назире први принцип који би морао да важи у Србији као елемент тзв. рационализованог децентрализма: аутономија може уважавати све критеријуме који су наведени али се уставно мора утемељити на грађанском принципу.

Наведено клатно децентрализације, које је отишло на супротну страну изражено је одредбама тадашњег Устава којима су одређени, дефинисани, органи аутономних покрајина и начин њиховог избора (дакле Устав није гарантовао право на самоорганизовање), као и чињеницом да органи аутономне покрајине, ако након упозорења републичког органа, не извршавају *сојствени* општи акт, републички орган има уставно овлашћење да *нейосредно* обезбеди извршавање покрајинског општег акта<sup>7</sup>.

Показало се тако да територијална аутономија и политичка децентрализација у српској уставној теорији нису схваћени на правилан начин. Благо речено бркали су се појмови, критеријуми и суштина. Стари уставноправни проблеми остали су исти и без обзира у ком се смеру уставно клатно љуљало, уставна решења о овом питању наставила су да производе вишеструке уставноправне и политичке проблеме. Истина, према новом и важећем Уставу проблеми су делимично исправљени али нису доведени до своје рационалне суштине.

---

<sup>6</sup> Сличан став износи и проф. др Ратко Марковић истина не коментаришући територијалне аутономије у Србији него организацију власти у Шпанији и Италији, *Уставно право и политичке институције*, ИП Јустинијан, Београд, 2004. година стр. 559.

<sup>7</sup> Чл. 111 - 112 Устава, *ИПО Службени гласник Републике Србије*, 1990, Београд.

## 2. ДЕЦЕНТАЛИЗАЦИЈА ПО УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

Нови, важећи Устав, донет 2006. године, одредио је већ у првом делу који носи назив *Уставна начела* у члану дванаестом, шта је суштина и сврха децентрализације, односно, вертикалне организације власти. Покрајинском аутономијом и локалном самоуправом ограничава се државна власт. Ово право припада свим грађанима Републике Србије. Ово право грађана подлеже само надзору уставности и законитости. Другим речима, покрајинска аутономија и локална самоуправа су гарантовани уставом свим грађанима Србије, али је истовремено одређена и сврха овој *права*: ограничење државне власти. Државна власт у својој хоризонталној организацији није ограничена само међусобним односом државних органа (поделом власти и међусобном контролом), него је, изричито на основу поменутог члана, ограничена и властитом вертикалном организацијом. Суштина је да државна власт у Републици Србији није ограничена само Уставом, личним и политичким правима грађана, него и једним додатним правом грађана које се односи на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Устав овде не разликује и не прави разлику између поменутих права. Покрајинска аутономија и локална самоуправа припада грађанима. Свим грађанима Републике Србије. То подразумева да је, Уставом државна власт обавезна и обавезана, као када су у питању и друга Уставом гарантована права, да их обезбеди, да свим грађанима Републике Србије пружи право на његово остваривање. *Начин* остваривања се у нормативном смислу може разликовати<sup>8</sup>, али државни органи не могу, због уставне обавезе чинити дискриминацију и доводити у ситуацију држављане Републике Србије, односно, разликовати их на оне који су остварили право на покрајинску аутономију и на оне које то право нису остварили. По својој правној природи<sup>9</sup>, право на локалну самоуправу спада у исту категорију права: сваки грађанин живу у одређеној локалној самоуправи, али само поједини грађани живе у покрајинској аутономији. Тако грађани Републике Србије нису једнаки у својим уставним правима.

Члан 21. Устава, став 1. забрањујући дискриминацију, одређује да су сви грађани једнаки пред Уставом и законом. Дакле свима грађанима припадају иста права, подразумевајући и право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Истим чланом Устава забрањена је свака дискрими-

<sup>8</sup> Да ли ће бити остварено на основу Устава, као што је случај са навођењем покрајинских аутономија које се Уставом оснивају, или оних које ће бити основане на основу закона.

<sup>9</sup> Иако нивои ограничења државне власти нису исти.

нација, било она посредна или непосредна<sup>10</sup>. Дискриминација би подразумевала да поједини грађани Републике Србије, на основу наведених својстава имају мање права, да Уставом гарантована права нису једнака и на исти начин заштићена пред државним органима Републике Србије за све грађане Републике Србије. Због тога сваки грађанин, Републике Србије има и право на локалну самоуправу, *йокрајинску аутономију*, као и на друга права које Устав гарантује. Ова права су групна, конкретна и припадају свим грађанима без обзира на ком делу територије државе живе. Држава мора да обезбеди услове за њихово остваривање, јер је, са једне стране реч о уставом гарантованим правима, а са друге, реч је о обавези коју Устав намеће и одређује државним органима. Као што сви грађани живе на територији одређене самоуправе и уживају права која локална самоуправа подразумева, тако би морало, по истој уставној логици да сви грађани Републике Србије живе на територији неке покрајинске аутономије.

Могло би се констатовати да члан 78. Устава у одређеној мери може да доведе до појединих нејасноћа. Овим чланом прописана је забрана насилне асимилације, прописивањем, између осталог, да је забрањено предузимање мера које би довеле до вештачког мењања састава националног становништва на оним подручјима где националне мањине живе традиционално и значајно у већем броју. Подручје се по први и једини пут помиње у Уставу, као појам који није довољно одређен и он се може односити како на локалну самоуправу тако и на територијалну аутономију. Тако би се могло разумети да је покрајинска аутономија, која се у Уставу помиње упоредо са територијалном аутономијом, повезана са правима становништва по основу његовог националног састава.

У седмом делу Устава, који је назван Територијално уређење<sup>11</sup>, дефинисан је појам покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Поред тога што је потврдио да грађани, а тиме се мисли, подсећамо, на све грађане Републике Србије, имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, одређено је да се ово право, Уставом гарантовано, остварује непосредно или преко представника који су слободно изабрани (члан 176. став 1 Устава). Овај члан Устава, који у својим одредбама по многим питањима није конзистентан, потврђује да право на покрајинску аутономију припада свима и да им се подједнако гарантује.

---

<sup>10</sup> Уставотворац је овде био јасан изричит и строг. Било која врста дискриминације, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито на основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења..., културе, језика....

<sup>11</sup> Могло би се закључити да је ово још један од већег броја доказа да уставотворац није знао „шта да ради“ или како да разуме покрајинску аутономију и да је разликује од територијалне организације.

Када је реч о надлежностима које се остварују у вертикалној организацији државе, одређени су критеријуми и начин на који ће се оне распоредити. И за покрајинску аутономију, као и локалну самоуправу, прописано је да им припада надлежност у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати у оквиру истих, али у областима у којима није надлежна Република Србија. Која би та питања била (мада би исправније било написати да је реч о областима а не о питањима), држава ће одређивати законом (члан 177. Устава)<sup>12</sup>.

Устав широко одређује и организацију покрајинске аутономије (иако не гарантује потпуну самосталност на самоорганизовање). Најпре је аутономној покрајини дато право на самоорганизовање, у складу са Уставом и сопственим статутом (члан. 179 Устава) да би већ у следећем члану ипак одредио један орган који покрајина мора имати – Скупштину аутономне покрајине. Устав је нормирао се посланици скупштине бирају у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине чиме је пак додатно, потврђено право на покрајинско самоорганизовање.

Напокон у последњем ставу истог члана, одређена су правила којима се покрајина, доносећи одлуку о изборима мора придржавати: у аутономним покрајинама где живи становништво мешовитог националног састав мора се омогућити сразмерна заступљеност истих у складу са законом. Није потпуно јасно који би закон био у питању када се изборни систем у покрајини по изричитом слову Устава, утврђује актом скупштине. Оваква норма додатно прави забуну пошто није одређено да ли све националне мањине<sup>13</sup> имају право на овакву, сразмерну заступљеност, као и то да ли се

---

<sup>12</sup> Занимљиво је да се у овом поглављу о надлежностима која носе назив Покрајинска аутономија и локална самоуправа, баш у делу када је реч о расподели надлежности, најпре се наводи право грађана на покрајинску аутономију, а затим када је реч о надлежностима прво се наводе надлежности локалне самоуправе, а потом покрајинске аутономије. Професор Ратко Марковић је приметио и навео да важећи Устав има велики број мана, а неке од њих су и то што нису прошле кроз проверу лингвистичке редактуре и провере нормативне конзистентности једног стручњака за уставно право. Да је другачије било овакве грешке, неправилности, или „обрти“ се не би дешавали. Један од најочигледнијих примера су члан Устава 126. који говори о неспојивости функција чланова владе, па се наводи да члан владе не може између осталог, бити истовремено и члан извршног већа аутономне покрајине, да би надаље Устав уређивао у члановима 179. и 180. који носе назив Право на самостално одређивање органа, прописивао да аутономне покрајине, наравно у складу са уставом и властитим статутом, самостално прописују и одређују уређење и надлежност својих органа. Једини орган који Устав помиње, је Скупштина аутономне покрајине. Реч је о једном, у правном, текстуалном и логичком смислу „неуредном“ Уставу што ћемо изнети у наредним деловима рада.

<sup>13</sup> Треба имати у виду да постоје националне мањине које су малобројне и броје до две хиљаде припадника, као и оне које се крећу од 30, 40, па до преко 200 хиљада припадника. На основу овакве одредбе, поставља се питање колика би Скупштина АП Војводине требала да има места како би ови критеријуми били испуњени.

заступљеност остварује преко политичких странака националних мањина, или се пак овај захтев може сматрати оствареним и када припадник националне мањине постане посланик као члан странке која заступа грађанске или социјалдемократске позиције.

Устав је у члану 182. нормирао су појам, начин оснивања и територију аутономне покрајине. Аутономне покрајине су заправо територијални оквири (аутономне територијалне заједнице, како уставотворац наводи) које су основане Уставом, а у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.

Самим Уставом основане су две покрајине: Војводина и Косово и Метохија, али је међу њима направљена разлика пошто је за АП Косово и Метохију предвиђена тзв.суштинска аутономија. Садржина и сврха суштинске аутономије, према императивној уставној норми треба да буде уређена (уредиће се, како наводи уставотворац), посебним законом који се доноси по поступку предвиђеним за промену Устава.

Међутим, у истом члану, ст. 3 следи даља уставна нејасноћа и противречност. Наиме, иако је најпре утврђено шта су аутономне покрајине (дакле утврђен је њихов појам и сврха) и да се оне оснивају Уставом, сада уставотворац, прописује да се могу оснивати и нове аутономне покрајине, а постојеће укидати или пак спајати по поступку који је предвиђен за промену Устава. Предлог за ову „групу покрајина“ утврђују грађани на референдуму у складу са законом. Надаље, територија аутономних покрајина и услови под којима се она може променити одређује се законом, као што (ово је додатни услов) територија аутономних покрајина не може бити промењена без сагласности грађана на референдуму у складу са законом.

Имајући у виду шта је све нормирано у овом члану неспорно можемо закључити да Устав разликује више врста покрајина и то на основу различитих критеријума, те да у свему томе није конзистентан. Први критеријум тиче се начина оснивања – као што смо навели две покрајине оснивају се, тј. основане су самим Уставом, док се остале могу оснивати вољом грађана. Други критеријум је субјективне природе и представља покушај да се одреди који су то субјекти који имају право на покрајинску аутономију, односно „чија“ је покрајинска аутономија. И док се у овом члану Устава наводи да су то грађани<sup>14</sup>, не треба из вида изгубити већ наведену одредбу из члана 180, да у аутономним покрајинама у којима живи становништво (дакле не грађани<sup>15</sup>) мешовитог националног састава мора бити сразмерна

---

<sup>14</sup> Као и у чл. 12. Устава.

<sup>15</sup> Није јасно зашто и на основу чега је уставотворац направио овакву „терминолошку разлику“. Тако се може протумачити да припадници националних мањина немају и својство грађана Републике Србије, него да су једноставно становништво што свакако није правни појам, макар се и налазио у највишем правном акту.



заступљеност националних мањина у скупштини покрајине. Тако по овом субјективном критеријуму, субјекти који остарују право на покрајинску аутономију јесу и грађани али и припадници националних мањина. Ипак, међу њима је направљена значајна разлика, пошто искључиво грађанима припада право на предлог за оснивање нових покрајина, њихово укидање или спајање<sup>16</sup>.

С обзиром на то да аутономне покрајине имају право на самоорганизовање, прописано је, сасвим природно, да покрајине, у складу са Уставом и статутом уређују своју надлежност, избор, организацију и рад органа и служби<sup>17</sup>.

Као што је уставотворац направио разлику међу двама покрајинама које је сам основао, одређујући да једна од њих ужива суштинску аутономију, тако је за АП Војводину „резервисао“ нарочиту гаранцију. Наиме буџет АП Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, уз услов да три седмине покрајинског буџета мора бити коришћен за капиталне расходе<sup>18</sup>.

На крају, када је реч о положају аутономних покрајина, нарочито су значајне одредбе о надзору над радом њихових органа, као и оне којима се утврђује њихова заштита.

Најпре, када је реч о надзору над радом аутономних покрајина, (наравно реч је о надзору који се односи на изворне покрајинске надлежности), Влади Републике Србије је поверена ова надлежност. Наиме, Влада обављајући наведено овлашћење може само вршити надзор над уставношћу и законитошћу одлука аутономне покрајине и то не самостално, већ тако што ће пред Уставним судом покренути поступак за оцену њихове уставности и законитости и то пре него што одлуке ступе на снагу. Уставном суду стоји на располагању могућност, да пре него што донесе коначну одлуку, одложи ступање на правну снагу овакве „процесуиране“ одлуке аутономне покрајине<sup>19</sup>.

Са друге стране, аутономна покрајина има Уставом гарантовану заштиту. Она се остварује правом на жалбу Уставном суду, (коју у име аутономне покрајине подноси орган који је она сама одредила статутом), у случају да се појединачним актом или радњом државног органа или пак органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности ауто-

---

<sup>16</sup> Наравно да и припадници националних мањина могу остваривати ово право у својству грађана Републике. Но, ово је само још један од примера колико је уставотворац имао проблема са системским, јасним и смисленим уобличавањем децентрализације у Србији, односно са одређивањем сврхе покрајинских аутономија.

<sup>17</sup> Чл. 183, ст.1 Устава.

<sup>18</sup> Чл. 184, ст. 4 Устава.

<sup>19</sup> Чл. 186. Устава.

номне покрајине. Поред овога, орган аутономне покрајине (који она такође самостално одређује, и не мора бити истоветан као и орган из претходног случаја) може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона, или пак другог општег акта Републике Србије као и против општег акта јединице локалне самоуправе ако се њима повређује право на покрајинску аутономију<sup>20</sup>.

Иако постоји низ противречних, конфузних, недоречених и непрецизних уставних норми, може се констатовати да се у важећем Уставу назиру „обриси“ и елементи онога што би се могло назвати рационализовани децентрализам. Прво, покрајинска аутономија припада грађанима и то свим грађанима. Оваква норма подразумева да разлог њеног организовања и оснивања није обезбеђивање и позитивна дискриминација појединих националних мањина<sup>21</sup>. Устав је релативно јасно развојио, грађански принцип оснивања и постојања покрајинских аутономија, од права националних мањина и уставом зајамчених мера њихове заштите. Недвосмислено је да и припадницима националних мањина припада право на покрајинску аутономију и да ово Уставом гарантовано право могу остваривати, али у својству грађана Републике Србије, а не као припадници одређене националне мањине. Издвајањем корпуса права националних мањина, као посебног дела Устава, који нема или не мора имати директну везу са покрајинским аутономијама избегнута је ситуација да се решавањем из једног центра не уваже, на пример, мањинске потребе или разлике, што би могло да се као бумеранг државној власти врати у облику нетолеранције према централним органима<sup>22</sup>.

Друго, одређена је и сврха покрајинских аутономија – ограничење државне власти. Надаље, уставотворац није утврђивао организацију аутономних покрајина (осим што је навео да поседују скупштину као највиши орган) него им загарантовао право на само организовање, право да самостално уређују своју организацију, органе и јавне службе).

Значајно решење је и оно које се односи на могућност оснивања нових покрајина. Република Србија је до сада имала велики број проблема<sup>23</sup> због оне врсте асиметричности у децентрализацији, која је значила, да чиста државна територија није „премрежена“ средњим, тзв суб-националним или суб-државним нивоом организације власти. Тиме је створен деба-

---

<sup>20</sup> Чл. 187. Устава.

<sup>21</sup> Мада смо већ навели да поједине норме помало „збуњују“ својим решењима, укључујућу поједине услове из којих би се могао извести закључак да није реч о чисто грађанском принципу оснивања покрајинских аутономија као што је случај са чланом 180. Устава, ст. 4.

<sup>22</sup> Др С. П. Орловић, *истио*, стр. 262.

<sup>23</sup> Иако су и данас ти проблеми присутни, јер уставне норме, односно уставне гаранције права грађана на покрајинску аутономију нису реализоване у потпуности.

ланс у државној организацији, па је државни „темељ“ трпео различита оптерећања на појединим деловима, што је доводило до настајања проблема и у политичким процесима.

Сама асиметричност у вертикалној организацији власти није непозната нити у теорији нити у упоредној уставној пркси. Она по себи нема негативно значење, под условом да је читава државна територија организована тако да постоји и средњи ниво организације који представља израз децентрализације. Тада асиметричност има значење флексибилности и подразумева да различити региони, у зависности од својих карактеристика и потребе уставотворца имају различит статус и овлашћења. Но, важно је да је тај део државно-територијалне организације довршен. Устав Републике Србије је по први пут предвидео такву могућност. Направио је разлику између самих покрајина које је сам организовао и јасно одредио, истина на индиректан начин, да новонастале покрајине могу имати само другачији статус од постојећих. При томе, у ово уставно решење уграђено је неколико „аномалија“. Чињеница да се поред оснивања нових покрајина, оне могу укидати или спајати, оставља наведени проблем дебаланса у државној структури отворен и нерешен. На другој страни, иако члан 12 Устава утврђује да грађани имају право на покрајинску аутономију чија је сврха да се ограничи државна власт, држава ово право није обезбедила свима грађанима или другим речима ово право није доступно свим грађанима. У овом делу, важење Устава и уставно уређење је „недовршено“, а поједини грађани су заправо изложени својеврсној дискриминацији (мисли се на оне који не живе на територији аутономних покрајина). Грешка државне власти у овом случају уочљивија је када се у обзир узме да је истим чланом и локална самоуправа одређена као право грађана, као и да је сврха локалне самоуправе ограничење државне власти. Док сви грађани остварују право на локалну самоуправу, јер не постоји део државне територије на којој локалне самоуправе нема, остваривање права на покрајинску аутономију, међутим, није омогућено свим грађанима Републике Србије иако су грађани, без изузетка изједначени у доступности ових права.

У рационализоване елементе децентрализације које садржи Устав, свакако се може сврстати и врста надзора над радом покрајинских органа, пошто она није поверена извршној власти (осим иницијативе да се са надзором започне) него државном органу који је независан и по својој природи је превасходно стручан (мада се ни за један државни орган не може рећи да у свом функционисању, свесно или несвесно не уноси елементе и политичког резоновања) – Уставном суду. Уставна норма до краја „рационализује“ децентрализацију пошто наводи да надзор може бити вршен само у поступку оцене уставности и законитости аката аутономних покрајина, али не и нпр. контроле целисходности.

Напокон, обресе нечега што би могли назвати рационализовани децентрализам, могли би идентификовати и у поменутом одредбама Устава које одређују заштиту покрајинске аутономије. Заштита је поверена Уставном суду, па је његова основна карактеристика – претпоставка стручности, као и у случају надзора, основна предност која би рационално могла обезбедити гарантовану заштиту аутономним покрајинама.

### 3. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА КАО ВИД ЗАШТИТЕ ЕТНИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Насупрот, релативно рационално нормираном облику децентрализације у Уставу Републике Србије, постоје примери, где се суштина децентрализације, постојање јединица децентрализације, огледа у очувању посебности одређених мањинских и етничких групација, издвајањем посебних региона<sup>24</sup> уз чега је по правилу прописан и посебан статус истих и њихове посебне и доста широке надлежности. Осврнућемо се на поједине случајеве, који се чине најкарактеристичнијим.

У Републици Финској, 1991. године донет је Закон о аутономији Оланда, који децентрализује државну територију аутономијом организованим са намером да сачува посебности шведске националне заједнице у Финској. Предвиђен је велики број „заштитних“ мера. Посебно су занимљиве одредбе о праву на боравак на Оландима, које у одређеној мери ограничавају слободу кретања осталим грађанима државе. Предвиђен је круг лица која имају право боравка на Оландима, док је влада Оланда надлежна да одлучи о праву да неко борави на Оландима. При томе су прописани и критеријуми по којима она може одобрити боравак. Тако је између осталог потребно да је одређено лице, које је држављанин финске државе буде настањено на Оландима у непрекидном периоду од најмање 5 година, као и да има задовољавајуће знање шведског језика. Боравком на Оландима условљено је и бирачко право (како активно, тако и пасивно) које се односи на изборе за све органе аутономије.

Предвиђено је и да је шведски језик званични језик ове аутономије, те да је коришћење шведског језика обавезно чак и за државне функционере који службују на Оландима. Чак и преписка која се обавља између функционера аутономије и државних функционера који на Оландима представљају државу Финску, врши се на шведском језику.

Поред овога, поменутом законом су дефинисани органи Оландске аутономије (дакле не постоји право на самоорганизовање, а истовремено је

---

<sup>24</sup> Који могу имати различите називе, попут регије, покрајине, аутономне области и сл.

предвиђен и „контролни“ орган државе Финске на Оландима – то је Гувернер који представља владу Финске, а именује га председник Републике.

На крају, занимљива је још једна заштитна мера, који се састоји у томе да председник Републике, државни савет (влада), као и други државни функционери доносећи акт који се тиче искључиво Оланда или би ти такви акти на неки други начин били од посебног значаја за Оланд, јесу обавезни да прибаве мишљење владе Оланда<sup>25</sup>.

Италија је такође пример формирања посебних региона чија је сврха очување етничких посебности, односно где је критеријум формирања етнички, а не рационализован по грађанском принципу. Овај пример обухвата Регију Трентино-Алто Адиђе/Јужни Тирол, а уређен је Специјалним статутом Регије<sup>26</sup>. Регија се састоји од две покрајине, Тренто и Болцано/Бозен, и предвиђено је да у читавој Регији, дакле обухватајући и покрајине, важе једнака права за све грађане, независно којој *линџивистичкој* групи припадају. Истовремено, одређена је и сврха Регије: у њој се штите етничке и културне карактеристике њених грађана. Покрајине, према статусу имају своја обележја, попут заставе и грба, али које мора да одобри председник Републике Италије. Статутом су одређени и дефинисани органи Регије, као што су регионални парламент, влада и председник Регије.

Занимљиво је, да је бирачко право (у овом случају активно бирачко право), као и у случају Оланда везано за одређени временски период који гласач мора да проведе на територији Регије. Истина, направљена је разлика у овом временском услову за поменуте покрајине. Тако је за коришћење прва гласа у покрајини Болцано потребно да гласач има четири године непрестаног боравка на територији регије<sup>27</sup>, док је право гласа у покрајини Тренто нешто другачије условљен. Наиме, бирач, своје право гласа може користити ако је годину дана непрекидно боравио на територији *покрајине* Тренто (а не Региона, као што је то био услов у предходном случају покрајине Болцано).

Као и у случају Финске, тако слично и у Републици Италији централна власт има свог представника који се стара о државним интересима. За сваку покрајину, италијанска влада поставља свог *повереника* са значајним овлашћењима координације и надзора у одређеним областима и пословима. Међутим, свакако да је најзначајније овлашћење повереника владе да се стара о одржавању јавног реда и мира у покрајини за коју је задужен. За

<sup>25</sup> Примери законских решења о Оландима наведени су из зборника *Самоодређење између аутономије и ошцељења – нека европска искуства*, приредио Миленко Марковић, Хелсинки одбор за људска права у Србији, Београд, 1998. године.

<sup>26</sup> [www.consiglio-bz.org](http://www.consiglio-bz.org), [www.landtag-bz.org](http://www.landtag-bz.org)

<sup>27</sup> Занимљиво је да није постављен услов да тај боравак мора бити на територији покрајине где се изборно право остварује.

ово овлашћење он је директно одговоран министру унутрашњих послова. Статутом је предвиђено и које су мере које поверенику стоје на располагању о обављању ове дужности. Он најпре, може ангажовати органе и полицијске снаге државе. Потом захтевати употребу других оружаних снага, као и што може увести мере које му стоје на располагању на основу државног закона о јачању јавног реда и мира.

У овом делу наведени су само одређени примери, који су по оцени аутора карактеристични и на сликовит начин представљају примере децентрализација чија је сврха заштита етничких заједница.

#### 4. ТЕОРИЈСКИ СТАВОВИ О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈИ

Велики је број теоретичара који су се бавили децентрализацијом и регионализмом, као везаним и неодвојивим појмовима. Занимљиво је да је децентрализација више била предмет проучавања политиколога него правника. Овим радом је немогуће побројати сва теоријска становишта о децентрализацији, него ћемо се осврнути само на она становишта која би могла да доведу до главног закључка: шта би то могао да подразумева рационализовани децентрализам.

Правна теорија указује на три начина или принципа вертикалне организације власти који представљају њену прераспodelу: декоцентрација, децентрализација и деволуција<sup>28</sup>.

Декоцентрација се односи на органе управе. То је, суштински, однос између централних и нецентралних органа управе и не подразумева никакву *полиитичку* дисперзију власти. Како наводи проф. др Д. Милков<sup>29</sup>, „Централни органи управе обављају своје задатке и послове на читавој територији и налазе се у односу надређености према подручним органима. Подручни органи су такви органи који у име централног органа обављају одређене послове и задатке на извесном делу територије. Они су у потпуности организационо и функционално подређени централном органу. Практично, подручни органи су део централног органа, његова организациона јединица.“ Готово се недвосмислено може закључити да декоцентрација подразумева организацију унутар органа управе путем којег се жели обезбедити већа функционалност и рационалност у њиховом раду.

За разлику од декоцентрације, деволуција има и политичко значење. Поред тога овај принцип вертикалног организовања карактеристичан је за

---

<sup>28</sup> Ирена Пејић, „Децентрализација власти и организовање регионалних јединица“, Зборник *Ка регионалној држави*, Ниш, 2007 године, стр.52.

<sup>29</sup> Проф. др Драган Милков, *Ујравно йраво I – уводна и организациона йишања*, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад, 2011, стр.75.

англосаксонски систем, заправо је највише примењен у Великој Британији<sup>30</sup>. Поједини аутори сматрају<sup>31</sup> да деволуција представља највиши ниво децентрализације. Деволуција има две карактеристике. Прва карактеристика је да виши органи *преносе* власт одлучивања на ниже органе, а друга се односи на чињеницу да се пренос власти не одвија унутар органа управе, да не обухвата само управну функцију власти него законодавну власт као и власт извршавања ових закона. Међутим, органи централне власти имају право да оцењују законитост аката који су донети на основу деволуције и да пренета овлашћења повуку. Истовремено, не треба губити из вида чињеницу да се преношење власти деволуцијом врши путем закона, који је далеко мања правна гаранција од уставом гарантованог права на децентрализацију односно покрајинску аутономију. Отуда се може основано сумњати да деволуција представља највиши ниво децентрализације посебно због чињенице да се ради ипак о *преношењу* овлашћења, а не о *уставом гарантованом* положају јединица децентрализације.

Децентрализација представља управо уставну категорију. Као што смо видели на примеру Устава Републике Србије, децентрализација је гарантована грађанима као њихово уставно право, одређене су јединице политичко – територијалне децентрализације, дефинисан је њихов положај и сл.

Код децентрализације државна власт, због конституционалних гаранција на самоорганизовање, не може да утиче на формирање органа јединица децентрализације, јер то чине само грађани који живе на том подручју, као што не може ни да уређује њихову организацију.

Вероватно је управо оваква суштина децентрализације, која у себи носи значајне демократске елементе била један од процеса који је често пратио и увођење вишепартијског система у земљама источне Европе, у периоду када су отпочеле процес демократизације.

Код децентрализације су се увек постављала три проблема: први се односи на *принципе* који би децентрализовану, односно регионализовану државу учинили функционалнијом и флексибилнијом од централизоване, док се други односи на *мере* које би требало предузимати да у једној децентрализованој држави, јединице децентрализације ваљано функционишу. И напокон, као трећи проблем се појављује *организација* јединица политичко – територијалне децентрализације.

Када је реч о принципима на којима би децентрализација требало да се заснива, свакако су најзначајнији општи принципи који би требали да

<sup>30</sup> Пример су закони којима су одређене законодавне надлежности пренете законодавним органима Северне Ирске, Шкотске, Велса као и нижим органима власти.

<sup>31</sup> Др И. Пејић, *исто*, стр. 52.

карактеришу државу уопште, било да је реч о хоризонталној или вертикалној организацији. Децентрализација, односно региони, као генерички појам јединица децентрализација, морају поштовати принцип демократичности, потом субсидијарности, као и принцип економске рационалности, те на крају и принцип либерализма<sup>32</sup>.

Циљеви децентрализације су такође вишеструки. Најпре, она може бити добар метод да се путем принципа солидарности постигне уједначавање или приближавање економски развијених региона и оних који то нису. Овај први циљ обезбедио би и наредни: да се ефикасније и рационалније употребљавају средства што је и претпоставка ефикаснијег решавања проблема грађана који живе у јединицама политичко-територијалне децентрализације. Напокон, циљ би требао да буде, свакако и јачање јединица децентрализације, како њихове организације, тако и положаја у односу на државне органе, нарочито у случајевима када се децентрализација тек уводи<sup>33</sup>.

Организација региона представља заправо један комплексан корпус питања. Најпре, како их увести у уставни поредак, а потом да ли би сви они морали да имају исту организацију, исти уставноправни положај или не. Једна могућност која стоји пред уставотворцем је да се определи за чист облик *симетричност*. То би подразумевало да би све јединице територијалне децентрализације биле установљене по истом моделу, са идентичним надлежностима и органима. Свакако да је највећа мањкавост оваквог модела одсуство флексибилности коју на пример нуди *асиметрична* децентрализација. Могућност која стоји пред уставотворцем је и да одреди који региони или колики *број* региона у држави могу постојати (наравно претпоставка је да таква норма обухвати читаву територију државе), а да се грађанима препусти, нпр. путем референдума, да их формирају (нешто слично попут решења који је предвидео и Устав Србије).

Овакво организационо позиционирање уставотворца намеће и потпитање: да ли би децентрализација требала да буде уведена „одозго“ или пак „одоздо“, да ли да буде дело уставотворца или израз воље грађана. Другим речима да ли да уставотворац сам реши начин увођења јединица територијалне децентрализације, определи границе, као и време њиховог формирања, дакле да ли да себи „наметне“ обавезу да децентрализацију самостално

---

<sup>32</sup> Илија Вујачић, „Територијална организација власти“, *Призма: месечне политичке анализе*, Београд: Центар за либерално-демократске студије, јануар/2003. стр. 34-35.

<sup>33</sup> Могуће је као и један од циљева навести и стварање регионалног идентитета, посебно ако се такав идентитет преклапа или га нема, али овакав циљ се не дотиче правне анализе.



организује у потпуности<sup>34</sup>, или пак да грађанима препусти, као уставно право, временски га не ограничавајући, да формирају јединице децентрализације. Други приступ, стварања региона „одоздо“, који би био препуштен вољи грађана, створио би ону ману, од које пати и садашњи Устав Србије. Вертикална државна структура не би била стабилна за разлику од формирања региона „одозго“.

У теорији се сусрећемо и са покушајима да се према различитим критеријумима и у овину различитих дисциплина изврши типологија регија<sup>35</sup> као суб-државног односно средњег нивоа организовања. Наравно категоризација је извршена у зависности од тога који је критеријум узет као опредељујући за такву класификацију: од правних и политичких, економских, историјских, културних, етничких и сл.

Вероватно је најпрегледнију категоризацију региона дао В. Ђулабић, обухватајући велики број критеријума категоризације и ауторе<sup>36</sup>. Подела је извршена на 1. Управно-административне регионе, 2. Планске или развојне, 3. Политичке, 4. Статистичке, 5. Културно, етничке односно историјске, 6. Економске, и 7. Функционалне.

*Уједно-административни* региони као основни циљ имају рационализацију државне управе ради лакшег обављања управних, односно јавних послова. Овакви региони се не морају поклапати са територијалном поделом државе (ако таква постоји) и могу обухватати више јединица територијалне самоуправе. Овакав пример могли би идентификовати и на примеру Републике Србије када су у питању окрузи.

*Плански* односно *развојни* региони, појављују се као подврста, односно као посебан облик, управних региона, али имају посебну сврху. Ова врста региона присутна је у државама које су биле у процесу придружива-

<sup>34</sup> При томе време формирања јединица политичко-територијалне децентрализације не мора бити истовремено, али би то свакако била тачно орочена обавеза уставотворца и државних органа који би уставом били надлежни и обавезани.

<sup>35</sup> Напомињемо да су регије овде подразумевају као генерички појам за различите облике и називе средњег нивоа власти, оног који се налази испод државних органа. Теорија је доста сложна у томе да је веома тешко наћи бољи и чешће помињан термин од региона, мада он у себи носи многа значења. Пример за то је Китинг, који сматра да је регија појам који је мање прецизан у садржају, али алудира, односно садржи у себи различите територијалне нивое, и велики број друштвених садржаја – Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham 1998, pg.9; слично становиште о генеричком „капацитету“ термина регија помиње и Марку, наводећи да постоји велика противречност између популарности, односно честог употребљавања појма региона, на једној страни, и потешкоћа да се што јасније определи његов садржај – Gerard Marcou, *Reginalisation in Europe Today: Models and Lessons*, 2003, pg. 1

<sup>36</sup> Ведран Ђулабић, *Регионализам и регионална географија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Загреб, 2007, стр. 56-66.

ња Европској унији, али и код самих земаља чланица уније. Сврха им је да се колико је више могуће уједначи и усклади разноликост у административној подели различитих земаља ради изградње јединственог система прикупљања оних података који се траже и који су потребни на нивоу ЕУ. Свакако да је сврха организовања и постојања ових региона далеко ужа од управних, разлог формирања је строго циљан, а надлежности не излазе из поменутих оквира.

*Политички* региони су заправо чист израз политичке идеје регионализма. Подразумева се да имају своју заокружену организацију (представничка тела и органе извршне власти као и органе управе, одређени степен самосталне воље која се тиче самосталности, овлашћење да уређују и организују послове који су у њиховој надлежности, као и сопствене изворе прихода. Наравно, сва поменута обележја политичких региона се могу разликовати од државе до државе, али суштински политички регион подразумева све побројане елементе.

*Системски* региони односе се на регионалну политику која је утврђена на нивоу Европске уније. Они се формирају као основ или пре као претпоставка, за вођење јединствене регионалне политике ЕУ због прикупљања међусобно упоредивих статистичких података.

*Културни, етнички и историјски* региони класификовани су на основу чињенице да у појединим деловима држава постоје елементи који овакав регион посебно обележавају, или пак, посебно повезују део становништва (језик, припадност некој националној мањини или етничкој групацији и сл.) Они се могу поклапати и са политичким регионима, односно могу бити основ за њихово формирање и територијално одређивање, али то није њихова суштина. На примеру Србије могли би навести, Бачку, Срем, Банат, Шумадију и др.

*Економски* региони су класификовани на основу критеријума који се тичу доминантне врсте економске делатности. То може бити производња одређене врсте робе која доминира у економији таквог региона, одређене врсте сировина које се само у том региону налазе или се пак такви региони, економски издвајају од других по одређеној врсти услуге (нпр. пољопривредни региони, туристички региони и сл).

Посебности и карактеристике тзв. *функционалној* региона је теже објаснити пошто су релативно апстрактни и хетерогени. Циљ формирања оваквих региона је потреба државне власти односно креатора јавних политика да спровођење мера јавних политика буде територијално усмерено и усклађено. Тако се као пример који најјасније објашњава њихову садржину, могу навести градови који имају центрипетална својства, дакле који привлаче радну снагу, или пак капитал, или су без обзира на своју позицију, седишта одређених политичких или других друштвених процеса.

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Рад је посвећен покушају да се изнађу употребљиви и функционални принципи децентрализације, односно организовања средњег нивоа власти у Србији. Због историјских искустава и често нефункционалне или деформисане праксе у положају аутономних покрајина, намера је да се ови принципи што је више могуће рационализују, како би све досадашње мањкавости и лоша искуства са аутономним покрајинама биле избегнуте.

Указано је да уставна историја, конституционална пракса, па и сама теорија различито поима управо тај средњи, суб-државни, ниво организације, што свакако отежава „рационализацију“ елемената и услова децентрализације. Почевши од самог термина, где се у теорији најчешће користи генерички појам регион<sup>37</sup>. Такође је наведено да постоје различите класификације региона, у зависности од критеријума класификације. У раду се анализа односи на оно што се зове политичка децентрализација и политички регион. Због тога су у раду најчешће коришћени термини који су познати из српске уставноправне праксе: територијална аутономија, покрајинска аутономија и аутономна покрајина. Додатни проблем свакако представља и чињеница да су покрајинске аутономије у „својству“ територијалних аутономија, истовремено и део територијалне организације државе, а потом да ни сам уставотворац није био довољно јасан у разликовању садржине ових, на први поглед, истих или сличних појмова. И поред наведених недоумица, нејасноћа, различитих поимања и надасве различите уставне праксе, покушаћемо да на крају, у завршним разматрањима утврдимо елементе који би могли, посебно у Републици Србији, уоквирити децентрализацију на начин да она буде функционална и модерна држава, чије уставно уређење неће бар у овом сегменту „боловати“ од истих болести.

1. Најпре, покрајинско-територијална аутономија мора бити уставна категорија, односно, њено постојање мора бити утврђено и гарантовано Уставом;

2. покрајинско-територијална аутономија мора бити устројена на грађанском принципу и дефинисана као право грађана и то свих грађана Републике Србије, као што је то случај у важећем Уставу. Као противтежа овом грађанском принципу формирања мора на другој страни постојати развијен и јак корпус мањинских права, индивидуалних и колективних, која се могу остваривати независно од функције и територије покрајинских аутономија;

---

<sup>37</sup> Мада поједини аутори под регионом, односно регионалном државом подразумевали уређење државе које је налик федералном уређењу, попут академика Јовичића, који је предвиђао дводому структуру регионалне државе у којој би горњи дом представљао регионе.

3. како је реч о политичкој децентрализацији, Уставом би морала да се одреди и њена политичка сврха – ограничење политичке власти и по вертикалној, а не само на хоризонталној основи:

4. пошто у Србији постоје различита искуства са политичко-територијалном аутономијом, односно постоје делови државе у којима грађани немају искуство са овим суб-националним нивоом власти, али са друге стране постоје одређени историјски, културни и етнички идентитети, асиметрично уређење покрајинских аутономија би било неопходно за стабилно функционисање државе. То би подразумевало да на читавој територији државе постоји средњи ниво власти, али да јединице децентрализације не морају бити међусобно једнаке по овлашћењима и организацији. Наиме, често се, против увођења средњег нивоа на читавој територији државе Србије, користи аргумент или аргументи према којима грађани одређеног дела Србије никада нису имали искуства са средњим нивоом власти (покрајинама) због чега би, наводно, сигурно долазило до проблема у функционисању, као и да сами не захтевају увођење средњег нивоа власти. Иако је наведена „аргументација“ политичка и нерационална ипак је треба уважити и то управо асиметричном организацијом покрајинских аутономија. Тиме би, поједностављено речено, било омогућено да грађани који немају искуства са средњим нивоом власти, упознају предности оваквог организовања, „навикну“ се на њега, док би са друге стране и држава флексибилним поступањем у организовању учинила да средњи ниво власти буде потпуно уведен на читавој територији, а да његово увођење донесе побољшање у државном функционисању. Тиме би се могло претпоставити да би макар био ублажен дефицит у државној структури и у значајној мери отклоњене појаве дисфункционалности у надлежностима које иначе постоје у односима између вертикалне и хоризонталне организације власти;

5. Уставом не морају бити истовремено формиране све јединице покрајинско-територијалне аутономије, али требало би да постоји јасна уставна гаранција да ће средњи ниво власти у *одређеном, ороченом* року бити до краја довршен;

6. Уставом морају бити утврђене и процедуре за формирање покрајинско-територијалних аутономија (у случају да неке од њих нису основане самим Уставом). Тако би се избегла ситуација каква постоји у данашњем Уставу да поједини грађани имају право на покрајинску аутономију, али немају механизам, па према томе ни могућност, да једно Уставом гарантовано право остваре, пошто је процедура формирања препуштена законодавцу, који потребне законе никада није донео;

7. јачање идеје рационализоване децентрализације, али истовремено и јачање гаранција грађанима да ће бити у прилици да остваре право на покрајинско-територијалну аутономију, било би свакако и уставотворчево

одређивање државних органа, који би у одређеном периоду требали да спроведу до краја изградњу овог нивоа власти. Додатна гаранција била би и прописивање санкције за државне органе који би пропустили да изврше ову уставну обавезу;

8. пошто је покрајинска аутономија и део територијалног уређења државе, Устав мора обезбедити учећше и изјашњавање грађана у приликама када је и ако је потребно извршити промене у територијалној организацији државе;

9. свакој политичко-територијалној аутономији мора бити гарантовано право на самоорганизовање, уз поштовање принципа асиметричности и флексибилности. Другим речима, уставотворац, због већ наведених разлога, пазећи на различитости, може поставити различите принципе самоорганизовања за поједине јединице покрајинско-територијалне аутономије, али то право прописивања властите организације мора припадати њима;

10. уз право на саморганизовање, рационално би било да Устав гарантује и самосталност у доношењу свих аката из њихове надлежности, па и оног највишег – Статута. Овим би се избегла политичка контрола највишег правног акта, каква постоји данас приликом доношења Статута АП Војводине, јер се тиме у одређеној мери политички „контролише“ воља грађана и у знатној мери деформише уставно јемство права на самоорганизовање;

11. самостално доношење свих аката из своје надлежности наравно не може без дефинисања одређеног облика контроле због очувања јединственог уставноправног поретка државе. Рационално би било, као и до сада да то буде контрола уставности и законитости, а да орган који ту врсту контроле и надзора обавља буде независан и стручан, онај коме је то иначе надлежност - Уставни суд;

12. Покрајинско-територијална аутономија мора уживати заштиту свог уставног положаја, па је неопходно одредити орган заштите, средства заштите, поступак и последице. Као и у претходном случају, због својих карактеристика (као што је уосталом случај у важећем Уставу) Уставни суд би био најадекватнији орган;

13. Имајући у виду претходне елементе, као и искуство појединих држава, требало би да буде избегнуто да се одређују у било ком облику и са било којим овлашћењима органи (инокосни пре свега) који би у име државне власти политички надзирали рад органа покрајинско-територијалне аутономије или пак имали право на предузимање одређених мера (као што је то на пример случај у Финској или Италији);

14. између органа политичко-територијалне организације и органа локалне самоуправе (које су такође део вертикалне организације и децентра-

лизације државе) не треба успостављати хијерархијске односе, него односе функционалне сарадње;

15. Устав мора гарантовати и на одговарајући начин обезбедити да јединице политичко-територијалне децентрализације учествују у процесу доношења државних закона и других општих аката који би се могли односити на њихове надлежности или интересе.

16. на крају, Уставом мора бити гарантована и финансијска самосталност покрајинских аутономија, како у решењу да имају сопствене приходе, тако да и њима самостално располажу. Уставотворац би могао евентуално да дефинише или начела по којима се финансирање обавља или пак њихове изворе.

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

## **The Constitution of the Republic of Serbia and Rationalized Decentralization**

***Abstract:** The Work consists of several parts. The first part is a brief overview of the problems that have emerged in Serbia due to the vertical organization of government. The Second part relates to the current constitutional arrangements, while the third part deupoted to examples of certain European countries (Finland and Italy), where decentralization og protecting national minorities and ethnic communities. The next section refers to the theoretical concerns about decentralization, and the classification of rregionalism. The last part is an attempt to determine a larger number of elements rrationalized decentraliyation.*

***Key words:** Serbian Constitution, rationalized decentralization, regionalism, the vertical organization of government, political decentralization.*

Датум пријема рада: 01.02.2016.