

*Др Војислав Симовић: ЗАКОНОДАВНА НАДЛЕЖНОСТ У РАЗВИТКУ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ*, издање Центра за правна истраживања Института друштвених наука, Београд, 1978.

Федерализам представља увек актуелан и за теоријска и научна истраживања захвалан предмет интересовања. Обимна литература, домаћа и страна, која је до сада посвећена овој теми, као и њено стално присуство у редовима бројних аутора у области политичке и уставоправне науке, несумњиво потврђују претходну констатацију. При томе, наука је показала да је подједнако заинтересована за општеоријска питања, као и за поједине аспекте испољавања сложене природе федерализма.

Савремена политичка наука и уставно право садрже доста различите ставове о основним обележјима федерације. Историјска различитост примера федеративних заједница супротставља се на одређени начин изградњи јединствене „шеме“ федералне државе. Процеси „уједињавања“ односно „децентрализације“ историјски су условљени карактером друштвено-политичког система у коме се остварује, а то у теорији доводи до различитих приступа и, разумљиво, различитих одребења овог феномена. Сваки од могућих научних приступа, почев од класичног правно-теоријског, преко уставоинституционалног, до савременог политиколошког и социолошког, уграђује „своја“ основна обележја федерације у општи појам „федералног принципа“. Карактеристично је и то да се у теорији релативно мало указује на федерацију и федеративно уређење као процес уређивања односа у заједници у којој њени уједињени делови остварују своје интересе и циљеве.

Проучавање федерације у традиционалној државноправној и уставноправној теорији навело је низ аутора да природу федерализма одређују помоћу појма суверености. Данас је, међутим, сасвим јасно да проблем федерације као сложене државне заједнице, коју све више морамо да схватимо као „заједницу заједница“, далеко превазилази карактеристике суверености према традиционалном схватању овог начела.

Имајући у виду чињеницу да је федерација сложен феномен и да категорија суверености није довољна да објасни веома развијене и испреплетане процесе у њој, професор Војислав Симовић се определио за проучавање федерације преко расподеле надлежности као битног питања њене природе и положаја. У ствари, предмет студије на коју желимо да скренемо пажњу научне, а и шире јавности, је питање поделе законодавне надлежности између федерације и федералних јединица у југословенској федерацији.

Монографија „Законодавна надлежност у развоју југословенске федерације“ представља продубљену научну студију једног од фундаменталних питања федерализма и то како у његовом теоријском схватању, тако и у позитивно уставноправном испољавању. Сам избор ове теме из комплекса интересантних и разноврсних аспеката федералне државе и федерализма као принципа и облика њене организације, — показује да аутор изванредно добро познаје теорију и историјске облике примене начела федерализма. Определивши се за ово правно питање наше феде-

рације он је себи поставио далеко сложенији истраживачки циљ. Наиме, пошто је обрада основног питања студије неизбежно условљена сагледавањем и продубљеном анализом концепције, природе и облика испољавања нашег федерализма, то је и студија само наизглед конципирана као рад о једном сегменту нашег облика државне и друштвене организације. У ствари, полазећи од општег значаја расподеле нормативне (законодавне) надлежности за сваку федеративно уређену државну заједницу, као и од чињенице да је проблем односа између федерације и федералних јединица знатно шири него што то може да покаже уско схваћена расподела надлежности, — студија је прерасла оквире свога наслова. У томе је њена основна вредност.

Научни приступ, садржина, погледи аутора у односу на битна питања, као и композиција рада који је пред нама, указује на то да се ради о целовитој, заокруженој студији о суштинским питањима југословенског федерализма као система. Примена теоријског, упоредноправног, историјскоправног и позитивноправног метода разматрања основног питања, представља значајну одлику студије и једну од њених посебних вредности.

У складу са концепцијом и методолошком основом на којој је заснована, студија је подељена на осам глава. На крају је приложен списак одабране литературе, као и обиман резиме на енглеском језику.

Прва глава студије садржи уводне напомене о карактеру федерације и о општим теоријским питањима расподеле функција између федерације и федералних јединица. Концепција аутора о федерализму је модерна, теоријско-методолошки и компаративно рационално заснована за проучавање овог кључног питања сваке федерације. Под федерацијом он подразумева „процес“ путем кога се један број посебних политичко-територијалних заједница уједињује ради остваривања одређених заједничких интереса, циљева и функција. Битно је да проблем федерације као сложене државне заједнице све више морамо да схватимо као „заједницу заједница“ у којој уједињени делови задржавају своје специфичности и идентитет. Федерација доноси устав који у условима „сложене“, „федеративне уставности“ представља не само највиши, већ и „заједнички устав“. Заједнички интереси и функције подељени су тим уставом тако што су федералне јединице носиоци тзв. оригиналних функција, док је федерација носиоца тзв. изведених функција. Техника расподеле функција је различита, а односи у федерацији треба да буду „координирани“, а не „субординирани“. Аутор истиче да је подела функција процес сталне децентрализације у корист других „заједница“, локалних и других колективитета, што значи да се не могу поставити границе расподеле надлежности. Он аргументовано негира могућност одређења федерације помоћу традиционално схваћеног појма суверености.

Глава друга студије посвећена је проблемима поделе нормативне надлежности у савременим федерацијама. Као што историја појединих федерација показује, проблем расподеле нормативних (законодавних) функција је динамичан, без обзира на то што су у теорији и у федералним уставима чињени покушаји да се одреди нека „гранична линија“

између тзв. „искључиве“ и „мешовите“ надлежности. Устави се углавном баве „искључивом“ надлежношћу, упућујући више или мање на „мешовиту“ надлежност. Овде се посебно анализирају наведене категорије надлежности, а пажњу аутора је привукла и „претпоставка надлежности“ као спецификум федералних устава.

Аутор инсистира на томе да правила федералног устава у односу на расподелу нормативних функција не могу бити чврста; већ да се морају прилагођавати променама у развоју друштва организованог на начелима федералне државе.

Трећа, четврта и пета глава студије пружају нам драгоцене, теоријски и научно свестрано осветљене, елементе генезе расподеле нормативне надлежности у појединим етапама уставног развоја југословенске федерације. Излагања о специфичностима сваке етапе, почев од оне започете одлукама другог заседања АВНОЈ-а, преко етапа остваривања Устава од 1946., Уставног закона од 1953., Устава од 1963. и уставних амандмана од 1971., — конципирана су тако што се најпре излаже уставна концепција о односима у федерацији, затим, права, дужности и надлежности федерације, при чему се тежиште ставља на односе између федерације и федералних јединица у области законодавства, а такође и извршавања савезних закона. Аутор систематски прати и анализира дејство промена у динамичном развоју друштвено-политичког система на концепцију федерализма и на односе који се остварују у домену расподеле нормативне надлежности. На бази ове анализе, он излаже и свестрано осветљава основне проблеме примене уставом предвиђених односа у пракси.

Глава шеста расправља о проблемима расподеле законодавне надлежности између федерације и република, односно аутономних покрајина према Уставу СФРЈ од 1974. године. Најпре се излажу елементи нове концепције Устава од федерацији и односима у њој, а посебно о расподели нормативне надлежности. Аутор темељно обрађује категорију „заједничких интереса“ који се остварују у федерацији, као и облике њиховог остваривања, указујући на чињеницу да се у условима самоуправљања, те, према томе, самоуправног федерализма, појављују и други „самоуправни субјекти“ као носиоци одређених „оригинерних“ права и дужности, и као учесници у остваривању функција федерације. У погледу расподеле нормативне надлежности Устав доноси новине. Најинтересантније је то што иако је предвиђена категорија јединствених савезних закона, суштинна ауторова анализа показује да обим законодавне надлежности није исти у свим областима, већ постоји различито димензионисање материја које се уређују савезним законом. Ова анализа је посебно занимљива и она представља великим делом новину у уставноправној науци.

Седма глава студије има у извесном смислу теоријско-методолошки карактер, јер се у њој излажу методолошки проблеми разграничења права и дужности и расподеле законодавне надлежности између федерације и република, односно аутономних покрајина. Указујући на чињеницу да је федерација процес у коме њени субјекти остварују своје интересе и циљеве, који се, такође, преображавају током живота такве заједнице, —

аутор констатује да се методи расподеле надлежности морају прилагодити потребама федералне заједнице у датом моменту. Проучавајући упоредну праксу, теорију и историју федерализма, он је открио неколико основних метода прилагођавања федералног устава променама у федералној заједници и о њима детаљно излаже. Природно, највећа пажња у овом делу студије посвећена је питању расподеле нормативне надлежности у југословенској федерацији. Полазећи од темељних карактеристика нашег федерализма, аутор се посебно бави основним категоријама („функције“, „права и дужности“, „надлежност“ федерације) помоћу, којих устав изражава и димензионира нормативну функцију у систему федерализма. Основни циљ анализе је да се продере дубље у суштину појединих појмова којима се изражавају правни аспекти југословенске федерације засноване на самоуправљању и тиме потврди њена оригиналност у односе на друге.

Последња, осма глава садржи општи поглед аутора на проблеме изложене у студији, и она у извесном смислу има карактер закључака. Укратко су изнети научни резултати до којих се дошло у току свестраног (теоријског, историјскоправног, позитивноправног и компаративног) проучавања централног проблема студије. Иако по обиму није велика, ова глава је веома садржајна и читалац ће у њој при сваком поновном сусрету са студијом открити нешто ново и вредно.

На крају, ограничени простором и карактером нашег рада, мислимо да је довољно да уместо закључка, истакнемо следеће:

Студија професора Симовића већ самим насловом привлачи пажњу свих оних који се на било који начин баве проблемима федерализма. Основна њена вредност је у томе што је садржински и методолошки тако конципирана да се преко једног правног питања југословенске федерације успешно изрази нова, оригинална концепција те федерације као заједнице самоуправних субјеката који суштински трансформишу како федерацију, тако и њене чиниоце. Аутор је документовано и без априористичког става, на високом научном нивоу, показао како се развија федерализам у условима самоуправљања и активне демократије, и како у условима „разотуђења“ односа функције федерације и федералних јединица постају „разотуђене“ у том смислу што прерастају у „заједничке функције“ којима се изражавају заједнички интереси свих субјеката самоуправног друштва. Он је на исти начин показао да концепција о „заједничким функцијама“ не може да негира потребу димензионисања закона у погледу обима уређивања одговарајућих односа у пракси југословенског како савезног, тако и републичког, односно покрајинског законодавства. С обзиром на теоријски и научни домет студије, читаоцу се наметне утисак да је велика штета што аутор није имао могућности да изврши потпунију анализу овог димензионисања у законодавној пракси после Услава од 1974.

Професор Симовић, иначе познати научник у уставноправној и политичкој науци својом студијом пружио је нашој јавности не само ус-

пешну, целовиту и заокружену слику облика федерализма који се остварује у Југославији већ преко три и по деценије, (стављајући га притом компетентно и непристрасно у односе према традиционалним моделима овог облика друштвеног организовања), већ и значајан прилог даљој афирмацији пута којим југословенска федерација иде нарочито после уставних амандмана од 1971. године.

Студија по свим својим карактеристикама означава вредан допринос теорији и пракси самоуправног федерализма, а тиме и политичкој теорији федерализма уопште. Треба истаћи да ће она бити од велике користи не само научним радницима који се њеним предметом баве, већ и свима онима који се баве законодавном политиком и који учествују у законодавном процесу.

*др Златија Букић-Вељовић*