

др Зоран Томић,
доцент Правног факултета у Београду

ПЕТ СТРАТЕГИЈСКИХ СОЛУЦИЈА УСТАВНОГ ПОЛОЖАЈА СР СРБИЈЕ

1. Вазда је актуелно питање шта је у једној држави уставно, а шта неуставно. Уопштен и помало таутолошки, али ипак у основи исправан одговор гласи: *уставно је оно што је записано у уставу*. Југословенска искуства, насупрот, показују да та једноставна и логична формула може да буде и погрешна: записано у уставу није увек и уставно, поготово ако је његова садржина, у појединим деловима непотпуна, нејасна и међусобно неусклађена, па и противречна. Изгледа, тако, да се наши устави не праве по мери времена, места и људи — већ према лепим (!) жељама. Јер, како другачије објаснити њихова честа, скоро редовна новелирања? Због тога би уистину уставне могле да буду само оне норме уставног текста које су издржале пробу живота, одолеле времену.

2. Ослањајући се на наведену мисао, изложио бих *пет могућих стратегијских солуција будућег уставног положаја СР Србије*, у контексту текуће републичке и савезне уставне реформе.

А) *Прва* се своди на *одржавање постојећег стања*, са чиме изједначавам и незнатне, симболичне промене. Према почетном општем уставном одређењу (члан 3. Устава СФРЈ, члан 1. Устава СР Србије), Србија је унитарна држава и равноправна чланица југословенске федерације. Међутим, ако се и површно анализирају меродавне уставне одредбе (посебно из републичког устава) доћи ће се до закључака да је Србија само номинално јединствена државна заједница, само номинално равноправна другим југословенским републикама — а да, истовремено, нема особине ни праве федерације, ни конфедерације. „Опкољена“ самосталним покрајинским државицама, Србија добија облик целине једино када је то у интересу покрајина, будући да се оне, зависно од сопствених потреба камелеонски наизменично преображавају од опредељујућих „елемената“ Србије, до засебних суверених конститутивних компоненти Југославије, неретко се супротстављајући Србији (својој матичној заједници) како унутар ње саме, тако и у контексту федералних односа. Произлази да је Србија вештачки уставни хибрид, компромисно конструисан, апсолутно неподобан и немоћан да обједињено функционише; она је „пасторче“ наше заједнице република и покрајина.

Иначе, у неким књигама надахнуто пише да је Југославија „несиметрична“ (1), односно „асиметрична федерација“ (2); да је посреди „комунитарни“ (3), „слободни друштвени“ (4), „кооперативни“ (5), „вишедимензионални“ (6) и „партиципациони федерализам“ (7). Најзад, с обзиром да

(1) Ј. Борђевић, *Уставно право*, Београд, 1975, стр. 656.

(2) Ј. Борђевић, *Политички систем*, Београд, 1977, стр. 518.

(3) Ј. Борђевић, *Уставно право*, стр. 323.

(4) *Ibid.*, стр. 419.

(5) *Ibid.*

(6) *Ibid.*, стр. 421.

(7) *Ibid.*, стр. 323.

је уставна позиција аутономних покрајина логички необјашњива, „пронађена“ је „спасоносна формула“ „двоспратног федерализма“ (8) — што је, наравно, још један југословенски концепт *sui generis*. Примећује се да у тој непоновљивој „федералној згради“ нису пројектоване чак ни помоћне (противпожарне) степенице!

Према реченом, може се предвидети да би постојеће уставно решење статуса тзв. СР Србије временом резултирало, због јачања неспутаних центрифугалних сила, дефинитивним територијалним одвајањем од те тобожње целине, одређених, већ сада пренаглашено осамостаљених делова („аутономних покрајина“).

Б) Друга потенцијална стратегијска солуција уставног положаја Србије састојала би се у њеној *потпуној федерализацији* (9), у оквиру југословенске федерације сивог конфедерализма (10). Ово подразумева да и безимено „међупокрајинско“ подручје Србије буде уставно уређено као посебна друштвено-политичка заједница, бар са онолико црта државности колико их, *de constitutione lata*, имају садашње „аутономне покрајине“. У Србији — замишљеној федерацији са три начелно равноправне федералне јединице, можда би се у почетку, привидно и заваравујуће, олакшали извесни правно-комуникацијски токови. Убрзо, као и у првој ситуацији, претпостављено устројство би се деформисало у правцу коначног декомпоновања Републике, преко евентуалне конфедералне заједнице, до завршног губљења свих веза између односних посебних државица и некадашње целине. Епилог је лако наслутити: неподношљиво просторно сужавање и дословно одумирање српске државе.

Ц) Трећа солуција: *установљавање државности Србије на целој територији Републике*, кроз уставно-правне механизме њеног обједињавања — уз сажимање самосталности покрајина на оптималну меру, меру класичних политичко-територијалних аутономија лишених састојака суверености. На истој линији је и Нацрт амандмана на Устав СР Србије. Ипак, нисам сигуран да би поменуто проширивање, умножавање и снажење јединствених функција целине Србије правно изједначило ову Републику са осталим југословенским федералним јединицама (без аутономних покрајина). Оно би, сматрам, довело једино до њихове приближне равноправности, и то *искључиво на интерном плану* (унутар сваке републике). То значи да би остао недирнут важећи принцип по коме покрајине, у рангу самосталних федералних јединица, непосредно граде југословенску федерацију, мимо државе (Србије) у чијем саставу (директно представљање аутономних покрајина у савезним органима, паралелно са целином Србије, као и другим републикама).

Д) Четврта солуција води рачуна и о „унутрашњој“ и о „спољној“ страни уставне позиције Србије. „Спољна“ државност сваке југословенске

(8) *Ibid.*, стр. 655.

(9) Б. Пушић (Социјалистичка аутономна покрајина — уставна концепција и пракса, у књизи „Друштвено-политичке заједнице у друштвено-политичком систему СФРЈ“, Крагујевац, 1985, стр. 117—131) квалификује данашњи уставни лик Србије „сложеном државном заједницом.“ „Уставна решења њеног Устава и устава покрајина, пракса на основу тих решења такође, показују да се ту ради о федерацији *sui generis* — ради се о федерацији заснованој на аутономији“ (стр. 127—128).

(10) Р. Стојановић такође (*Савремени принципи организације политичког система и уставне промене*, у књизи „Промене Устава СФРЈ и Устава СР Србије, Београд, 1988, стр. 117—128) наводи могућност, у одговарајућем миљеу, да федерално организована Србија буде „у конфедералним односима са осталим републикама Југославије“ (стр. 127).

републике изражава се кроз односе у федерацији (као и на међународном плану). Отуда, уколико се жели истинска равноправност Србије са осталим југословенским републикама (федералним јединицама), неопходно је отклонити непосредно-спољне, тј. компетенције аутономних покрајина на савезном нивоу. У томе смислу, аутономне покрајине би уставно требало дефинисати и поставити искључиво као *конститутивне елементе Републике* (државе Србије), којој примарно територијално припадају, преко које би (непосредно) и биле „укључене“ у федерацију.

Подсећамо, на овоме месту, да је квалитет и квантитет „унутрашње државности“ сваке наше републике у рукама њенога устава — док је питање (не)равноправности југословенских република у сложеној држави креација савезног Устава. С тим у вези, Предлог амандмана на Устав СФРЈ не предвиђа у датој области било какве системске промене.

Е) Најзад *нета* солуција — строго унитарна Србија без посебно оформљених аутономних покрајина, организована по идентичном обрасцу као и друге наше републике. Реч је свакако о екстремном решењу, о супротној крајности у поређењу са првим (постојећи уставни режим) и другим (федерализација Србије) предоченим моделом. У оквиру тако организоване Републике, односи између друштвено-политичких заједница одвијали би се једино на релацији Република — општина (градска заједница, односно заједница општина).

Ни ова варијанта (коју је, узгред, и најједноставније правно операционализовати), као ни прве две, није прихватљива и рационално оправдљива како из историјских, тако и из национално-политичких разлога.

3. Све у свему, стојим на становишту да је *најподеснија, најдоследнија и логички најоснованија, четврта* приказана солуција: изграбивање усклађене позиције државе Србије, не само унутар Републике, већ и у границама југословенске федерације. Не види се ваљан аргуменат за раскорак унутрашњег јединства Србије и њеног јединственог, као *целине*, иступања на савезном нивоу (и у међународним односима). При томе, остварење треће солуције — постојана и комплетна државност Србије на целој територији Републике, био би само први, нужни и хитни корак, што је *par excellence* у домену републичког Устава.

UDK — 342.4+330.342(497.1)

др Владета Станковић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Текст предложених амандмана на Устав СР Србије, поред осталог, пружа могућност за тумачење и разумевање узрока и слабости нашег привредног система. Општи је утисак да се са оваквим положајем СР Србије и са хетерогеном организационом повезаношћу бројних полицентрично организованих привредних субјеката у земљи уопште не обезбеђују неопходни друштвени услови за остварење јединственог привредног подручја, па