

др Ратко Марковић,
редовни професор Правног факултета у Крагујевцу

ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА У ЕВРОПИ(*)

1. Данас политичко-територијална аутономија постоји у веома малом броју држава и то претежно европских. Али се о проблему „регионализма“, који у свом значењу обухвата и политичко-територијалну аутономију, доста говори и пише, премда се наводна „регионалистичка грозница“ више односи на питања тзв. регионалне државе него на проблематику политичко-територијалне аутономије, која је ужи појам од појма регионалне државе. Овај облик политичко-територијалне децентрализације, за разлику од остала два (локалне самоуправе и федерације), који су давнашњи, појављује се још и релативно скоро, тек после првог светског рата (премда су налик на овај облик децентрализације били облици самоуправе у три некадашња царства која су се распала првих деценија овог века — руском, турском и аустријском). При том је у неким земљама у којима је био уведен после другог светског рата, после извесног времена функционисања престао да постоји. Такав је случај са Словачком у Чехословачкој и с Мађарском аутономном облашћу Муреш у Румунији.

Чехословачка је, премда двонационална држава (Чеха и Словака), од свог настанка 1918, па до коначног распада 1939. била унитарна држава у којој није било политичко-територијалне аутономије. Словачка (површина Чешке је 78.863 km², а Словачке 49.014 km²), земља настањена једним од два народа који живе у истој држави (у Чехословачкој Словака има 4,4, а Чеха 9,5 милиона), добила је положај политичко-територијалне аутономије поново у унитарно уређеној Чехословачкој Уставом ове земље од 1948, којим су утврђени аутономни законодавни делокруг и унутрашња организација Словачке. Устав Чехословачке од 1960. потврдио је такав положај Словачке и ојачао га „не можда толико с

(*) У овом раду биће речи о политичко-територијалној аутономији у Европи (изузимајући СФРЈ, чија политичко-територијална аутономија заслужује посебну обраду), а не и на другим континентима где овај облик територијалне децентрализације постоји (Азији и Африци, на пример). Тако је поступљено због тога, што су облици политичко-територијалне аутономије у Европи много више познати и проучавани и што су њима у основи инспирисани облици територијалне аутономије у ваневропским земљама. У нашој литератури ова тема била је обрађивана углавном у чланцима, али је емпиријски материјал на основу којег су они рађени данас углавном застарео. Вид.: М. Јовичић, *Основне карактеристике аутономије у европским земљама (историјски и друштвено-политички аспект)* у: „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 256—265; В. Чок, *Основне карактеристике аутономије у европским земљама (нормативни аспект)* у: „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 266—279.

обзиром на надлежности органа Словачке колико с обзиром на независност тих органа од централних државних органа⁽¹⁾. Но, како тиме национално питање у Чехословачкој још увек није било решено, то је у настојању за његовим адекватним решењем, Чехословачка 1968. донела Уставни закон о Чехословачкој федерацији, којим је постала федерална држава састављена од две федералне јединице: Чешке Социјалистичке Републике и Словачке Социјалистичке Републике⁽²⁾. Тиме је Словачка превазишла положај политичко-територијалне аутономије, а овај облик територијалне децентрализације коначно је престао да постоји у Чехословачкој.

Аутономија Словачке обухватала је аутономни законодавни делокруг и сопствене органе власти (међу њима као најважнији Словачко народно веће, у својству носиоца законодавне и извршне функције). Она није обухватала и уставотворну власт (Словачка није имала право да доноси ни свој устав ни свој статут), што значи да није располагала правом самоорганизовања. Аутономни законодавни делокруг подразумевао је оригинално законодавство Словачке, које се кретало у оквирима постављеним државним законодавством, као и делегирано законодавство, које је обухватало законе чије је доношење пренела Народна скупштина Чехословачке на Словачко народно веће. Уз то Словачко народно веће имало је и право законодавне иницијативе, тј. могло је предложати законе Народној скупштини Чехословачке.

Чехословачка је с једном аутономном јединицом била пример земље с асиметричним државним уређењем. Држава је била подељена на два подручја, Чешку и Словачку, од којих је само ово друго уживало територијалну аутономију у оквиру јединствене државе. То значи да су постојали заједнички органи власти, али и аутономни словачки органи, какве Чешка није имала. Док су се представници Словачке налазили и у једним и у другим, представници Чешке налазили су се само у једним, оним заједничким. Међутим, Словачка као таква није била представљена у заједничким државним органима, иако је председник Словачког народног већа био *ex officio* потпредседник централне владе.

Унитарна Румунија је, према Уставу од 1952, била подељена на 16 области, од којих је једна од њих, Мађарска аутономна област Муреш, имала положај политичко-територијалне аутономије. Та се област одликовала посебностима у том смислу што су 77% њених становника чинили Мађари, тзв. Секлери, који воде порекло од мађарских досељеника из XIII—XV века. Дакле, мађарска мањина била је компактно настањена на једном делу државне територије Румуније (укупна површина односне области је 12.250 km²) и по том основу добила је политичко-територијалну аутономију. Устав од 1952. утврдио је (у чл. 19) да ова област „има своје аутономне административне органе, које бира становништво аутономне области“, а да „уредбу (у тексту Устава на руском језику *положение*) о Мађарској аутономној области доноси Народни одбор аутономне области и доставља је на потврду Великој народној скупштини

(1) Ј. Стефановић, *Предговор за Збирку новијих устава*, I, Серија Е, бр. 25, Институт за упоредно право, Београд, 1961, стр. XIX. О аутономији Словачке на нашем језику видети: Ј. Гроспиц, *Уставни статус Словачке и словачког народа у Чехословачкој Социјалистичкој Републици* у: „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 305—319.

(2) Вид.: И. Срнић, *Федерализам као вид решења националног питања у Чехословачкој*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 1—2/1970, стр. 17—34.

Румунске Народне Републике“ (чл. 21. Устава). Таква уредба никада није била донета. Устав СР Румуније од 1965. само је набројао (чл. 15, ст. 2) 16 области, као највећих административно-територијалних јединица у земљи, при чему једино Мађарску област и даље назива „аутономном“⁽³⁾. То је све што је о политичко-територијалној аутономији ове области садржавао овај Устав. Посебност Мађарске области као аутономне састојала се у могућности употребе у школству, судству и у управи, поред румунског, и мађарског језика. У суштини, аутономија области Муреш није била политичка него се сводила на културно-националну. Фактички, није било никаквих већих разлика у правима између области као јединица локалне самоуправе и Мађарске области као „аутономне“. Реформом административно-територијалне поделе унитарне Румуније, која је извршена 1968, укинуте су области као јединице административно-територијалне поделе земље, па је тиме укинута и Мађарска аутономна област Муреш.

У земљи у којој је политичко-територијална аутономија у првим деценијама овог века била установљена, *Великој Британији*, овај облик територијалне децентрализације данас је, после бурне историје, суспендован. Положај политичко-територијалне аутономије у Великој Британији (службени назив земље је: Уједињена Краљевина Велике Британије и Северне Ирске) уживала је само једна од четири земље у њеном саставу — Северна Ирска (остале три су: Енглеска, Шкотска и Велс). Таква положај Северна Ирска извојевала је после дуге и упорне борбе (која је отпочела одмах после уједињења острва Ирске с острвом Великом Британијом, 1801) ирског народа за самоуправу (*home rule*) у оквиру Велике Британије⁽⁴⁾. Та борба била је крунисана Законом о управљању Ирском (*Government of Ireland Act*), донетим 1920, којим је јединствено острво Ирска подељено на две јединице које су уживале истоветан аутономни положај — Северну и Јужну Ирску. Јужна Ирска, настањена католичком већином, не будући тиме задовољна, прогласила се 1921. за независну државу, Ирску Републику (*Poblacht na h'Eireann*). Од предвиђене две, остала је тако само једна аутономна јединица — Северна Ирска, састављена од шест округа у северном делу острва (*Ulster*), настањеним већином протестантима, али и католицима (Северна Ирска захвата територију површине 14.146 km² од укупно 244.044 km², колико обухвата цела Уједињена Краљевина, има око милион и по становника и привредно је најразвијенији део острва Ирске).

Аутономија у Северној Ирској уређена је поменутиим Законом од 1920. (из којег су биле брисане све одредбе које су се односиле на Јужну Ирску) и Законом о Ирској (*The Ireland Act*) од 1949. После жестоких немира до којих је дошло у Северној Ирској и крвавих сукоба између протестаната и католика у Белфасту и Лондондерију марта 1972. привремено је суспендована аутономија Северне Ирске (*Nothern Ireland Act — Temporary Provisions*). Северна Ирска дошла је под непосредну управу централне државне власти Уједињене Краљевине, тј. функције ирског парламента и владе прешле су на државног секретара за Северну Ир-

(3) Вид.: J. Ceterchi, *Le régime d'état de la République Socialiste de Roumanie*, Bucarest, 1967, p. 68—70.

(4) Вид. о томе на нашем језику изврсне радове Сл. Јовановића, *Примери политичке социологије, Енглеска, Француска, Немачка*, Београд, 1940, стр. 101—114; 156—163, и Гледстон, Београд, 1938, стр. 59—63; 112—139. О аутономији Северне Ирске на нашем језику вид.: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 53—54.

ску⁽⁵⁾. Та суспензија траје и данас. Аутономија Северне Ирске састојала се из сопствених органа (међу којима су најзначајнији дводомни парламент, влада и Врховни суд Северне Ирске) чији су састав, организација и функционисање предвиђени законом који је донео британски парламент, и из самосталног законодавног делокруга који је прилично генерално одређен, при чему је постојала могућност авокације надлежности ирског парламента од стране британског. Закон британског парламента имао је јачу правну снагу од закона ирског парламента. Одредбе ирског закона које су биле у супротности с британским законом нису производиле дејство. Уз то, Северна Ирска уживала је финансијску аутономију, која је била изражена у њеном буџету и посебној државној благајни. Данас се у Уједињеној Краљевини ради на „деволуцији“, тј. на добијању положаја аутономије (пре свега у облику посебног земаљског парламента и преношењу дела законодавне власти са централног парламента на земаљске) и за Шкотску и Велс, иако је првобитни план деволуције био марта 1979. одбачен од заинтересованих земаља, посебно великом већином у Велсу, на референдуму који је спровела тадашња лабуристичка влада⁽⁶⁾.

2. Данас међу земљама у којима постоји политичко-територијална аутономија у три од њих — Финској, Португалији, Данској — ова не ужива неки већи друштвено-политички значај и постоји само на острвском (периферном) делу државне територије. Тако у Финској положај политичко-територијалне аутономије имају Аландска острва (укупно броје 292 острва, са морским гребенима преко 6.550, чија је површина 1.505 km², на којима живи 23.000 становника). После образовања независне државе Финске 1917. (дотле је ова скандинавска земља била велико војводство с посебним аутономним положајем у оквиру царске Русије) настао је између ње и Шведске спор о суверености над Аландским острвима (пошто већину становника на њима чине Швеђани), која се иначе налазе на улазу у Ботнијски залив, у Балтичком мору, између ове две земље. Одлуком Друштва народа од 1921. Аландска острва су демилитаризована, сувереност на острвима припала је Финској, с тим што је она била обавезна да им обезбеди посебну аутономију. Тако је првобитну одлуку о аутономији острва донео међународни форум, а не суверена држава у оквиру које острва остварују аутономан положај, што значи да аутономија тих острва није само унутрашња ствар Финске (чињеница коју истиче Шведска). Управо због тога се законом Финске не може изменити нити укинути аутономија острва без сагласности аутономног органа — покрајинске скупштине. Фински парламент такав закон доноси по уставотворном поступку. У том смислу је закон о аутономији острва сложен акт који морају усвојити два органа: фински парламент и покрајинска скупштина.

Данас су Аландска острва једна од десет покрајина на које се дели унитарна Финска, а њихова аутономија уређена је Законом о аутономији Аландских острва од 1951. (ранији закон донет је 1920, одн. 1921). Та аутономија обухвата самосталан законодавни и извршни делокруг, самосталне органе и језичку аутономију. Законодавни делокруг одређен је генералном клаузулом, одн. негативно — он обухвата материје које

(5) S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1978, p. 631—632.

(6) M. Prélôt, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8. éd., Paris, 1980, p. 249.

нису Законом о аутономији резервисане за законодавни делокруг централног законодавног тела. Аутономна скупштина има још и законодавну иницијативу у законодавном делокругу државе у питањима која се тичу Аландских острва. У случају да су Врховни суд Финске и Комисија Аландских острва мишљења да је аутономна скупштина изишла из оквира свог законодавног делокруга и зашла у законодавни делокруг државе или да аутономни закон угрожава унутрашњу или спољну безбедност државе, председник Републике има право апсолутног вета на такве законе, одн. он их неће прогласити законима (чиме им ускраћује важење). Тиме се онемогућује да председник Републике користи право вета у случају да се с аутономним законом не слаже из политичких разлога⁽⁷⁾. Компетентни аутори истичу да у пракси нису били ретки случајеви када је Врховни суд сматрао да је аутономна скупштина прекорачила свој законодавни делокруг⁽⁸⁾. Иначе, сваки закон који усвоји покрајинска скупштина шаље се председнику Републике на проглашење. Уколико Председник не искористи своје право вета у року од три месеца од пријема закона, овај се одмах објављује и ступа на снагу. У области свог законодавног делокруга Аландска острва могу доносити извршне прописе.

Аутономија Аландских острва обухвата још и самосталне органе: покрајинску скупштину (*Landsting*), која се састоји од тридесет чланова изабраних на време од четири године, као једнодомно представничко тело, покрајински одбор (*Landskapsstyrelse*), који бира скупштина, и председника покрајинског одбора. Покрајински одбор састоји се од председника и шест чланова изабраних на време од две године, уз примену начела сразмерног представништва. Чланови одбора су старешине шест управних департмана на које је подељена покрајинска управа. Покрајински одбор може на основу посебног овлашћења покрајинске скупштине доносити уредбе за извршење покрајинских закона. Пре него што председник Републике или влада донесу уредбу за извршење државних закона која се тиче искључиво Аландских острва, покрајински одбор има право да односним органима да своје мишљење о томе. У пракси постоји делегација управних овлашћења државе на област и с области на државу. Односи између покрајинске скупштине и покрајинског одбора засновани су на парламентарном систему власти, тј. чланови одбора подлежу индивидуалној и колективној одговорности пред скупштином⁽⁹⁾. Представник централне државне власти на острвима је гувернер (*Landshövding*), кога именује председник Републике, пошто добије сагласност председника покрајинске скупштине одн., уколико такве сагласности нема, између пет кандидата које предложи покрајинска скупштина. Гувернер врши административне функције државе на острвима и стара се о очувању интереса државе. Он може службенику покрајинске управе забранити извршење одлуке, уколико ова прекорачује овлашћења односног службеника. Исто тако, он обавештава Канцелара правде о незаконитим актима председника или чланова покрајинског одбора. Гувернер отвара и закључује заседања *Landsting*-а и доставља овом предлоге

(7) N. Andrén и др. (ed.), *Nordic Democracy*, Copenhagen, 1981, p. 204.

(8) J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, p. 350.

(9) У књизи N. Andrén и др. (ed.), *op cit.*, стр. 204. каже се да иако су чланови одбора „као колегијум одговорни *Landsting*-у, за своје радње и одлуке, одбор ипак није влада заснована на чисто парламентарним начелима“.

и обавештења председника Републике. Председник Републике може захтевати од гувернера да сазове покрајинску скупштину у ванредно заседање, а има право да распусти скупштину и распише нове изборе за аутономни парламент. Тип мешовитог органа (аутономног и државног истовремено) је Комисија (у неким текстовима на енглеском језику то тело се преводи изразом Делегација) Аландских острва у коју једнак број представника (по два) дају централна влада и покрајинска скупштина. Председника Комисије поставља председник Републике у договору с председником покрајинске скупштине, а по правилу је то гувернер острва. Комисија има овлашћења у области финансија и општи је саветодавни орган централне владе у питањима која се тичу аутономије острва.

Аутономија острва обухвата још и језичку аутономију, пошто је као службени језик на острвима проглашен шведски и нико на острвима не може постати јавни службеник уколико га течно не говори. У кругу аутономних права острва је и ограничена финансијска аутономија, а потпуно је ван тог круга судска аутономија, премда судови примењују и прописе острва. На редовним парламентарним изборима за фински парламент (*Riksdag*) острва бирају једног свог представника који их представља у току тог парламентарног периода. Становници острва имају посебно завичајно право, које је налик држављанству. Само лица која имају то право имају активно и пасивно бирачко право за аутономне органе. По основу тог права они уживају посебне привилегије на територији острва које не уживају други фински држављани (нпр. само они могу стицати право својине на непокретности на острвима, бавити се трговином и сл.). Иначе, завичајно право припада свим лицима рођеним на острвима. Завичајно право на острвима може добити фински држављанин који је на територији острва провео пет година. Додољује га покрајински одбор на лични захтев. Становници Аландских острва ослобођени су војне обавезе, осим лица која дођу на острва после своје двадесете године.

Поред овог облика политичко-територијалне аутономије, у Финској постоји и културно-национална аутономија, која обухвата језичку аутономију Швеђана у Финској, независно од територије на којој су настањени.

Територија *Португалије*, која је унитарна држава, обухвата поред дела европског континента и две групе острва у Атланском океану — Азорска острва и Мадеру (површина Азорских острва износи 2.335 km², а на њима живи око 273.000 становника, док површина Мадере износи 797 km² и на њима живи око 250.000 становника). Устав Португалије од 1976. је, ценећи географске, економске и социјалне особености тих подручја, као и историјске тежње острвског становништва за аутономијом предвидео (чл. 6, ст. 2) да ова два архипелага у Атланском океану уживају аутономан положај. Политичко-територијална аутономија односних острва углавном се своди на право доношења обласних уредаба којима се уређују она питања „која посебно интересују област и која нису резервисана за надлежност органа суверености“ (тј. државе, Р.М.), као и могућност доношења прописа за извршавање државних закона, уколико није предвиђено да такве прописе доносе органи државе (суверености). Две аутономне области имају свој статут, који само предлажу, а доноси

га Скупштина Републике. Аутономија острва обухвата и самосталне органе: обласну скупштину и обласну владу, која је политички одговорна пред скупштином. Орган централне државне власти на острвима је Министар Републике, кога именује Председник Републике и који у области оличава сувереност државе. Он, у оквиру свог овлашћења проглашава прописе обласне скупштине, располаже правом обуставног вета, као и правом да пред органом државе за заштиту уставности (пре уставне ревизије од 1982. то је био Савет Револуције, после тога то је посебан Уставни суд) покреће питање оцене њихове уставности. Обласна скупштина располаже још и правом законодавне иницијативе у Скупштини Републике, као и правом да пред Уставним судом оспорава уставност прописа централних државних органа којима се вређају аутономна права утврђена Уставом, а област и ограниченом финансијском аутономијом. Међутим, положај органа аутономних области карактерише подређеност органима државе, која нарочито долази до изражаја у праву председника Републике да их „због аката противних Уставу“ привремено распусти или суспендује, с тим што за то време облашћу управља министар Републике. После истека рокова утврђених Уставом, мора се ваставити пуна аутономија аутономних области⁽¹⁰⁾.

Најзад, пример треће земље у којој постоји политичко-територијална аутономија на острвском делу њене територије је Данска. Аутономан статус у овој земљи уживају Фарска острва и Гренланд. Фарска острва налазе се у Атланском океану, између Велике Британије и Исланда (укупно их има 22, од којих је насељено 17, њихова површина је 1.399 km², а на њима живи око 42.000 становника), а населили су их својевремено (око 800) избеглице из Норвешке. Аутономан статус (статус „самоуправне заједнице“) Фарска острва имају у оквиру Данске од 1948. Такав статус подразумева аутономан делокруг, сопствене органе, језичку аутономију (фарски језик је службени језик на острвима, сличан је исландском) и ограничену финансијску аутономију. Уз то, Фарска острва имају право на своју заставу, а у пасошу становника острва, поред речи којима се истиче припадност тог лица Данској, исписују се и речи којима се исказује припадност истог лица Фарским острвима. Фарска острва бирају два представника који их представљају у данском парламенту. Аутономни делокруг Фарских острва одређен је таксативно, методом енумерације. Све што није „на списку“ тог делокруга, у надлежности је централне власти. У оквиру аутономног делокруга острва имају законодавну и извршну власт. Законодавну власт врши Скупштина (*Løgting*), као представничко тело. Састоји се од 27 до 32 члана, изабраних на време од четири године. Влада (састоји се од три до шест чланова) и њен председник носиоци су извршне власти на острвима, а бира их Скупштина непосредно, на исти мандатни период на који је и сама изабрана. Влада није обавезна да се повуче ако би била надгласана у Скупштини. „Тако се правила парламентаризма строго поштују у моменту формирања владе, али не и док је на власти“⁽¹¹⁾ Чланови владе

(10) Вид. сүмаран приказ аутономије у Португалији: М. Јовић, Увођење облика територијалне аутономије у Португалији и Шпанији, „Општина“, бр. 4—5/1980, стр. 133—135. Сматрамо да сүвише строго оцењује аутономију Азорских острва и Мадеира С. А. Colliard, *Quelques experiences regionalistes en Europe occidentale*, реферат за окупан сто *Le federalisme et le regionalisme dans le monde contemporain*, одржан у Београду 24—27. маја 1979, р. 4. када каже да је ту у ствари реч „о врло ограниченој административној децентрализацији“.

(11) N. Andrén и др. (ed.), *op cit.*, р. 212.

могу похаћати седнице Скупштине, могу учествовати у расправама, али немају право гласа (сем ако нису чланови Скупштине). Представник централне власти на острвима је Владин комесар, кога именује први министар Владе државе. Он има право да присуствује седницама Скупштине, да говори у Скупштини о питањима од општег интереса, али нема право гласа.

Највеће острво на свету, Гренланд (укупне површине од 2,175.600 km², од које је 84% под вечитим ледом и снегом, на којој живи свега 56.000 становника, углавном Ескима, а знатно мање Данаца и Американаца), добија аутономан положај у саставу Данске 1979. (Гренланд је иначе дански посед од 1814, а статус колоније изгубио је 1953, када је проглашен интегралним делом територије Данске са локалном самоуправом, при чему је његова посебност уважавана утолико што су два члана данског парламента, *Folketing*-а, морала бити изабрана са Гренланда). Све дотле дански *Folketing* био је законодавно тело и Гренланда. Закони који су се тицали Гренланда, пре него што су стављени на дневни ред *Folketing*-а, ишли су на претходно разматрање покрајинске скупштине на Гренланду, која је централном парламенту могла давати само предлоге и сугестије. Закон о аутономији Гренланда усвојио је дански парламент новембра 1978, а ступио је на снагу 1. маја 1979, пошто је са око 70% гласова прихваћен на референдуму од стране становништва на Гренланду. Аутономни делокруг Гренланда таксативно је набројан у додатку поменутог Закона и он обухвата 17 група послова, који би постепено, најкасније до 1. јануара 1984, коначно прешли у надлежност аутономних органа. За мању групу послова речено је да би прешли у надлежност аутономних органа и после тог датума. Највиши орган власти је аутономна скупштина (*Landsting*), као представничко тело. Она има законодавну власт у области аутономног делокруга и финансијску власт у оквиру прихода који долазе од посредних пореза и средстава добијених од државе. *Landsting* се састоји од 18 до 21 члана. Извршна власт у оквиру аутономног делокруга поверена је органу под називом Извршна власт Гренланда (*Landsstyret*), који се састоји од три до пет чланова. Њих бира *Landsting* и они морају бити његови чланови за време док су чланови Извршне власти. Извршна власт ради на основу смерница које издаје *Landsting* и одговорна му је за свој рад. Гренланд је у данском парламенту представљен са два представника које бира његово становништво.

3. Две европске земље, Белгија и Шпанија, уводе, релативно недавно (Белгија изменама свог Устава од 1831. извршеним 1970. и 1980, Шпанија доношењем новог Устава 1978) политичко-територијалну аутономију у нади да њоме реше оштре друштвене сукобе на етничкој основи. Тако Белгија 1970. коригује своје унитарно државно уређење тиме што се дели на три региона: фламански, валонски и бриселски, на три културне заједнице: француску, холандску и немачку и на четири језичка региона: француског језика, холандског језика, двојезички регион престонице Брисела и немачког језика⁽¹²⁾. Културне заједнице и региони постали су тако нови „аутономни ентитети“ у овој земљи (доктрина истиче да су

(12) О овој ревизији Устава Белгије вид.: F. Delpérée, *La Belgique: Etat Fédéral?*, „Revue de droit public“, 3/1977, стр. 607—660; М. Јовчић, *Уставна ревизија од 1970. у Белгији — корак ка федеративном уређењу?*, „Страни правни живот“, бр. 70—71/1971, стр. 3—9.

то још агломерације и савези општина).(13) Делокруг ових аутономних ентитета био је ограничен *ratione loci* и *ratione materiae*. Међутим, тешко би се могла прихватити тврдња да су региони у Белгији јединице политичко-територијалне аутономије, одн. да је у њима институционалисан такав облик децентрализације у овој земљи, премда се законом установавају регионални органи којима се дају нормативна овлашћења, изузев оних одређених у Уставу (чл. 107 *quater*). Белгију, према изменама Устава извршеним 1970. и пратећем законодавству карактерише пре тип персоналне, културно-националне аутономије, коју уживају обе нације од којих се састоји становништво ове државе — Валонци и Фламанци — независно од њихове просторне (територијалне) настањености(14).

Региони су, за разлику од културних заједница, превасходно политичко-територијалне јединице. У вези с регионима у тексту измена белгијског Устава извршеним 1970, стајало је: „Законом се регионалним органима који се њиме образују и који се састоје од изабраних чланова даје надлежност да регулишу материје одређене законом, са изузетком материја о којима је реч у чл. 23. (у коме је реч о употреби језика, Р. М.) и 59. *bis* (у коме је реч о културним већима Парламента), у обиму и на начин утврђен законом.“ То што је ту речено да се регионални органи састоје од „изабраних чланова“, упућује на то да ће региони имати изабране у смислу самосталних органа. Али, из чињенице да је приликом усвајања текста промене устава био одбачен предлог амандмана који се сводио на то да се регионима повери законодавна власт, закључивало се да то може да значи да региони имају само извршну, одн. уредбодавну надлежност (*la compétence de type réglementaire*) (15), што је обележје административне, а не политичке децентрализације. Културне заједнице специфични су „аутономни ентитети“. То је појам шири од појма заједнице људи који говоре истим језиком, али и знатно ужи од појма нације(16). Аутономија коју уживају културне заједнице јединствена је у упоредном уставном праву. Две од ових културних заједница, француска и холандска, имају у оквиру белгијског парламента своја културна већа, чија је надлежност одређена Уставом, док је за трећу културну заједницу, немачку, речено да и она има Веће немачке културне заједнице, чији се састав и надлежност одређују законом. То су једини уставом предвиђени органи ових заједница. Уз њих не постоје никакви извршни нити управни органи. Културна већа нису неки посебно изабрани самостални органи културних заједница. Они су само део већ изабраних централних државних органа, конкретно једног — парламента. Тако, Културно веће француске културне заједнице обухвата чланове француске језичке групе оба дома белгијског парламента (Представнички дом и Сенат), док Културно веће холандске културне заједнице обухвата чланове холандске језичке групе оба дома. Најзначајнија надлежност културних већа је законодавна — она у областима које су на прилично глобалан начин одређене уставом, доносе декрете који имају снагу закона у региону француског језика, одн. у региону холандског језика, као и

(13) F. Delpérée, *op cit.*, p. 612.

(14) За уставна решења проблема вишенационалности у Белгији примећује се да нису искрена „упркос усвајању наизглед атрактивне формуле између децентрализације и федерализма“, С. G. Tornaritis, *Federalism and Regionalism in the Contemporary World*, реферат за округли сто *Federalism and Regionalism in the Contemporary World* одржан у Београду 24—27. маја 1979, стр. 20. Вид.: M. Prélot, J. Boulouis, *op. cit.*, p. 249—250.

(15) F. Delpérée, *op. cit.*, p. 629.

(16) M. Јовичић, *op. cit.*, стр. 6.

у односу на установе образоване у двојезичком региону престонице Брисела за које се, због њихове делатности, мора сматрати да припадају искључиво једној или другој културној заједници.

Изменама Устава извршеним 1980. задржана је постојећа подела на три региона и на четири језичка региона, али је сада земља подељена на три заједнице: француску, фламанску и германску. Установљени су самостални органи заједница — веће и егzekутива заједнице. Сада је веће заједнице посебно изабрано тело (а не састоји се од чланова одговарајуће језичке групе оба дома белгијског парламента, као што је то било према изменама Устава извршеним 1970, због чега су културна већа с правом била називана „комади белгијског парламента“). Веће и егzekутива заједнице задржавају надлежности ранијих културних већа (чл. 59, параграф 2). Веће и егzekутива француске, одн. фламанске заједнице, могу вршити надлежности валонског, одн. фламанског региона, под условима и на начин утврђен законом⁽¹⁷⁾. Тиме је извршен спој персоналне и територијалне аутономије у Белгији, премда се и овакво решење може оквалификовати као недовршено и прелазно.

Унитарна Шпанија, својевремено (1479) настала на тлу на коме је било више независних држава са становништвом различите етничке припадности, које је већ тада, по свом друштвеном супстрату, било основа за федерално државно уређење (нацрт Устава прве шпанске републике од 1873. предвидео је федерално уређење ове земље), доноси 1978. Устав којим наставља процес демократизације у земљи започет после Франкове смрти (1975). Устав од 1978. после Устава друге шпанске републике од 1931. (на основу кога су добиле аутономан статус Каталонија 1932. и Баскија 1936), репризира могућност образовања аутономних заједница (постоје два начина образовања аутономних заједница, један редован, други ванредан), али не и конкретне такве заједнице („аутономна заједница“ је уставни термин за аутономну јединицу). Као аутономне заједнице образују се суседне покрајине (највише јединице локалне самоуправе) са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама, острвска подручја и покрајине које представљају историјску регионалну јединицу (чл. 143, ст. 1. Устава). Приликом израде нацрта устава чули су се гласови у прилог федералног уређења Шпаније, које би своју основу имало у њеном вишенационалном становништву и праву народа на самоопредељење⁽¹⁸⁾. Према пројекту организације Шпаније као „државе аутономија“, који је донет непосредно после Устава, предвиђено је да буде образовано укупно 16 оваквих аутономних заједница, на који би начин целокупно државно подручје (на континенту и острвима) било прекривено мрежом аутономних заједница. Данас је овакав процес окончан и цела територија Шпаније организована је у 16 аутономних заједница, чиме је ова земља постала „држава аутономија“. При том Устав Шпаније забрањује (чл. 145) било какву федерализацију аутономних заједница и ограничава закључивање међусобних споразума на споразуме ради управљања и рада заједничких служби, а за закључ-

(17) Вид.: „Moniteur Belge“, N. 139, 18 juillet, 1980 — *Modifications à la Constitution; „Moniteur Belge“, N. 158, 15 aout 1980 — Loi spéciale de réformes institutionnelles, Loi ordinaire de réformes institutionnelles.*

(18) J. S. Rodríguez, *Report on the Present Situation of Spanish „Nationalities“ and their International Contradictions. The Federal Compact as the Only Real Solution of the Tension in the Interior of the „Plurinational“ Spanish State*, реферат за округан сто *Federalism and Regionalism in the Contemporary World*, одржан у Београду 24—27. маја 1979.

чивање осталих споразума о сарадњи између аутономних заједница, тражи се сагласност Генералног кортеса (шпанског парламента).

Аутономија у Шпанији обухвата аутономни, пре свега законодавни делокруг, али и извршни и управни, па чак и судски, премда судска функција у начелу припада држави, аутономне органе (и, што је за овај облик аутономије неубичајено, укључив и судске), финансијску аутономију, језичку аутономију и право на симболе државности, премда аутономне заједнице немају својство државе. Аутономне заједнице оснивају се под условима утврђеним у статуту, који по законодавном поступку доноси Генерални кортес, на основу нацрта једне посебне локалне скупштине или одлуке донете под посебним условима на референдуму. Статут аутономне заједнице има интересантну правну природу. То није уставни закон јер га не доноси уставотворни орган, али то није ни обичан закон, јер га парламент не може донети без нацрта, одн. одлуке о којима је било речи. То је комплексан акт *sui generis*, управо као што је и тип заједнице у којој тај акт треба да важи на средини између федерализма и административне децентрализације⁽¹⁹⁾. Устав је основни аутономни делокруг аутономних заједница утврдио таксативно (у 22 тачке). Али, у Уставу су таксативно набројане и искључиве надлежности државе (у 32 тачке). За материје које нису енумерисане на једном од та два списка надлежности (*les matières résiduelles*), Устав је установио претпоставку нормативне (законодавне) надлежности у држави у корист аутономних заједница. Уколико аутономне заједнице не би искористиле претпоставку законодавне надлежности у тим материјама у своју корист, тада иста претпоставка делује у корист државе. У случају сукоба надлежности између државе и аутономних заједница, предвиђена је надлежност Уставног суда. Устав предвиђа и могућност проширења делокруга аутономних заједница путем оквирних закона које би држава доносила у питањима из свог делокруга, што би заједницама пружало могућност да заснују паралелну, одн. допунску законодавну надлежност у тим материјама, као и путем делегације законодавне надлежности са државе на аутономну заједницу. Осим у питањима која су у искључивом делокругу аутономних заједница, државни прописи имају у случају сукоба с прописима аутономних заједница јачу правну снагу. Устав је установио и органе аутономних заједница, чиме је готово искључио могућност њиховог самоорганизовања. Ти органи аутономних заједница су: законодавна скупштина, као представничко тело изабрано на начелу сразмерног представништва, која врши законодавну функцију у оквиру аутономног делокруга заједнице; савет владе, изабран од стране скупштине и одговоран овој за свој рад, који у оквиру аутономног делокруга врши извршну и управну функцију; председник савета владе, кога из реда својих чланова бира скупштина, а именује краљ⁽²⁰⁾. Председник представља заједницу споља, али и државу у заједници. Он руководи радом савета владе и за свој рад је политички, заједно са саветом владе, одговоран скупштини⁽²¹⁾. На челу судске организације на подручју аутономне заједнице

(19) Тако G. Burdeau, *Traité de science politique*, tome II, ed. Paris, 1980, p. 409. D. G. Lavroff, *Les institutions politiques de l'Espagne*, Paris, 1981, p. 108. сматра да су статутни аутономних заједница „истински конститутивни акти“, што би се правно тешко могло бранити.

(20) D. G. Lavroff, *op. cit.*, p. 116. истиче да је поступак именовања председника савета владе сличан поступку именовања председника владе државе: ефективни избор припада скупштини, док краљ, који врши именовање, нема могућност избора.

(21) D. G. Lavroff, *ibid.*, p. 116. сматра да је ту реч о „парламентарном режиму“.

налази се високи суд правде, чиме се не дира у надлежност која припада Врховном суду. У аутономној заједници постоји и делегат владе, кога именује Влада државе, који руководи државном управом на подручју аутономне заједнице и координира је, када је то потребно, са управом саме заједнице.

Интересантно је напоменути да су аутономне заједнице као такве представљене у горњем дому шпанског парламента, Генералног кортеса, Сенату, као „дому територијалног представништва“ (но, у овом дому налазе се и представници највиших јединица локалне самоуправе — покрајина). Наиме, у Сенат, највиши орган аутономне заједнице, законодавна скупштина, именује по једног сенатора, одн. још по једног на сваких милион становника. Скупштинама аутономних заједница дато је и право законодавне иницијативе у доњем дому Генералног кортеса, Конгресу. Органи аутономних заједница имају право да Уставном суду подносе тужбу неуставности закона и других прописа државе. Политичко-територијална аутономија у аутономним заједницама обухвата још и право на сопствену заставу и амблеме и употребу као званичног службеног језика, поред кастилијанског, и језика који је у употреби у одговарајућој аутономној заједници (што је све „реликт“ некадашње државности подручја и народа који су својевремено ушли у састав јединствене шпанске државе). Аутономне заједнице уживају и одређену финансијску аутономију у оквиру које располажу сопственим приходима, који су прецизно набројани у Уставу (чл. 157).

Надзор органа државе над аутономним заједницама у основи је судски (врше га: Уставни суд у погледу уставности прописа заједнице који имају снагу закона, управни судови у вези с радом органа управе, Рачунски суд у вези с економским и буџетским питањима и Влада у вези са вршењем функција чије је вршење делегирала на аутономну заједницу), с једним значајним овлашћењем Владе државе — да у случају када аутономна заједница не испуњава обавезе које јој намећу устав или закони, или када поступа на начин који тешко вређа интересе Шпаније предузима неопходне мере да заједницу натера да поменуће обавезе испуни, одн. да заштити наведене опште интересе. На такве мере Влада се одлучује уколико њено претходно упозорење председнику савета владе аутономне заједнице не буде поштовано и ако се с предузимањем тих мера сагласи апсолутна већина Сената, што је логично, будући да је Сенат дом територијалног представништва. Ради извршења усвојених мера, Влада може давати инструкције свим органима аутономне заједнице. Ове мере, истиче се у литератури, у оквиру су појма „државе аутономија“. Та држава није федерација нити конфедерација самосталних држава. Аутономни делокруг аутономних заједница ствар је народне суверености шпанског народа, а не воље становништва аутономних заједница. Због тога је он „ограничен и потчињен“, тј. подлеже контроли органа који су израз народне суверености. Ту се шпански уставотворац, приликом редиговања односног члана шпанског Устава, инспирисао чланом 37. бонског Основног закона⁽²²⁾.

Облици политичко-територијалне аутономије у Белгији (с оградама у вези с квалификацијом модела аутономије у овој земљи које смо дали) и Шпанији имају здраву друштвену подлогу (израз су етничке,

(22) Тако D. G. Lavroff, *ibid.*, p. 120.

културне, историјске, и сл. хетерогености земаља у којима су уведени), па тиме и реалне изгледе на остваривање у друштвеној пракси. Међутим, друштвени сукоби којима је аутономизација у овим земљама пражена, наводе на помисао о примени политичко-територијалне аутономије у њима као прелазном облику ка њиховом будућем федералном уређењу. Ипак је сувише рано извлачити данас неке поуке из примењеног облика политичко-територијалне аутономије у Белгији и Шпанији⁽²³⁾.

4. Две државе које важе као прототип политичко-територијалне аутономије у свету у два данас преовлађујућа друштвена система јесу СССР и Италија — СССР међу социјалистичким, Италија међу буржоаским земљама.

Политичко-територијална аутономија у СССР⁽²⁴⁾ је старија, уведена је у првом савезном совјетском Уставу од 1924. (у облику аутономне републике и аутономне области), да би на начелно истим основама била уређена и савезним уставима од 1936. и 1977. Карактеристика облика аутономије у СССР је њихово тесно прожимање са совјетским федерализмом. Совјетска доктрина сматра да су субјекти совјетске федерације националне републике (савезне и аутономне) и националне административно-политичке јединице (аутономна област и аутономни округ). При том савезне и аутономне републике поседују својство националне државе, док аутономне области и аутономни окрузи не поседују такво својство⁽²⁵⁾. Аутономија у СССР заснива се на национално-територијалном начелу и, као и федералан облик државног уређења у овој земљи, облик је решавања националног питања. Аутономија се формира на „национално-територијалном начелу“ у том смислу што „представља део државе који се одликује привредном јединственошћу и особеностима националног састава становништва и начина живота“⁽²⁶⁾. Даље се каже да совјетска аутономија пружа могућности за стварање различитих облика „националне државности“, у смислу националне суверености (будући да је вишестепена) и да је политички облик организације социјалистичке нације у СССР. Она је државноправни израз суверености нација у вишенационалној држави, права нације да слободно одабере облик своје политичке организације⁽²⁷⁾. При том се национални и територијални моменти у организовању совјетске федерације не појављују изоловано. Нација остварује своје право на самоопредељење на одређеној територији, па је стога територија материјална основа остваривања суверености нације,

(23) Ж. Бирдо, који има предрасуде чак и када је у питању теоријска могућност конструкта појма политичко-територијалне аутономије, на питање о каквој је аутономији у Шпанији реч одговара: „Ако она (мисли аутономија, Р. М.) није независна, резултат поделе која укључује приступ пуној суверености, зар онда она није само параван који служи да покрије најконтрадикторније задње мисли. Не зачуђује онда што су под тим условима национална странка Баска, а затим и присталице ЕТЕ, одбацили за Баскију ову варљиву аутономију која им је призната.“ Елементи аутономног статуса који су положени у Уставу Шпаније, сматра Бирдо, „основ су једне широке децентрализације, али они не дозвољавају да се говори о наступању ере политичког региона“. G. Burdeau, *op. cit.*, стр. 411—412.

(24) О аутономији у СССР, поред већ цитираних радова о аутономији у европским земљама (већ застарелих), вид. на нашем језику и: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 243—247. Вид. монографије на руском: D. L. Zlatopol'skij, *Sovetskaja avtonomija i soversensivovanie form nacionalnoj gosudarstvennosti*, Erevan, 1965; K. D. Korkmasova, *Nacionalnaja gosudarstvennost v SSSR*, Rostov, 1970; A. I. Lepeškin, *Sovetskij federalizm*, Moskva, 1977; вид. краће радове на руском: K. D. Korkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenitet nacii*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 12/1962, стр. 28—34; P. G. Semenov, *Avtonomija v sovetskom gosudarstvennom stroitel'stve*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 3/1959, стр. 30—40.

(25) A. I. Lepeškin, *op. cit.*, стр. 177.

(26) A. Шафир, *Совјетска аутономија и њени облици*, „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 285; B. V. Sčetinin, A. N. Goršenev (red.), *Kurs sovetskogo gosudarstvennogo prava*, Moskva, 1971, стр. 294.

(27) S. S. Kravčuk (red.), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1980, стр. 324.

суверености државе. А територија, са своје стране, условљава специфичне облике живота и рада нације.

То, да се совјетска аутономија заснива на национално-територијалном начелу најпре значи да су њени основи једнакост и сувереност нација настањених на одређеној територији и право нација на самоопредељење. То даље значи да аутономију не уживају нације као такве, јер би то онда била културна аутономија, него нације које су компактно настањене на одређеном делу територије у оквиру савезне републике. Речју, совјетска аутономија припада типу политичко-територијалне аутономије на националној основи. Као и совјетска федерација, она је израз права народа на самоопредељење. Совјетски аутори истичу да нације у СССР остварују своју сувереност тако што се сходно уставу и на основу објективних и субјективних чинилаца опредељују или за савезну совјетску републику или за један од облика аутономије. Ако се одреде за савезну републику, оне тада добровољно препуштају део својих суверених права савезној власти, а ако се одреде за један од три облика аутономије, део својих суверених права добровољно препуштају савезној републици. Све те различите јединице државног уређења путем којих совјетске нације реализују своје право на самоопредељење израз су, према терминологији совјетских аутора, совјетске националне државности.

При том није сасвим јасно, с обзиром да у СССР постоји преко сто (109) нација, а мање од половине од њиховог броја, федералних и аутономних јединица (укупно 53 федералне и аутономне јединице свих облика) на који се то конкретан начин путем федерализма и политичко-територијалне аутономије решава национално питање у СССР. Изгледа да је за конституисање појединих облика аутономије пресудно да је једна нација компактно настањена на територији савезне републике. Отуда неке савезне републике с вишенационалним становништвом немају облике аутономије због тога што у оквиру њих нема историјски уобичајених територија које би се одликовале компактним националним саставом становништва (нпр. Казахска ССР). Због тога се број совјетских нација не поклапа с бројем јединица совјетског државног уређења⁽²⁸⁾. Совјетско друштво је вишенационално, њега карактерише у сваком погледу шарена етнографска карта, јер постојеће нације немају чак ни заједничко етничко порекло и на различитим су степенима друштвено-економске и културне развијености. У првим годинама совјетске власти била је могућа подела националних региона земље на следеће четири групе: 1) у прву су улазили народи који су у основи били на стадијуму капиталистичког развитка и који су се у дооктобарском периоду формирали као буржоаске нације (Грузијци, Јермени, Летонци, Естонци и др.); 2) у другу су улазили народи који су ступили на пут капиталистичког развоја, али нису успели да у дореволюционарном периоду кроз њега и пробу и код којих су се задржали остаци феудалних односа (Џзбекистанци, Козаци, Туркмени и др.); 3) у трећу су улазиле народности које су се налазиле на докапиталистичком, патријархално-феудалном степену развоја (неки народи Средње Азије: Киргизи, Каракалпаци и др.); 4) у четврту су улазили мали народи Сибира, крајњег Севера, Далеког Истока

(28) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin (red.), *Sovetskoe konstitucionnoe pravo*, Leningrad, 1975, стр. 245.

и горштакча племена са Кавказа која су задржала родовско уређење⁽²⁹⁾. Из реченог постаје разумљив значај федералног државног уређења и политичко-територијалне аутономије у СССР, као потенцијално снажног средства за решење националног питања.

Аутономија је у СССР вишестепена — обухвата три типа аутономних јединица, поређаних према опадајућем степену политичке независности, следећим редоследом: аутономну републику (има их укупно 20, од којих 16 у РСФСР), аутономну област (има их осам, од којих пет у РСФСР) и аутономни округ (који се до Устава од 1977. називао национални округ — има их десет и сви су у РСФСР). Устав СССР од 1977. први је у историји совјетске уставности посветио посебну главу правном положају јединица совјетске аутономије. Јединице прва два типа аутономије наведене су поименично у Уставу СССР, а евентуално образовање нових јединица из прва два типа (не и из трећег) мора да потврди Врховни совјет СССР. Различити степени аутономије последица су различитог степена економског, политичког, културног развитка народа и народности Совјетског Савеза. Од ова три, први облик припада типу политичке (државно-политичке), а преостала два типа административне (административно-политичке) аутономије. Политичка аутономија је аутономија у области уставотворне и законодавне власти, а административна у области извршне и управне⁽³⁰⁾. Постоје и аутори који критикују овакву поделу, истичући да је свака аутономија политичка⁽³¹⁾. Има и других подела совјетске аутономије, али у суштини изведених према изложеном мерилу. Тако група совјетских аутора разликује законодавну (у области законодавства и управе) и административну (у области управе) аутономију. Неки аутори критикују ваљаност оваквих подела уопште. Они истичу да је законодавна функција својствена и савезним и аутономним републикама, па да зато није специфичност само ових других. Уз то, представнички органи власти аутономних области и аутономних округа, иако немају право да доносе законе, располажу правом доношења подзаконских нормативних аката, па самим тим учествују у стварању права. Сходно томе, сводити њихову аутономију само на управну функцију, значило би ограничавати њихову правну субјективност⁽³²⁾. Совјетски аутори истичу покретљивост ових облика аутономије, тј. могућност преласка једног облика у други, што све даје совјетској аутономији обележје еластичности. Тако су, од данас 16 постојећих аутономних република у РСФСР, њих 11 раније биле аутономне области. Штавише Киргиска ССР је, као израз постигнутих успеха у свом развоју и свог економског и политичког значаја, прошла пут од аутономне области до савезне републике⁽³³⁾.

(29) I. A. Azovkin, V. M. Iezuitov, *Nazrevšie voprosy pravovogo položeniia avtonomnoj oblasti*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 5/1959, str. 70.

(30) Ja. N. Umanskij, *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1970, str. 286; E. I. Kozlova (red.), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1983, str. 262. указује на два облика совјетске аутономије: државну и административну. Државну аутономију има аутономна република, која има свој устав. Држављанство, највише органе државне власти и управе и врши законодавну власт. Административну аутономију имају национално-државне јединице које немају својство државе: аутономне области и аутономни окрузи. Њихови органи државне власти улазе у систем локалних совјета и њима није поверено вршење законодавне власти.

(31) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin (red.), *op. cit.*, str. 241.

(32) B. V. Ščetinin, A. N. Goršenev, *op. cit.*, str. 296.

(33) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin, *op. cit.*, str. 289. *Konstitucija SSSR — politiko-pravovoj komentarij*, Moskva, 1982, str. 242.

Аутономна република⁽³⁴⁾, која припада првом облику аутономије, одређује се као држава, док су аутономне области и аутономни окрузи у низу суштинских решења везаних за своју организацију, делокруг и положај изједначени с јединицама локалне управе. Први акт у којем је био употребљен назив „аутономна република“ и одређен положај те јединице државног уређења земље, био је декрет ВЦИК и СНК РСФСР од 19. маја 1920. О државном уређењу Аутономне Совјетске Башкирске републике. Устави савезних република (које једине имају својство федералних јединица) које у свом саставу имају аутономне републике, дефинишу ове као *совјетску социјалистичку државу* која се налази у саставу односне савезне републике. Државност аутономне републике састоји се у томе што она има свој устав, што се њена територија не може променити без њене сагласности (према Уставу ССР од 1977. територијална сувереност аутономне републике гарантована је Уставом СССР и уставом савезне републике у чијем је саставу аутономна република, док је према Уставу СССР од 1936. таква гаранција била обезбеђена само њеним уставом) и што има сопствене аутономне органе. Али се аутономна република ипак не одређује на исти начин као савезна република, која је „*суверена совјетска социјалистичка држава*“, уједињена с другим савезним републикама у савез совјетских социјалистичких република — СССР. Управо из таквих квалификација произлази, да само савезна република има својство федералне јединице у СССР. Совјетска теорија истиче да је разлика између савезне и аутономне републике у следећем: прве су засноване на националном и државном суверенитету, друге само на националном суверенитету. То што аутономна република није „суверена“ држава, значи да она нема право отцепљења (право сецесије) од СССР-а, нити ужива међународноправни субјективитет, као што нема ни право пријема у држављанство републике, нити пак има право амнестије и помиловања својих грађана који су осуђени од стране судова аутономне републике (то право припада савезној републици). Совјетски аутори истичу да аутономна република нема право отцепљења од СССР-а, пре свега због тога што она није непосредни субјект федерације — нема својство федералне јединице (она не може разграђивати оно што није створила)⁽³⁵⁾. Ипак, под одређеним условима, она може прећи из састава једне савезне републике у другу. Аутономна република је, као и савезна, с изузетком, како сматра совјетска теорија, РСФСР, унитарна држава⁽³⁶⁾.

(34) Вид.: Z. G. Enikeeva, *Avtononnaja respublika — Sovetskoe socialističeskoe gosudarstvo*, Moskva, 1964; A. M. Halilov, *Nekotorye voprosy pravovogo položeniia avtonomnoj respubliki — sub'jekto Rossijskoj federacii*, „Vestnik Moskovskogo universiteta (pravoi)“, 2/1962, str. 28—36. S. G. Batyev, *Problemy razvitiia pravovaja statusa avtonomnoj respubliki*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 11/1981, str. 11—20.

(35) Други совјетски аутори, на пример, K. D. Korkmasova, *O sovetskoj avtonomii...*, str. 32. ублажују овакав став тврдећи да се не може игнорисати разлика између појмова „право отцепљења“ и „могућност отцепљења“. Јер, „право на отцепљење“ није аутономној републици гарантовано из разлога објективне природе, зато што нема „могућности за отцепљење“ (осим Карелиске АССР све остале АССР окружене су са свих страна совјетском територијом, па ни теоријски не могу поставити питање свог отцепљења из СССР). Због тога, истиче Коркмасова, „тешко да има смисла тај објективни моменат апсолутизовати и подизати га на степен одлучујућег момента“ у повлачењу разлике између савезне и аутономне републике, јер би то војало „географском детерминизму“.

(36) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin, *op. cit.*, str. 228. Ови аутори, *op. cit.*, str. 244—245. сматрају да од савезних република само РСФСР има својство федерације. РСФСР је федерација „заснована на аутономији, за разлику од СССР, који уједињује суверене републике“. Уз то, у СССР све федералне јединице имају једнак правни положај, за разлику од РСФСР чији субјекти имају различит положај у зависности од облика аутономије. Истог мишљења је и K. D. Korkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenost nacii...*, str. 48, која сматра да је РСФСР федерација „заснована на аутономији националних државних јединица“. K. D. Korkmasova, *Nacionalnaja gosudarstvennost SSSR...*, str. 75. чак

Иначе, аутономна република, будући држава, има своје држављанство и симболе државности — заставу и грб. Грб аутономне републике је у ствари државни грб савезне републике у чијем се саставу налази аутономна република, с додатним називом аутономне републике и девизом „Пролетери свих земаља уједините се“ исписаном на језику аутономне републике. Исто тако, државна застава аутономне републике је државна застава савезне републике с тим што су јој додати име аутономне републике на језицима савезне и аутономне републике.

Аутономне републике нису конституисане као једнонационалне аутономне јединице. У оквиру једне аутономне републике може бити уједињено неколико нација. Тако се у Дагестанској АССР (у РСФСР) налази неколико десетина нација, у Маријској (у РСФСР) и Мордовској (у РСФСР) по две и сл. Нација по којој се зове аутономна република може чинити апсолутну или релативну већину њеног становништва или чак мањину. Битно је при том, као и за остале облике совјетске аутономије да је народ по коме се аутономна република зове претежно компактно настањен на њеној територији, а не да чини и већину становништва (штавише има савезних република — Казахска и Киргиска — у којима нације по чијем се имену односне републике зову не представљају већину њиховог становништва). Независно од броја, свакој нацији у оквиру аутономне републике њен устав гарантује једнака права у аутономној републици као и припадницима других нација.

Аутономне републике међусобно се знатно разликују према броју становника, величини територије, националном саставу, привредној развијености и сл. Тако Башкирска АССР (у РСФСР) има близу четири

сматра да су субјекти РСФСР као федералне државе не само аутономне јединице, него и део њене територије који није подељен на те јединице него на административно-територијалне јединице, на којем живи руски народ, с тим што он своја суверена права остварује непосредно преко савезних органа РСФСР, не конституишући се као аутономна јединица. Друкчијег мишљења је А. И. Лепошкин, *op. cit.*, стр. 209—210, јер он сматра да су субјекти РСФСР као федерације само „националне државе“ (аутономне републике) и „национално-административне“ (аутономне области и аутономни окрузи) јединице на њеној територији, а не и административно-територијалне јединице на којима живи претежно руско становништво. А. И. Лепошкин је карактеристичан по томе што, *ibid.*, стр. 134—137, сматра да су поред РСФСР и друге совјетске савезне републике које у свом саставу имају аутономне републике федералне државе, да су то федерације засноване на аутономији, различите као такве од СССР, који је федерација удружених савезних република на основу њиховог међусобног договора, тј. договора федерација. Међутим, А. И. Лепошкин, *ibid.*, стр. 137—138, сматра да РСФСР и друге савезне републике које у свом саставу имају аутономне републике, мада су федерације, нису савезне државе! Својство савезне државе има само СССР, који је настао договором између суверених савезних држава. А тако нису настале савезне републике које у свом саставу имају аутономне републике. Тако је РСФСР настала пре својих аутономних јединица, а њихово образовање било је санкционирано од њених највиших органа власти, њеном државном вољом. Све то говори, сматра Лепешкин, да „по својој правној природи РСФСР и други облици совјетске федерације засновани на аутономији нису савезне државе“. Тиме се Лепешкин, по сопственом мишљењу, еманципује од буржоаске науке уставног права која је под федерацијом, како каже, подразумевама само савезну државу! Знатно ублажава ова крајња схватања у совјетској науци А. И. Ким, *K voprosu o gosudarstvenno-pravovoj prirode RSFSR*, „Pravovedenie“, 1/1960, стр. 26—33. Он показује од чињенице да територија РСФСР на којој живи неруско становништво износи 8.969.800 km², док територија на којој живи руско становништво износи 8.004.200 km² (територија РСФСР чини око 4/5 територије СССР, а на њој живи више од 80 различитих нација). Територија на којој живи неруско становништво подељена је на аутономне јединице (16 аутономних република, пет аутономних области и десет аутономних округа). Територија на којој живи руско становништво (од укупног броја становника РСФСР 82,8% чине припадници руског народа) подељена је на јединице административно-територијалне поделе — покрајине, области, градове и сл. То значи, сматра Ким, да би се први део територије РСФСР могао сматрати федерацијом, док други не би. Због тога што је РСФСР спој елементарна федерализма и унитаризма, она је, сматра Ким, федерација не у смислу савезне државе него као „државноправни облик помоћни народна аутономних јединица од стране великог руског народа и као облик руковођења њима од стране овог“. Разуме се да овакав појам федерације није ни у каквој вези с правним појмом федерације. У нашој литератури врло аргументоване тврдње да РСФСР није федерација, изнесе: Ј. Стефановић, *Федерализам и његов развојак у свијету*, Загреб, 1962, стр. 20—21. и М. Јовичић, *Правна природа РСФСР: да ли је РСФСР — федерација?*, „Гласник Правног факултета у Крагујевцу“, школска година 1983/1984, Крагујевац, 1984, стр. 57—72.

милиона становника, док Нахичеванска АССР (у Азербејџанској ССР) има свега 239.000 становника; територија Јакутске АССР (у РСФСР), која је готово једнака једној Индији, једној од највећих држава на свету, а два пута је већа од територије Индонезије, износи преко 3.000.000 km², док територија Аџарске АССР (у Грузинској ССР) износи свега 3.000 km²; Чувашка АССР (у РСФСР) је готово једнонационална аутономна држава, док је Дагестанска АССР типичан пример вишенационалне аутономне државе и т. сл. Уопште су многе аутономне републике за европске, а и шире представе, једнаке великим државама у свету. На пример, територија АССР Коми (у РСФСР) већа је од Уједињене Краљевине Велике Британије и Северне Ирске, Грчке и Холандије узетих заједно, док је становништво Башкирске АССР једнако становништву једне Норвешке и сл.

Иако нема својство федералне јединице, аутономна република је као таква представљена у Совјету националности Врховног совјета ССР, али не са по 32 депутата, као савезна република, него са по 11 (у Совјету националности има укупно 220 представника аутономних република, што је готово трећина његових чланова, будући да овај дом има укупно 750 депутата). Међутим, за разлику од савезне републике, аутономна република није као таква представљена у другим савезним органима — Президијуму Врховног совјета, Министарском савету и Врховном суду. С друге стране, аутономна република, иако у саставу савезне републике, није као таква представљена у њеним органима, пре свега у врховном совјету савезне републике који је једнодомно представничко тело (премда је председник президијума врховног совјета аутономне републике заменик председника президијума врховног совјета савезне републике). Тако је, на пример, Врховни совјет РСФСР једнодомно представничко тело изабрано у сразмери један депутат на 150.000 становника⁽³⁷⁾. Интересантно је напоменути да се совјетска територија није залагала за представљање аутономне републике као такве у врховном совјету савезне републике него у њеном министарском савету (осим у РСФСР, такво представништво аутономне републике постоји у уставима Узбечке, Грузинске и Азербејџанске савезне републике)⁽³⁸⁾.

Највиши степен аутономије аутономне републике је њено право да самостално врши уставотворну власт (премда се та власт никако друкчије не може ни вршити). Према Уставу СССР од 1936, устав аутономне републике потврђивао је врховни совјет савезне републике у чијем се саставу налазила аутономна република, што се тумачило непостојањем својства државне суверености на страни аутономне републике, да би од Устава СССР од 1977. престао да подлеже таквој обавези⁽³⁹⁾. Устав

(37) Неприхватљиво је образложење оваквог решења које даје И. Крбек, *Совјетски федерализам*, Загреб, 1947, стр. 26: „У таквој савезној републици с много народа, као што је РСФСР, нема потребе стварати други дом, јер су специфични интереси ових народа довољно заштићени Совјетом националности Врховног совјета СССР, односно оним посебним територијалним јединицама, које формирају ти народи.“

(38) Тако А. М. Halilov, *op. cit.*, стр. 36.

(39) Поједини совјетски аутори, као К. Д. Korkmasova, *O sovetskoj avtonomii...*, стр. 32, својевремено су истицали да одреба Устава од 1936, према којој устав аутономне републике мора бити потврђен од стране врховног совјета савезне републике, не искључује сувереност аутономне републике, пошто образовање аутономне републике потврђује Врховни совјет СССР, а не врховни совјет савезне републике. Тада је исти аутор истицао да „на савременој етапи развика совјетске аутономије целисходност такве уставне норме подлеже сумњи“. А. М. Halilov, *op. cit.*, стр. 35, залагао се да се аутономним републикама „остави право коначног доношења свог устава“, јер потврђивање тог устава од стране врховног совјета савезне републике није „ни неопходно ни целисходно“.

од 1977. не само да не предвиђа потврђивање устава аутономне републике од стране врховног совјета савезне републике, него не садржи ни одредбу чл. 92. Устава од 1936, према којој је устав аутономне републике морао бити у потпуној сагласности с уставом савезне републике. Сада у савезном совјетском Уставу само стоји да аутономна република „има свој устав, сагласан с Уставом СССР и уставом савезне републике, који одражава особености аутономне републике“ (чл. 82, ст. 3). Аутономна република има (што је уобичајено за политичко-територијалну аутономију) аутономну законодавну власт, чији је делокруг одређен у савезном Уставу генералном клаузулом — аутономне републике овлашћене су да самостално одлучују о питањима из свог делокруга „изван правних прерогатива Савеза ССР и савезне републике“ (чл. 82, ст. 2). Надлежности аутономних република нису у њиховим уставима, као што је био случај за време важња Устава СССР од 1936, исцрпно одређене, него сада у тим уставима постоји и једна резервна надлежност која гласи: „решавају и друга питања од републичког значаја“ (на пример, чл. 66. Устава Татарске АССР), што значи да је претпоставка надлежности за решавање питања од републичког значаја у корист аутономне републике. Раније није постојало такво решење⁽⁴⁰⁾. Значајан елемент аутономије аутономне републике су и њени сопствени органи. Сходно општем начелу совјетског политичког система, односи између органа савезне републике и органа аутономне републике заснивају се на начелу демократског централизма, исто као и односи између савезних органа, с једне, и органа савезних република, с друге стране. Ипак, после Устава од 1977, устави савезних и аутономних република не предвиђају могућност укидања закона и указа президијума врховног совјета аутономне републике од стране одговарајућег органа савезне републике, док уредбе и наредбе министарског савета аутономне републике могу бити укинуте само од стране президијума врховног совјета савезне републике (не њеног министарског савета, који их може само задржати од извршења)⁽⁴¹⁾. Додајмо још да је право самоорганизовања аутономних република у великој мери окрњено већ савезним уставом (у чијој су посебној глави дате опште одредбе о највишим органима државне власти и управе у аутономној републици). Већ смо нагласили да су елементи аутономног статуса аутономне републике још и следећи: аутономна република има своју територију која се не може мењати без њеног пристанка, она има своје држављанство (држављанство аутономне републике истовремено је и држављанство савезне републике и СССР), она има симболе државности (заставу и грб). Узев све у обзир може се сматрати, имајући при том у виду превасходно нормативне показатеље, да аутономна република у државном уређењу СССР садржи више од оног што би, у теоријско-правном смислу, појам политичко-територијалне аутономије требало да обухвати.

(40) S. G. Batyev, *op. cit.*, стр. 17. Међутим, пре доношења Устава СССР од 1977. у совјетској литератури сретала су се и друкчија тумачења карактера надлежности аутономне републике. Тако је В. Л. Zeleznov, *O kompetencii ASSR, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“*, 8/1974, стр. 26—27, истицао да је надлежност аутономне републике у крајњој линији изведена из надлежности савезне републике, да „надлежност аутономне републике није правни израз државне суверености, већ да је њен карактер одређен државно-политичком формом самоуправљања и несuverеном државном влашћу АССР у односу на власт савезне републике“. Онај аутор сматра да „државна власт савезне републике располаже приоритетом и врховнишвом у односу на државну власт АССР“.

(41) E. I. Kozlova (red.), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1983, стр. 301.

Аутономне области и аутономни окрузи су, као што смо рекли, јединице административне аутономије, па зато и немају посебне законодавне органе. Аутономна област облик је самоопредељења невеликих нација, израз њихове националне суверености⁽⁴²⁾. Аутономија аутономних области састоји се у следећем: сопственим органима власти, територијалној суверености, праву на израду нацрта закона о аутономној области, праву представљања у највишем органу државне власти у СССР — Врховном совјету СССР. То су истовремено и елементи националне суверености нација које живе на територији аутономне области, који ову разликују од административне области. Једном, за совјетске ауторе карактеристичном кратком одредбом дефинисана, аутономна област је „национална државна јединица која обезбеђује свестран национални развитак нација које живе на њеној територији“⁽⁴³⁾. Она је облик заштите и развитака „националне државности“, који полази од посебности сваке нације, њених животних услова, њеног културног нивоа и који омогућује ликвидирање привредне неједнакости у земљи. Аутономна област, за разлику од аутономне републике, „није држава него национално-државна јединица, облик национално-политичке аутономије“⁽⁴⁴⁾. Сходно томе, она нема, као аутономна република, уставотворну власт, симболе државности и држављанство, а њени органи државне власти и управе не називају се „највиши“, него, једноставно, „органи“. Уз то, аутономна област, као ни аутономни округ, нема законодавну власт. Управо због тога може се сматрати да аутономна област и аутономни округ, упркос изричитим одредбама совјетских устава и јединственом гледишту совјетске теорије, нису јединице политичко-територијалне аутономије у теоријскоправном смислу. Међутим, територију аутономне области утврђује на њен предлог президијум врховног совјета савезне републике и она се не може мењати без њене сагласности, у чему се огледа територијална сувереност аутономне области⁽⁴⁵⁾.

Аутономна област се, по правилу, назива именом народа који чини већину њеног становништва. Први акт у коме је био употребљен израз „аутономна област“ био је декрет ВЦИК и СНК РСФСР од 24. јуна 1920. О образовању Чувашке аутономне области (Чувашка је данас АССР). Аутономне области одликују се „особеностима начина живота и националног састава, одређеном привредном целином“⁽⁴⁶⁾. Налазе се или у саставу савезне републике непосредно (у Грузинској, Азербејџанској, Таџичкој ССР по једна) или покрајине, која је јединица локалне управе највишег степена (има их пет у РСФСР). Међутим, иако су аутономне области у РСФСР у саставу покрајина, оне имају право да непосредно опште с Президијумом Врховног совјета РСФСР и Министарским саветом РСФСР (чл. 83. Устава РСФСР). Аутономне области које улазе у састав остале три савезне републике (Грузинске, Азербејџана, Таџичке) непосредно су потчињене највишим органима власти и органима управе од-

(42) И. Крбек, *op. cit.*, стр. 18. каже: „Аутономна област и национални округ разликују се од обичне административне области односно округа нарочито по томе, што се формирају по националном обиљежју и што имају своје посебно представништво у Совјету националности СССР.“

(43) К. Д. Кorkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenost nacii*, стр. 49.

(44) *Konstitucija SSSR, politiko-pravovoj komentarij*, стр. 250.

(45) С. С. Кравчук (red.), *op. cit.*, стр. 388. Израз „територијална сувереност“, у значењу територијалног интегритета (целovitости) превзели смо од К. Д. Кorkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenost nacii*..., стр. 48.

(46) М. А. Шафир, *op. cit.*, стр. 289.

носних савезних република. Акти органа државне власти и управе аутономних области имају посебну правну снагу у односу на акте одговарајућих органа виших јединица административно-територијалне поделе. Тако акте совјета депутата аутономне области у РСФСР може у случају њихове незаконитости укинати само Президијум Врховног совјета РСФСР, али не и совјет народних депутата покрајине (чл. 115. Устава РСФСР). Акте извршних комитета совјета аутономне области може укинати само Министарски савет РСФСР, али не и извршни комитет совјета покрајине.

Положај и организација сваке аутономне области уређују се посебним законом о њој (*Zakon ob avtonomnoj oblasti*), који на предлог совјета депутата сваке аутономне области доноси врховни совјет савезне републике у чијем се саставу налази аутономна област (чл. 86. Устава СССР). Аутономија аутономне области своди се на одлучивање о свим питањима која су од обласног значаја, „уз узимање у обзир националних и других особености аутономне области“, као и у сопственим органима аутономне области, који су исти као органи који постоје у јединицама локалне управе (надлежности ових органа исте су као и надлежности органа области као јединица локалне управе, као што су им једнаки и акти које доносе вршећи те надлежности). Тако је орган државне власти у аутономној области обласни совјет народних депутата, а орган управе извршни комитет совјета, који совјет бира и опозива. Извршни комитети издељени су на одељења и управе. У аутономним областима постоје још и судови и прокуратори аутономних области. Но, супротно овом изједначавању аутономних области с локалном управом, постоје у овом облику аутономије и елементи карактеристични за федералну јединицу у федерацији. Тако је свака аутономна област представљена као таква у савезном Врховном совјету (Совјету националности) са пет депутата, али не и у врховном совјету савезне републике нити у другим органима савезне републике. Из реченог произлази да се аутономна област од обичне области разликује по више основа. Најпре, аутономна област ужива територијалну сувереност. Њена територија не може се изменити без сагласности њених органа. Даље, аутономна област назива се по имену народа који ужива аутономију, а не по имену административног центра области. Име аутономне области може се променити само на њену молбу и уз њену сагласност. Народ по коме се зове аутономна област има право да се на својој територији служи националним језиком и да развија своју националну државност (мисли се на национално самоопредељење) и националну културу, с тим што на територији аутономне области, као и на територији читаве земље, важи начело равноправности свих нација које живе на тој територији. И, напослетку, свака аутономна област представљена је, како је речено, у Совјету националности Врховног совјета СССР, са пет депутата⁽⁴⁷⁾.

И аутономне области разликују се међу собом по величини територије, броју становника, националном саставу, степену привредног развоја, историји и сл. Тако територија Горно-Алтајске аутономне области (у РСФСР) износи 92.600 km², што је више од површине коју заузимају све три земље Бенелукса — Белгија, Холандија и Луксембург — заједно или што је једнако величини територије Португалије или Мађарске, док Југо-Осетинска аутономна област (у Грузинској ССР) захвата тери-

(47) I. A. Azovkin, V. M. Iezuitov, *op. cit.*, стр. 71.

торију величине близу 4.000 km². По броју становника највећа је Хакаска аутономна област (у РСФСР), која има око 503.000 становника, а најмање су Југо-Осетинска (у Грузинској ССР), одн. Горно-Бадахшанска аутономна област (у Таџичкој ССР), које имају око 100.000 становника.

За разлику од аутономних области, које се могу налазити и у саставу савезне републике непосредно (случај поменуте три савезне републике), аутономни окрузи налазе се у саставу покрајине или области (као јединица локалне управе, при чему је од укупно десет аутономних округа осам у саставу области, а свега два су у саставу покрајине), а јединствен закон о њима (не за сваки округ посебно) доноси врховни совјет савезне републике (чл. 88. Устава СССР и чл. 84. Устава РСФСР). Раније је, за време важења Устава од 1936. и пре тога, правни положај тада националних округа био уређен уредбом (Уредба о окружним конгресима совјета и окружним извршним комитетима националних округа била је донета 1932). Према Уставу од 1936, уредбу о националним окрузима доноси Врховни совјет РСФСР, али таква уредба, за време важења тог Устава, није била донета⁽⁴⁸⁾.

Као што смо рекли, аутономни окрузи постоје само у РСФСР. Закон о аутономним окрузима донет је у РСФСР 20. XI 1980. и то непосредно, а не на основу предлога аутономних округа⁽⁴⁹⁾. За аутономни округ, као и за аутономну област, каже се да је „национално-државна јединица, облик национално-политичке аутономије“. Сличну дефиницију даје Потапов када каже да је аутономни округ „совјетска социјалистичка национално-државна јединица, формирана на основу слободне изјаве воље малих народа, приликом остваривања њиховог права на самоопредељење у циљу заједничке изградње социјализма и комунизма“⁽⁵⁰⁾. Аутономни окрузи обухватају територију настањену раније крајње заосталим, у привредном и културном погледу, народима на крајњем северу СССР-а (са раније родовско-племенским уређењем и номадским начином живота). До октобарске револуције народи крајњег севера били су у фази прелазног периода од примитивног бескласног ка класном друштву, па сходно томе нису имали ни државност. Они су живели изоловано у родовско-племенским групама. Њихов правни положај био је регулисан Законом о управљању људима другог порекла (*Ustav ob upravljenii inorodcami*) од 1822, који је важио све до 1917. Национални окрузи почели су да се формирају по ступању на снагу Устава СССР од 1924. (први је образован Коми-Пермјацкиј, 25. фебруара 1925), а уставна категорија постају тек Уставом од 1977, као облик решавања националног питања народа крајњег Севера и Далеког Истока. Устав РСФСР од 1978, за разлику од претходних, садржи попис аутономних округа (чл. 71). Аутономни округ обухвата неколико сродних малих народа крајњег Севера или Далеког Истока (у шест аутономних округа по четири, у три по пет и у једном, Карјакском, шест народа), који су блиски један другом по својим историјским и културним особеностима и начину живота, као и припаднике већих народа који (најчешће су то Руси и Украјинци) су се на територију аутономног округа досељавали интензивирањем екс-

(48) Е. И. Kozlova (red.), *op. cit.*, стр. 308.

(49) А. И. Potapov, *Pravovoe položenie avtonomnogo okruga*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 6/1979, стр. 13. наводи да нови прописи предвиђају учешће аутономних округа, преко њихових органа државне власти и управе, у изради предлога закона о аутономним окрузима и давању овог на усвајање Врховном совјету РСФСР, као и предлога за измену овог закона.

(50) А. И. Potapov, *op. cit.*, стр. 12.

плоатације великих природних богатстава тих подручја. Приликом формирања аутономних округа узимани су у обзир и чиниоци територијалне и привредне целине, историјске и географске особености, перспективе развика и други, што значи да национални састав није био једини чинилац који је био узиман у обзир приликом одређивања граница аутономних округа. Отуда има случајева да иста националност живи у два аутономна округа. Међу становништвом које живи на територији аутономних округа има 23 националности, које имају од 400 до 25.000 припадника.

Једна од особености аутономних округа је и у томе што они захватају огромну територију која је релативно слабо насељена. Тако Јевенкијски аутономни округ обухвата територију површине као три СФР Југославије (767.600 km²), а има свега 16.000 становника, док Тајмирскиј (Долгано-Ненецкиј) аутономни округ, највећи по површини, има 862.100 km² територије и свега 46.000 становника. Само два аутономна округа имају преко 200.000 становника (Ханти-Мансијскиј и Коми-Пермијскиј) и три преко 100.000 становника (Уст-Ординскиј Бурјатскиј, Чукотскиј, Јамало-Ненецкиј). Иначе, органи, надлежности и акти органа аутономног округа исти су као код јединица локалне управе. Тако је орган државне власти аутономног округа окружни совјет народних депутата (са својим извршним комитетом), који бирају грађани округа. Ти совјети одлучују о свим питањима од локалног значаја, узимајући при том у обзир националне и друге особености становништва аутономног округа. Аутономни окрузи имају и сопствени суд и прокуратуру, као и свој план економског и социјалног развика и буџет, који су саставни део плана и буџета покрајине, одн. области. Грађани који живе на територији аутономног округа имају право да се користе својим матерњим језиком, али и језицима других совјетских народа. Разлика између јединица локалне управе одговарајућег назива и аутономних округа је, поред осталог и у томе што су ови последњи као такви представљени у савезном Врховном совјету са по једним депутатом и што се на подручју аутономног округа употребљава „локални“ језик.

У вези с питањем правне природе аутономних округа у СССР постојала су два крајња гледишта. Једно је аутономним окрузима одрицало својство облика аутономије, сматрајући их административно-територијалним јединицама (административним округом) с посебним националним саставом и условима живота њиховог становништва. То је због тога што се полазило од става да је учешће облика совјетске аутономије у утврђивању њихове сопствене надлежности од стране највиших органа власти савезне републике једно од конститутивних обележја совјетске аутономије (једна од две компоненте права на самоорганизовање). Како аутономни округ не узима никакво учешће у доношењу закона о аутономним окрузима од стране врховног совјета савезне републике (РСФСР), то се стало на становиште да аутономни (раније национални) округ није субјект ни облик совјетске аутономије. Друго гледиште сматра да је аутономни округ један од три облика совјетске аутономије⁽⁵¹⁾. Данас је то готово општеприхваћено мишљење совјетске теорије (поред тога што је такав став изражен и у Уставу СССР). Устав од 1977.

(51) О томе вид.: А. V. Radvorgin, *Nacionalnyj okrug — subjekt sovetskoj avtonomii*, „Pravovedenic“, 3/1961, str. 25—26; 32—33.

изменио је и назив овог облика аутономије — национални округ замењен је називом аутономни округ — како би с обзиром на постојеће спорове у совјетској теорији о правној и политичкој природи тих политичко-територијалних јединица изразио свој став о њима као облику совјетске аутономије, а осим тога тиме је „уједначена терминологија која се примењује у називима свих облика аутономије“⁽⁵²⁾. Уз то, глава о аутономним окрузима (као и о аутономним областима) налази се у трећем делу Устава СССР, који носи наслов *Nacionalno-državno uređenje SSSR*, чиме се жели истаћи да су аутономни окрузи јединице тог уређења. А у чл. 1. Закона РСФСР о аутономним окрузима изричито је речено да су аутономни окрузи облик совјетске аутономије. Иако, према совјетској теорији, аутономне области и аутономни окрузи припадају истом типу административне аутономије, њихов аутономни статус није једнак. Постоје следеће разлике: 1) аутономне области су појединачно наведене у Уставу СССР и у уставу савезне републике (РСФСР, Грузинска, Азербејџанска и Таџичка ССР), док су аутономни окрузи наведени само у Уставу РСФСР; 2) оснивање нових аутономних области у савезној је надлежности, док исто није предвиђено и за аутономне округе; 3) правни положај аутономне области установљава се посебним законом за сваку од њих, док се за све аутономне округе доноси само један закон (што значи да су њихов правни положај и организација истоветни); 4) закон о аутономној области доноси врховни совјет савезне републике на предлог совјета депутата аутономне области, док када је у питању закон о аутономним окрузима такав облик њиховог учешћа у изради односног закона није предвиђен; 5) совјет народних депутата покрајине у којој се налази аутономна област нсма право да укине акт совјета такве области, док у односу на акте совјета аутономног округа таквим правом располаже. Исто тако, извршни комитети покрајинског или обласног совјета имају право да укину акте извршних комитета аутономних округа, који се налазе у саставу односне покрајине или области⁽⁵³⁾.

5. Идеја о институционализовању политичко-територијалне аутономије у Италији стара је колико и Италија као држава. Наиме, корени политичко-територијалне аутономије у Италији су у условима њеног настанка као државе. Италија је као јединствена држава настала 1861. (до 1848. на територији савремене Италије било је седам независних политичких творевина: Краљевина Сардинија, Ломбардијско-венетијска краљевина, Војводство Парма, Војводство Модена, Велико војводство Тоскана, Папска држава и Краљевина двеју Сицилија), уједињењем дотле самосталних држава, које су често биле и у међусобној жестокој борби, од којих су неке имале државност стару и по неколико векова. Такве државе у каснијој унитарној Италији биле су неформално конституисане посебне политичке целине, па је отуда разумљиво да се код њих појавила тежња за увођење бар политичко-територијалне аутономије у јединственој држави. Но, основ за аутономију у Италији су и оштре разлике у степену привредне развијености земље, између индустријског Севера и пољопривредног Југа, као и знатан број становника који припадају

(52) А. I. Potapov, *op. cit.*, стр. 12. N. P. Farberov, *Konstitucija razvitogo socializma*, Moskva, 1978, стр. 182. истиче како нови назив „аутономни округ“, уместо дотадашњег „национални округ“, „тачно одражава њихову државноправну природу и, сем тога, уједначује терминологију која се користи за карактерисање свих облика аутономије“.

(53) Е. I. Kozlova (red.), *op. cit.*, стр. 310.

нацијама суседних држава (националним мањинама). Питање облика државног уређења било је зато једно од главних у моменту стварања јединствене државе. Док су присталице децентрализованог државног уређења, које би подразумевало признавање политичко-територијалне аутономије реално конституисани политичким ентитетима, истицале да желе да Италија буде Италија, а не проширени Пијемонт, присталице централизованог државног уређења сматрале су да новонастала држава има изгледе да се одржи једино као унитарна. Превагу су однели унитаристи, који су новој држави наметнули унитаристички устав једне од раније посебних, независних држава — Краљевине Сардиније од 1848. Формално, под тим Уставом Италија је остала све до пада монархије и доношења републиканског Устава од 1947.

Аутономија је у Италији уведена после пада двадесетогодишњег фашистичког режима Уставом од 1947. (у Уставотворној скупштини, осим либерала и десних демохришћана, представници свих политичких странака били су за увођење политичко-територијалне аутономије у ново уставно уређење земље), и то у облику две врсте аутономних јединица — области с обичним и области с посебним (повлашћеним) положајем⁽⁵⁴⁾. Разлика између ова два облика аутономних јединица је формална и суштинска. Формална разлика састоји се у томе што се највиши пропис области — статут — у областима с посебном аутономијом доноси по поступку предвиђеном за промену устава, премда ова разлика повлачи за собом суштинске последице. Суштинска разлика састоји се у томе што области с посебном аутономијом уживају нешто већа овлашћења, посебно у области законодавства. Наиме, законодавна надлежност области с посебним положајем шира је у односу на законодавну надлежност области с обичним положајем. Јер, док област с обичним положајем врши законодавну надлежност у материји таксативно наведеној у чл. 117. Устава Италије „у границама основних начела утврђених законима државе“, области с посебним положајем могу непосредно својим законима уређивати материју утврђену обласним статутом⁽⁵⁵⁾. Но, то не значи да области с посебним положајем имају неограничена законодавна овлашћења. Те области своју законодавну власт врше: 1) у границама устава; 2) у границама основних начела законодавства државе; 3) у границама одређеним међународним обавезама државе; 4) у границама одређеним основним нормама о економским и социјалним реформама републике и 5) у границама одређеним националним интересима. Законодавна материја која је основ аутономног статуса области шира је код области с посебним положајем и у једном другом смислу. Наиме, у последњој алинеји става 1, чл. 117. Устава, у коме је набројана законодавна надлежност области, постоји једна резервна законодавна надлежност области која обухвата „друге материје наведене у уставним законима“. Како се уставним законима потврђују само статуту области с

(54) Литература о аутономији у Италији, како је добро запазио Бирдо, је „неисцрпна“. Поред свих наведених радова о аутономији у европским земљама, видети на нашем језику и: В. Чок, *Аутономне покрајине у Италији*, „Нова администрација“, бр. 6—7/1962, стр. 592—601; В. Жндаршић, *Територијална аутономија у Италији*, „Зборник радова Правног факултета у Сплиту“, IX, 1972, стр. 81—88; Р. Biscaretti di Ruffia, *Покрајине у Италији 1967. године*, „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 292—304. Вид. сажет приказ: Р. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, 10 ed., Napoli, 1974, р. 632—674; G. Burdeau, *op. cit.*, р. 412—417. Вид. монографије: С. Palazzoli, *Les régions italiennes*, Paris, 1966; Р. Ferrari, *Les régions italiennes*, Paris, 1972.

(55) V. Ottaviano, *Tendences dans l'évolution des régions italiennes à statut spécial*, „Revue internationale des sciences administratives“, 1—2/1971, стр. 28—29.

посебним положајем (а оних с обичним положајем, обичним законима), то значи да се у Уставу одређен списак законодавне надлежности области може уставним законима проширивати само областима с посебним положајем.

Иначе, у Италији постоји укупно 20 аутономних области од којих су пет с посебним, а 15 (до 1963. било их је 14) с обичним положајем (аутономијом). При том је у Уставу Италије уређена аутономија области с обичним положајем, док се садржина и облици аутономије у аутономним јединицама с посебним положајем и то за сваку област посебно утврђују, као што смо видели, посебним статутима, који се усвајају по поступку за доношење уставних закона (чл. 116. Устава). Разлози за институционасање области с посебним положајем су етничко-језички, географски, историјски. Уз то су то, махом, лимитрофна подручја, која су по правилу најмање интегрисана у државну целину и код којих је осећање посебности веома јако. Аутономне јединице с посебним положајем су два острва (Сицилија и Сардинија), која још од уједињења испољавају аутономистичке, чак и отворено сепаратистичке тежње (нарочито Сицилија) и три гранична подручја (Трентино-Алто Адиђе, Вал д'Аоста и Фурланија-Јулијска Венеција) у којима су настањене националне мањине (Немци, Французи, Словенци). То је и друштвено-политички разлог посебности њиховог положаја. Касније је у области Трентино-Алто Адиђе уведен нови степен аутономије, тако што је дотле јединствена област подељена на две аутономне подобласти — Трентино (у коме већину чини становништво италијанског порекла) и Болцано (у коме већину чини становништво немачког порекла). Обе аутономне подобласти формиране су на начелу делегације одређених законодавних овлашћења области Трентино-Алто Адиђе на две аутономне подобласти. Све је то учињено ради ефикасније заштите немачке етничке групе, пошто на подручју Болцана од укупног броја становника Немци чине две трећине. Од области с посебним положајем највећу аутономност ужива Сицилија, чија аутономија подсећа на аутономију федералне јединице у федерацији⁽⁵⁶⁾. Устав областима, без обзира на положај, изричито забрањује предузимање мера и радњи које воде затварању и изолацији области (чл. 120). Реч је о следећим уставним забранама: 1) област не може установити увозне, одн. извозне или транзитне царине између области; 2) област не може усвајати прописе који на било који начин спречавају слободу кретања лица и ствари између области; 3) област не може ограничити право грађана да врше на било ком делу националне територије своје занимање, службу или рад. Устав допушта могућност да се по саслушању односних обласних већа и под уставом утврђеним условима уставним законом државе спроведе поступак стварања нових области са минимумом од милион становника, као и издвајање, референдумом и државним законима, појединих провинција и општина — јединица локалне управе — које су поднеле захтев у том смислу, по саслушању обласних већа, из једних области и припајање другим областима (чл. 132).

Области се разликују по величини и броју становника, при чему постоје и крајности. Према величини, могле би се разврстати у три групе: оне велике, чија је површина преко 20.000 km² (то су: Сицилија,

(56) G. Burdeau, *op. cit.*, p. 413.

Пијемонт, Сардинија, Ломбардија, Тоскана, Емилија Ромања), средње, чија је површина између 10.000 и 20.000 km² (то су: Пуља, Венето, Лацио, Трентино-Алто Адије, Калабрија, Кампанија), мале, чија је површина до 10.000 km² (то су: Вал д'Аоста, Лигурија, Фурланија-Јулијска Венеција, Молизе — до 1964. постојала је јединствена област Абруци-Молизе — Умбрија, Абруци, Луканија-Базиликата, Марке). Крајности по величини су на једној страни Сицилија са 25.708 km², а на другој Вал д'Аоста са 3.262 km². Крајности према броју становника су на једној страни Ломбардија са око девет милиона становника (од укупно 57.000.000 становника колико има Италија), на другој Вал д'Аоста са 112.000 становника. Крајности према привредној развијености су на једној страни Ломбардија и Пијемонт, као привредно веома развијене, на другој Луканија, Калабрија и Пуља, као привредно заостале.

Аутономија у Италији првенствено обухвата аутономно вршење законодавне власти области, чији је делокруг, када су у питању области с обичним положајем таксативно Уставом прописан (чл. 117). Међутим, законодавна власт области у том делокругу није апсолутна. Она је подвргнута трима значајним ограничењима: 1) врши се у границама основних начела утврђених законима републике; 2) не може бити у супротности с националним интересима; 3) не може бити у супротности с интересом других области. Према тумачењу Уставног суда, обласним законима не могу се уводити нове кривичне санкције. За законодавну аутономију области најјача су прва два ограничења. Прво од њих подразумева да област може доносити законе тек пошто је у истој материји држава донела закон о основним начелима законског уређивања односне материје. А то значи да закон области у тој материји нема својство оригиналног прописа. Друго од ограничења подразумева сагласност закона области с националним интересима, чије установљивање није само ствар законске регулативе него и политичке процене. Како су ова три ограничења у Уставу постављена кумулативно, то су законодавна овлашћења области с обичним положајем у наведеним материјама знатно поткресана.

У законодавној надлежности области с посебним положајем, поред таксативно наведених материја које су у законодавној надлежности области с обичним положајем, налазе се „и друге материје наведене у уставним законима“ (чл. 117, ст. 2. *in fine* Устава). Резимирајући речено, могуће је разликовати три врсте законодавних овлашћења области⁽⁵⁷⁾: 1) искључиво законодавну надлежност (*competenza legislativa esclusiva*), у границама незнатних ограничења, која припада само областима с посебним положајем; 2) конкурентну или подељену (*ripartita o concorrente*) — овај облик законодавне надлежности одговара појму паралелне законодавне надлежности у федералној држави, која припада свим областима, и оним с обичном аутономијом, с изузетком области Вал д'Аосте; 3) интегративно-„акүзативну“ (*integrativa delegata*) законодавну надлежност, која припада свим областима, осим Сицилији. У искључивој законодавној надлежности области држава не може интервенисати својим законима, ту обласна законодавна надлежност искључује законодавну надлежност државе. Ипак је и та, искључива законодавна надлежност области, подвргнута одређеним, од области до области разли-

(57) L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958.

читим ограничењима. Са становишта законитости, реч је о следећим ограничењима: 1) ограничењу уставности, које произлази из начела хијерархије извора права; 2) ограничењу у вези с материјом, пошто се ова законодавна надлежност може вршити само у материјама изричито наведеним, тј. када је на листи законодавне надлежности области утврђеној у њеном статуту који се доноси у облику уставног закона (а не и када је одређена путем општих формула, одн. правних стандарда); 3) ограничењу у вези с територијом, пошто област не може доносити законе који би важили на територији друге области; 4) ограничењу у вези с основним начелима правног поретка државе (статут Сицилије изричито не предвиђа овакво ограничење, али се сматра да оно и за ову област важи и то како с обзиром на унитарно начело из чл. 5. Устава Италије тако с обзиром на разлог аналогije са законодавном надлежношћу других области с посебним положајем); 5) ограничењу везаном за велике економске и друштвене реформе државе (пошто се законодавна надлежност има вршити само у границама норми о тим великим реформама); 6) ограничењу везаном за међународне обавезе државе (ни ово ограничење не предвиђа статут Сицилије, али се опет сматра да оно подједнако обавезује и ову област као и остале области с посебним положајем). Уз сва ова ограничења, обласни закони донети у искључивој законодавној надлежности области не могу бити у супротности с националним интересима ни с интересима других области. Конкурентна или подељена законодавна надлежност карактерише се заједничким, државним и обласним, законским регулисањем исте материје, али с различитим овлашћењима, сагласно начелима одређеним Уставом. У материји која је у законодавној надлежности области држава може постављати основна начела (у литератури се истиче да би држава требало да се уздржава од таквих продирања у законодавну надлежност области) својим законима, који припадају типу оквирних закона (*leggi-cornice*, *lois cadres*), што значи да обласном законодавцу тада преостаје да на основу њих у истој области уреди детаље. Интегративно-„акузативна“ законодавна надлежност је додатна законодавна надлежност области и може се предвидети законом државе. У суштини то је делегирана законодавна надлежност с државе на област, која важи само за поједини случај и коју држава може у свако доба опозвати (у случају да сматра да у датом моменту мора интервенисати својим законом). Иначе, у хијерархији нормативних аката у Италији обласни закон стоји испод закона државе који доноси национални парламент и то како због своје слабије правне снаге од овог, тако и због уже законодавне материје и мањег простора на коме важи.

Поред законодавне, области уживају и знатну управну власт. Ова им власт припада у истој материји у којој имају законодавну надлежност, на начелу паралелизма. Но, поред ових управних овлашћења које области уживају на основу Устава, држава може законом делегирати овлашћење области за доношење прописа за извршавање државних закона, као и за вршење управних послова (чл. 118, ст. 2. Устава). Судска власт је јединствено организована за целу државу и ван је круга аутономних права области.

Обласна аутономија подразумева још и финансијску аутономију, као и сопствене органе. Финансијска аутономија, која је гарантована

Уставом, простире се „у облицима и границама утврђеним законом републике“ (одређена је Законом од 1970), а у сагласности с финансијама државе и јединицама локалне управе (провинције и општине). Основ финансијске аутономије области су сопствени обласни порези и квоте државних пореза у сразмери с обласним потребама које се крећу у границама аутономног обласног делокруга. Ради остваривања посебних циљева, а посебно ради унапређивања Југа и острва, држава законом додељује областима посебне доприносе.

Самостални органи области су: обласно веће, обласни одбор и његов председник. Обласно веће (*Consiglio regionale*) је представничко тело области и као такво носилац је законодавне и уредбодавне власти (доноси и обласни буџет), али је оно поред тога и носилац креативно-политичке функције, пошто усваја смернице обласне политике. Зависно од величине области, обласно веће састоји се од 30 (у областима до два милиона становника) до 80 чланова (у областима с више од шест милиона становника), непосредно изабраних на начелу сразмерног представништва од стране грађана (активно и пасивно бирачко право имају лица која су на дан избора навршила 18 година и старија) настањених у области на време од пет година, као и посланици државног парламента. Обласни одбор (*Giunta*) бира се и опозива од стране обласног већа из реда чланова већа. У зависности од броја становника области, обласни одбор има шест до дванаест сталних чланова и од два до четири заменика чланова, с тим што се, осим у статуту Умбрије, који број чланова обласног одбора фиксира на осам, у статутима области утврђује само или минималан или максималан број чланова овог органа. Чланови обласног одбора старешине су или заменици старешина обласних управних ресора. Бирају се на исто време на које је изабрано и обласно веће — на пет година. Обласни одбор има право законодавне иницијативе код обласног већа. Обласно веће не може делегирати своја законодавна овлашћења обласном одбору, нити одбор може доносити акте који имају снагу обласног закона. Председник обласног одбора је шеф обласне егzekутиве и представља област споља и унутра. Он није само председник једног колективног обласног органа него је и посебан обласни орган, који има самостална овлашћења за чије вршење није надлежан колективни орган коме председава. Бира га из реда својих чланова обласно веће, тајним гласањем, исто тако на време од пет година. Председник проглашава обласне законе и уредбе, стара се о вршењу управних послова делегираних с државе на област, повинује се упутствима централне владе (он тако у својој личности кумулира две различите функције: шефа области и владиног службеника) ⁽⁵⁸⁾. Области немају судску аутономију (такву аутономију уживала је једино Сицилија до одлуке Уставног суда од 1970) ⁽⁵⁹⁾. Поред ових органа о којима је до сада било речи, а који су непосредно одређени Уставом, статуту области предвиђају и неке друге органе, особито везане за унутрашњу организацију обласног већа. Што се тиче односа између обласних органа власти међусобно, они су постављени према моделу националног система власти, који припада типу рационализованог парламентаризма. Статуту области Пијемонт, Лигурије и Молизе усвајају систем гласања о пове-

(58) P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, p. 650.

(59) V. Ottaviano, *op. cit.*, p. 33.

рењу обласном одбору. Бискарети ди Рүфиа (Biscaretti di Ruffia) примећује да је у обласним статутима дошла до изражаја тенденција спровођења скупштинског система власти, према којој је обласни одбор чисти извршни орган (агент) обласног већа⁽⁶⁰⁾.

Схема организације власти у области утврђена у Уставу конкретизује се статутом области, који доноси обласно веће апсолутном већином (већином гласова својих чланова), а потврђује га закон државе (чл. 123, ст. 2), дакле парламент државе и то обичним законом, а не као када су у питању области с посебним положајем уставним законом. То је уједно и најважнија разлика између два типа аутономије у Италији. Парламент при том није овлашћен да уноси било какве измене у текст статута који је усвојило обласно веће, нити да избацује поједине његове одредбе. Он или потврђује текст статута у целини, онакав какав је, или га враћа обласном већу на поновно разматрање. Наиме, председник обласног већа доставља копију статута области који је веће усвојило председнику Министарског савета, који је дужан да је достави парламенту у року од 15 дана. Парламент може статут потврдити, али му може и ускратити потврду и вратити га обласном већу на поновно разматрање, али само у случају да сматра да исти није у сагласности с Уставом и законима Републике или да садржи одредбе које су у супротности с националним интересима или с интересима других области. Обласно веће тада је обавезно да у року од 120 дана од пријема таквог саопштења усвоји нов статут. Исти поступак важи и за измену статута области. Статути уређују статутарну материју „у сагласности с Уставом и законима Републике“ (чл. 123, ст. 1. Устава). Та материја обухвата следећа три питања: 1) унутрашњу организацију области; 2) вршење права иницијативе и референдума у вези с доношењем и усвајањем закона и уредаба области; 3) објављивање закона и уредаба области. Према доминирајућем мишљењу у италијанској правној науци, иако се потврђују од стране парламента државе, статути остају акти области, пошто им потврда од стране државног парламента даје само правну ефикасност, а да се они при том не претварају у комплексне акте, које доносе област и држава заједно, нити у законе државе, које доноси само држава⁽⁶¹⁾. Међутим, у праву је Бирдо (Burdeau) када закључује да области, и оне с посебним положајем, ипак нису господари свог статута. Оне не врше истинску уставотворну власт, нити имају право самоорганизовања које је суштинско својство федералне јединице⁽⁶²⁾. Будући да се статут области с посебним положајем доноси по поступку предвиђеном за промену устава, њиме се могу изменити уставне одредбе о аутономним правима и аутономним органима области с посебним положајем, област може на основу свог уставног права, које јој допушта да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности аката државе са законском снагом, одн. за решавање сукоба надлежности с државом, покренути поступак пред Уставним судом за оцену уставности таквог акта државе.

У области постоји орган државе, одн. централне владе, типа владиног повереника (комесара), који „управља административним функцијама које врши држава и усклађује их с оним које врши област“ (чл. 124.

(60) P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 648.

(61) P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 644.

(62) G. Burdeau, *op. cit.*, p. 414.

Устава) и који, када то национални интерес захтева, координира рад обласних органа. Њега именује председник Републике, на предлог председника обласног већа, а по претходној одлуци Министарског савета у сагласности с министром унутрашњих послова. Владин комесар (*Commissario del Governo*) је институција помоћу које се одржава веза између државе и области. Седиште владиног комесара је у главном граду области. Владин комесар у року од тридесет дана одобрава законе које је усвојило обласно веће (они се овом морају доставити у року од пет дана од дана усвајања у обласном већу), уколико се Влада државе томе не противи. У року од десет дана од давања одобрења или од истека горе поменутог рока председник обласног одбора проглашава обласне законе. После тог рока обласни закони објављују се у службеним новинама области и у року утврђеном Уставом (најраније петнаест дана од објављивања) ступају на снагу. Уколико се влада преко свог повереника у року од тридесет дана не успротиви закону усвојеном у обласном већу, закон се истеком тог рока шаље на проглашење председнику обласног одбора. Сви горе поменути рокови могу се скратити уколико обласно веће прогласи доношење одређеног закона хитним, а Влада Републике да на то свој пристанак. Ако пак влада сматра да закон изгласан у обласном већу прекорачује надлежности области или да је у супротности с националним интересима или с интересима других области, она ће у року утврђеном за давање одобрења вратити тај закон обласном већу. Веће такав закон мора поново разматрати и ако га поново изгласа апсолутном већином гласова својих чланова председник обласног одбора ће га прогласити уколико Влада није у року од петнаест дана од дана достављања тог закона покренула питање његове законитости (*questione di legittimità*) пред Уставним судом или сагласности с националним интересима, одн. интересима других области (*questione di merito* — питање о самој ствари), пред парламентом (до овог случаја до данас није дошло ниједном). У случају сумње да ли спор о ваљаности обласног закона изнети на решавање пред Уставни суд или пред домовне парламента, Уставни суд одлучује ко је надлежан за решавање спора о ваљаности обласног закона.

Влада државе има јака овлашћења у вршењу надзора над радом покрајинских органа, пре свега над обласним већем (описани чл. 137, ст. 3. и 4. Устава). Но, највеће овлашћење у надзору државе над радом обласних органа има председник Републике, који под Уставом одређеним условима (чл. 126) може декретом распустити обласно веће. На тај начин, у Италији није само ограничена законодавна аутономија области него су и егзистенција, а тиме и аутономан статус обласног већа, доведени у питање. Тако се ово веће може распустити из следећих разлога: ако доноси акте супротне уставу или врши тешке повреде закона, ако на захтев Владе не смени обласни одбор или његовог председника који су исто тако извршили акте супротне уставу или тешке повреде закона, ако због оставки или немогућности да обезбеди кворум није у стању да функциониса и ако за распуштање постоје озбиљни разлози националне безбедности. Обласно веће се у тим случајевима распушта на основу образложеног декрета председника Републике, а по претходно саслушањем мишљењу Комисије посланика и сенатора (Парламентарне комисије). Истим тим декретом именује се комисија од три грађанина који испу-

њавају услове пасивног бирачког права за избор у обласно веће, са задатком да у року од три месеца распише изборе за обласно веће, да врши послове текуће администрације и предузима неодложне акте из надлежности већа, које је дужна да поднесе на потврду новом обласном већу чим ово буде било у могућности да се састане.

Акти обласне управе подлежу оцени законитости, коју у децентрализованом облику врши „државни орган на начин и у границама утврђеним законом Републике“ (чл. 125, ст. 1. Устава). Законом о установљењу и раду обласних органа од 1953. тај „државни орган“ назива се Комисија за контролу обласне управе, са седиштем у главном граду области, чије чланове именује председник Републике на предлог владе државе, одн. министра унутрашњих послова, а којој председава владин комесар. Тиме је вршење како законодавних тако и управних овлашћења области доследно подвргнуто надзору органа државе.

Као што се види, области и с једним и с другим положајем немају уставотворну власт, нити право самоорганизовања, нити могу као такве учествовати у раду државних органа, пре свега законодавном. Додуше, Устав садржи одредбу (чл. 57) према којој Сенат (други дом италијанског парламента) мора да буде изабран „на обласној основи“. Уз то свака област предлаже у парламент по три своја представника ради учешћа у избору, на заједничкој седници оба дома Председника Републике (чл. 83. Устава). Област као таква носилац је законодавне иницијативе и иницијативе за расписивање аброгаторног (*post legem*) референдума (чл. 75. Устава), као и уставног референдума (чл. 138. Устава). Најзад, представници области с посебним положајем учествују у раду Министарског савета са саветодавним гласом када се расправљају питања која се тичу одређене области (изузетно, када учествује, само представник Сицилије има право гласа).

Гарант обласне аутономије је најпре италијански Устав, који садржи основне норме о аутономном делокругу и аутономним органима области. Аутономију штити и Уставни суд Италије, пред којим области могу покретати апстрактни и конкретни спор о уставности закона државе, уколико сматрају да је тим законом повређена њихова аутономија (класични уставни спор). Уколико је пак таква повреда учињена актом управе (управним актом или нормативним актом управе), област може пред Уставним судом покретати поступак за расправљање сукоба надлежности.

Из свег реченог може се закључити да је политичко-територијална аутономија у Италији најближа теоријском моделу територијалне аутономије, готово да се може узети за прототип теоријскоправног модела аутономије. Како је цела територија Италије прекривена мрежом јединица политичко-територијалне аутономије — областима (регионима), то су поједини италијански правни аутори склони да тврде да Италија по облику свог државног уређења припада типу „регионалне државе“, која

је *tertium genus* у поређењу с два традиционална модела државног уређења — унитарном и федералном државом⁽⁶³⁾.

Четири од пет области с посебним положајем почеле су стварно да функционишу у току 1948. (Сицилија је чак донела свој статут средином 1946, пре Устава Италије), док је пета, Фурланија-Јулијска Венеција, због отворених граничних питања и неких међународноправних проблема, образована тек 1964, на основу статута који је парламент државе, као што је Уставом прописано, донео Уставним законом јануара 1963. Остваривање уставних одредаба о областима с обичним аутономним положајем формалноправно је отпочело доношењем Закона о установљењу и деловању обласних органа од 1953. (*Gazzetta Ufficiale*, N 52/1953, 3 marzo), а настављено деценију и по касније доношењем Закона о избору обласних органа (*Legge elettorale*) од 1968. (*Gazzetta Ufficiale*, N 61/1968, 6 marzo), који се сматра прекретницом у реализацији уставних одредаба о обичној аутономији, Закона о финансирању (*Legge finanziaria*) области од 1970. (*Gazzetta Ufficiale*, N 127/1970, 22 maggio) и тзв. Закона Пјераћини-Сињорело (*Legge Pieraccini-Signorello*) од 1970. (*Gazzetta Ufficiale*, N 3/1971, 8 gennaio), којим је измењен поменути Закон од 1953. у правцу проширења обласне аутономије. Тек су потом, 7. и 8. јула 1970. (у изборима је узело учешће 92,4% бирача, много већи проценат него у изборима за државни парламент) изабрана обласна већа у 15 области с обичном аутономијом, чиме је, фактички (у литератури се наводи да се ова оснивачка фаза, обухватајући доношење пратећих аката, протекла на још седам година и да је овај облик аутономије у потпуности остварен тек 1977, дакле 30 година после доношења Устава)⁽⁶⁴⁾, коначно и тај облик аутономије почео да функционише. Све дотле, готово пуне 23 године, овај облик аутономије у Италији био је мртво слово на папиру.

6. Овај, углавном сумаран преглед стања политичко-територијалне аутономије у Европи, омогућује нам да на основу упоређивања изложених система изведемо следеће синтетичке закључке:

Прво, одступања од теоријског „модела“ политичко-територијалне аутономије су очигледна, премда је једно његово минимално „језгро“ у свим горе описаним системима државног уређења ипак сачувано. Ова одступања иду при том у два правца: једанпут, на више, у смислу давања аутономним јединицама веће аутономије, која се готово изједначује са степеном децентрализације федералне јединице у федерацији, чак га у појединим обележјима и превазилази (пример аутономне републике у СССР), други пут на ниже, у смислу смањивања степена аутономије готово на степен децентрализације јединице локалне самоуправе (пример Азорских острва и Мадере у Португалији). Чини се да је у теоријском смислу политичко-територијална аутономија најчистије постављена у Италији у облику области с обичним положајем.

(63) F. Cuocolo, *Les regions en Italie*, реферат за округли сто *Le federalisme et le regionalisme dans le monde contemporain*, одржан у Београду 24—27. маја 1979, стр. 36. Веома је одлучан у супротном мишљењу Бирло, када каже да италијанска аутономија доказује како „између федералне државе и децентрализоване унитарне државе нема места за трећу формулу, која би била регионална држава или политички регионализам. Проблем региона може бити исполитизован, али регион није политички ентитет.“ G. Burdeau, *op. cit.*, p. 416—417.

(64) G. A. Vasiljeva, *Pravovoe položenie oblastej s obyčnym statutom v Italijanskoj Respublike*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 5/1953, стр. 123.

Друго, политичко-територијална аутономија јавља се у различитим друштвено-историјским системима. Разлоге њеног институционасања можемо груписати у четири основна: 1) етничко-језички; 2) географско-територијални; 3) економски; 4) културно-историјски. Уочљиве су историјски и друштвено-политички две различите ситуације у којима се рађа и постоји политичко-територијална аутономија. Једанпут, под унутрашњим или спољним притиском, ради решења неке тренутне ситуације, одн. без искрене жеље да аутономија ухвати корене. Други пут, као последица „реалне друштвене конституције“, која је плуралистичка и претпоставља аутономију, што се изражава у принципијелном и складном облику државног уређења земље, које омогућује посебностима у јединственој држави да се политички и друштвено изразе као такве.

Треће, нема политичко-територијалне аутономије као облика политичке децентрализације без аутономног вршења законодавне функције од стране органа територијалних аутономних јединица. У супротном реч је само о културној аутономији на одређеној државној територији. То је демаркациона линија између појмова локалне самоуправе и политичко-територијалне аутономије. При том закон аутономије увек има слабију правну снагу од закона државе, одн. федералне јединице у оквиру којих постоји аутономија.

Четврто, аутономни делокруг остварују органи који су аутономни од централних државних органа. Систем власти у аутономним јединицама по правилу је заснован на истом начелном моделу на коме и систем централне државне власти. У земљама с капиталистичким друштвеним уређењем то је по правилу парламентаризам, премда, у односу на централну власт, много више померен ка скупштинском систему власти, а у земљама са социјалистичким друштвеним уређењем то је по правилу скупштински систем власти. Свуда је носилац законодавне власти представничко тело, а извршне посебни органи које то тело бира, у већини земаља с територијалном аутономијом из реда својих чланова. У многим земљама (у Италији, у Шпанији, на Аландским острвима у Финској, на Фарским острвима у Данској и сл.) индивидуализује се као посебни орган председник аутономног органа извршне власти. Посебну врсту аутономних органа чине и органи управе. По правилу, ова органска аутономност не обухвата судове (изузетак је Северна Ирска и поједини облици територијалне аутономије у СССР, аутономне заједнице у Шпанији, које у оквиру јединствене судске организације имају своје високе судове правде, као и Сицилија у Италији до 1970), јер је судска функција ван оквира аутономног делокруга.

Пето, појам политичко-територијалне аутономије, у земљама у којима постоје одговарајући друштвени основи, апсорбује у себи језичку и културну аутономију (Аландска острва, Фарска острва, аутономне јединице у СССР, аутономне заједнице у Шпанији).

Шесто, нема политичко-територијалне аутономије без реалне материјалне основе, која се састоји од финансијске аутономије аутономних јединица, а која је у већини земаља ограничена.

Седмо, осим у СССР и донекле Шпанији (и сасвим симболично у Данској), нигде аутономне јединице као такве не учествују у раду централних органа државе (унитарне државе или федералне јединице),

оне не могу као такве учествовати у формирању државне воље. То је због тога што аутономне јединице нису федералне јединице, а то је, опет, демаркациона линија која дели појам аутономне јединице од појма федералне јединице. Још се мање може очекивати да се за одлуке које доносе централни државни органи тражи сагласност органа аутономних јединица, јер је то, као што је познато, обележје конфедерације, која није никакав посебан државни субјект, него договор суверених јединки чија једногласна воља доводи до одлуке „конфедералног“ органа. Овде је изузетак Аландских острва случај који потврђује правило, јер је о њиховом аутономном статусу одлучио један међународни форум (Друштво народа), па се закон националне државе (Финске) о аутономији острва може мењати само ако се с тим сагласи аутономна покрајинска скупштина.

Осмо, јединице политичко-територијалне аутономије, будући да се у њима остварује аутономија у оквиру шире целине — државе или федералне јединице — налазе се под надзором те целине (њених органа). Тај надзор остварују различити државни органи, на различите начине и с различитим овлашћењима. Та се овлашћења свде на одговарајуће санкције према аутономној јединици — према органима и према актима аутономије. Две најстроже такве санкције су: распуштање аутономних органа (најчешће представничког тела) и стављање ван снаге (ништење или укидање) закона аутономије. Надзор може ићи дотле да поред аутономних органа у јединицама територијалне аутономије постоје и посебни органи централне власти (владин комесар у Италији, гувернер у Финској, владин комесар на Фарским острвима у Данској, Министар Републике у Португалији, делегат владе у Шпанији).

Девето, осим у Италији и Шпанији (случај Белгије је нешто посебно, пошто у овој земљи не постоји чиста политичко-територијална аутономија), аутономне јединице су свуда унеле „асиметрију“ у државно уређење односне земље. Само је у Италији и Шпанији цела државна територија прекривена аутономним јединицама, па су то у правом смислу „државе аутономија“, док је у осталим европским земљама само део државне територије, одн. становништва те територије, обухваћен политичко-територијалном аутономијом. Како то становништво већ учествује у раду централних државних органа, то је оно поновним учешћем у раду својих аутономних органа добило више политичких права у односу на становништво које живи на територији која није конституирана као аутономна јединица. Тиме је отворено питање једнакости грађана у државама с оваквим асиметричним државним уређењем.

Десето, политичко-територијална аутономија је у суштини компромисни облик државног уређења. Аутономија је уведена у државама у којима, с једне стране, посебни територијални колективитети нису били толико јаки да извојују статус федералне јединице, али су били довољно јаки да се изборе за политичко-територијалну аутономију и у којима је, с друге стране, централна државна власт, у интересу очувања свог јединства и јединства државног подручја била присиљена да једном свом делу „подари“ законодавну аутономију, а да њено вршење подведе под свој надзор. Територијална аутономија је за своје субјекте, аутономне јединице, субјективно, у клици федерација, предфедерално државно уређење. За централну државу, пак, она је средство очувања унитарног

државног уређења, недељивости и јединства унитарне државе. У државама с таквим обликом државног уређења ни један од његова два субјекта није задовољан оним колико је добио, одн. због оног чега се лишио: аутономне јединице сматрају да нису добиле довољно аутономије, централна држава сматра да се лишила знатних овлашћења. Вероватно је такав, у основи компромисан карактер овог облика државног уређења, разлог што територијална аутономија није у науци била предмет студиознијег истраживања. Али, тиме се не може порећи једна истина — да је територијална аутономија у етничко-језички, културно, економски, историјски и сл. плуралистичким и хетерогеним државама значајан „вентил сигурности“, кроз који се стишавају напетости и сукоби, које за собом повлачи њихово мање или веће игнорисање у унитарној држави.

*dr Ratko Marković,
Professor, Faculty of Law, Kragujevac*

SUMMARY

POLITICO-TERRITORIAL AUTONOMY IN EUROPE

European countries in which territorial autonomy exists can be classified in several groups. The first would consist of the ones in which this form of territorial decentralization, practically ceased to exist, either because it was surpassed by higher forms (the federalism in Czechoslovakia), or because of attempts to terminate or suspend them, inaugurating strong unitary order (Roumania) to which territorial autonomy presented a threat (North Ireland in the United Kingdom). Today (except in the case of North Ireland), these forms of territorial autonomy are only of comparative interest. The second group consists of countries in which territorial autonomy does not carry political significance and where they are established as so-called *limitrof* areas (as is the case of the autonomy in Finland, Portugal and Denmark). The third consists of only two countries, Spain and Belgium, in which territorial autonomy primarily represents the complexity of national societies, as well as a form of anticipated federal establishment. Finally, the fourth group consists of two countries in which territorial autonomy represents a prototype of this form of territorial decentralization in the present dominating social systems (socialist and capitalist) — the Soviet Union and Italy.

On the basis of these parallel non-comparative analysis of European systems of territorial autonomy, the author comes to ten comparative synthetical conclusions regarding the forms of decentralization. Even though territorial autonomy is regarded as a compromise form of state order, the author is of the opinion that in states of pluralist nature and heterogen social composition it represents a specific "security system" through which tensions and conflicts resulting from ignoring social (ethno-linguistic, cultural, economic, historical etc.) differences in a unitary state, are calmed.

dr Ratko Marković,
Professeur à la Faculté de droit de Kragujevac

RESUMÉ

L'AUTONOMIE POLITIQUE ET TERRITORIALE EN EUROPE

Les pays européens dans lesquels existent l'autonomie territoriale peuvent être classifiés dans quelques groupes. La première, qui comprend les pays où ce type de décentralisation territoriale est pratiquement cessé d'exister, puisqu'il est dépassé par une forme plus haute (le fédéralisme en Tchécoslovaquie), ou puisqu'on a essayé de le supprimer, c'est à dire de le suspendre, en introduisant le régime unitaire plus solide (Roumanie), ou les pays qui ont estimé que l'autonomie territoriale représente le danger (Irlande du Nord dans le Royaume-Uni). Aujourd'hui ces types (en exception l'Irlande du Nord) d'autonomie territoriale provoquent seulement l'intérêt comparatif. La deuxième groupe comprend les pays dans lesquels l'autonomie territoriale n'a pas une importance politique et elle est constitué dans les régions limitrophes (comme l'autonomie en Finlande, Portugal et Danemark). La troisième groupe, représentée par l'Espagne et la Belgique, dans lesquels l'autonomie territoriale est l'expression de la complexité nationale de ces pays et la forme du régime d'état avant-fédéral. Le cas d'autonomie en Belgique est spécifique, puisqu'il n'a pas tous les caractéristiques d'une vraie autonomie territoriale. La quatrième groupe, enfin, est consisté des deux pays qui possèdent l'autonomie territoriale qui sont le prototype du décentralisation territoriale dans les deux systèmes dominants aujourd'hui (du socialisme et du capitalisme). Ce sont l'Union Soviétiques et l'Italie.

Comme le résultat de ces études parallèle non-comparatifs des systèmes européens d'autonomie territoriale l'auteur a tiré dix conclusions comparatives synthétiques sur ce type de décentralisation. Pourtant qu'il estime l'autonomie territoriale comme une forme du système d'état compromissaire, l'auteur pense qu'elle est une «soutape de sûreté» importante dans les pays avec une structure sociale pluraliste et hétérogène, qui diminue les tensions et les conflits qui peuvent être provoqués par ne faisant aucun cas des différences (ethniques, linguistiques, culturelles, économiques, historiques etc.) dans un pays unitaire.