

Из тих разлога је можда требало забележити и објавити и неке усмене интервенције као допринос свестранијем сагледавању делатности ове изузетне личности наше историје. Не због протје Матеје, већ због нас самих, јер нас нова сазнања о њему духовно обогаћују. Нема сумње да ће овај вредан зборник радова корисно послужити широј не само научној јавности, како нашој тако и страниј. Томе ће помоћи резимеи на страним језицима, највише на француском. Штега што у њима има много грешака које сви читаоци неће приметити само као „штампарске“. То одудара од ове, иначе, одлично опремљене и занимљиве књиге.

Мирослав Милојевић

Проф. др Јован Борђевић, проф. др Славољуб Поновић, проф. др Димитрије Кулић, ФЕДЕРАЛИЗАМ И РЕГИОНАЛИЗАМ, Београд, „Савремена администрација“, 1987. стр. 279

Заострени друштвени конфликти могу двоструко да утичу на теоријско разматрање и истраживање: позитивно, у правцу подстицаја за тражење решења проблема, или негативно, у правцу одустајања од истраживања појава. Ова друга, негативна „могућност“ је сасвим сигуран показатељ да је друштво дошло до таквих противречности у којима нема више простора за рационално политичко деловање и организовање, већ остаје насиље и насилно решавање проблема. Југословенско друштво карактеришу заострена економска криза, сиромашење друштва и висока незапосленост, и у току тих негативних појава друштво са определило за промене највиших правних аката — Устава СФРЈ из 1974. и Устава република и покрајина, као једно од средстава за решавање ових противречности. Тај напор није мали, јер процедура усаглашавања ставова републичких и покрајинских скупштина, и у свим даљим фазама, захтева време и стрпљење који можда неће бити адекватни резултатима у смислу побољшања постојећих проблема. Највеће тешкоће изражене су у питањима односа између република и аутономних покрајина. Изгледа да су те тешкоће дошле до таквог ступња на којем се квантитет (таксативно набрајање сукоба суверенитета) претвара у квалитет, у негативном смислу блокирања решавања друштвених проблема. Студије троице истакнутих правника, стручњака из области уставног права и судске праксе, објављена је у моменту живих расправа о проблемима федерализма у Југославији. Ова студија показује генезу садашњих односа између федерације и федералних јединица, указује на непоштовање друштвених договора и позитивних прописа и на злоупотребе од стране државних органа, као и на практична искуства других федералних држава која би требало поштовати, ако не због опортунитета, оно бар због економичности времена и финансија, о којем мала држава мора да води рачуна више него велике државе. Из правних аката других федерација може се одмах извући основни глобални закључак: Југославија је изузетак и одступа од опште тенденције јачања ингенерација савезне државе у односу на федералне јединице. То одступање има далекосежне последице — правне, економске, политичке, културне. Федерализам као облик државног уређења старији је од капитализма и социјализма, а основна карактеристика је асиметричност. На ову карактеристику често се заборављало у југословенској политичкој пракси, а неки пут и у теоријским радовима. Та карактеристика имплицитно да апсолутне правичности нема, да су одређене начелне разлике у решењима односа између федералних јединица не само легитимне, већ практично неизбежне, и да потребно јединство, ефикасност у одлучивању морају да се заснивају и на суштинскијим политичким вредностима и заједничким циљевима, а не само на формалним консензусима. Проблеми у пракси федерализма настају управо када овакви политички циљеви престају да постоје, или у пракси бивају изиграни.

Свака модерна држава има право и могућност да ту праксу обогати на свој специфичан начин, али друштвено експериментисање има своју цену, у коју треба урачунати и могући застој у развоју.

Аутори студије *Федерализам и регионализам* обрадили су неколико основних и сада актуелних питања за праксу федерализма и регионализма (односе између централних и децентрализованих органа власти). 1. историјска прва концепција федерализма у пракси социјализма и њене трансформације (глава 1 „Правни положај аутономије у СССР“ стр. 23—55), 2. теоријско наслеђе марксизма о федерализму (глава 2 „Неки проблеми федерализма стр. 56—81), 3. федерализам у југословенској пракси (глава 3. „Историјски развој југословенске федерације“ стр. 82—130, глава 4. „Карактеристике, југословенског федерализма према Уставу СФРЈ од 1974. године“ стр. 131—155, глава 5. „Односи савезних органа и органа федералних јединица у извршној сфери“ стр. 156—189, глава 6. „Концепт република и покрајина по Уставу СФРЈ стр. 190—204, глава 7. „Правни положај аутономних покрајина према одредбама Устава СР Србије од 1974. године“, стр. 205—253. Проблеми нарасли у пракси у периоду после доношења и ступања на снагу важећег Устава СФРЈ, а односе се на положај СР Србије као аутономне јединице са посебним правним односима према покрајинама, обрађени су у посебној глави (глава 8 стр. 254—257). На крају студије налазе се неки закључци стр. 257—266 и обимна литература о односу аутономије и федерације (стр. 267—279).

Од ступања на снагу највишег правног акта СФРЈ прошло је пуних 13 година, што је на садашњем степену технолошких и социјалних промена у свету, релативно дуг период. Функционисање политичког система постављеног овим Уставом, а даље разрађеног системским законима показало је прве недостатке крајем 70-тих година, а најсложенији проблем представљају сепаратистички захтеви иреденте у САП Косово. Негативни учинак економске кризе на политички систем не треба посебно доказивати, јер терет сложеног функционисања југословенског федерализма сноси ослабљена привреда са битно смањеном акумулацијом. Циљ аутора студије био је да у систематизованом облику презентују теоријске ставове марксизма о федерализму, као и досадашње резултате у пракси федеративног система у социјализму. Примена правно-егзегетичког метода је најпримењивија предмету истраживања, а теоријске концепције на које се позивају интерпретиране су на коректан начин. Ова студија је настала као резултат суочавања са негативном страном стварности која је дуго била ублажавана и у средствима јавног информисања, и од стране надлежних органа власти. О неким аспектима односа међу федералним јединицама посебно о аутономији и њеној даљој функцији (јачање или слабење) објављено је веома мало радова последњих година, и то углавном чланака. Напор тројице искусних правника свакако представља аргумент у корист њихове научне савести, јер указује и на глобалне проблеме регионализма у свету. Иако основни економски и политички проблеми максимално ангажују правнике, како практичаре тако и теоретичаре, проблеми са којима се суочава југословенски федерализам нису само производ специфичних чинилаца у овом друштву, већ и део глобалних проблема у савременом свету. Ти проблеми су двојаки: *са једне стране*, старе дилеме изражене још у радовима Х. Ласкија о федерализму као скупом, релативно спором начину решавања узајамних односа између централне власти и децентрализованих јединица, као и нови економски и социјални процеси које су условиле економска криза и рецесија. Раскид историјског савеза радничке класе са средњим слојевима у развијеним капиталистичким земљама, уз идејну и организациону кризу свих левичарских политичких снага, ојачали су политички утицај и улогу конзервативних снага. Политички неоконзервативизам милитантно намеће своју идеологију и потискује све демократске, аутономистичке и либералне захтеве и традиције из сфере политичке власти и политичког утицаја на маргине друштва. Овај процес се негативно одражава и на положај и перспективу развоја федерације у свету. Ауторитарност неоконзервативних идеоло-

гија посебно је наглашена у негирању остваривања интереса појединих делова (регионалних јединица, етничких и расних мањина) у односу на целину друштва, у име јачања кохезије и економског развоја. Ова идеологија није непозната у новијој историји, али у периоду криза увек налази политичке следбенике у готово свим слојевима друштва. Истовремено, младе генерације притиснуте незапосленošћу, не успевају да изграде солидније политичко искуство и самосталније ставове, те нису у стању да проблеме сагледају на глобалном, светском нивоу. *Са друге стране*, развијена буржоаска друштва дошла су до границе развоја на којој се постављају веома озбиљна, суштинска питања која ће бити одлучујућа и за развој света у целини у току следећих деценија, а то је однос технолошког развоја и политичке сфере. При том нису у питању само релације привреда — политички центри моћи, већ се поставља питање да ли остваривати развој по сваку цену, или се одредити за нижи интензитет развоја, али уз очување политичких и људских права и слобода које су не само тековина буржоаске демократије, већ и историјских облика демократије насталим у грчком полису. Ако развој прети да уништи приватност, индивидуу, право на разлике у мишљењу и понашању грађана, онда се ради о веома темељним питањима која не може да избегне ни југословенско друштво, упркос декларисаним демократским одређењима, а ни економска и политичка криза не могу а да не смањују могућности за остваривање права и слобода појединаца и друштвених група. Те друштвене чињенице исказане су у студији често само посредно, те их зато истичемо и наглашавамо као саставни део једног ширег промишљања о проблемима федерализма и регионализма у Југославији данас.

Ако се анализирају искуства и богата пракса федерализма у свету, укључујући и уставне судство, уочава се да у разним фазама развоја долази до тешкоћа у усклађивању односа, да постоје опорови у схватању ширине аутономије. Опште економске и политичке тешкоће (економска криза, рат) могу да утичу подстицајно или отежавајуће на решавање ових питања. Југословенски федерализам заснован је вољом и хтењем народа који чине ову заједницу и данас, али се не могу игнорисати наслеђене разлике у културним и политичким традицијама. Све те разлике са разлогом треба сматрати квалитетом који је уграђен у федерализам, али тиме јачају и обавезе република и аутономних покрајина да своје специфичности усагласе са заједничким пословима и обавезама. Као што је познато, ни у економској ни у правној сфери тај приоритет није поштован, и односи који постоје између федерације и република, са једне стране, и између СР Србије и аутономних покрајина су производ дугорочног понашања великог броја правних субјеката. Спорна питања у функционисању федерације и федералних јединица нарочито су била заоштрена у економској сфери. Остала спорна питања из сфере разграничења надлежности републичких и покрајинских органа управе и правосуђа су само резултат понашања свих политичких субјеката, посебно друштвено-политичких заједница у Југославији. Суштина неусаглашених односа налази се у политизирању економских и правних питања која нису решавана економским средствима. Укупни резултат таквог понашања је неефикасност система и блокада решавања редовних и управно-организационих послова који су неопходни за функционисање државних органа и друштва у целини. Аутори тактивно набрајају спорна питања у односима између републике и аутономних покрајина: Председништво СР Србије, Извршно веће скупштине, Уставни суд СР Србије, Врховни суд СР Србије, републичко јавно тужилаштво. Суштина ових спорних питања је у сукобу интереса, јер се као прави заступници интереса радничке класе јављају републичке и покрајинске бирократске структуре. Тиме се позитивни вид регионализма, у смислу потврде и развијања аутономних права локалних заједница изиштрава и претвара у локални партикуларизам, у негативни вид регионализма са свим негативним последицама: економско затварање и нелојална конкуренција домаћих произвођача на страном тржишту, политички волунтаризам, спречавање покретљивости радне снаге. Заоштрени проблеми у односима СР Србије и аутономних покрајина део

су аутаркичних тенденција у југословенској федеративној пракси, а карактеристичан пример је сукоб тумачења надлежности републике и покрајине у усвајању и спровођењу друштвеног плана развоја СР Србије. Спорно је тумачење чл. 300. и 301. Устава СР Србије из 1974. године. Поставља се питање како утврдити постојање *надлежности* и разграничити са *претпостављеним надлежностима*. Обе последње надлежности познаје пракса федерализма у свету. Сва правна начела и интенције законодавца у развоју политичког система била су усмерена као подруштвљавању функција државе и преношењу на асоцијације произвођача, а не ка јачању државности регионалних јединица. У савременој пракси федерализма јачају ингеренције савезне државе, па и у поређењу са савременом праксом овај процес у југословенском федерализму је анахрон и представља назадовање у односу на искуства савременог федерализма. Непоштовање одредаба Устава СФРЈ и СР Србије о подели надлежности представља не само кршење правних прописа, већ и основа политичког система Југославије. Карактеристично је да су се и надлежни органи и скупштина АП Косово супротставили управо друштвеном плану, јер ако су питања отворена и нерешена у сфери дугорочног регулисања економских услова у којима живи и ради становништво републике и покрајине, онда су друштвени односи веома озбиљно поремећени између републике и аутономне јединице. Начелно, процедура усвајања и спровођења друштвених планова је довољно нормативно разрађена те не би требало да буде спорна ни за политичка тела (делегације у скупштинама) ни за органе управе задужене за спровођење друштвених планова развоја. У студији се подсећа на чињенице да су у вези с оба протекла плана друштвеног развоја, 1976—1980. и 1981—1985. постојала спорна питања. „Представници покрајина оу сматрали да за доношење јединственог друштвеног плана за територију Републике нема основа у члану 300. Устава СР Србије јер нису наведена питања припремања и доношења Друштвеног плана Републике. При томе су оспоравали и члан 305. Устава Србије, који предвиђа да Република има друштвени план и да се њиме утврђују заједничка економска политика и смернице и оквири за доношење мера економске политике (...) Републички органи сматрају да се закон о Друштвеном плану Републике у делу којим се уређује поступак и друга питања припремања и утврђивања заједничке економске политике, не може доносити на основу чл. 301. Устава Србије, јер важење закона донетих на основу тог члана Устава може увек престати на одређеној територији када одговарајућа скупштина одлучи (...) При томе, републички органи оу сматрали да не треба узети чл. 305. Устава СР Србије као основ за њихову јединствену примену. (...) У Закону о друштвеном плану републике требало би да се предвиди да се економска политика од заједничког интереса утврђује Друштвеним планом Републике, а на основу договора о основама друштвеног плана Републике које закључују Скупштина СР Србије, Скупштина САП Војводине и САП Косова, Привредна комора Србије, Привредна комора Војводине и Привредна комора Косова, као и друге самоуправне организације и заједнице када тим договором преузимају одговарајућа права, обавезе и задатке. Као заједничка економска политика требало би Друштвеним планом Републике да се утврђује само она економска политика, која је прихваћена и утврђена у договорима које закључују Скупштина СР Србије, скупштина покрајина и други учесници. Против оваквог гледишта изјашњавали су се представници покрајинских органа и њихово гледиште се састојало углавном у следећем: социјалистичке аутономне покрајине суверено одлучују о свом економском развоју, а о доходу који се у њима остварује одлучују радничке организације удруженог рада, као и у целој Југославији (стр. 220—221). Овај дужи извод дат је ради указивања на сложеност и тежину проблема везаних за спровођење друштвених планова. Ако се по овом основном документу не постигне сагласност, онда је редовна и законита појава да се сва остала питања на релацији република-покрајина решавају нагађањима, одговлачењем процедуре и низом других формалистичких поступака који су у дубокој супротности са интересима радничке класе, демократског политичког живота, па и минимума правне сигурности гра-

бана. Доиста, ако се пажљиво размотре сва спорна питања која нису ни данас разрешена у пракси односа републике и покрајине, онда се, заиста, отварају следећа питања: 1. у чијем интересу се отварају спорна питања између СР Србије и САП Косово, односно САП Војводине, 2. како успоставити минимални ниво правне и економске сигурности, 3. каква је перспектива југословенског федерализма.

Аутори студије су учинили напор да прецизно утврде сва спорна питања у сфери узајамних односа у југословенској федерацији, а посебно између СР Србије и покрајина. Из ове студије виде се проблеми, али се недовољно јасно назире политичке снаге које те проблеме могу да реше. Теоријска мисао о федерализму је корисна у смислу поштовања изворних принципа марксизма, и оправдано је позивање аутора на те изворне ставове. Искуство других федеративних држава, посебно у решавању спорних питања, веома је корисно и може да буде инструктивно и да уштеди путања и губитак времена и енергије целог друштва, може да буде помоћ у решавању тешкоћа југословенског федерализма. Позивање на мање или више оправдане узроке несугласица, па и на историјску истрошеност неких идеја, на замор и губитак колективне воље, још више ће отезати ионако тешке проблеме југословенског федерализма. Аргументи у корист јачања јединства, и путем јачања улоге савезне државе, нису само политичке и историјске нарави, већ рационални аргумент стварања великих економско-технолошких система, које намеће савремена технолошка револуција. озбиљни захвати неопходни југословенској привреди не могу се остварити без усклађеног деловања друштвено-политичких заједница. Неспособност да се нађу политичка решења за политичке проблеме имаће тешке последице и у сфери привредног развоја. Зато и економски аргументи могу бити ефикасније средство од административне принуде. Таква решења имају и повољније политичке ефекте. Управо у време када је аутор приказа читао студију *Федерализам и регионализам*, средства јавног информисања објавила су вест да је досадашња аутономна област Квибек (Quebec) приступила канадској федерацији. То је пример о којем треба озбиљније да размишљају и правни теоретичари и практичари.

*

Студија *Федерализам и регионализам* представља озбиљну и темељну обраду овог односа, али се поставља питање у којој мери теоријска сазнања данас могу да буду од користи и стварног утицаја на текуће политичко одлучивање. Да би се постигла адекватна сарадња науке и политичке праксе, морала би оваква сазнања да буду друштвено вреднована, а да истовремено политички писци и истраживачи имају већи политички утицај и улогу. Међутим, у југословенској пракси то није случај, и добронамерне а стручно образложене примедбе nailазе на осуду политичких структура. То је реално стање односа теорије и праксе федерализма у Југославији 80-тих година, а из такве праксе законито настају лоше последице, јер друштво које је нетолерантно за стручну и научну критику креће се у правцу политичке ауторитарности, ка дугорочном политичком и цивилизацијском заостајању. Но, то је већ предмет који излази из оквира студије *Федерализам и регионализам*.

др Дубравка Стајић