

др Махмут Мујачић,
саветник Председништва СФРЈ, Београд

АМЕРИЧКА ФЕДЕРАЦИЈА

Сједињене Америчке Државе су прва савремена федерација у свету. Много решења у њеном Уставу из 1787. године, динамична пракса развоја федерализма и теоријска сазнања до којих се дошло у преко 200 година функционисања америчке федерације, су поучна и данас веома актуелна.

Пут којим су прошле САД од конфедерације до модерне федерације, веома је сложен и одвијао се у више етапа. Њега је пре свега карактерисало стално сукобљавање између оних снага које су се залагале за већу концентрацију и централизацију власти на нивоу савезне државе и оних које су биле за задржавање што више овлашћења и надлежности у оквирима држава чланица. Тај проблем је дефинитивно решен у корист централне власти крајем 30-их година овог века и од тада САД функционишу као централизована федерација.

Међутим, тај процес централизације и доминације савезне власти достигао је своју кулминацију средином 70-их година и запао је у кризу. Сада је у току обрнут процес, све већи захтеви за ограничењем компетенције центра и повећањем улоге савезних држава, локалне управе и привредних субјеката у власти. То је стратегија "новог федерализма" која се све више шири и добија подршку у оквирима САД.

Кључне речи: *Компромис. – Федерација – Нови федерализам.*

Теорија и пракса федерализма су дуго времена биле засноване готово искључиво на искуствима САД, прве савремене федерације. Многа решења у њеном Уставу, а касније и веома динамична пракса развоја федерализма у овој земљи, послужили су као образац за читав низ земаља у свету да се конституишу као федерације, као на пример, Аргентина, Канада, Мексико, Венецуела, Бразил, Аустралија итд. Америчка искуства преузета су и у великој мери су се користила и приликом конституисања швајцарске федерације и федерација у Немачкој и Аустрији, а делом су садржана и у уставима Индије, Малезије, Нигерије, Камеруна итд. Искуства, као и теоријска достигнућа до којих се дошло у току дугогодишњег функционисања америчке федерације, имала су и свој непосредни одраз на теорију и праксу федерализма у СССР, Југославији, Чешкословачкој – које, мада као федерације настале у сасвим другим историјским околностима и поводима, нису у свом конституисању об-

јективно могле мимоићи и уградити неке тековине и елементе класичног америчког федерализма.

Разлози зашто је баш у Америци створена прва федерација су вишеструки и њих треба тражити у историјским приликама с краја XVIII века, али и у одређеним конкретним економским и социјалним околностима и специфичностима развоја и положаја ове земље. Наиме, економски ојачале северноамеричке колоније, повеле су 1775. године ослободилачки рат (рат за независност) против британске круне и створиле Северноамерички савез (од 1778–1787), у ствари конфедерацију од 13 бивших колонија, које су задржале своју самосталност и сувереност, судство и право, док су права Савеза, окупљеног у Конгресу конфедерације, била ограничена само на заједничку одбрану, спољну политику и решавање спорова између држава чланица (1).

Та независност и сувереност држава чланица била је толико изражена да се готово све што је договорено на нивоу конфедерације обично није могло да спроведе у живот. Државе чланице су избегавале да плаћају своје доприносе Конфедерацији. Свака држава је хтела да штампа свој новац. Различити економски интереси појединих држава, доводили су до оштрих унутрашњих сукоба и до претње међусобним ратовима. Илустрације ради, наводимо да су поморске државе које су имале луке, настојале да наметну и извозне и увозне царине државама из унутрашњости земље, док су ове, опет, тражиле потпуно укидање царине итд.

Због тих сукоба извесно време био је потпуно замро извоз и увоз, тако да се ништа није могло ни купити ни продати. Дошло је и до социјалних превирања, сукоба између ситних фармера, обртника и радника и трговачке и земљорадничке аристократије која је држала све кључне положаје. Запретила је озбиљна опасност да се ионако лабав Савез распадне, па су водећи људи америчких држава дошли на идеју да се сазове Уставна конвенција на којој је требало наћи таква решења која неће у знатној мери нарушити самосталност и независност држава–чланица, али која ће истовремено ојачати и интеграционе везе међу њима и прерогативе Савеза у регулисању и усклађивању односа међу државама–чланицама.

Другим речима, уставној реформи се пришло доста опрезно, да се не би претерало у давању великих права центру, али ни превише смањила права чланица Конфедерације (2). Ова иницијатива довела је нај-

(1) Правне основе Савеза америчких држава утврђене су још у току рата за независност 1777. године у Филаделфији када су делегати свих 13 бивших колонија усвојили преамбулу и 13 уставних чланова о конфедерацији (Articles of Confederation) који је ратификован од стране држава чланица тек 1781. године. Споменути акт садржи осим прокламације о ослобођењу, слободи и независности и одредбе којима се регулишу односи међу бившим колонијама и прецизира обавезу да се државе које чине конфедерацију међусобно састају и међусобно договарају о решавању појединих заједничких проблема.

(2) О дилемама и тешкоћама у тражењу излаза из кризе конфедерације, може се видети и иступање и преписке истакнутих личности тога времена као што су: Џорџ Вашингтон, Бенџамин Френклин, Александар Хамилтон, Џејмс Медисон, Џон Џеј, Џон Адамс, Самуел Адамс, Томас Џеферсон, Патрик Хенри, Ричард Ли, Џон Дикинсон и друге значајне личности тога доба. Детаљније види: Хамилтон, Медисон, Џеј, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981, стр. 29–50.

пре до конференције у Анаполису (Merillend) септембра 1786, којој су присуствовали представници само пет држава и која је завршена неуспехом, јер се на њој углавном говорило о регулисању неких економских питања и трговине, а како је писао Џ. Медисон "још није било сазрело време за политичку реформу" (3). У међувремену полемике и расправе око тражења излаза из неефикасног Савеза све се више распламсавају, уз захтев да се, поред регулисања трговине, покрену и сва друга важна питања у односима између држава. Зато је маја 1787. године у Филаделфији сазвана Уставна конвенција, под председништвом Џорџа Вашингтона, која је након четири месеца рада, 17. септембра усвојила коначан предлог новог устава (Constitution of the United States of America), темељног закона у којем је први пут у историји у једној држави и практично примењена теорија о подели власти на законодавну, извршну и судску; идеја коју су пре тога заступали бројни научници и филозофи, међу којима су најпознатији били Џон Лок и Шарл Монтескије (4).

За нови устав изјаснило се тада 38 од укупно 55 делегата конвенције из 12 од до тада 13 држава америчке конфедерације. Једино је уставну конвенцију бојкотовала држава Род Ајленд. Делегати на конвенцији су се, имајући пре свега у виду слабости постојеће конфедерације, али и недостатке унитарног и апсолутистичког облика власти који су били развијени у Европи, нарочито у Француској, определили за стварање федерације као средњег решења између неефикасног савеза (конфедерације) и претеране централизације и концентрације власти. Тај нови облик резултат је компромиса постигнутог у борби између различитих погледа између "федералиста" који су заступали идеје о успостављању јединствене националне и опште владе и преношења извесних права са појединих држава на центар – федерацију и "националиста" (антифедералиста) који су се залагали за потпуну аутономију, односно пуни суверенитет сваке државе чланице конфедерације (5).

(3) Војислав Становић, *Федерализам, конфедерализам*, НИО Универзитетска рибјеч, Титоград, 1986. стр. 50.

(4) У америчком Уставу власт у федерацији подељена је на три посебна носиоца: Конгрес као носилац законодавне власти, председника – извршне и Врховни суд – судске. Предност таквог система поделе власти је у томе што сваки од ових органа стриктно брине о обављању својих функција, али је истовремено у могућности да контролише и на тај начин ограничава други орган власти. То је систем у којем ниједна власт нема изражену сувереност, већ се кроз процес сучељавања (и прилагођавања провере) између Конгреса, председника и Врховног суда, долази до одлуке. У литератури такав систем власти још се назива "систем кочнице и равнотеже" (check and balance). Међутим, како пракса показује, овај првобитно замишљени систем поделе власти значајно је измењен, јер су са централизацијом и јачањем улоге федерације ојачале функције председника САД, тако да се данас практично говори о председничком систему у САД, што је ипак на неки начин одступање од изворне идеје о суверенитету народа и његовој непосредној контроли власти, како је то прокламовао Монтескије.

(5) Са рађањем овог политичког сукоба између "националиста" и "федералиста" настале су и две различите теорије о природи америчке федерације. Најизразитији представник прве био је Џон Калхун који је у својој теорији о праву држава на самосталност одбацио идеју о подели суверенитета између федерације и федералних јединица и залагао се за потпуну формирање законодавне и финансијске самосталности локалних држава у оквиру савеза. Представник друге теорије је био Данијел Вебстер који се залагао за

Поред тога, на Уставној конвенцији била су изражена различита и супротна гледишта о саставу највишег представничког тела будуће заједнице. Према првом предлогу, израженом у такозваном "Плану Вирџинија" или плану великих држава, којим се настојала обезбедити доминација држава са већим бројем становништва, предложено је образовање дводомног представничког тела, с тим што би првим дом бирао народи његови број представника био пропорционалан броју становника сваке државе или њиховом доприносу у квотама федералног буџета, док би други дом био биран од стране првог дома са листом посланика које би предложиле државе. У "Плану Њу Џерси" којег су заступале углавном јужне државе, предлагано је образовање једног дома представничког тела у којем би свака држава имала једнако представништво и један глас. Овим се предлогом у ствари настојало да се задржи старо решење утврђено у Акту о конфедерацији из 1778. године. Излаз је нађен у компромисном решењу који је формулисан у тзв. "Плану Конектикат", или "Великом компромису" којим је предложено образовање дводомног представничког тела у којем би први дом био Представнички дом, формиран на сразмерном представништву федералних јединица у зависности од броја становништва, а други дом Сенат, на једнаком представништву федералних јединица без обзира на њихову величину.

Иако су федералисти формално однели победу, јер је у Уставу из 1787. године поред права држава била наглашена и улога централних органа, америчка федерација дуго се није могла ослободити своје конфедералне љуштуре и функционисала је у сталној и непрестаној борби за надлежности између федералног центра и држава чланица, да би тек под крај XIX века, с појавом друге индустријске револуције и јачањем економских интеграција (трустова, картела итд), дошло и до јачања улоге центра у односима у федерацији. Међутим, та борба пренела се и у касније фазе развоја, па чак и до средине XX века када је дошло до изражене централизације америчке федерације. Она траје и данас у виду захтева појединих држава за тзв. "новим федерализмом", којим би се у значајној мери ограничила права и доминација центра и дала већа права федералним јединицама и локалним властима.

Историја америчке федерације показује да су све до средине XIX века превагу имали заступници веће самосталности локалних држава. Они су, непрестаним захтевима за већим и јачим правима њихових

супремацију федерације над државама—чланицама, истичући да савез није уговор између држава и да је Устав САД донео народ као целина, а не поједине државе. Види: *Федерализам и национално питање*, Савез удружења за политичке науке, Београд, 1971, стр. 272. Иначе, и две садашње водеће странке у Америци, Републиканска и Демократска, настале су управо из различитих погледа на односе у федерацији. Поборници права посебних држава, на чијем челу је био Томас Џеферсон, формирали су Републиканску странку, док је друга струја под вођством Александра Хамилтона, која је била за јачање савезне власти, формирала Федералистичку странку. Око 1830. године Републиканска странка се прозвала Демократском. Те исте године Федералистичка странка мења име и прозвана је Виговском, а од 1855. године проглашава се за Републиканску странку. Касније, без обзира на своја програмска одређења, ове странке када су се налазиле на власти иступале су као поборници проширења утицаја савезне владе, а када су биле у опозицији залагале су се за заштиту права и надлежности посебних држава.

држава, временом изборили значајно место у утврђивању и вођењу националне политике, посебно на плану унутрашње политике и правом вета блокирали многе акције централног органа, тако да је претила опасност да се федерација распадне. У томе су нарочито предњачиле јужне државе у којима је, за разлику од индустријски развијеног Севера, углавном била заступљена аграрна производња памука, латифундјски систем и робовласнички односи. Њима, пре свега, није одговарала економска и индустријска експанзија Севера, која је тражила нове изворе радне снаге, па су једнострано прогласили отцепљење од федерације, што је довело до грађанског рата који је трајао од 1861–1865. године и у којем је коначну победу однео индустријски развијени Север.

Мада је завршетак грађанског рата дефинитивно решио питање опстанка америчке федерације, у извесној мери смањило улогу савезних држава у одлучивању и довео до консолидације америчке нације и јачања свести о узајамности Севера и Југа, развој федерализма у САД није још увек "ишао према сталном повећању улоге центра" (6). Наступио је период тзв. "дуалног" (двојног) федерализма за који је било карактеристично да су се федерација и федералне јединице строго придржавале својих уставних права и дужности и да је међу њима постојао однос равнотеже и стриктне поделе надлежности.

Међутим, с наглом индустријализацијом и стварањем великих предузећа и корпорација почетком 90-их година прошлог века, почиње постепено, али незадрживо, да расте улога централног државног апарата који, доношењем амандмана на Устав, постепено шири своје економске, а касније и политичке функције и овлашћења. Најзначајнији од њих је био XVI амандман из 1913. године којим је Конгрес, односно федерација, овлашћен да убира порезе на приходе добијене из било којих извора без поделе на поједине државе. У том периоду почиње све израженије да јача улога и углед централног државног апарата и извршне власти оличене у председнику САД, чија ће моћ у америчком друштву од тада до данас стално да се повећава (7). Тај период у развоју америчке федерације, познат као кооперативни федерализам, везан је уз име америчког председника Вудро Вилсона и његов програм "Нове слободе" из 1913, којим се прокламује већа сарадња савезних држава и федералне владе у тражењу решења за унутрашње проблеме америчке

(6) Др Божидар Леличић, *Фискални федерализам у САД*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, 1984, бр. 3–4, стр. 274.

(7) Један од показатеља великог пораста функција центра представљају и подаци о ширењу чиновничког апарата у служби федерације. На пример: непосредно по образовању САД у доба другог председника Џона Адамса, било је у САД 140 савезних службеника. 1841. године око 23.000, а крајем XIX века око 200.000 чиновника. У доба "Њу дила" 1939. године било је 920.000, а 1970. године преко 2.700.000 службеника, док се данас тај број процењује на преко 3.000.000 или, заједно са 2.000.000 војних службеника, негде око 5.000.000 људи. "Са 12.000.000 чиновника који раде на другим нивоима у органима федералних држава (преко 3.300.000) и локалним заједницама (9.000.000), ова административна армија достиже цифру од 17.000.000. У целини, пораст администрације био је много већи и бржи од пораста становништва. Од постанка САД до данас, федерална администрација је увећана 1.500 пута, а становништво 53 пута. Вучина Васовић, *Амерички presidency-лизам*, у Савремени политички системи, Научна књига, Београд, 1987, стр. 104.

нације. Највећи број кооперативних програма донет је на подручју образовања, пољопривреде, изградње железница, путева, прописа о банкама и јавним службама (8).

До значајнијег померања равнотеже у прилог већој централизацији америчке федерације, ипак долази тек низ година касније – почетком 30-их година овога века у доба велике економске кризе, када за председника САД долази Френклин Д. Рузвелт који је својом политиком "Њу дила" и увођењем система јавних радова, програма стамбене изградње, изградње ауто-путева, железница, модернизације индустрије, развијања пољопривреде, затим проширивања улоге државе у области социјалне политике и социјалног осигурања – ојачао надлежности и функције федералне владе.

Тада је централна државна власт дефинитивно добила велика овлашћења у привредној, социјалној и спољној политици, односно дошло је до јачања мера државне интервенције у привреди и до велике концентрације капитала у оквиру централне државе из које су се касније финансирале и многе функције федерације и субвенционисали јавни расходи савезних држава. Примера ради, све до 1935. године федерација није уопште имала контролу над производњом добара и њени приходи су били скромни. Од тада, међутим, централни државни апарат почиње да регулише све односе у америчком друштву, он убира порезе на доходак стечен из било ког извора, одређује наднице, радно време, колективне уговоре и др. Федерација је почела да усклађује и планира развој привредних грана, оснива државно-привредна предузећа, постепено преузимајући или као акционар контролишући низ кључних трустова, концерна и привредних грана.

Јачању моћи центра, тј. федералне администрације, у знатној мери допринео је и други светски рат и нагли развој америчке ратне привреде, као и послератна хладноратовска конфронтација између два светска блока – источног и западног. То је имало за последицу нагло јачање војног и индустријског комплекса и повећање трошкова за војне издатке, који се данас процењују на око 300 милијарди долара.

Међу факторе који су допринели јачању функција центра, неки аутори убрајају и социјалну структуру америчког друштва у којем су од његовог оснивања до данас, без обзира на промене, били и остали доминантни интереси уског круга економски најбогатијих појединаца и њихових породица или елите власти. Данас, на пример, како показују истраживања, око 400 водећих породица држи највећи део америчког државног капитала у својим рукама (9), а апарат централне власти је углавном послушни извршилац тих интереса економски најјачих компанија или, пак, приликом доношења одлука мора да води рачуна о

(8) Штефица Деран – Антољак, *Аспекти америчког федерализма*, Политичка мисао, Загреб, 1985, бр. 1 – 2, стр. 58–59.

(9) Листу од 400 најбогатијих породица у САД саставља сваке године пословни часопис „*Forbes*.. Тако, на пример, просечна старост најбогатијих Американаца је 62 године, од њих је 77 жена, а само један је црнац. Најбогатији човек у 1989. години био је магнат робних кућа Сем Мур Волтон, чије се богатство процењује на 9,5 милијарди долара. Други је посредник мреже телевизијских станица Џон Венер Клуге, са 5 милијарди долара, а преко 26 магната имају приходе преко три милијарде долара, док најсиромашнији на листи има приход од 500 милиона долара.

њиховим интересима. Такође је веома изражена спрега између администрације и великих концерна, која се огледа у томе што су многи од водећих људи у савезној администрацији најнепосредније везани за одређене послове компанија, или из тих компанија и великих корпорација – након победе републиканаца или демократа – долазе на челна места у администрацији и у њих се после истека мандата поново враћају.

Овакво ширење прерогатива централне администрације, тврде многи аутори, довело је у значајној мери и до јачања извршне власти на чијем челу стоји председник САД, нарушавања система равнотеже и поделе власти и устоличења веома јаког председничког система. Временом је улога председника САД достигла такве размере да се по низу својих надлежности издигла изнад Конгреса који у систему америчке поделе власти има функцију противтеже председнику (10).

Председник САД је шеф државе, шеф извршне власти, врховни командант оружаних снага, најмоћнија личност на подручју спољне политике. Осим тога, он поставља 13 савезних министара, судије Врховног суда, амбасадоре и конзуларне представнике, шефове генералштабова и друге челне људе у администрацији, који непосредно руководе разним комитетима, комисијама и агенцијом. Председник на основу члана 2. Устава САД има велика овлашћења и у области унутрашње политике, одобрава амнестије и помиловања, брине о ефикасности извршавања закона, а може да стави вето и на неке одлуке Конгреса укључено сматра да су доведена у питање нека његова овлашћења, или су у колизији са политиком владе. Иначе, поред кабинета председника постоји и такозвана Извршна канцеларија председника (Executive Office of the President), у којој је запослен велики број стручних људи, која руководи и координира рад четрнаест органа и тела, као што су канцеларије Беле куће, канцеларије за управљање и буџет, Веће економских саветника, Савет за националну безбедност, Веће за унутрашњу политику, итд. Илустрације ради, наводимо да је у доба председника Рузвелта председникова канцеларија бројала свега 50 људи, а данас у доба Буша тај број износи преко 4.000 и сви се они старају и помажу председнику (његовом ужем кабинету) у вршењу послова.

Уставом је предвиђено да мандат председника САД траје четири године, с тим што по истеку мандата може бити још једном биран. Такво решење о ограниченом избору председника, донето је Амандманом XXII од 1. марта 1951. године, да се не би поновио случај председника Ф. Рузвелта, који је крајем 1944. године био изабран четврти пут за пред-

(10) Подјела власти у САД и разграничење између законодавне и извршне власти често је изазивало велике уставне расправе и оне су присутне од почетка настанка ове државе. У највећем делу постојања САД, Врховни суд је интервенисао спорадично у разграничењу власти између председника и Конгреса. Међутим, почев од 1975. године, Врховни суд је нешто чешће доносио пресуде у споровима о подели власти. Иако су мишљења суда на почетку овог периода била углавном усмерена на ограничење власти председника, његове најновије одлуке показују тенденције законодавних регулатива Конгреса. Разлог за овакво стање треба тражити у чињеници што се у избору на упражњена места судија Врховног суда, за које су традиционално били бирали неутрални и преваходно бриљантни правници, у последње време све више бирају лица која су политички блиска администрацији и председнику САД.

седника САД и непуних пола године касније априла 1945. је умро. Иначе, од првог председника САД Џ. Вашингтона, до данашњег Џ. Буша, изабран је 41 председник. Амерички бирачи бирају председника (и потпредседника) по једном изборном закону од 1845. године, сваке четири године и то "првог уторка после првог понедељка у новембру". Председник се бира системом посредних избора (преко такозваних електора) о којима гласају бирачи непосредно. Процедура изгледа овако: у свакој држави се бира онолико електора колико дотична држава има представника у оба дома конгреса. Изабраници се бирају по јединственим листама које истиче свака партија, тј. ако једна држава има 45 гласова онда и Републиканска и Демократска странка истичу листу од толико кандидата. Бирачи гласају за листу у целини и побеђује она странка, односно представнички кандидат, чија је листа добила већину гласова. Односно, сви изабраници једне државе су припадници партије која је добила већину бирача у тој држави. Председник САД постаје онај кандидат који добије највећи број електорских гласова у свим државама САД, а тиме и укупног броја свих бирача (11).

Законодавна власт на темељу члана 1. Устава поверена је Конгресу. Амерички Конгрес (парламент) састоји се из два дома: Представничког дома, који има 435 посланика који се бирају пропорционално према броју становника (један конгресмен на просечно 480.000 становника) и Сената који има 100 чланова, тј. из сваке од 50 држава бирају се по два сенатора без обзира на њихову величину, национално богатство и број становника итд. По Уставу САД, посланици Представничког дома или, како се обично зову, конгресмени, бирају се на две године, општим и непосредним гласањем у изборним јединицама које су различите величине и које се приликом сваких избора утврђују посебним законом. За избор посланика довољна је релативна већина гласова. Кандидат за конгресмена мора имати 25 година, бити најмање седам година држављанин САД и становати у изборној јединици у којој се кандидује. Поред значајних законодавних функција (члан 1, одељак 8), Представнички дом има у одређеним случајевима (издаје, подмићивања и других тешких злочина и кривичних дела) и право покретања импичмента – оптужбе против високих државних функционера, укључујући и потпредседника и председника САД. Да би оптужба била и ваљана, Пред-

(11) Према писању немачког часописа „Di Zeit“ у статистички регистар у Вашингтону 1985. било је уписано 7.200 лобија (неуписаних има око 8.000). Ови располажу огромним средствима, како би утицали на конгресмене и сенаторе и обезбедили заштиту интереса групација које представљају. Многи мисле да су захваљујући тој моћи поједини лобији постали нека врста владе у сенци. Илустрације ради, само у току 1984. године Национални институт за дуван је потрошио 126 милиона долара на убеђивање законодаваца и покушај да их одврате од дажбина на цигарете итд. Према часопису „U.S. news and world report“, каналима лобија годишње прође више од милијарду долара и у тај посао су најчешће укључени тзв. комитети за политичку акцију и агенције за пружање савета и за рекламу, у којима постоје посебни стручњаци за убеђивање. "Плата једног лобисте, оног којем је убеђивање занат, износи 400 долара на сат". – "Да би се изборили за своју ствар, лобијима прибегавају често и стране владе. У томе предњачи јапанска која је прошле године издвојила 15 милиона долара, а онда следи влада Немачке која је за те сврхе издвојила 6,5 милиона долара. Међутим, не игра се ни СССР – издвојио је 5,5 милиона долара". *Групе за притисак и посланици*, НИН, Београд, 11. април 1985. стр. 57–58.

ставнички дом мора донети Bill of Impeachment. Иначе, у Представничком дому обе партије, и Републиканска и Демократска, имају своје вође и своје организације, у којима се пре сваког већег заседања обављају консултације и размењују мишљења, мада конгресмени нису обавезни да следе линију и одлуке ових партијских вођа.

У други дом Конгреса, Сенат, бирају се сенатори општим и непосредним гласањем на шест година, с тим што се једна трећина обнавља, односно бира сваке друге године. Услов да се неко кандидује за сенатора је да има 30 година, да је грађанин САД девет година и да станује у држави у којој се кандидује. Председавајући Сената је потпредседник САД, а сенатори су такође организовани у партијске организације, мада у коначном гласању нису обавезни да следе и њихову платформу.

О готово свим питањима из надлежности Конгреса оба дома одлучују равноправно, с тим што су неке значајније надлежности и самостална овлашћења временом додељена Сенату који, на пример, даје одобрење на именовање високих државних функционера које предлаже Председник САД; затим Сенат има неке важне судске и истражне функције и он је практично коначни проверитељ у случајевима оптужби против високих функционера (impeachment) итд.

Значајну улогу у раду Конгреса имају одбори који су формиран и у оба дома. Постоје стални и повремени одбори. У Представничком дому постоји 23 стална одбора, око 150 пододбора, док је у Сенату формирано 18 одбора и око 100 пододбора који располажу великом влашћу, јер се у њима практично креира политика и доносе одлуке. Поред ових одбора постоји и 20 одбора који имају помоћне и припремне функције (за Конгресну библиотеку, за документацију, итд) (12). Формирају се, такође, и привремени одбори за поједина подручја, који по обављеном послу престају са радом. Готово сви стални одбори имају јасно дефинисану надлежност и одговорни су за одређена специјализована подручја: спољне послове, одбрану, финансије, пољопривреду, образовање, банкарство, пореску политику, савезне приходе и друго. У раду свих ових одбора, поред предлагача закона и чланова Конгреса, учествују и представници владе (тј. одређених департмана), чланови појединих интересних група (лобија), стручњаци и представници одређених јавних асоцијација и удружења итд.

Иначе, од ставова одбора првенствено зависи судбина неког закона или другог акта. Наиме, уколико се они одбаце од стране чланова неког одбора, онда по правилу нема изгледа да се ти документи разматрају у домовима Конгреса. Неки законски предлог или акт је усвојен ако га најпре усвоји Представнички дом који расправља о извештају одбора. После тога о истом предлогу се расправља у Сенату. Евентуалне неусгласе између два дома решавају се у посебном телу, Заједничком одбору (Conference Committee) који је састављен од једнаког броја чланова оба дома.

Активност одбора и чланова Конгреса прати и опслужује велики број службеника. У апарату ове институције запослен је велики број

(12) Вучина Васовић, "Амерички президентијализам", Савремени политички системи, Научна књига, Београд, 1987. стр. 97.

стручних људи, помоћника и саветника, посланика и сенатора, тако да у односу на 1960. годину, када је било запослено око 22.000 људи, тај се број 1980. године удвостручио. Конгрес данас само за покриће својих трошкова троши више од милијарду и по долара (13).

Треће значајно подручје власти у америчкој федерацији представља Врховни суд, који је надлежан као првостепени и апелациони суд у свим грађанским и кривичним радњама и споровима. Међутим, оно по чему је Врховни суд постао познат је његова функција у тумачењу Устава, мада за то нема експлицитних уставних овлашћења. Наиме, САД је прва држава у којој се развила контрола уставности закона и управо ова делатност Врховног суда у знатној мери је допринела овако дугом трајању америчког устава. Суд се састоји од девет чланова, од којих је један председник, а осам су судије. Именовање и постављање судија врши председник САД уз сагласност Сената, а судије остају на својим положајима доживотно. Све одлуке суда о уставности и неуставности неког закона односе се само на конкретан спор али, с обзиром на прецедентно право, одлуке највишег суда делују према свим нижим инстанцама. Иначе "због својих великих практичних овлашћења у тумачењу Устава, Врховни суд је назван и "прикривеним законодавцем", а неретко и "господаром" уместо "чуваром Устава" (14).

И поред чињенице да је у развоју америчког федерализма, као уосталом и у развоју других федерација у свету, дошло до одређене централизације и концентрације власти у рукама председника и савезне администрације, тај елеменат никада није постао и доминантан. Пре свега, јер је и сама природа америчког федерализма (и у историјским, а и у савременим условима) довољно полицентрична и плуралистичка да може увек да амортизује и не дозвољава изражену централизацију и унификацију.

Мортон Гродзин, један од добрих познавалаца проблематике организације и функционисања федеративно уређених држава, упозорио је у књизи "The Federal System" на сложеност и испреплетеност америчког друштва и врло поједностављено поимање државног уређења САД. "Амерички облик управљања (владања) често је погрешно симболички приказан као колач с три слоја. Много тачнија предоцба о том облику управљања је дуга, односно – прошарани колач који карактерише неодољиво мешање различитих обојених саставних делова чије се боје појављују у вертикалним и дијагоналним правцима, те неочекиваним вртлозима. Као што су боје помешане у прошараном колачу, тако су функције државе помешане у америчком федеративном систему" (15).

(13) Неки сенатори имају чак читаве службе уз себе, по 100 и више личних службеника, док су посланици у Председничком дому ограничени на 18 помоћника са пуним радним временом и 4 са скраћеним. Поједине комисије у Конгресу имају по 200 службеника. Види: *Влада у сенци*, НИН Београд, 29. март 1981. стр. 66.

(14) Вучина Васовић, "Амерички президенцијализам", Савремени политички системи, Научна књига, Београд, 1987, стр. 106.

(15) Berfield, E. C., *Rethinking Federalism*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C, 1981, стр. 10.

Осим тога, систем организације односа између најширих федералних органа власти, који се уобичајено назива председничким системом, "врши се у оквиру једног сложеног уставног и политичког система поделе власти где други центри власти могу својим деловањем ограничити и најмоћнијег председника" (16).

"Истина је да је егzekутива у САД озбиљно ојачала своју моћ током овога века, посебно од инаугурације председника Франклина Д. Рузвелта. Врло се јаки аргументи могу наћи и за тврдњу да је Конгрес у ствари повећао своју моћ у политичком систему и да је његова позиција, у односу на егzekутиву, у најмању руку једнако јака као што је и била (17). Било је доста ситуација и у доба председника Ф. Рузвелта, Р. Никсона, Р. Регана и других председника, када се Конгрес суочавао, па и свесно прихватао њихово вођство и руководство, да би их потом у одређеним ситуацијама и позивао на одговорност и полагање рачуна и тиме наглашавао своју независност и улогу усмеравајућег фактора у друштво. Примери за то су и афере *Votergate*, *Iran - Contra Gate*, затим Закон о буџету и контроли извршавања буџета из 1974, којим је регулисан целокупан поступак доношења буџета и предвиђено низ сложених процедура којима се осигурава већа конгресна контрола у погледу трошења средстава, итд. Не треба, такође, занемарити ни чињеницу да Конгрес одржава реалну структуру друштвене моћи у савременом америчком друштву у којем владају лобији који заступају интересе финансијског капитала, великих мултинационалних компанија, савезних држава, локалних заједница и других интересних група. Амерички председник, осим тога, налази се под сталном, веома интензивном контролом и политичких странака, разних покрета и удружења, штампе и осталих медија као и укупног јавног мњења.

Значајан елемент стабилности америчке федерације, па и спречавања претеране централизације и концентрације власти у рукама извршне власти, је и расподела надлежности (овлашћења) између федерације и федералних јединица. Тако се у Уставу (члан 1. одељак 8), утврђује које су надлежности Конгреса, односно федерације. То су такозвана делегирана овлашћења која су експлицитно утврђена и значајан су елемент самосталности федерације. Осим тога, Уставом (члан 1. одељак 9. и одељак 10) и увођењем амандмана X, утврђено је који су послови у надлежности савезних држава, који су послови у заједничкој надлежности федерације и држава, које функције су забрањене федерацији, а које савезним државама.

Осим ових надлежности, Устав САД предвиђа обавезу да свака држава на својој територији спроведе изборе и за федералне органе и да суделују у промени савезног Устава. Утврђено је, затим, да у односима између савезног Устава и устава федералних јединица важи принцип супрематије савезног Устава, да у свим федералним државама мора да буде "републикански облик владавине" и да се границе поједине државе не могу мењати без њене сагласности. Устав захтева да државе своја међусобна

(16) Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 120.

(17) Kenneth C. Wheare, *Legislatures*, Oxford University Press, 2nd Oxford, 1967, стр. 155.

ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА		
ФЕДЕРАЦИЈА	ФЕДЕРАЦИЈА И ДРЖАВЕ	ДРЖАВЕ
Делегиране надлежности	Заједничке надлежности	Надлежности држава
1	2	3
1. Порези	1. Могу уводити порезе	1. Регулисање трговине унутар државе
2. Регулисање спољ. трговине и трговине између држава	2. Могу подизати зајмове	2. Установљавање локалне самоуправе
3. Позајмљивање и ковање новца	3. Могу оснивати банке и друге корпорације	3. Заштита здравља, сигурности, благостања и морала својих грађана
4. Установљавање (оснивање) судова	4. Могу установљавати и држати судове	4. Ратификација амандмана
5. Објављивање рата	5. Могу доносити и примењивати законе	5. Вођење избора
6. Држање армије	6. Могу имати својину за јавне сврхе	6. Специфицирање услова за бирачко право (осим у случају уставног регулисања)
7. Држање морнарице	7. Могу трошити за јавне потребе	7. Мењање устава и органа власти државе
8. Држање милиције		Забране државама:
9. Управљање територијом и својном		1. Не смеју улазити у споразуме
10. Дефинише и кажњава пиратство и разбојништво на мору		2. Не смеју ковати новац, држати трупе или ратне бродове у доба мира
11. Установљавање пошта		3. Не могу доносити законе који ће нарушавати обавезе уговора
12. Одобравање патената и ауторских права		4. Не могу опорезивати увоз
13. Установљавање стандарда за тежине и мера		5. Не могу опорезивати извоз
14. Доношење свих закона који су нужни и адекватни за остварење наведених надлежности		6. Не могу давати племићке титуле
Забране федерацији:		7. Не могу кршити савезни Устав нити опструирати федералним законима
1. Нема пореза на извоз		8. Не могу мењати републикански облик владавине
2. Непосредни порези морају бити пропорционални становништву државе		9. Не могу уводити локалне порезе на савезну имовину
3. Не може давати племићке титуле		
4. Не може ускраћивати Бил о правима		
5. Не може давати предности некој од држава у трговини		
6. Не може мењати државне границе без сагласности држава које су везане за те границе		
7. Нове државе морају бити једнаке са старијим		

неслагања решавају мирним путем, без употребе силе. Предвиђено је да "одлуку о примању нових чланица у федерацију доноси савезни Конгрес (члан IV, одељак 3), под претпоставком да она испуњава и одређене услове.

Иначе, у члану V. Устава предвиђено је да се може сазвати и Уставотворна скупштина (Convention) ако такав захтев поднесу две трећине представника оба дома Конгреса (299), односно две трећине држава САД (34).

Треба, међутим, рећи да у пракси нарасле функције савеза (федерације) нису дерогирале извесну самосталност и надлежност федералних јединица. Оне и данас у многим подручјима уживају завидан степен самосталности и самоорганизовања, нарочито у домену судства и законодавства, избора за своје органе, организовања локалне самоуправе и доношења свих оних прописа који нису у надлежности федерације. Структура власти у државама је готово идентична као и структура савезне власти. Постоје конгреси састављени од представничког дома и сената, осим у држави Небраски где је највише представничко тело једнодомно. У свим државама постоји гувернер са овлашћењима сличним председнику САД итд.

Значајну улогу у успешном функционисању америчке федерације и њене стабилности има и сама економска структура америчког друштва и мешовита економија у којој је развијен снажан јавни сектор, контролисан и подстицан од стране државе, као и слободна привредна иницијатива. Тај модел који је покренут Рузвелтовом политиком "Њу дила" дуго година је био синоним успешног решавања кризе капиталистичког друштва, унео је и нове садржаје и успоставио извесне кооперативне односе између власти у Вашингтону и савезних држава у којима је, ипак, главну реч имала централна администрација (18).

Прве озбиљније пукотине у таквом развоју америчког друштва, па и федерализма, јавиле су се када је средином 60-их и почетком 70-их година почео да јењава период изразитог просперитета америчке привреде и наступило време економских тешкоћа. Тада су на видело избили многи недостаци растуће централизације, у којој је, поред позитивних успеха на санирању привреде и њеној рационализацији, било доста бирократског манипулисања, лошег газдовања, стварања диспропорција у регионалном развоју, све већег заостајања севера и померања тежишта америчког развоја на југ и запад земље. До одлучнијих промена дошло је оног момента када се интензивније почело са укључивањем локалних – политичких територијалних јединица и приватне индустрије у остваривање разноврсних задатака о којима су се раније претежно бринули централни органи. То је "необходно имало за последицу ерозију централизације и слабење утицаја Вашингтона у многим сферама економског и политичког живота земље" (19). Та тежња нарочито је изражена у последњих двадесетак година појавом такозване стратегије "новог федерализма", која истиче потребу ограничавања компетенци-

(18) Иако су са многих страна вршени притисци на председника Рузвелта да искористи кризно стање створено великом економском рецесијом и прошири једнострану федералну контролу на многе области, он је више волео да гради на прихваћеним кооперативним односима, с тим што их је проширио на нове области социјалне политике и што је повећао иницијативу и улогу федералне владе. Д. Елазар, *Федерализам у Америци*, чланак у часопису амбасаде САД "Преглед", број 221, Београд 1983. стр. 17.

(19) Др Божидар Јеличић, *Фискални федерализам у САД*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, 1984, број 3–4, стр. 276.

ја федерације и повећања улоге савезних држава, локалне управе и привредних субјеката у разним друштвеним и економским областима и програма (20). Иако се та нова кретања у америчком федерализму најчешће везују за име бившег председника Р. Регана, она су започела много раније, још у доба Кенедија и Џонсона, а касније Никсона, Форда и Картера, када је дошло до успостављања нових економских и друштвених кретања у америчком друштву: а) укључивање приватне индустрије и предузећа у велике владине пројекте; б) у повећању дискреционих права федералних јединица и локалне управе над фондовима федералне помоћи; ц) у све израженијим захтевима држава, али и великих концер-на и мултинационалних компанија за већом контролом економских и социјалних давања и дефицитарног финансирања буџета федерације; д) све већом експанзијом приватног капитала који је, након 80 и више година од престанка либералног капитализма, поново у офанзиви и који тражи слободније регулисање односа на тржишту и економији и смањење државног интервенционизма. Да би оправдали своје захтеве, представници и лидери те струје за ревитализацију америчког друштва и федерализма, почетак свих садашњих невоља лоцирају у епоху "Њу Дила" у тридесете године, период јачања државног интервенционизма, истичући да се тада спречио хаос у друштву, али да су се нарушиле основне тековине слободног света и принципа слободних економских односа који су основа капиталистичког друштва.

Имајући у виду да је процес промена у америчкој федерацији и успостављања равнотеже власти између центра и федералних држава у току, тешко је сада давати коначан суд како ће се он развијати и испољавати. Али, једно је очигледно: федерални централизам у САД је достигао своју кулминацију и сада је у току обрнут процес, трагање за новим, флексибилнијим облицима и модусима у односима унутар америчког друштва. Том лабављењу америчке федерације, поред снажних децентрализованих процеса, у знатној мери допринела су и сама економска кретања, тј. економски фактор који никада до краја није био везан за улогу државе и центре политичке моћи. Напротив, политички односи и односи у федерацији су се мењали и развијали онако како су преваходно диктирали односи у економској сфери и потребе бржег друштвеног и економског развоја САД.

У ствари, пракса показује да независност економског фактора и инсистирање на привредној интеграцији и повезивању на основу капитал–односа и тржишних законитости, представља кључни елемент доста складног развоја и динамичког функционисања америчког федерализма, његовог никад израженог прерастања у екстреме: у конфедерацију или, пак, у унитарну централизовану федерацију. Само тако, делујући као независан и изван непосредног туторства и утицаја државе, економски фактор је практично могао да уноси у америчку

(20) У својој приступној беседи приликом председничке инаугурације почетком 1981, тада изабрани председник Р. Реган је изјавио да власт преузима како би развластио Вашингтон. "Није, каже Реган, федерална влада образовала савезну државу, већ су савезне државе образовале федералну владу". Види: Драгиша Бошковић, *Други рат каубоја и Јенкија*, НИН, Београд, 26. април 1981, стр. 52–54.

федерацију неопходне елементе интеграције и јединства и превазилази оквири локалних држава и оквири Америке (21), али он је истовремено био и елемент који је уважавао, подстицао и толеришао специфичности и био брана против изражене централизације која у САД јесте кроз компетенције савезне администрације достигла велике размере, али никада није прешла критичну границу која би угрозила складно функционисање федерације. У томе је тајна виталности, постојаности и дуговечности модела америчке федерације.

(Примљено 14.12.1990)

Mahmut Mujačić,
Counselor at the Presidency of the SFRY

AMERICAN FEDERATION

Summary

The United States of America are the first contemporary federation in the world. Many solutions existing in its 1787 Constitution, and the dynamic practice of development of federalism in that country served as a model constituting a series of federations, such as Argentina, Mexico, Canada, Brazil, Australia.

Experiences and theoretical achievements in course of more than two hundred years of functioning of American Federation are rather instructive even today, especially due to the fact that they were the result of a great compromise between various political conceptions and views. Federalists supported the idea of establishing by individual states to the center — the Federation, while nationalists (anti—federalists) were for complete autonomy, namely full sovereignty of every state — member of the confederation.

However, although federalists formally won, since the rights and role of the central authorities were emphasized in the 1787 Constitution, in addition to the state of law, the American Federation could not free itself of its confederal structure, so that for a long time to come it has functioned through conflicts between the member-states and the federal center over specific constitutional powers and competences. This was a period of so-called dual federalism, which lasted almost

(21) Занимљиво је истаћи да федерална држава (влада) у САД (осим у једном краћем периоду "Њу дила") није непосредно утицала на то шта ће се и где улагати и инвестирати. То је много више била ствар компанија, корпорација или, пак, појединих држава. То најбоље показује пример америчке авионске, електронске и микропроцесорске индустрије која превазилази границе држава чланица или, пак, границе САД. Такође поједине америчке државе, као што су Калифорнија, Тексас, Минесота, Илиноис и друге, створиле су посебне институције које истражују где и како треба улагати новац и како се могу привући инвестиције из целе Америке и света.

until the end of the XIX century. At the early nineties, with the emergence of industrial revolution and the creation of corporations, cartels, and large industrial companies, the role of central state apparatus began to rise although gradually.

The present—day physiognomy and structure of the American Federation was definitely established by the end of the thirties of the XX century, and since then it has been functioning as a state with all elements of a clearly centralized power. However, event that process of federal centralization reached its peak in the mid-seventies — the time of economic difficulties and requests for greater liberalization of the economic processes. At present, the opposite process is developing through the requests for certain restriction of competences of the center of Federation and for the strengthening of the role of states, of local authorities, including the economic subjects in the power. This strategy of new federalism was launched in the period of president Regan and it is now gaining force within the framework of the USA.

Key words: *Compromise. — Federation. — New federalism.*

*Mahmut Mujačić,
Conseiller de la Présidence de Yougoslavia, Belgrade*

LA FÉDÉRATION AMERICAINE

Résumé

Les Etats-Unis sont la première fédération moderne dans le monde. De nombreuses solutions contenues dans leur Constitution de 1789 et la pratique dynamique de l'évolution du fédéralisme dans ce pays ont servi de modèle à de nombreux pays qui se sont constitués comme fédérations, tels l'Argentine, le Mexique, le Canada, le Brésil, l'Australie, etc.

Les expériences et les acquis théoriques réalisés au cours des 200 années du fonctionnement de la fédération américaine sont instructifs et actuels aujourd'hui encore, surtout du fait que cette fédération a été réalisée comme résultat d'un grand compromis entre diverses conceptions et vues politiques: celles des fédéralistes qui préconisaient l'idée de l'instauration d'un gouvernement national uni, et du transfert de certains droits de certains Etats sur le centre — la fédération, et celles des nationalistes (antifédéralistes) qui préconisaient l'autonomie complète, c'est-à-dire la pleine souveraineté de chaque Etat membre de la confédération.

Cependant, étant donné que les fédéralistes ont remporté formellement la victoire, car, dans la Constitution de 1787, outre l'Etat de droit, on a souligné aussi les droits et le rôle des organes centraux, la fédération américaine ne pouvait pas libérer ses structures confédérales et, pendant longtemps, elle a fonctionné sous le signe du conflit permanent des Etats membres et du centre fédéral au sujet de certains pleins pouvoirs et compétences constitutionnels. Ce fut la période du fédéralisme

dualiste (double) qui a duré jusqu'à la fin du XIXème siècle, pour qu'au début des années 90, avec l'apparition de la deuxième révolution industrielle, et la création des corporations, des cartels et des grandes entreprises industrielles, le rôle de l'appareil d'Etat central commence à grandir progressivement.

La fédération américaine a façonné définitivement sa physionomie et sa structure actuelle à fin des années 30 du XXème siècle, et depuis, elle fonctionne comme un Etat avec tous les éléments d'un pouvoir centralisé prononcé. Cependant, ce processus de centralisation fédérale a atteint son point culminant au milieu des années 70, au moment des difficultés économiques et des revedications en vue d'une plus grande libéralisation des courants privés. Nous assistons à l'heure actuelle à un processus inverse d'exigences en vue d'une certaine limitation des compétences du centre, de la fédération, et de l'augmentation du rô des Etats fédérés, de l'administration locale et des sujets justes dans le pouvoir. C'est la stratégie du nouveau fédéralisme qui a été lancée à l'époque du président Reagan et qui se renforce progressivement aux Etats—Unis.

Mots clé: *Grand compromis. — Fédération. — Nouveau fédéralisme.*