

Миодраг Јовичић,  
дописни члан Српске академије наука у Београду

## ТРИ ТЕОРИЈСКА МОДЕЛА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ

- Унитарна држава, федерација, регионална држава -

Аутор полази од констатације да у свакој држави постоји систем локалне самоуправе, са више категорија јединица хијерархијски међусобно повезаних у јединствену пирамиду власти од општине на дну до јединица највишег степена (покрајине, области и сл.) на врху. У унитарној држави се територијална организација власти тиме и завршава. Целокупна та организација је творевина устава и закона државе и може у сваком тренутку да буде вољом централних органа измењена. Федерацију, пак, сачињавају федералне јединице чији се статус одликује самосталношћу (правом на доношење сопственог устава, правом на самоорганизовање у оквиру савезног устава, савезним уставом утврђеним надлежностима и сл.) и које, за разлику од јединица локалне самоуправе, учествују у доношењу и променама устава и закона, пре свега преко својих представника у једном дому савезног парламента. Најзад, регионална држава, творевина новијег времена, нешто је између унитарне државе и федерације, у науци названо *tertium genus*. Региони као јединице које се одликују историјским, етничким, језичким, географским и привредним специфичностима уживају знатан степен аутономије, са сопственим органима, широким надлежностима и сл. Њихов статус, међутим, не садржи елементе државности, тако да је у основи сличан статусу јединица локалне самоуправе највишег степена. На другој страни, региони учествују у образовању и раду централног парламента преко својих представника у једном дому парламента, што их на извесан начин уподобљава федералним јединицама. Изложено сведочи да регионална држава има елементе и унитарне државе и федерације и да се у основи уклапа у општу тенденцију приближавања ова два облика територијалне организације власти.

Кључне речи: *Власт. - Територијална организација. - Локална самоуправа. - Унитарна држава. - Федерација. - Регионална држава.*

1. У историји човечанства најстарији облик територијалне организације власти била је унитарна држава која је дуго времена (са изузетком савеза грчких полиса у антици и савеза средњовековних градова у Италији, Холандији, Немачкој) била једини облик територијалне организације власти на државном нивоу. Савремена

федерација јавља се тек крајем XVIII века. Прва федерација биле су САД. Регионална држава је феномен новијег времена, времена после Другог светског рата.

Све данас постојеће државе света припадају једном од три облика територијалне организације власти. Осим двадесетак федерација и свега две-три регионалне државе, све остале су унитарно уређене.

Разлози за увођење појединих облика територијалне организације власти у свакој држави за себе су различити. У излагање о тим разлозима ја се овде нећу упуштати, нити ћу покушавати да оцењујем оправданост увођења једног или другог облика, а поготову не успешност њиховог функционисања.

Мој напор биће усредсређен на излагање теоријских модела три облика територијалне организације власти, онако како је наука о држави дефинисала те моделе. Велика разноврсност уређења појединих држава, у историји и данас, изазвана специфичностима земље и низом релевантних елемената за уобличавање датог облика организације власти, онемогућава да свако уређење за себе у свему одговара усвојеном моделу. Између појединих унитарних, на једној, или федералних уређења, на другој страни, постоје у бројним елементима тих уређења често и значајне разлике, али све оне, ипак, не утичу на то да буду оспорена основна својства модела, оно што је њихова *differentia specifica* у односу на друге моделе. Излажући поједине моделе ја о тим разликама нећу водити рачуна, све док једно уређење, упркос свим својим специфичностима, остаје у оквирима модела.

2. Свака држава за себе прекривена је мрежом територијалних јединица – од општине на дну до, у датом случају, федералних јединица при врху. Све те јединице имају своје уставом утврђене статусе између којих постоје велике, а често и суштинске разлике.

Постојање мреже територијалних јединица представља у савременој држави нужност. Друго је питање које ће то територијалне јединице бити, али је ван сваке сумње да у свим државама (осим неколико мини држава попут Сан Марина, Андоре, Ватикана и сл.) морају постојати основне јединице, типа општине (комуна). У многим државама општине су у ствари настале пре државе; као заједнице грађана настањених у једном месту, односно насељу. Општине су још у средњем веку имале своје органе власти који су обављали извесне том времену примерене функције. Организовањем савремене државе, почев од краја осамнаестог века, али углавном у деветнаестом веку, општине добијају свој централним прописима регулисан статус, с тим што се у већини држава образују и јединице вишег, другог степена (типа среза или округа), па и трећег степена (типа области или покрајине). Општине улазе у састав јединица другог степена, а ове, у датом случају, у састав јединица трећег степена. Све те јединице имају сопствене органе, са прецизно утврђеним овлашћењима у остваривању надлежности поверених датом типу јединица.

*Ratio* постојања овакве, овлаш скициране, територијалне организације власти у савременој држави је двострук. Први се састоји у рационалној расподели функција власти прилагођених простору који обухватају јединице различите категорије. Само је по себи јасно да су функције општине сасвим различите од функција, рецимо, покрајине. Самим тим и њихов статус се мора разликовати, односно мора одговарати значају функција којима се баве. Други разлог је у неопходности да се данас, у доба преовлађивања демократије као облика политичког система, обезбеди партиципација грађана у вршењу власти (ако не друкчије - а оно путем непосредних избора) на свим нивоима територијалне организације. Заједничким деловањем ова два разлога настају у свим државама *системи локалне самоуправе*, мрежа локалних органа власти различитог степена, организована у јединствену пирамиду.

3. Овакав систем локалне самоуправе управо из наведених разлога постоји у свим државама, независно од тога да ли су оне унитарно уређене, федерације или регионалне државе. Без система локалне самоуправе не може се ни у једној држави. Међутим, у унитарно уређеној држави јединице које улазе у систем локалне самоуправе једине су територијалне јединице које у држави постоје, док у федерацији и у регионалној држави то није случај. То је основна разлика између унитарно уређене државе, на једној, и друге две категорије држава, на другој страни. Федерација се састоји од извесног броја федералних јединица, које уживају посебан статус, о коме ће касније бити речи, а које свака за себе обухватају сопствене системе локалне самоуправе (независно од тога да ли су они истоветни, што се ређе среће, или су различити, што је у правим федерацијама чешћи случај). И у регионалној држави региони обухватају јединице локалне самоуправе на своме подручју, али, с обзиром на то да они немају такав статус као федералне јединице, систем локалне самоуправе у читавој земљи је увек једнообразан.

Дакле, у унитарно уређеној држави мрежа територијалних јединица, на чијем дну је општина, завршава се постојањем јединица локалне самоуправе највишег степена на врху система ових јединица, док у федерацији и регионалној држави то није случај. То разликовање је од суштинског значаја за правну природу унитарне државе, па тако, посредно, и за њено разликовање од других двеју категорија држава.

4. У унитарној држави све јединице локалне самоуправе су творевина устава и закона. Уставом се утврђује које ће категорије тих јединица - општине, срезови, окрузи и сл. - постојати и, по правилу, како ће бити организоване и којим надлежностима *grosso modo* располагати. Закони, пак, уређују територијалну поделу земље, значи - утврђују постојање сваке јединице за себе и разрађују и прецизирају њихове надлежности као и овлашћења органа. Када је реч о надлежностима, њихова разрада је предмет и подзаконских прописа које доносе извршно-управни органи.

И постојање и целокупно функционисање система локалне самоуправе у потпуности су ствар централних органа. Као што су

створили тај систем, они га могу и изменити, па, у крајњој линији, и укинути.

Зависно од система локалне самоуправе који се, у целини, одликује већим или мањим степеном аутономије, поједине јединице могу располагати извесним правом самоорганизовања (доношењем сопствених статута и других локалних прописа), као и уређивањем сопствених (за разлику од тзв. пренесених) надлежности. Но, то све у оквиру прописа централних органа и под њиховим надзором.

Основна карактеристика јединица локалне самоуправе састоји се у томе што оне нису ни у ком смислу конституенци државе, ни на који начин не учествују нити у образовању њених централних органа (пре свега парламента) нити у доношењу њихових одлука. (Поједине категорије јединица типа среза или округа могу представљати подручја изборних јединица за избор у парламент, али оне саме тиме не постају учесници у образовању парламента.)

5. За разлику од унитарне државе, која је *проста*, федерација је *сложена* држава. Свака федерација се састоји од извесног броја федералних јединица (тај број се у пракси креће између две и педесет).

Имајући у виду основно својство федерације, она се као облик територијалног организовања одликује низом елемената.

Најпре, федералне јединице се по свом статусу разликују од јединица локалне самоуправе, па и оних највишег степена (покрајина или области), чак и у државама са широким степеном децентрализације. Реч је о самосталности тога статуса. Иако се у низу федерација федералне јединице називају државама, оне нису праве државе из основног разлога што не располажу сувереношћу, па самим тим ни својством независности, иманентним држава. Међутим, у сваком случају, може се говорити о извесном степену њихове самосталности. Основна разлика између независности и самосталности била би у томе што је независност правно неограничена, док се самосталност увек креће у извесним правно уређеним оквирима.

Самосталност федералних јединица, каквом не располажу јединице локалне самоуправе, састојала би се најпре у томе што је она ограничена искључиво уставом федерације. Тим уставом се утврђују основни статус федералних јединица, њихова права и обавезе и њихове надлежности. При томе, и то је битно, у променама устава, па и оних које се тичу статуса федералних јединица, учествују и саме федералне јединице. То је битна разлика у односу на јединице локалне самоуправе, па ће с обзиром на њен значај о томе бити нешто више речи.

Самосталност федералних јединица огледа се, даље, у њиховом праву на доношење сопственог устава. (Овим правом, изузетно, не располажу федералне јединице у Индији.) Јединице локалне самоуправе нигде немају право да доносе свој устав - њихов основни конститутивни акт се, по правилу, назива статутом. Устави федералних јединица имају у основи сва својства устава као највише категорије општих аката, уз једну битну карактеристику: да не смеју садржати

ништа супротно уставу федерације. Они су у оквиру система општих аката федералних јединица највиши такви акти, којима морају бити сагласни сви остали акти у датој јединици, али који, са своје стране, морају бити сагласни савезном уставу. Самим тим, они су специфична категорија аката који носе назив устава, али који у суштини представљају уставе другог реда.

Устави федералних јединица су основни израз права на самоорганизовање федералних јединица којим оне у свим федерацијама, са наведеним изузетком Индије, располажу. Ширина тога права је различита, што зависи највише од услова које за организовање власти федералних јединица поставља савезни устав, али и од концепција уставотвораца федералних јединица у погледу коришћења остављене им слободе организовања. У сваком случају, федералне јединице имају структуру власти сличну самој федерацији - са парламентом, владом, органима управе, судством и слично (уз неке изузетке у федерацијама које и иначе не карактерише ширина примене федералног начела) - па и то федерацијама даје привид државности. У складу с тим, ове јединице имају сопствено законодавство и систем правних прописа који су део јединственог система правних прописа у читавој федерацији. Такође су и системи органа државне управе и судства на одређени начин, различит у појединим федерацијама, вертикално повезани са одговарајућим системом федерације.

О самосталности федералних јединица сведочи и круг њихових надлежности увек утврђен савезним уставом. Тим уставом се врши расподела надлежности између савезних органа и органа федералних јединица, при чему се примењују различите технике, али преовладава примена тзв. претпоставке надлежности у корист федералних јединица. Обим и квалитет надлежности препуштених савезним уставом федералним јединицама врло много говоре о ширини примене федералног начела. У сваком случају, федералне јединице не би могле бити лишене свих надлежности с обзиром на то да је расподела надлежности прави *ratio* образовања федерације: одузимање свих надлежности федералним јединицама значило би претварање федералног уређења у унитарно. И на овом месту битно је поновити да до прерасподеле надлежности, односно конкретно - до смањења круга надлежности федералних јединица, не може доћи без њиховог учешћа у одлучивању, израженог на одређени начин.

Свим изложеним својствима федералне јединице се јасно разликују од јединица локалне самоуправе, што, другим речима, води и јасном разликовању федерације и унитарно уређене државе. У суштини, све те разлике су, непосредно или посредно, последице чињенице да су федералне јединице конституенци савезне државе, са обезбеђеном заступљеношћу у савезном парламенту. У том својству, оне су учесници у доношењу и променама савезног устава и закона. С обзиром на то да се један од два дома савезног парламента састоји од представника федералних јединица, а да је за доношење одлука које се тичу устава и закона увек неопходна сагласност и тога дома, федералне

јединице на тај начин посредно обезбеђују узимање у обзир и њихове воље у одлучивању савезног парламента. Када је реч о промени устава, учешће федералних јединица може бити и непосредно, тако што у извесном броју федерација одређена већина ових јединица мора дати своју сагласност на промену усвојену у парламенту.

Унитарно уређена држава и федерација су два облика територијалне организације власти који се, како је објашњено, теоријски веома јасно разликују. У савременом свету потребе живота доводе до извесног зближавања, конвергенције та два облика. У унитарним државама јачају процеси децентрализације, ширења аутономије јединица локалне самоуправе, што посебно долази до изражаја проширивањем надлежности јединица највишег степена. У федерацијама, пак, врши се стална постепена прерасподела надлежности у корист централних органа, а на рачун органа федералних јединица. Тако се два облика територијалне организације приближавају црти која их дели, али је не прелазе, остајући сваки за себе у оквирима теоријског модела.

6. Последњих деценија, међутим, јавља се и трећи облик територијалне организације власти. То је тзв. *регионална држава*, која је "нешто између", између унитарно уређене државе и федерације, и која се у науци назива "*tertium genus*".

У извесном броју држава - нпр. у Француској, Великој Британији, Немачкој, Шведској и сл. - уведени су последњих деценија, као посебна категорија територијалних јединица, виших, односно ширих, од највиших јединица локалне самоуправе, региони, чије је увођење правдано потребом за прилагођавањем обављања појединих служби већим подручјима од оних која обухватају редовно постојеће јединице локалне самоуправе највишег степена. Међутим, самим увођењем оваквих региона није дошло до образовања регионалне државе, јер њиме није промењен карактер унитарне државе.

Права регионална држава образована је најпре у Италији Уставом 1948. године, а потом, три деценије касније (1978) у Шпанији. При томе је ова друга у већој мери послужила за изградњу теоријског модела регионалне државе.

Регионална држава уводи се тамо где се јављају значајнији разлози историјске, етничке, језичке, географске, економске природе који захтевају да се појединим регионима земље призна посебан статус (изнад статуса јединица локалне самоуправе највишег степена, али испод статуса федералних јединица), што самим тим утиче на организацију државне власти земље у целини.

За регионалну државу је с правом речено да она спаја извесне добре стране и унитарно и федерално уређене државе, а да у исто време отклања поједине слабости и једног и другог облика територијалне организације. Најкраће речено, од унитарног уређења она узима његову једноставност, рационалност и кохезију делова, а од федералног очување различитости појединих региона и могућности аутономног организовања. На другој страни, она избегава концентрацију власти

искључиво у центру, без учешћа подручних јединица у њеном вршењу, али убожава и иманентне слабости федерализма као компликованог, скупог и неефикасног уређења.

Регионална држава - налазећи се између унитарне државе и федерације - може по својим основним својствима да буде ближе једној или другој, зависно од три групе елемената. Прву сачињавају статус и организација региона, другу њихово учешће у организацији и функционисању централних органа, а трећу - односи између два нивоа власти.

Региони никако не би могли имати елементе државности какве срећемо у случају федералних јединица. Они не могу располагати уставотворном влашћу, нити имати онако значајна права на самоорганизовање својствено федералним јединицама. Друго обавезно својство региона јесте да они имају сопствене изборне (регионалну скупштину) и друге органе (пре свега регионалну владу), при чему самосталност њиховог статуса зависи и од тога да ли у региону постоје и органи централне владе, с посебним овлашћењима у односу на рад и акте регионалних органа. Даље, сразмера елемената унитарног и федералног уређења у статусу региона у највећој мери зависи од ширине надлежности региона утврђених уставом. У том погледу, регионима би уставом могао бити додељен низ надлежности сличних онима којима располажу федералне јединице у федерацијама са рационално извршеном расподелом надлежности. Региони увек располажу нормативним овлашћењима, која могу бити шира или ужа, као и надлежношћу у извршно-управној сфери. Најзад, регионима мора бити обезбеђен изванредан степен финансијске аутономије, пре свега у виду права на убирање сопствених прихода.

Од облика учешћа региона у организацији централног парламента зависи да ли ће регионална држава показивати својства ближа унитарној или федералној држави. У оквиру дводомног парламента региони на одређени начин морају учествовати у образовању горњег дома, било заједно с другим субјектима, било сами, што несумњиво ојачава њихову позицију и значај.

И најзад, значајни су односи између државе и региона. Ти односи свакако морају бити стављени на хијерархијску основу и у законодавној и у извршно-управној сфери. Контролу уставности и законитости регионалних прописа мора вршити уставни суд, а рад регионалних органа управе бити подвргнут надзору органа државне управе, с правом укидања, односно поништавања незаконитих аката. Однос између државе и региона обухвата и могућности пружања финансијске помоћи мање развијеним регионима.

7. Анализом наведених елемената дошли бисмо до закључка о двострукој природи региона.

На једној страни, региони располажу низом својстава карактеристичних за територијалне јединице највишег степена у класичној унитарној држави у којој је спроведена широка децентрализација: они уживају знатну аутономију, широка права на самоорганизовање, бројне

и значајне надлежности, и све то, по правилу, у вишем степену од ових јединица. Али, као и оне, региони немају онај степен самосталности којим располажу федералне јединице, а који се огледа у праву на доношење устава, сопствено законодавство, систем органа све три гране власти, низ квазидржавних функција и сл. У целини посматрано, статус региона је несумњиво ближи статусу територијалних јединица највишег степена у оквиру унитарне државе него статусу федералних јединица у оквиру федерације.

Међутим, на другој страни, региони се, слично федералним јединицама, појављују као учесници у вршењу централне власти, што са територијалним јединицама, па ни онима највишег степена, у унитарној држави није случај. Њихово учешће састоји се у заступљености региона у једном дому централног парламента. Самим тим, они су учесници у вршењу уставотворне и законодавне власти, али то увек само посредно, преко својих представника, а не и непосредно као федералне јединице у низу федерација.

С обзиром на описани статус региона, на једној, и њихово учешће у организацији и функционисању централне власти, на другој страни, регионална држава садржи елементе и унитарно уређене државе и федерације. Она је заиста нешто између. Нема сумње да би регионална држава, која је феномен нашег времена, али којој, с обзиром на њене предности, припада и будућност, заслуживала даљу, продубљенију теоријску обраду.

*(Примљено 10. априла 1993)*

*Dr. Miodrag Jovičić,  
Associate Member of the Serbian Academy of Sciences and Arts in Belgrade*

THREE THEORETICAL MODELS OF TERRITORIAL ORGANISATION  
OF POWER  
- Unitary State - Federation - Regional State

*Summary*

The system of local self-government exists in every state, with several categories of hierarchically connected pyramid of power, beginning with the municipality at the bottom and up to the highest degree unit (provinces, regions, and the like). In a unitary state the territorial organisation of power is regulated by constitution and law, and the state is authorized at any moment to change it through its central organ of authority. Federation is, on the other hand, formed by federal units, whose status is characterized by independence (i.e. right to enact their own constitution, right to self-organize within the framework of the federal constitution, jurisdiction established by the federal constitution, and the like). In contract to the local self-government units, the federal ones take part in the process of enactment and amending the constitution and laws, primarily through their representatives in one of the chambers of the federal parliament. Finally, regional state,



as a recent creation, is something between a unitary state and federation - tertium genus. Regions as units are characterized by historical, ethnical, linguistic, geographic and economic specificities and therefore enjoy considerable degree to autonomy, having their own bodies and agencies, wide jurisdiction and the like. Their status, however, does not include the element of statehood, so that, essentially it is similar to that of the local self-government units of the highest level. On the other hand, the regions participate in establishing and activity of central parliament, so that in a way they are similar to the federal units. Thus, regional state has also the elements of a unitary one, so that it fits into the general tendency of coming nearer of these two forms of territorial organisation of power.

Key words: *Power. - Territorial organisation. - Local self-government. - Unitary state. - Federation. - Regional state.*

*Miodrag Jovičić,*

*membre par correspondance de l'Académie serbe des sciences de Belgrade*

### TROIS MODÈLES THÉORIQUES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DU POUVOIR

- l'Etat unitaire, la fédération, l'Etat régional -

#### *Résumé*

L'auteur part de la constatation que dans chaque Etat, il existe un système d'autogestion locale, avec plusieurs catégories hiérarchiquement liées en une pyramide unique du pouvoir, depuis la commune se trouvant à la base jusqu'à l'unité du niveau le plus élevé (les régions, les provinces etc.), qui se trouve au sommet. *Dans un Etat unitaire*, l'organisation territoriale se termine là. Cette organisation est dans son ensemble le résultat de la constitution et des lois de l'Etat et elle peut à tout moment être modifiée par la volonté des organes centraux. *La fédération* se compose, par contre, d'unités fédérées, dont le statut se caractérise par l'autonomie (par le droit d'adopter leur propre constitution, par le droit à l'autoorganisation dans le cadre de la Constitution fédérale, par des compétences définies par la constitution fédérale etc.) et qui, à la différence des unités de l'autogestion locale, participent à la promulgation et aux modifications des constitutions et des lois, avant tout par l'intermédiaire de leurs représentants dans une des chambres du parlement fédéral. Et enfin, *l'Etat régional* qui est une création de date récente, se trouve à mi-chemin entre l'Etat unitaire et la fédération, et il est appelé dans la science *tertium genus*. Les régions comme unités qui se caractérisent par des spécificités historiques, ethniques, linguistiques, géographiques et économiques, jouissent d'un degré important d'autonomie, avec leurs propres organes, de vastes compétences etc. Cependant, leur statut ne contient pas d'éléments d'Etat, de sorte qu'il est semblable en fait à celui des unités d'autogestion locale du plus haut degré. D'autre part, les régions participent à la formation et aux travaux du parlement central par le truchement de leurs représentants dans une chambre du parlement, ce qui les rend d'une certaine manière semblables aux unités fédérées. Les points exposés montrent que l'Etat régional possède aussi bien des éléments de l'Etat unitaire que ceux de la fédération et que dans le fond, il s'insère dans le cadre de la tendance générale du rapprochement de ces deux formes d'organisation territoriale du pouvoir.

Mots clé: *Le pouvoir. - L'organisation territoriale. - L'autogestion locale. - L'Etat unitaire. - La fédération. - L'Etat régional.*