

OLIVER NIKOLIĆ

PROBLEM TERITORIJALNE ORGANIZACIJE REPUBLIKE SRBIJE

U V O D

Ustav na koji je Srbija dugo čekala, od samog trenutka proglašenja postao je meta stalnih napada pre svega stručnjaka i nevladinih organizacija i možda nekog političara. Razloge za takav društveni odijum, valjalo bi tražiti pre svega u načinu kako je Ustav pisan, izglasan i potvrđen na referendumu, kao uostalom u brojnim kontraverznim ustavnim rešenjima.

Srbija je posle perioda koji je trajao više od šezdeset godina, u kome je bila deo jedne federativne države, Ustavom od 2006. godine ponovo postala samostalna unitarna država. U Srbiji je teritorijalna organizacija tako uspostavljena da se sastoji od autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Teritorijalna organizacija je uređena u tri odeljka, u sedmom delu Ustava, i to u prvom odeljku odredbe se odnose na opšti položaj kako autonomne pokrajine tako i jedinica lokalne samouprave, u drugom ustavne odredbe se odnose isključivo na položaj autonomne pokrajine dok u trećem se odnosi samo na položaj opštine, grada i grada Beograda kao jedinica lokalne samouprave.

Kako je u samim načelima Ustava navedeno, državna vlast je ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu a to pravo podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Ovakvo krajnje demokratsko određenje teritorijalne organizacije države, međutim, ustavopisac u delu o terito-

Dr Oliver Nikolić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

rijalnom uređenju umnogome ograničava samom činjenicom što delegira zakonodavcu, Narodnoj skupštini, da putem donošenja zakona sama uredi ovu materiju. Ovo uopšte ne iznenađuje jer je jedno od najkompleksnijih pitanja prilikom pisanja Ustava od 2006. godine upravo bilo pitanje teritorijalne organizacije Srbije. Ovo pitanje je u stručnoj javnosti pobudilo veliki interes a, samim tim, iznedrilo veliki broj različitih pogleda i stavova. “Različitost u stavovima ide od mišljenja da regioni (jedinice političko-teritorijalne autonomije) uopšte nisu potrebni i da ih ne treba obrazovati, preko koncepcije o klasičnoj demokratskoj političko-teritorijalnoj autonomiji tipa španske ili italijanske autonomije, pa sve do ekstremnih zalaganja za autonomiju koja to, u suštini, i nije, jer pod nazivom pokrajine se potura kvazi država, republika i slično, umnogome po “modelu” autonomije iz 1974. godine koji je i izvršio drastičnu destrukciju Srbije”.¹ I danas, pet godina kasnije, strasti, kako političkih stranaka, tako stručnjaka i nevladinog sektora, se ne stišavaju i ne naslućuju se čak ni u najgrubljim crtama konture teritorijalne organizacije oko kojih bi bilo moguće postići širi društveni konsenzus.

ODREĐENJE TERITORIJALNE ORGANIZACIJE U PREAMBULI

Većina ustava u svetu osim normativnog dela sadrže i deo koji prethodi normativnom delu, a koji je bitno drugačiji kako po formi tako i po sadržini i taj deo se naziva preambula ili kako ga Hans Kelzen naziva “svečani uvod”. Da li preambula ima normativni karakter ili ne, drugim rečima da li pravno obavezuje ili ne, je teorijsko pitanje oko koga nema zajedničkog gledišta među pravnim piscima.² Većina pravnih teoretičara smatra da preambula nema pravnu prirodu, sem u slučaju kada ustavopisac to izričito propiše (npr. Ustav Čada, od 1996. sa promenama od 2005. godine u poslednjoj rečenici preambule ili Ustav Sirije od 1973. godine u članu 150). Često se navodi argument protiv pravne obaveznosti preambule i to da ona prethodi ustavu, pa samim tim nije ni njegov sastavni deo. Takođe u prilog ne podrazumevanja pravne normativnosti preambule, može se navesti i da se ona ne sastoji od članova, što je opšta karakteristika normativnih akata, ili nedovoljna određenost i nepreciznost preambule, i tome slično. Iako to nigde nije eksplicitno napisano, u slučaju Republike Srbije ideja ustavopisca je da preambula pored preporuke moralnog i ideološkog karaktera ima, ne samo pravnu obaveznost već i pravni imperativ za buduće generacije.

Preambula Ustava Republike Srbije, u kojoj se naročito ističe da je Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ona poseduje

¹ P. Nikolić, “U očekivanju novog ustava”, *Ustavne promene u nas*, Pravni fakultet u Prištini, Kosovska Mitrovica 2004, 16.

² O pravnoj prirodi preambule videti više, M. Jovičić, *O Ustavu – teorijsko-komparativna studija*, Savremena administracija i Institut za uporedno pravo, Beograd 1977, 123-132.

položaj suštinske autonomije u okviru Srbije i da na osnovu takvog njenog položaja proizilaze ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima, ni malo ne odgovara realnoj situaciji u državi a ni pravnom određenju te pokrajine u daljem tekstu Ustava.

SUŠTINSKA AUTONOMIJA POKRAJINE KOSOVO I METOHIIJA

Svakoga ko čita Ustav Republike Srbije a, uostalom, i stručnu javnost, kao i obične građane, sigurno zanima šta je to suštinska autonomija Pokrajine Kosovo i Metohija. Nažalost ustavopisac ne nudi objašnjenje za ovaj pojam, a nije se potrudio ni do dana današnjeg da nekim drugim aktom ili eventualnim tumačenjem odgovori na ovo pitanje. Jedino je 13. januara 2013. godine doneta "Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o osnovnim principima za političke razgovore sa privremenim institucijama samouprave na Kosovu i Metohiji" i to iz pragmatičkih razloga integracije naše zemlje u Evropsku uniju.

Ustavopisac, kako se to moglo očekivati, u delu o teritorijalnom uređenju, je morao da ponudi pravno objašnjenje značenja suštinske autonomije, ali on se opredeljuje da to pitanje delegira zakonodavcu³, bez ikakvog vremenskog ograničenja. Narodna skupština je trebalo da posebnim zakonom, koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava, uredi tu materiju. Uzdizanje postupka donošenja ovog zakona na postupak kojim se menja Ustav, znači da se pridaje veliki značaj ovome pitanju, što je uostalom sasvim normalno jer se radi o jednom delu teritorije države. Ali ni do dana današnjeg, nije donet takav zakon, čak ni podneta inicijativa, što pokazuje, na neki način, odnos političara kako na vlasti tako i u opoziciji, tj. poslanika u Narodnoj skupštini, prema ovako značajnom pitanju.

U nedostatku autentičnog tumačenja ustavopisca, odnosno zakonodavca, u narednim redovima nastojaće se da se bliže pojasni pojam suštinska autonomija. Prva (ili barem jedna od prvih zvaničnih) pominjanja termina suštinska autonomija su bila u "Privremenom sporazumu o miru i samoupravi na Kosovu" iz Rambujea od 23. februara 1999. godine i u "Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija o Kosovu" broj 1244 od 10. juna 1999. godine. U oba ova međunarodna dokumenta na više mesta se pominje "suštinska (substantial) autonomija" i "suštinska samouprava Kosova", ali pri tome se ne pružaju nikakva dodatna objašnjenja o istinskom značenju tog pojma. "Kvalifikativ "suštinska" autonomija nije pravni termin niti je u nauci ustavnog prava poznata kategorija...ovakvo kvalifikovanje autonomne pokrajine Kosovo i Metohija stoji u nerazumljivom odnosu

³ Čl. 182, st. 2, Ustava Republike Srbije, *Službeni Glasnik RS*, br. 98/2006.

sa floskulom koji su naši zvaničnici uporno lansirali – više od autonomije manje od nezavisnosti”.⁴ Stručnjaci Venecijanske komisije smatraju da “suštinska autonomija uopšte nije zajamčena na ustavnom nivou jer skoro svaki važan aspekt ove autonomije Ustav delegira na zakonodavca...stoga, nasuprot onome što se proklamuje Preambulom, sam Ustav uopšte ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova jer u svemu zavisi od volje Narodne skupštine Republike Srbije da li će se samouprava realizovati ili neće”.⁵ Neki političari u svojim izjavama povodom pregovora sa albanskom stranom su pod “suštinskom autonomijom” za Kosovo podrazumevali modele kakvi se primenjuju između Hongkonga i Kine ili Olandskih ostrva i Finske, da bi kasnije proširili i na modele Južnog Tirola, Baskije i Katalonije, odnosno suštinsku autonomiju sa elementima suverenosti osim članstva u Ujedinjenim Nacijama, OEBS-u i Savetu Evrope. Sve u svemu veoma je teško naći neko racionalno i opšte prihvatljivo značenje pojma “suštinska autonomija”, a jedno od mogućih objašnjenja je da je to učinjeno isključivo iz dnevo-političkih, odnosno, predizbornih razloga. Postavlja se pitanje da li je cilj ustavopisca da činjenicom što će Kosovo i Metohiju staviti u preambulu i predodrediti je suštinsku autonomiju, znak da Republika Srbija od nje nikada neće odustati i da je ovo neka vrsta upozornja međunarodnoj zajednici, a političko zavetovanje svojim biračima, teško je reći, ali svakako postoje mnogo elegantnija rešenja i prikladnije mesto za ovako delikatno pitanje. Posebno treba imati na umu da integracija Republike Srbije u Evropsku uniju i pitanje Kosova je veoma kompleksno, što mnogi političari zloupotrebljavaju proizvoljno tumačeći izjave raznih zvaničnika iz međunarodne zajednice. Jedino je sigurno da ustavni “status quo” u vezi pitanja Kosova i Metohije, Srbiji onemogućava buduće punopravno članstvo u Evropkoj uniji.

Može se primetiti da Ustav pravi diskriminaciju između dve postojeće pokrajine, predviđajući za jednu suštinsku autonomiju ali ne i za drugu pokrajinu. Već je napomenuto da zakon kojim bi se definisala i razradila takva suštinska autonomija nije donet, a najverovatnije ni neće, imajući u vidu rasplet političkih događaja vezanih za nju (samoproklamovana nezavisnost Autonome Pokrajine Kosovo i Metohija, koja je priznata od jednog dela međunarodne zajednice). Neprincipijelno rešenje vezano za suštinsku autonomiju pokazuje da jedini cilj njenog pominjanja u tekstu Ustava su bili politički interesi pojedinih partija, bez imalo želje za njeno sprovođenje u praksi. Zato je neizostavno potrebno izbaciti iz Ustava ovakvo izpolitizovano rešenje i urediti ovo pitanje tako da odgovara faktičkom stanju i interesima daljeg razvoja Srbije kao moderne demokratske države.

⁴ P. Nikolić, “Novi Ustav Srbije – potvrda kontinuiteta”, *Srpska pravna revija* 5/2006, 10.

⁵ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije, od 19. marta 2007, 4-5.

POKRAJINSKA AUTONOMIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA

U ovom odeljku Ustava, nakon pojmovnog definisanja pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, uređuju se i pitanja razgraničenja nadležnosti, poveravanja nadležnosti, prava na samostalno uređivanja organa, položaja i organizacije skupštine autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave i na kraju, saradnje autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Sva ova pitanja su od izvanrednog značaja za teritorijalnu organizaciju Republike Srbije, ali pomalo zbunjuje činjenica da je ustavopisac mnoga od ovih pitanja ponovo obradio i u odeljku o autonomnoj pokrajini i odeljku o lokalnoj samoupravi.

Građanima je dato pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koju oni mogu da ostvare neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Razgraničenje nadležnosti između republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuje se zakonom. Kada se govori o poverenim nadležnostima pod tim se podrazumeva da Republika može neka od svojih pitanja iz svoje nadležnosti da poveri autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kao i da autonomna pokrajina neke svoje nadležnosti može da delegira jedinicama lokalne samouprave. Onaj ko poveri vršenje nadležnosti, ima pravo nadzora nad izvršenjem tih nadležnosti, ali je dužan da obezbedi finansijska sredstva za njihovo izvršenje. Ustav propisuje pravo na samoorganizovanje kako autonomnih pokrajina, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, tako i jedinica lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom. Najviši organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave je skupština, koju čine poslanici (u pokrajini) i odbornici (u lokalnoj samoupravi). Nije česta pojava da se Ustavom objašnjava način izbora poslanika odnosno odbornika i određuje dužina njihovog mandata, što je Ustavom od 2006. godine učinjeno. Naznačeno je da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, se omogućava srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama. Pod saradnjom autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave se podrazumeva njihova saradnja sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama i jedinicama lokalne samouprave drugih država, u okviru spoljne politike Republike Srbije i uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poredka naše države.

AUTONOMNE POKRAJINE

Na teritoriji Srbije postoje dve Autonomne pokrajine kao i deo koji nije obuhvaćen teritorijalnom autonomijom, drugih rečima, nasledeni oblik teritorijalnog organizovanja od prethodnog Ustava. Već je napomenuto da je ustavopisac učinio diskriminaciju u odnosu na jednu pokrajinu jer je izdvojio drugu pokra-

jinu i predodredio joj suštinsku autonomiju. Nepostojanje pokrajinske organizacije ne celokupnoj teritoriji Srbije, dovodi u neravnopravni položaj građane koji žive na teritoriji koja nije obuhvaćena pokrajinom, bez obzira što Ustav garantuje svima pravo na pokrajinsku autonomiju. Doduše, Ustav dopušta osnivanje novih, kao i ukidanje ili spajanje postojećih pokrajina po istom postupku predviđenom za promenu Ustava, a predlog za to utvrđuju građani na referendumu, u skladu sa zakonom. Očigledno, jedan veoma teško ostvarljiv postupak, naročito u današnje vreme kada je za bilo koje pitanje teško naći i natpolovičnu većinu narodnih poslanika koji bi se zdušno zalagali i glasali za takvo rešenje. Teritorija autonomnih pokrajina ne može se menjati bez saglasnosti njenih građana izražene na referendumu, u skladu sa zakonom, koji bi trebalo da reguliše i uslove pod kojima se može menjati granica između autonomnih pokrajina. Nažalost, još uvek, zakon koji bi uređivao materiju promene teritorijalnog ustrojstva zemlje nije donet, te danas ne postoji mogućnost ni osnivanja novih, ni menjanja, odnosno ukidanja postojećih autonomnih pokrajina, kao, uostalom, ni promena granica autonomnih pokrajina. Pitanja, kao npr. kakvi su kriterijumi za formiranje autonomnih pokrajina, kakav je postupak odlučivanja o obrazovanju autonomne pokrajine, koji građani se izjašnjavaju na referendumu o promeni statusa ili granica autonomne pokrajine, da li na referendumu učestvuju svi građani Srbije ili samo oni koji žive na teritoriji pokrajine o kojoj je reč i tome slično, bilo bi potpuno izlišno postaviti, jer očigledno da na njih niko nema ni jednog jedinog odgovora.

Ako upoređujemo položaj autonomne pokrajine u sadašnjem Ustavu u odnosu na onaj od 1990. godine, mora se primentiti da novi Ustav proširuje obim nadležnosti pokrajine. Te nadležnosti se pre svega ogledaju u samostalnom uređenju pitanja iz oblasti poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija, itd. Autonomne pokrajine imaju dužnost da se, u skladu sa zakonom, staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava. Pokrajine utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja, a u skladu sa Ustavom i statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju.

Pokrajini se daje pravo ne samo korišćenja, već i upravljanja pokrajinskom imovinom⁶, pravo na izvorne prihode a donose svoj budžet i završni račun. Ukoliko povere poslove jedinicama lokalne samouprave, autonomna pokrajina je dužna da obezbedi finansiska sredstva za njihovo ostvarivanje. Ustav određuje budžet samo jedne autonomne pokrajine i to Vojvodine, koji iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta Autonomne

⁶ Zakon o javnoj svojini, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011.

pokrajine Vojvodine koristi za finansiranje kapitalnih rashoda. Zašto je regulisan budžet i to Ustavom samo jedne pokrajine, može se objasniti samo političkim pristicima i još jednim primerom neprincipijelnosti ustavopisca.

U odnosu na Ustav od 1990. godine, novi Ustav predviđa nadzor nad radom organa autonomne pokrajine, odnosno republička vlada može pred Ustavnim sudom da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke autonomne pokrajine, pre njenog stupanja na snagu. Ustavni sud sve do donošenja svoje odluke po tom pitanju može da odloži stupanje na snagu osporene odluke autonomne pokrajine. U nove ustavne institute spada i zaštita pokrajinske autonomije. Ukoliko pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave se onemoguću vršenje nadležnosti autonomne pokrajine, njen statutom određeni organ ima pravo podnošenja ustavne žalbe Ustavnom sudu. U istom članu 187. (stav dva), autonomnoj pokrajini se daje mogućnost pokretanja postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona ili drugog opšteg akta Republike ili opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju. Ovo je izlišno ponavljanje prava zaštite pokrajinske autonomije jer je već u okviru dela o Ustavnom sudu, u članu 168. stav.1 dato pravo organima teritorijalne autonomije da pokrenu postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti.

I dalje je statut najviši pravni akt autonomne pokrajine iako želja nekih političkih stranaka, nevladinih organizacija i pojedinaca bila da to bude osnovni zakon.

LOKALNA SAMOUPRAVA

Ustav od 2006. godine nije u suštinskoj meri promenio sistem lokalne samouprave, tako da je ona ostala jednostepena i monotipna, sa tri tipa jedinica i to opštinama, gradovima i gradom Beogradom. Jedna od ustavnih novina koja se tiče lokalne samouprave je garanovanje prava jedinicama lokalne samouprave na svojinu i prava na slobodno upravljanje svojom imovinom. Do sada su opštinska, gradska ili imovina grada Beograda bile u vlasništvu Republike, dok su jedinice lokalne samouprave imale pravo korišćenja. Imovina lokalne samouprave je Ustavom od 1990. godine proglašena državnom, a Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije, 1995. godine je od jedinica lokalne samouprave oduzeta imovina i prenet na Republiku, što je prouzrokovalo smanjenje značajnog prihoda i osiromašavanja opština i gradova, kao i delimičnog urušavanja sistema lokalne samouprave. Doduše, da bi zaista postale vlasnici svoje imovine, jedinice lokalne samouprave, kao uostalom i autonomne pokrajine, su morale da čekaju do donošenja Zakona o javnoj svojini.

Druga novina koju predviđa Ustav od 2006. je regulisanje načina izbora izvršnih organa opštine dok se izbor istih organa grada i grada Beograda uređuje zakonom. Neuobičajeno je da način izbora predsednika opštine uopšte bude ustavna materija, kao i činjenica da izbor izvršnih organa opštine bude regulisano na način predviđen Ustavom a u gradovima i gradu Beogradu da to bude zakonska materija. Indirektan izbor predsednika opštine je samo posledica činjenice da u proteklom periodu neke opštine nisu dobro funkcionisale usled slabe saradnje skupštine opštine kao regulativnog organa i predsednika opštine kao izvršnog organa opštine.

Prema Ustavu od 1990. na teritoriji grada ustavna obaveza je bila formiranje opština, dok je danas to samo mogućnost, koja se može predvideti gradskim statutom. Čini se da je ova promena pozitivno uticala na samoorganizaciju gradova, bez ustavnog nametanja formiranja gradskih opština. Statutom grada se ne samo osniva i ukida gradska opština već i uspostavlja, menja i oduzima njihova nadležnost, kao i oblikuje struktura njihovih organa, što ima za posledicu veliku raznolikost gradskih opština na teritoriji Srbije. Uvedene su novine u pogledu zaštite lokalne samouprave, pa tako organ opštine ima pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa onemogućiti vršenje nadležnosti opštine. Takođe u okviru zaštite svojih prava organ opštine može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti, odnosno zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike ili pokrajine ako smatra da je njime povređeno neko njeno pravo. I ovde se može reći, da se ustavopisac nepotrebno ponovio, jer je već u članu 168. stav 1. među pokretače postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom uvrstio i organe lokalne samouprave. Nadzor nad radom opštine je u nadležnosti Vlade, (odnosno odgovarajuće ministarstvo), koja je dužna da opšti akt opštine za koji smatra da nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, obustavi od izvršenja, a u roku od pet dana pokrene postupak za osenu ustavnosti i zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom. U zakonom predviđenim uslovima, Vlada može i da raspusti skupštinu opštine. "U prethodnom periodu (devedesetih godina - primedba O.N.) jedan od najvažnijih instrumenata Republike bilo je široko zloupotrebljavano pravo raspuštanje skupštine opštine...i u periodu nakon 2002. godine, Vlada je dosta arbitrarno sprovodila pravo raspuštanja skupštine opštine, i to tako što se gledalo kroz prste i odlagalo raspuštanje skupštine u opštinama u kojima je stranačka struktura vlasti na lokalnom nivou odlikavala strukturu republičkog nivoa, dok se spremno koristila prva prilika da se raspusti skupština opštine u kojoj to nije bio slučaj".⁷

⁷ B. Milosavljević, "Novi zakonski okvir za lokalnu samoupravu – Lokalna samouprava u Srbiji", *Modeli organizacije lokalne samouprave*, Palgo centar, Beograd 2008, 188.

Osnivanje i ukidanje opština i gradova je uređeno zakonom, s tim što zakonodavac za osnivanje gradova traži ispunjenje određenih kriterijuma naznačenih u zakonu koji reguliše lokalnu samoupravu. Da bi se izvršila promena teritorije, osnivanje ili ukidanje jedinice lokalne samouprave mora da prethodi održavanje referenduma na teritoriji te jedinice lokalne samouprave. Ustav ne daje dalje detalje oko organizacije referenduma, već to prepušta Narodnoj skupštini kao zakonodavcu da učini. Nadležnosti opštine mogu biti izvorne i poverene od strane autonomne pokrajine ili Republike. Jedinicama lokalne zajednice se garantuje pravo kako na izvorne prihode i ustupljene javne prihode tako i pravo na prihode neophodne za finansiranje poverenih poslova od strane Republike ili autonomne pokrajine. Skupština opštine donosi statut, koji je ujedno najviši pravni akt kao i opšte akte iz svoje nadležnosti, usvaja budžet i završni račun opštine, donosi plan razvoja i prostorni plan opštine, raspisuje opštinski referendum i vrši druge zakonom i statutom predviđene poslove.

DALJA DECENTRALIZACIJA I PROBLEM REGIONALIZMA

Pronaći model teritorijalne organizacije koji je svima po volji a pri tome da ne narušava teritorijalni integritet i ravnopravnost svih građana, predstavlja težak zadatak. Jedino su svi saglasni (barem deklarativno) da je neophodno izvršiti istinsku decentralizaciju vlasti, ali rešenja koja se nude su daleko od savršenih modela decentralizacije. Kada se govori o decentralizaciji, potrebno je prethodno objasniti šta taj pojam znači i šta se pod njim podrazumeva. "Princip decentralizacije se sastoji u samostalnosti necentralnih organa u vršenju određenih državnih aktivnosti".⁸ Za decentralizacija možemo reći da predstavlja "prenos vlasti vlade na nedržavne subjekte (lokalna samoupravna tela), koji su pod nehijerarhijskim nadzorom više uprave".⁹ Decentralizacija se može definisati "kao raspodela ili prenos vlasti i odgovornosti sa centralnog nivoa, i jačanje moći i autonomnosti lokalnih i regionalnih vlasti".¹⁰ Kao ustavnopravni pojam, decentralizacija vlasti je prenos ovlašćenja (disperzija nadležnosti) sa centralnog nivoa na niže autoritete (decentralizovano telo) i njihova nadležnost se određuje zakonom a podložna je uticaju i nadzoru centralne vlasti.

Za bolje razumevanje decentralizacije, važno je upoznati se sa značenjem terimina region, regionalizacija i regionalizam. Iako region ima različita znače-

⁸ P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd 1995, 545.

⁹ Z. Tomić, *Upravno pravo*, Službeni list SRJ Beograd 2002, 205.

¹⁰ D. F. Kettle, "Public Administration: The State of the Discipline", *APSA*, A. W. Finifter (ed.), Brookings Institution, Washington, D.C 1993, 11.

nja, prihvaćće se tumačenje da je on “deo državnog područja koji je prostraniji od područja jedinice lokalne samouprave (opštine, grada, okruga)... i da se formiraju na temelju istorijskih, kulturnih, jezičkih, eničkih, ekonomskih i drugih specifičnosti pojedinih područja”.¹¹ “Regioni nikako ne mogu imati elemente državnosti kakve srećemo u slučaju federalnih jedinica...ne mogu raspolagati ustavotvornom vlašću, niti imati onako značajna prava na samoorganizovanje, svojstveno federalnim jedinicama”.¹² U teritorijalnom smislu decentralizacije, region se može javiti kao deo koncepta “Evropa regiona”.¹³ Regionalizaciju možemo shvatiti i kao sprovođenje decentralizacije putem teritorijalne podele. Pod regionalizmom se podrazumeva nastojanja određenih teritorija da se priznaju kao region sa određenim stepenom autonomije u odnosu na centralnu državnu vlast. Izraz regionalizam “može se odnositi na različite oblike podele jedne zemlje na područja koja nisu teritorijalne jedinice u sistemu vlasti i kao naziv za oblike međudržavnog ovezivanja u različite, političke, ekonomske i druge svrhe”.¹⁴

Za koju vrstu decentralizacije će se nosioci vlasti opredeliti, potpuna je nepoznanica, a od toga zavisi eventualna potreba za ustavnom promenom. Ukoliko se decentralizacija posmatra kao proširivanje nadležnosti lokalne samouprave važno je da jedinice lokalne samouprave imaju optimalnu strukturu organa, bez suviše birokratije pre svega radi efikasnijeg obavljanja nadležnosti. Međutim važna je i optimalna veličina jedinica lokalne samouprave koja će garantovati nesmetano obavljanje svojih nadležnosti, racionalno izvršavanje poslova, približavanje javnih usluga građanima i efikasnijeg i profesionalnijeg izvršavanja poslova i u manjim sredinama. Ako se ima u vidu disproporcija između jedinica lokalne samouprave kako u pogledu veličine, tako i u ekonomskom nivou razvijenosti, jedna od mogućnosti je uspostavljanje asimetričnog modela decentralizacije. Takvim selektivnim prenošenjem nadležnosti se obezbeđuje njihovo kvalitetno izvršavanje ali se ugrožavaju prava građana koji žive u malim jedinicama lokalne samouprave. Imajući u vidu da su jedinice lokalne samouprave u Srbiji među najvećim u Evropi, kao i da njena veličina često onemogućava efikasan rad, možda bi trebalo pristupiti njihovom usitnjavanju. Ovakva vrsta decentralizacije ne zahteva re-

¹¹ B. Milosavljević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Beograd 2005, 25.

¹² M. Jovičić, *Regionalna država*, Vajat, Beograd 1996, 16.

¹³ “Prema tom konceptu, EU bi trebalo da ima trostepenu strukturu odlučivanja, koju bi sačinjavali evropski (nadracionalni) nivo, nacionalni (državni) nivo i regionalni nivo. Pod regionima se ovde podrazumeva prvi naredni nivo vlasti ispod državnog nivoa, koji može biti najviši stepen lokalne samouprave ili teritorijalne autonomije, odnosno region u regionalnom tipu države ili pokrajina sa karakterom države članice u saveznoj”, B. Milosavljević, 27.

¹⁴ M. Jovičić, 7.

viziju Ustava, već isključivo zakonskih tekstova kojim se reguliše lokalna samouprava.

Druga vrsta decentralizacije je usmerena na prevazilaženju sadašnje asimetričnosti državnog uređenja, kroz osnivanje novih pokrajina ili uspostavljanjem regionalizacije cele teritorije Srbije. U slučaju osnivanja novih autonomnih pokrajina neophodno je, kroz zakonski okvir (eventualno ustavni), odrediti uslove i kriterijume za osnivanje, samu proceduru osnivanja, kao i regulisati druga relevantna pitanja koja se odnose na status autonomne pokrajine. Stvaranje regiona kao novih teritorijalnih jedinica sa značajnim nadležnostima (pod time se ne podrazumeva skorašnje formiranje statističkih regiona, koji su inače bez pravnog subjektiviteta)¹⁵, pre svega u oblasti ekonomskog razvoja ali i šire, mora da bude rezultat opšteg političkog konsenzusa. Sada taj konsenzus ne postoji, ali svi politički faktori bi trebalo da rade na postepenom stvaranju uslova za nastanak budućih regiona. Nerealno bi bilo za očekivati da se regionalizam implementira u Srbiju, jednim dokumentom, pa makar to bio i Ustav, iz prostog razloga jer je to proces, koji treba sprovesti korak po korak.

Iako u Evropskoj uniji ne postoji koncept idealnog regiona, odnosno rešenja se veoma razlikuju od države do države¹⁶, prilikom osmišljavanja koncepcije regionalizma u Srbiji, valjalo bi voditi računa, o pojedinim dokumentima koji se bave ovim pitanjem (npr. Madridska konvencija o prekograničnoj saradnji (1980), Deklaracija o regionalizmu u Evropi (1996), Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (1997), Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi (2002),

¹⁵ Po Zakonu o regionalnom razvoju od 2009. godine, region predstavlja statističku funkcionalnu celinu, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljenu za potrebe planiranja i sprovođenje politike regionalnog razvoja a u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou dva. Ukupno ima sedam regiona i to: region Vojvodine, Kosova i Methohije, Beogradski, Centralni, Istočni, Južni i Zapadni region. Razlog donošenja ovog zakona se vidi u želji zakonodavca da na sistematski način reguliše ovu oblast kako bi se smanjile regionalne nejednakosti i podigla regionalna konkurentnost. Posebna pažnja će biti posvećena prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj saradnji. Ovaj zakon bi trebalo da uspostavi efikasniji institucionalni sistem za sprovođenje politike regionalnog razvoja na svim nivoima. Takođe trebalo bi da se obezbede uslovi za efektivnije i efikasnije korišćenje raspoloživih domaćih i inostranih resursa u skladu sa potrebama, mogućnostima i prioritetima regiona. O ovom pitanju videti više, O. Nikolić *et al.*, *Pregled primene zakona relevantnih za lokalnu samoupravu u Republici Srbiji*, SKGO, Beograd 2009, 29.

¹⁶ O decentralizaciji i regionalizaciji u nekim državama Evropske unije videti više, I. Pejić, "Decentralizacija i regionalizacija u Srbiji i iskustva evropskih zemalja", *Regionalizam – novi društveni okvir*, Centar za regionalnu politiku, Niš 2007, 28-29; L. M. PUIG, *Regionalisation in Europe*, Parliamentary Assembly Council of Europe, Strasbourg 2007, S. Gambino, G. Fabbri, *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme*, Maggioli Editore, Rimini 1997, S. Flogaitis, *Réflexions sur les questions de decentralization et d'autonomie locale en Europe*, *La répartition territoriale du pouvoir en Europe*, Institut du fédéralisme, Fribourg 1990, 253-271.

Deklaracija iz Valensije (2007), Nacrt evropske povelje o regionalnoj demokratiji (2008) i slično). Pored evropskih iskustava, svakako treba obratiti naročitu pažnju na specifične, ekonomske, geografske, etničke, kulturne i druge karakteristike i potrebe tih budućih regiona. Ovakva regionalizacija, zahtevala bi i odgovarajuće promene Ustava, do koje zbog sadašnje političke razjedinjenosti po ovom pitanje je malo verovatno da može da se dogodi. Jedino što bi trebalo izbeći prilikom buduće ustavne revizije je zadržavanje sadašnjeg *status quo* teritorijalne organizacije Republike Srbije.

ZAKLJUČAK

Iako Ustav od 2006. godine nije mnogo toga doneo u promeni teritorijalne organizacije, ipak, na mala vrata je otškrinuo mogućnost neke buduće regionalizacije države. Nažalost, kao dugotrajan proces regionalizaciju nije realno moguće zamisliti u dogledno vreme, tim pre što političke elite nisu spremne da se sa ozbiljnošću suoče sa ovim problemom. Veliki deo krivice nose i snage koje se istinski zalažu za regionalni proces, pre svega jer ne zastupaju zajedničku platformu, već uglavnom posmatraju to iz svog ličnog ugla, bez veće želje za postizanjem kompromisa. Iako postoji opšta deklarativna želja za istinskom decentralizacijom i regionalizacijom, u džungli mnogobrojnih ideja, nacрта, platformi, proglasa, modela, i tome slično, teško da se izdvaja neka realnija vizija po kojoj bi se kreiralo novo teritorijalno uređenje. Iz tih razloga ali i iz brojnih drugih razloga, a imajući u vidu verovatne ustavne promene, ne bi valjalo zadržati postojeće teritorijalno uređenje, već učiniti sve moguće da se iznedri konsensus svih relevantnih snaga u društvu za utemeljenje Srbije kao regionalne države.

OLIVER NIKOLIĆ, Ph.D.,
Research Fellow, Institute of Comparative Law,
Belgrade

THE PROBLEM OF TERRITORIAL ORGANIZATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The Constitution of the Republic of Serbia from 2006 has been the subject of sharp criticism of many legal experts. The way it was written, adopted and approved in the referendum, for sure it can't be a praiseworthy example of legality and, with some of its controversial solutions, it inevita-

bly indicates the necessity to be altered. These problematic constitutional provisions, especially in the part of territorial organization of the state are the subject of this article. Starting from the very preamble of the Constitution, unnecessarily discriminating position between the autonomous provinces, politicizing and the non-coexistence of the constitutional text could be clearly observed. The very territorial organization of Serbia was not changed essentially, but instead, a number of minor alterations were made both in regard of the position of the autonomous province and local self-government. Possibility to create new provinces, return of property to the province and local self-governments, setting up the election procedure mode for the executive bodies of local self-government are just a few of the new constitutional provisions. Decentralization always causes a live debate, proposing various models and modalities, but only few of them could be possibly finalized by a general consensus. Thus everything should be done to establish such a process of decentralization, based on the experiences of European countries and fundamental characteristics and needs of the state, which would lead to a genuine and authentic regionalization of local self-government and hence to the appropriate and effective territorial organization.