

## УСТАВНОПРАВНИ ПРОБЛЕМИ РАСПОДЕЛЕ ФУНКЦИЈА ИЗМЕБУ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА\*

— *впоредноправни поглед* —

Пре преласка на само излагање проблема који су назначени као предмет данашњег предавања, указала бих на неке најзначајније чињенице које су ме руководиле у избору теме за приступно предавање. Притом, морам истаћи да то не чиним из формалних разлога, већ зато што ћу помоћу њих најлакше указати на значај проблема о којима је реч.

Прва чињеница коју треба нагласити је та да федерализам сам по себи означава тему од изузетног теоријског, па и практичног значаја. Као идеја и као практично остварење, он има дугу и веома богату историју. Прве историјске облике, односно клице удруживања посебних колективитета, из којих се може утврђивати порекло федерализма, познаје већ стара Грчка, а они карактеришу и целокупни каснији развитак друштва. Наравно, облици удруживања мењали су се и развијали, да би се крајем XVIII века успоставила прва федеративна држава у модерном смислу. Данас половина човечанства живи у федерално уређеним државама.

Теорија се проблемима федерализма интензивније бави од почетка XVII века. Дуга је листа познатих мислилаца који су своју пажњу посвећивали овој проблематици — од Алтузијуса, преко Монтескјеа, Прудона и низа других, до Маркса и Лењина и њихових бројних следбеника.

Федерализам је и данас у жижи интересовања политичке, правне и других друштвених наука.

Друга чињеница, која заслужује да буде истакнута, тиче се изузетног значаја који проучавање федерализма има за нас. Наиме, као што се зна, федерализам представља темељан принцип нашег друштвено-политичког система већ три деценије. По много чему специфичан у односу на досадашње облике историјске реализације, југословенски федерализам поставља пред нашу науку, поред осталих, два стална задатка: да помаже у изналажењу реалним друштвеним условима најадекватнијих институционалних решења, као и да осветљавањем и теоријском обрадом датих решења, помаже њиховом остваривању у друштвеној пракси. Наша наука

---

(\*) Приступно предавање одржано 7. марта 1974. године на Правном факултету у Београду.

је у целокупном овом периоду настојала да оствари, у мери у којој је то могла, оба ова задатка. Због тога су ови проблеми привукли и моју пажњу.

У самом називу теме предавања наглашено је да се ради о упоредноправном приступу проблемима расподеле функција у федерацији. Наравно време које ми стоји на располагању, условљава неопходност да се проблеми углавном само нагласе и делимично осветле. Определила сам се за упоредноправни метод због значаја који он има за проучавање уставноправних проблема. Наиме, чињеница је да се ни једна уставноправна институција не може до краја сагледати нити оценити, уколико се не посматра у односу на решења која су примењена у другим уставним системима. Упоредноправни метод неопходан је чак и онда када је у питању проучавање одређене институције или уставноправног решења сасвим специфичног за одређену земљу. Отуда и проучавање нашег федерализма, без обзира на све његове спецификуме, захтева упоредноправни прилаз, поред политиколошког, социолошког, историјског и чисто уставноправног.

Најзад, истакла бих да је литература посвећена проблемима федерализма у свету, а и у нас, веома богата и разноврсна. Известан број теоретичара, као и њихове радове навешћу у току предавања. Овде бих само указала на посебан значај радова наших професора Ј. Стефановића и професора Ј. Борђевића посвећених овој проблематици, који су бројни и разноврсни по тематици, — као и на значај недавно објављене монографије др М. Јовичића, под називом „Савремени федерализам“, као једне од најобимнијих и најактуелнијих упоредноправних студија проблема федерализма, која може бити од велике помоћи свакоме ко се овом облашћу бави.

1. Сваку федеративно уређену државу карактерише постојање двеју категорија политичко-територијалних јединица: федерације као такве, на једној страни, и одређеног броја федералних јединица, на другој страни. И једна и друга категорија ових јединица обавља одређене функције, што је, уосталом, услов и претпоставка функционисања федералног уређења. Сасвим је разумљиво зато да су проблеми односа између федерације и федералних јединица од пресудног значаја за уставно уређење сваке федеративне заједнице. Ови проблеми представљају, у ствари, централне проблеме сваке федералне државе, од чијег решења зависи и функционисање овог државног облика. Начин њиховог решења, у суштини, опредељује карактер федерације као такве; он представља основну детерминанту примене самог федералног начела <sup>(1)</sup>. Отуда сваки устав савезне државе прилази овом питању као централном, у складу са карактером и унутрашњим односима у федерацији.

2. Прва чињеница која се запажа када се ради о подели функција између федерације и федералних јединица, огледа се у томе што нема општег правила о томе које ће функције у једној федерално уређеној држави обављати федерација, а које федералне јединице. Такво правило не само да не постоји у погледу различитих федералних држава, већ и у погледу једне исте државе у различитим етапама њеног развитка. Са-

(1) У нашој литератури упоредноправну анализу ових проблема дао је др М. Јовичић, у својој студији „Савремени федерализам“, изд. Савремена администрација, 1974.

свим је извесно да оно неће моћи ни да се успостави. У свакој федерацији, наиме, делују у исто време како оне друштвене снаге, које су довеле до образовања федералне заједнице и које теже да је очувају и учврсте, тако и оне снаге, чије је дејство усмерено у супротном правцу и које у крајњој линији спречавају прерастање те заједнице у унитарну државну заједницу. Расподела функција у свакој федералној држави, у ствари, директно је опредељена односом између ових снага. Како се њихов однос под дејством различитих друштвених фактора, који делују у свакој држави, а посебно федеративној, — веома често временом мења, то и сама расподела функција трпи бројне измене.

Формула коју је у погледу поделе функција између федерације и федералних јединица, предложио А. Дису, а наиме да: „Све што се тиче нације као целине треба да буде стављено под контролу централних органа, а све материје које немају битан општи интерес треба да остану у рукама федералних јединица“, изгледа само на први поглед лако прихватљива <sup>(2)</sup>. Њена практична вредност, међутим, далеко је мања. Управо конкретизација тога што се тиче нације као целине, као и онога што није од битног општег интереса, представља поље на којем се манифестују значајне разлике.

Сасвим је сигурно да ни правило које је предложио Ј. Мадисон, један од аутора чувеног Федералист-а, по коме федерацији треба да припадну она овлашћења која се тичу „углавном спољних питања, као што су рат, мир, преговарање и спољна трговина, са којима ће у највећој мери бити повезано и овлашћење на опорезивање. Овлашћења резервисана за поједине државе односе се на она питања која се, у редовном току ствари, тичу живота, слободе и имовине грађана, као и унутрашњег поретка и просперитета државе“, — за данашње услове изгледа сасвим упрощењено и недовољно <sup>(3)</sup>.

Наиме, чак и под претпоставком да се могу прецизно одредити функције које мање-више у свакој федерацији морају припасти централним органима (спољна политика, народна одбрана и сл.), и друге које су по својој природи такве да треба да буду у надлежности федералних јединица (просвета, култура, социјална политика, здравље и сл.), остаје као најсложенији проблем деоба треће категорије бројних функција, које су таквог карактера да нису предодређене ни за федерацију, ни за федералне јединице. Њихово поверавање једној од ових политичко-територијалних јединица зависи од датих односа и околности у једној конкретној земљи у датом тренутку. Ту су могуће и веома честе промене као резултат промена у основним друштвеним односима. Најзад, многе од ових функција најчешће се налазе у мешовитој надлежности и федерације и федералних јединица, при чему се проблем расподеле функција још више компликује и заоштрава, манифестујући се у виду проблема утврђивања граница деловања федерације и субјеката који њу чине у оквиру једне исте федерације.

<sup>(2)</sup> A. Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Construction, London, 1960, p. 144.

<sup>(3)</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, The Federalist, London, No XLV, p. 237.

При разматрању проблема расподеле функција у федеративној држави, треба исто тако имати у виду једну чињеницу, која има одређени принципијелни значај за утврђивање и разумевање ових проблема. Наиме, чињеница да ли је федерација настала уједињавањем ранијих самосталних државних субјеката, или је у питању држава која је пре тога била унитарно уређена, може имати изванредан значај за успостављање деобе функција у првом моменту формирања федерације. Разумљиво је што у првом случају федералне јединице теже и углавном успевају да задрже за себе што већи број функција, које су и до тада обављале, док су у другом случају такви захтеви много скромнији. Међутим, овај фактор се временом доста брзо превазилази. Тенденција централизације прати велики број федерација, тако да се и ова разлика постепено али сигурно, брише.

3. С обзиром на значај који подела функција у федералној држави има, природно је што је она увек утврђена писаним уставом. Свака федерација мора имати писани устав, који представља прву и основну гаранцију статуса федералних јединица. Као такав, устав је акт конституисања федеративне заједнице, као што је уговор акт конституисања савеза држава — конфедерације. „Федерални устав је, како каже G. Burdeau, једина гаранција федералног облика државе. У њему државе-чланице налазе извор својих прерогатива, обим својих компетенција и обезбеђење своје самосталности. Све оно што устав значи у очима грађана једне унитарне државе у погледу заштите њихових права и слобода, он значи то исто и за колективитете који сачињавају федералну државу” (\*).

Међутим, једном извршена расподела функција између федерације и федералних јединица у уставу мора током времена да трпи одређене промене. Наиме, у развоју сваке федерације услед промена у развоју друштва и друштвених односа долази до мењања и самог њеног карактера, при чему се захтеви и потребе за променом једном утврђених односа у расподели функција најјаче манифестују, доводећи и до измена федералног устава. Досадашња историја федерализма показује висок степен динамичности управо и највише у овој његовој сфери. Сасвим је тачна тврђња коју је један од теоретичара федерације изразио да „федерализам не познаје никакво коначно решење”. Он се, у ствари, мора стално мењати у складу са променама функција државе и одређеним друштвеним условима. Југословенска федерација, чини се, представља најбољу потврду динамичности расподеле функција. Чињеница је да су сва четири досадашња наша устава, као и уставни амандмани, доносили битне новине и трансформације управо у овој сфери, следећи промене у реалним друштвеним односима и одговарајући захтевима које су наметале дате друштвене ситуације.

Ситуације у којима су промене у расподели функција у федерацији неминовне, могу бити условљене, пре свега, појавом нових друштвених односа који у тренутку доношења федералног устава нису ни постојали. Тако је, на пример, појава нуклеарне енергије у свету условила потребу да се у свакој федерацији одреди у чију ће надлежност, федерације или

(\*) G. Burdeau: *Traité de science politique*, t. II, 1967, p. 457—8.

федералних јединица, спадати послови које држава у вези са употребом нуклеарне енергије треба да обавља. Таква и сличне околности намећу потребу да се уставом изврши разграничење функција у датим новонасталим односима.

Развој друштва, исто тако, често доводи и до потребе прерасподељивања постојећих функција које су по уставу већ обављали или федерација, или федералне јединице. Овакве прерасподеле карактеришу све федеративно уређене државе, неке мање, неке више; у некима су оне интензивније и чешће, а у некима релативно спорије и мање карактеристичне. Исто тако, треба имати у виду да овакве промене устава неких федеративних држава брже и чвршће фиксирају, док се у другим државама оне неретко остварују доста дуго у пракси мимо, поред, па чак некада и насупрот постојећем федералном уставу. Прерасподеле функција у нашој федерацији биле су честе и интензивне. Оне су биле праћене и формалним изменама устава и увек су значиле јачање положаја федералних јединица.

4. Следећа чињеница коју треба запазити када је реч о уставној подели функција између федерације и федералних јединица, и која истовремено представља значајан проблем код доношења сваког федералног устава, односи се на немогућност прецизног утврђивања и обухватања уставним текстом свих функција које се у федерацији морају обављати, па према томе и њихове одговарајуће расподеле. Наиме, односи у сваком друштву су тако комплексни и разноврсни да би њихово потпуно укалупљивање у уставне норме било немогуће чак и онда када би то уставотворац највише желео. Отуда су у приступу овом проблему могућа два основна става уставотворца код формулисања уставних решења. Наиме, он се може одредити било за што детаљније утврђивање и набрајање функција путем дугачких спискова, који и поред свих напора и настојања ипак не могу никада до краја обухватити све друштвене односе, — било пак употребити широке и еластичне формуле, уз глобално назначење које основне области ће поједине од ове две врсте политичко-територијалних јединица обављати. У овој другој ситуацији тумачење устава представља једини пут за утврђивање конкретније расподеле функција, а то неминовно доводи до одговарајуће несигурности у положају федералних јединица и до могућих злоупотреба.

Исто тако, услед тога што се развитком друштва стално јављају нове функције које уставотворац не може предвидети приликом доношења устава, листа функција које се у федерацији деле, никада не може бити прецизно утврђена и затворена.

Наведене чињенице представљају основни разлог због кога се устава федерација одређују за једно средство помоћу кога се овај проблем на изванредан начин решава, и које се назива претпоставка надлежности. Устава, наиме, поред тога што одређују функције које ће обављати федерација, односно федералне јединице, обављање свих других функција које нису изричито набројане унапред, препуштају било једној, било другој категорији политичко-територијалних јединица.

При томе, највећи број устава успоставља претпоставку надлежности у корист федералних јединица. Тако на пример Устав САД у своме амандману X прокламује: „Права која нису овим Уставом дата Сједињеним Државама, нити су ускраћена државама, остављена су свакој појединој држави или народу“; Устав СССР-а у члану 15: „Сувереност савезних република органичена је само у областима наведеним у члану 14. Устава СССР-а. Изван тих области свака савезна република остварује државну власт самостално“; Устав Швајцарске у члану 3: „Кантони су суверени уколико њихова сувереност није ограничена савезним уставом“. Устав Аустрије у члану 15: „Све материје које савезни устав изричито не додељује савезној законодавној или извршној власти, остају у самосталној надлежности земаља“. Сличне одредбе садрже и уставни већине других федерација.

Устави југословенске федерације су, такође, успостављали претпоставку надлежности у корист федералних јединица. Нови Устав чини то на посебно јасан начин. У Основним начелима он утврђује принцип по коме: „Радни људи, народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичким републикама и у социјалистичким аутономним покрајинама у складу са њиховим уставним правима, а у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији — кад је то, у заједничком интересу, овим Уставом утврђено“.

Мали је број устава који прихватају супротно решење у погледу претпоставке надлежности. Тако, на пример, Устав Канаде предвиђа да савезни парламент има у својој надлежности осим набројаних материја и све остале које нису изричито дате законодавним органима покрајина; у Уставу Индије предвиђено је да Парламент има искључива овлашћења да донесе било који закон у било којој материји која није наведена у Конкурентној листи или Листи држава, док је Уставом Венецуеле приликом набрајања овлашћења центра, утврђено да у његову надлежност спадају и сва друга питања која Уставом нису дата у надлежност другим органима.

Ако би се хтели утврдити друштвени корени успостављања претпоставке надлежности у корист федералних јединица, онда би се они, пре свега, морали тражити у начину формирања најстаријих федерација (најпре САД и Швајцарске). Наиме, обе ове федерације настале су удруживањем у нову заједницу дотада самосталних државноправних субјеката. Ови субјекти су федерацији уступали одређени број функција утврђених у федералном уставу, док су све друге функције задржавали за себе. Џејмс Брајс је зато изнео схватање да су овлашћења дата савезним органима делегирана овлашћења, набројана и одређена у акту којим је створен савез. К. С. Wheare истиче да је „сасвим извесно да када суверене државе приступају удруживању, оне не желе да новим централним органима дају неограничена овлашћења и зато нису склоне да успоставе претпоставку надлежности у корист централних органа“.

Међутим, ако се погледају сва уставна решења о претпоставци надлежности, запажа се и то да критериј настанка федерације, није до краја примењив. Наиме, као што се лако може запазити, уставни неких федерација које су настале од раније унитарно уређених држава утврђују ипак претпоставку надлежности у корист федералних јединица (Аустрија, СССР,

Чехословачка, и др.), као што има и примера федерација које су образоване од раније самосталних колективитета, па ипак успостављају претпоставку надлежности у корист савеза (Канада, Индија). То дакле, показује да се критериј начина настанка федерације не може сматрати сасвим поузданим када је реч о претпоставци надлежности.

Ако би требало да кажемо и то које је решење у погледу гарантовања претпоставке надлежности погодније за федеративну државу, односно које је адекватније њеној природи, онда свакако треба поћи од тога да се никакав одређенији став о томе не може аргументовано извучити само на основу тога коме је ова претпоставка гарантована. Наиме, само утврђивање претпоставке надлежности у корист федералних јединица, не мора аутоматски да значи да су федерацији приликом расподеле припале малобројне функције. Често имамо ситуацију да су те функције бројне, као и да им је домаћај тако велики да сама претпоставка надлежности у корист федералних јединица, не значи у суштини ништа. Сасвим је у праву J. F. Aubert када истиче да би било „илузорно“ сматрати да је метод увођења претпоставке надлежности у корист федералних јединица више „федералистички“ од метода који предвиђа супротно решење (5).

Најзад, како са правом истиче др М. Јовичић, „претпоставка надлежности у корист федералних јединица може бити доста неповољна за ситуацију у којој настају нови односи, који су по својој природи такви да захтевају јединствено регулисање, али се дејством такве претпоставке аутоматски дају на обављање федералним јединицама“ (6).

5. У свакој федерацији постојање две категорије политичко-територијалних јединица, федерације и федералних јединица, претпоставља да свака од њих обавља одређени круг функција. При томе, без обзира како је расподела функција конкретно извршена, у природи је федеративног облика уређења да федералне јединице располажу извесним функцијама које представљају њихову искључиву надлежност. Како истиче Ch. Du-gand „нема праве федералне државе ако устав уводи само федералне надлежности и мешовите надлежности, а поготову ако је федерална надлежност неограничена“ (7).

Наравно, обим функција које се налазе у искључивој надлежности федералних јединица опредељује степен примене федералног начела у латој федерацији. Уколико су федералне јединице добиле више функција, федерализам је доследније остварен; уколико је пак област функција у искључивој надлежности федерације већа и значајнија, утолико се федерација више приближава унитарној држави.

Постојање две врсте функција — једне која се налази у искључивој надлежности федерације, и друге која је у искључивој надлежности федералних јединица, без обзира како је конкретна деоба извршена, још увек не решава проблем расподеле функција у федерацији. Наиме, у стварности је немогуће чак ни замислити тако чисту и доследну поделу функција у којој би се све функције повериле у целини било федерацији,

(5) J. F. Aubert: «Essai Sur le fédéralisme, Revue du droit public et de la science politique», 3/1963, p. 417.

(6) др М. Јовичић, оп. цит.; п. 156.

(7) L'Etat federal en droit positif, у књизи «Le Fédéralisme», Paris, 1956; p. 187.

било федералним јединицама. У свакој федерацији се јавља и трећа врста функција које морају обављати истовремено и федерација и федералне јединице. Ту се, дакле, јавља проблем тзв. мешовите, заједничке, паралелне надлежности. Она се јавља на различите начине у свим федералним системима.

Старија теорија федерализма била је против мешовите надлежности. Заступајући модел тзв. „двојног федерализма” у коме су све функције јасно и прецизно одвојене и дате у надлежност било федерације, било федералних јединица, и у коме се тачно зна шта ко обавља и зашта одговара, — она је тврдила да је самосталност федералних јединица могуће обезбедити само тако што ће се избећи конкурентне надлежности. Њихово постојање, по правилу, доводи до ширења надлежности федерације. Тако Wheare истиче: „Најједоставнији начин организовања федерације састоји се у томе да се одреди које ће материје да регулишу централни органи и које ће се ставити под њихову искључиву контролу, док ће се све остало препустити стварној искључивој контроли федералних јединица, или обрнуто” (8). Међутим, и сам Wheare запажа да је у стварности обично немогуће организовати федерацију на тако једноставан начин. Наиме, подела функција, чиста и доследна, неспојива је са друштвеним и економском стварношћу савремене епохе. Сарадња између федерације и федералних јединица у обављању низа функција, представља све већу неминовност. Зато је у праву М. Lamontagne када истиче: „Теорија поделе функција води или ишчезавању федерације, изазивајући сепаратизам, односно потпуну законодавну унију, или коегзистенцији влада изолованих у оквиру једне исте земље, што спречава савремену државу да успешно обавља своје обавезе према грађанима и тиме посредно угрожава федерализам. У овом последњем случају се заиста изражава најгори вид бирократске неефикасности: када треба решити неки проблем, влада која је надлежна нема довољно реалних могућности да нађе решење, а она која би могла да га реши нема потребно уставно овлашћење” (9). Постоје области функција које се могу успешно вршити само уз паралелно учешће и федерације и федералних јединица. Тако се као пример те врсте функција најчешће узима борба против незапослености.

Совјетски теоретичари, такође, истичу неопходност постојања мешовитих надлежности. Ту неопходност они објашњавају применом начела демократског централизма и потребом да у многим областима живота буде остварен различит степен централизације, односно децентрализације, између осталог, и помоћу паралелне савезно-републичке надлежности.

Сви досадашњи југословенски уставни познавали су мешовите надлежности. Са јачањем федерализма њихова листа је повећавана. И нови Устав карактерише посебно утврђено и разрађено учешће република и аутономних покрајина у остваривању функција федерације.

Мешовита надлежност у федерацији може да буде остварена на два начина. Конкурентна надлежност је она у којој поједине функције могу да остварују или федерација, или федералне јединице, али не обе исто-

(8) K. C. Wheare, op. cit. p. 81—2.

(9) M. Lamontagne, op.cit. p. 246.

времено, док је паралелна надлежност она у којој поједине функције обављају и федерација и федералне јединице. У првом случају поставља се као проблем одређивање субјекта носиоца функције, а у другом, одређивање мере у којој ће поједини од субјеката обављати одређену функцију. Одговор на питање шта се у датој федерацији сматра да у општем интересу она треба да регулише, а шта се може препустити регулисању од стране федералних јединица, — представља једну од најзначајнијих компоненти читавог сложеног механизма односа у федерацији.

Други значајан проблем код паралелне надлежности представља проблем односа између две врсте закона, закона федерације и закона федералних јединица, који се у овом случају појављују као допунски у односу на прве, па према томе морају бити у складу с њима.

Док је постојање функција у паралелној надлежности федерације и федералних јединица карактеристика свих федеративно уређених држава, конкурентна надлежност је доста ретка.

Тако Основни закон СР Немачке у члану 72. предвиђа да одређене материје могу да регулишу или федерација или федералне јединице, при чему ове друге само уколико и док федерација не искористи своје овлашћење. Доношење закона федерације, пак, могуће је само уколико постоји потреба за регулисањем савезним законом и ако је испуњен један од следећих услова: да федералне јединице дату материју не би могле ефикасно регулисати; да би регулисање од стране неке федералне јединице могло повредити интересе других јединица или пак да је доношење савезног закона неопходно ради одржавања правног или економског јединства, или ради очувања једнообразности животних услова.

Члан 38. Уставног закона о Чехословачкој федерацији набраја низ материја чије законодавно регулисање федерација може у целини препустити федералним јединицама.

Најзад, Устав Индије обезбеђује, под одређеним условима, право савезног парламента да доноси законе у материјама које су дате у надлежност држава.

Облици паралелне надлежности много су чешће заступљени у федералним уставима.

Тако, Устав СССР-а поред материја које спадају у искључиву надлежност федерације, наводи и извесне материје у којима федерација доноси само „основе законодавства”, док је њихово детаљније регулисање препуштено савезним републикама.

Основни закон СР Немачке предвиђа оквирне савезне законе за одређене материје, на основу којих федералне јединице доносе своје допунске.

Устав Аустрије предвиђа начелно законодавство федерације у одређеним материјама и допунско регулисање од стране федералних јединица.

Мање-више слична решења, дакле, паралелну надлежност, познају и устави: Чехословачке, Бразила, Индије, Канаде и др.

Расподелу функција у Швајцарској, иако мешовита надлежност није на систематски начин регулисана, ипак карактерише постојање ове над-

лежности, највише на основу праксе по којој федерација у материјама њене искључиве надлежности све чешће део својих овлашћења делегира кантонима.

Устав САД познаје мешовите надлежности само изузетно (опорезивање, зајмови и сл.). Међутим, процес централизације у овој федерацији, који се све више остварује захватањем савеза у сферу функција Уставом датих федералним јединицама (применом теорије о „древћутним овлашћењима“), — прати и појава да Конгрес у томе најчешће не иде до краја. Он, наиме, углавном у датим материјама утврђује норме од посебног значаја за читав савез, остављајући државама да регулишу остатак материје. Тако се шире све више мешовите надлежности.

*Др Златија Букић-Вельовић*

## РЕЗЈОМЕ

### *Конституционално-правовые проблемы распределения функций между федерацией и членами федерации*

Главным обстоятельством, что следует подчеркнуть, когда говорится о проблемах, указанных в заглавии статьи, является то, что федерализм представляет собой тему, имеющую исключительно большое теоретическое и практическое значение. В качестве идеи, а также и ее осуществления на практике, федерализм имеет долгую и весьма богатую историю. И первые исторические формы объединения отдельных государств, по которым можно устанавливать происхождение федерализма, были известны уже древней Греции. Формы эти позднее изменялись и развивались, а в конце XVIII века привели к установлению первого современного федеративного государства.

Теория и раньше, а с XVII века в особенности, интенсивно интересуется проблемами федерализма. Данные проблемы и в наши дни находятся в центре внимания политических, юридических и других общественных наук.

Изучение федерализма представляет для нас исключительное значение, принимая во внимание обстоятельство, что вопрос идет об основном принципе югославской политической системы, осуществление которой во многом чем является специфичным по сравнению с прежними формами ее исторической реализации. Особое значение имеет сравнительно-правовой подход проблемам разделения функций между федерацией и входящими в федерацию государствами, что является центральной проблемой данной области.

В рамках данной темы самое большое внимание посвящается главным образом следующим вопросам: общие проблемы конституционного разграничения функций в федерации, значение принятой конституции для членов федерации, общественные причины, приводящие к переменам в распределении функций, проблемы возникающие в связи с установлением т. наз. предпосылки компетенций в федерации, затем проблемы компетенций федерации и компетенций ее членов и т.д. Указанные вопросы рассматриваются в свете сравнительных конституционных решений.

## RÉSUMÉ

*Constitutional juridical problems of division of functions between federation and federative units*

First fact which should be taken into consideration while discussing about problems which are indicated in the title of this work, is that federalism in itself represents a subject of theoretical and practical importance. Idea of federalism as well as its realization in practice, has long and rich history. First historical forms of unions between special collectivities, from which we can determine origins of federalism, were known in ancient Greece. These forms subsequently changed and developed, until the first modern federative state was established in the 18th century.

Particularly from the 17th century onwards, theory was specially concerned with problems of federalism. These problems are today also in the centre of interests of political, juridical and other social sciences.

The study of federalism has special importance for us, as it is a fundamental principle of the Yugoslav political system, the realization of which is, in a great deal, specific in comparison to past forms of its historical realization. Comparative juridical approach of the problems of division of functions between federation and federative units, as central problem of this branch, has special importance.

Within this subject, greatest attention is given to questions which concern principally: general problems of constitutional division of functions in the federation, importance of written constitution for the federal units, social causes which bring changes in the distribution of functions, problems concerning establishment of the so-called presumed competence in the federation, then, problems of exclusive and mixed competence of federation and of federative units, and others. These problems are analysed in the light of comparative constitutional solutions.

## RÉSUMÉ

*Les problèmes de droit constitutionnel de la répartition des fonctions entre la Fédération et les Unités Fédérales*

Le premier fait qu'il faut souligner quand il est question des problèmes indiqués dans le titre de ce travail est que le fédéralisme représente par soi-même un thème d'une importance exceptionnelle théorique et même pratique. En tant qu'idée, mais aussi en tant que sa réalisation dans la pratique le fédéralisme a une longue et très riche histoire. En effet, les premières formes historiques de l'association des collectivités particulières qui permettent de déterminer l'origine du fédéralisme étaient connues déjà dans la Grèce antique. Ces formes ont changé plus tard et elle se sont développées pour aboutir à la fin du XVIIIe siècle à la constitution du premier Etat fédératif moderne.

La théorie s'occupe beaucoup, et depuis le XVIIIe siècle très intensivement, des problèmes du fédéralisme. Ces problèmes sont encore aujourd'hui un foyer qui captive l'intérêt de la science politique, de la science juridique et des autres sciences sociales.

L'étude du fédéralisme a pour nous une importance particulière, étant donné qu'il s'agit d'un principe fondamental du système politique yougoslave, dont la réalisation est d'après bien des choses spécifique par rapport aux formes qui existaient jusqu'à présent de sa réalisation historique. L'étude de droit comparé des problèmes de la répartition des fonctions entre la fédéra-

tion et les unités fédérales, en tant que problèmes centraux de ce domaine, a une importance particulière.

Dans le cadre de ce thème la plus grande attention est concentrée sur les questions qui, généralement, se rapportent aux problèmes généraux de la délimitation constitutionnelle des fonctions dans la fédération, à l'importance de la constitution écrite pour les unités fédérales, aux causes sociales qui ont pour conséquence les changements dans la répartition des fonctions, aux problèmes qui concernent la détermination de ce que l'on appelle l'hypothèse de la compétence dans la fédération, ensuite aux problèmes des compétences exclusives et mixtes de la fédération et des unités fédérales et certains autres problèmes. Ces questions sont considérées à la lumière des solutions constitutionnelles comparées.