

РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА (ДЕМОКРАТИЈА) КАО МОДЕЛ ЕФИКАСНЕ И УСПЕШНЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ

Владан Михајловић

Правни факултет у Косовској Митровици

Телефон 036 351-331

Sažetak

Модерна европска држава је донела тзв. Регионализам или регионалну државу. Регионализација је последица слабости и унитарног и федералног државног уређења, и представља покушај да се искористе добре стране ових уређења а одбаце недостаци који су се показали у досадашњој пракси функционисања ових држава. Регионализам допуњује територијалну организацију и поделу државе, и захваљујући њему, у трихотомији политичких субјеката – држава, регион и општина – свако добија онај део власти који му припада. Региони би се уместили између централне и локалне власти и у њихову надлежност би спадали послови који нису националног (државног) карактера али превазилазе ниво и значај локалних (општинских) послова.

Abstract

A modern European state has brought so-called, regionalism and regional state. Regionalization is the last weakness of both federal and internal governmental organization. It represents an attempt for good sides of those organizations to be used, and defects that have been shown in good practice of the function of these states to be rejected. Regionalism fulfills territorial organization and classification of the state, and thanks to it, in trichotomy of political subjects – state, region and municipality, each of them get part of the control that belongs to them. The regions will be placed between central and local authority, and their competences will include those jobs that are not on the national (state) level but overcome the level and the importance of the local (municipal) jobs.

УВОД

Од свог настанка па до данас држава је стално суочена са проблемом ефикасности, како да се у њој ефикасно управља и то пре свега, у интересу њених грађана. У тој жељи да буде успешна и ефикасна, држава је увек била пред дилемом како да се организује, који јој облик организације више одговара: да ли она која је крута, или пак лабава – која намеће чврсту дисциплину, или пружа већу слободу и демократију, која је више или мање хијерархизована, даља или ближа човеку и решавању његових свакодневних проблема и потреба. Током историје и развитка државе смењивале су се две равноправне и легитимне идеје и тенденције – централизација и децентрализација, што је утицало и на појаву два различита облика државног уређења: централистичког и децентралистичког. Иако идеја децентрализације лепше звучи и привлачнија је за љубитеље демократије то не мора ништа да значи јер само опредељење за децентрализацију не повлачи, аутоматски и осуду централизма, његово одбацивање или проглашавање као назадне идеје и праксе. Истина, најпре је са првим великим империјама и деспотијама (египатском, кинеском, римском и др.)

дошло централистичко уређење, да би се много касније, са револуцијом, појавило и оно друго – децентралистичко. Но, и револуције нису аутоматски донеле антицентрализам, слободу и демократију. То важи како за француску револуцију и Француску (која се ни тада али ни сада није одрекла централизације) тако и за неке касније револуције, пре свега комунистичке, које су такође донеле централизам па и диктатуру најгоре врсте. Како је речено, централизација и децентрализација су се смењивале с тим да је прво дошла централизација. Те прве државе су биле централистички и унитарно уређене, са једним (јединственим) центром државног и политичког руковођења и одлучивања. Такве унитарне и централистичке државе биле су ближе и самом појму државе као јединствене и правно уобличене и уређене заједнице јер су донеле са собом неопходно јединство, ефикасност, рационалност, релативну јевтиноћу организације власти и др.¹ Тек много касније (крајем 18 века) појављује се и федерално уређена држава која је одговарала потреби модернизовања и демократизовања власти као и идејним и политичким тенденцијама и доктринама које су обележиле револуционарно доба у Европи и свету (Америци).

Иако данас постоје паралелно и унитарне и федералне државе, не значи да унитаризам априори води у централизам а федерализам у децентрализацију и слободу појединаца и територијалних заједница. И федерално и унитарно државно уређење имају своје добре и лоше стране па би било погрешно једном или другом облику дати начелну предност.² Као и што све федерације нису (биле) подједнако успешне и демократске то не значи да је и унитарне државе (где су сви атрибути власти у једном државном центру), аутоматски тоталитарна и недемократска. Она (унитарна држава) може и то да буде али и не мора јер постоје и одговарајућа правна и политичка решења да она буде и демократска, правна и напредна.

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА КАО ПРЕОВЛАЂУЈУЋА ТЕНДЕНЦИЈА И ПРАКСА У РАЗВИТКУ И ОРГАНИЗАЦИЈИ МОДЕРНЕ ДРЖАВЕ (ВЛАСТИ)

Свака држава, ма колико била централистички уређена, има потребу за већим или мањим степеном ублажавања (децентрализације) своје власти јер од тога зависи и да ли ће бити демократска и окренута човеку и његовим правима и интересима. Отуда се и федерална и унитарна држава подједнако суочавају са тим проблемом и досадашња пракса показује да га и једна и друга решавају мање или више успешно (неуспешно). Док федерације настоје да остваре или створе модел ефикасне и рационалне прерасподеле надлежности између центра и периферних делова (јединица), дотле се унитарна држава суочава са централизмом тако што покушава да га смањи и ублажи различитим облицима персоналне, функционалне, територијалне (регионалне) па чак и административне децентрализације. Ова децентрализација државне власти подразумева постојање територијалних јединица (и локалних органа у њима) који располажу правом да самостално одлучују у већем или мањем обиму, и које бирају сами грађани (бирачи) тих јединица, с тим да у вршењу тих функција подлежу

¹ Миодраг Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996. год. стр. 14

² Миодраг Јовичић, Проблеми територијалне организације постојеће југословенске државе објављено у Посткомунизам и власт, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 1996. стр. 154

контроли централне власти.³ Она (децентрализација) услед одређеног обима, ширине овлашћења којима располажу локални органи у тим заједницама, као и демократичности у њиховом конституисању – може да буде већа или мања, да има вид локалне самоуправе па и шире (аутономије). Мада и унутар централистичке државе може да се уради нешто на смањењу централизма (тзв. деконцентрација) државне власти, ипак се узима да је тек децентрализација тај квалитативни скок у друштвеном (државном) животу. Са њом се напушта терен државе и долази на терен недржаве где се грађани уче да собом управљају и остварују своје право на самоуправљање као антиетатистичко, недржавно право које се односи на сферу слободних људских и друштвених односа.⁴ Ово разликовање децентрализације од централизације почива на суштинској разлици државних од недржавних органа, власти од човека – грађанина. У основи те разлике је чињеница да су централни органи удаљени од човека и да немају слуха за његове потребе и интересе због чега је најбоље да о њима брину сами грађани у разноврсним облицима свог организовања и то пре свега преко својих територијалних (локалних) заједница живота и рада. Отуда се систем децентрализације показује као успешан јер садржи у себи гипкост, олакшава управној власти прилагођавање локалним потребама и спречава претерану једнообразност у државном животу.⁵ Приближавајући се тако човеку, децентрализација постаје школа самоуправе, води ка њој, јер истиче кључну улогу човека и грађанина у вршењу својих послова, чиме (по Слободану Јовановићу) избегава бирократизовање управне власти, а код човека (грађанина) одржава стално интересовање за јавне послове.⁶

2. ПОЛОЖАЈ (И ОВЛАШЋЕЊА) РЕГИОНА У СИСТЕМУ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Модерна европска држава донела је нови облик државног уређења, тзв. регионализам или регионалну државу. Европа је прва отворила врата процесу регионализације у коме су предњачиле Шпанија, Италија, Белгија и др. с тим да су англосаксонске земље (пре свега Ирска и Велика Британија) али и Француска остале по страни тог процеса, показујући чак и супротну тенденцију – ка централизму.

Регионализам (регионализација) подразумева мрежу територијалних јединица – региона распоређених од најнижих до највиших који чине суштину регионалне државе. Успостављањем региона се очекује да заживи регионална аутономија (демократија) и више регионалних центара моћи и одлучивања који одговарају демократским тежњама и интересима грађана тих региона. Регионализација је последица слабости и унитарног и федералног државног уређења, и представља покушај да се искористе добре стране ових уређења а одбаце недостаци који су се показали у досадашњој пракси функционисања ових држава. Или једноставније речено, регионализам (регионална држава) представља специфичан модел државног уређења који се на скали

³ Павле Николић, Уставно право, НКУ, „Службени лист СРЈ“, Београд, 1994. год. стр. 340.

⁴ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1977. год. стр. 518-528

⁵ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, Југославијапублик и Српска књижевна задруга, Београд, 1990. год. стр. 403.

⁶ Ибид, стр. 403

децентрализације налази између унитарне и федералне државе.⁷ Региони нису замена за централну државу и власт, не конкуришу јој нити су некакав облик квазидржаве. Они (региони) уживају широку аутономију, ширу од оне коју имају територијалне јединице највишег степена у унитарној држави али ипак нису државе као што су то федералне јединице, немају елементе државности, свој устав, као ни онај обим самоорганизовања што га имају федералне јединице.⁸ Иначе и сам појам регионализма (региона) је вишезначан и обухвата различите елементе организовања (самоорганизовања). Његову основу представља тежња одређених друштвених група да стекну извесни обим аутономије а ради институционализовања својих интереса.⁹ Ово организовање друштвених група је усмерено ка задовољавању различитих интереса – економских, политичких, историјских, националних и др. због чега се срећу и различити облици или типови регионализма. Тако Славољуб Поповић разликује економски, административни и политички регионализам¹⁰, што указује и на различите функције (надлежности) које се у њима остварују. Регионализам и региони се најпре тумаче у економском смислу и као такви означавају тежњу ка остваривању равномерног економског развоја у једној земљи, свих њених делова. Овако схваћен, регионализам оличава процес економске децентрализације чију основу чини регион као амбијент и оквир за непосредно и потпуније реализовање привредних, финансијских, економских, инфраструктурних и других иницијатива и планова. Но, региони нису само привредне или економске целине нити се свode само на своје привредне и економске планове и аспирације. Они се појављују и као политичка подручја и целине које имају изграђену организацију власти или своје, регионално самоорганизовање (скупштину, владу или савет и управу) под условом да оно не сме да пређе границе националне државе и угрози њену ефикасност и јединство. Тако гледано, региони се појављују и као ефикасно средство одбране од јаке државе, њеног централизма и изражене економске централизације и концентрације моћи у њеним рукама, али ни то није све што имају. Поред економске и политичке самосталности, региони уживају и финансијску и нормативну самосталност (и функцију), право да планирају, управљају привредним делатностима, старају се о развоју културе, школства, социјалних служби, здравља, спорта, саобраћаја, очувања безбедности и др.¹¹ И у европској и свакој другој варијанти, регионализам допуњује територијалну организацију и поделу државе и, захваљујући њему, у трихотомији политичких субјеката – држава, регион и општина – свако добија онај део власти који му припада. Тако централна власт задржава класичне државне функције које оличавају и обезбеђују јединство државе, док би се локалне заједнице (општине) бавиле пословима и функцијама локалног карактера. Између њих би се нашли и уместили региони у чију би надлежност спадали послови који нису национално (државног) карактера али који превазилазе ниво и значај локалних (општинских) послова. Дакле ти регионални послови и надлежности не смеју да буду замена или конкуренција државним пословима и региони не смеју да иду далеко у својим амбицијама – не даље од тога да појединци одн. друштвене групе у њима уживају право на језик, националну припадност, самоорганизовање, културу и испољавање специфичности свог живота. Региони су дакле јединице вишег степена децентрализације и као такве уживају и већи степен

⁷ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 468.

⁸ Миодраг Јовичић, Регионална држава уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996. год. стр. 16. и 17.

⁹ Миле Илић, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996. год. стр. 37.

¹⁰ Славољуб Поповић, Регионализам у свету и код нас, Београд, 1983. год. стр. 9.

¹¹ Јован Комшић, Етнодемократија и регионализам у кошмарима постсоцијализма, Нови Сад, 1996. год. стр. 44.

самосталности и самоуправности. Тај ниво њихове самосталности је већи од онога који уживају јединице локалне самоуправе али мањи од компетенција државе (централне власти) јер су они (региони) испод државе, слабији од ње, немају атрибуте државности и нису замена држави. Региони су више територијалне јединице и од покрајина, као што је случај у Шпанији, где се они формирају на иницијативу нижих покрајинских или општинских органа и са надлежностима – ширим и већим од оних које уживају ниже јединице – покрајине и општине. Тако се шпански региони (аутономне заједнице) појављују као учесник у вршењу уставнотворне и законодавне власти, с правом законодавне иницијативе у Доњем дому Парламента (Генералног кортеса)¹² док то овлашћења покрајине и општине немају јер се третирају као најниже јединице, облици локалне самоуправе.

3. РАЗВИТАК И КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА РЕГИОНАЛИЗМА У ЕВРОПИ

Модел регионалног државног уређења (регионалне државе) је европско откриће, највише је примењен и разрађен у појединим развијеним европским државама. Ту се на првом месту издваја Шпанија, која је након Франкове диктатуре, Уставом од 1978. год. спровела регионализацију земље – добила регионалну државу са 17 аутономних заједница које уживају широку аутономију и право на вршење законодавне и извршне власти у границама својих надлежности, а што је утврђено њиховим статутима. Насупрот Шпанији која има симетрични модел државног (регионалног) уређења и регионе са истоветним статусом, Италија се (Уставом од 1948. год)¹³ определила за модел асиметричног регионалног уређења у коме 5 региона (Сицилија, Сардинија, Вал д'Аоста, Трентино Алто Адиђе и Фрија – Јулијска Венеција) уживају посебан статус и шири законодавна овлашћења (законодавну власт већег степена или примарну законодавну надлежност) са којим могу да укину државне законе у границама региона¹⁴, док осталих 15 региона имају обичан статус и ужа законодавна овлашћења (додељену или конкурентну надлежност). Овакав асиметрични положај појединих региона познају и друге земље – Ирска са Алстером, Финска са Аландским острвима, Данска са Гренландом, али и Португалија у којој такав статус уживају два аутономна региона (острва Мадера и Азори), Русија у којој постоје 10 аутономних области, а својевремено је то био случај и у Краљевини Југославије са Бановином Хрватском (1939.). Донекле је различита и интересантна по својој регионалној организацији и структури Белгија у којој постоје три културне заједнице (француска, холандска и немачка) и четири језичка региона: 1) регион француског језика, 2) регион холандског језика, 3) регион немачког језика и 4) регион двојезичког карактера, из чега је произашао један сложени и разуђени друштвени конгломерат Белгије, са три друштвено-економска региона (Валонски, Фламандски и Бриселски) и пет агломерација и заједница општина.¹⁵ Иако у Републици Србији није спроведена регионализација, ова идеја је присутна у стручној, научној, али и политичкој јавности и има својих

¹² Миодраг Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996. год. стр. 42-47

¹³ Видети: Устав Републике Италије од 1948. год. глава V: „Региони, провинције и општине.“

¹⁴ Др Славољуб Поповић, Проблеми регионализма у неким западним земљама, објављено у књизи: Федерализам и регионализам, Савремена администрација, Београд, 1987. год. стр. 11.

¹⁵ Др Славољуб Поповић, Правни положај региона у Белгији, објављено у књизи, Федерализам и регионализам, Савремена администрација, Београд, 1987. год. стр. 13-14.

присталица и заговорника. Ту се пре свега издваја пионир српског регионализма, академик Јовичић, који је својевремено предлагао поделу Србије на 13 региона¹⁶ и регионалну структуру власти (са регионалним скупштинама, регионалним саветима као извршним органима као и представљање региона у Већу региона централне скупштине) која одговара нашим схватањима и политичкој традицији, али и други писци, као проф. Д. Јанча, који заговара поделу на 5 или 6 региона¹⁷, или проф. Павле Николић, који предлаже широку мрежу српских области које би ублажиле унитарно и централистичко државно уређење (Бачку, Банатску, Сремску, Београдску, Подрињско-посавску, Златиборску, Шумадинску, Рашку, Подунавско-тимочку, Јужноморавску и Косовску и Метохијску област) и које би имале широке изворне надлежности као и оне које би им могла поверити, односно пренети централна власт.¹⁸

ЗАКЉУЧАК

Регионализам је успешно примењен у неким европским државама и до сада се показао као добро решење за регионалне проблеме са којима се те земље суочавају. Он се показао као добар и успешан јер није просто измишљен у нечијој глави као апстрактна доктрина него се развио на бази изучавања конкретних друштвених, историјских, економских, културних и др. прилика. Те конкретне друштвене и друге околности су учиниле да тај модел регионалне организације не буде јединствен и монотипски него сложенији и разнолик у зависности од тога: да ли је са већим или мањим степеном аутономности, са више или мање елемената симетричности или асиметричности, за решавање само историјских или националних, економских, културних (језичких) и других проблема и посебности појединих држава. Но и региони и регионализам нису савршен и једини модел територијалне организације, применљив у свим условима, па га зато не треба ни идеализовати. То је пре свега европски модел, плод њене културе и политичке традиције и као такав не може по сваку цену да се „уведе и калемим“ на друштвене прилике оних земаља које у сваком погледу заостају за развијеним земљама Европе.

ЛИТЕРАТУРА

- [1.] Ђорђевић, Јован, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1977.
- [2.] Илић, Миле, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996.
- [3.] Јовановић, Слободан, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, Југославија-публик и Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- [4.] Јовичић, Миодраг, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996.
- [5.] Комшић, Јован, Теорија о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000.
- [6.] Николић, Павле, Уставно право, „Службени лист СРЈ“, Београд, 1994.
- [7.] Поповић, Славољуб, Регионализам у свету и код нас, Београд, 1983.

¹⁶ Видети: Миодраг Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996. год. стр. 6.

¹⁷ Проф. Др Дејан Јача, Регионализам, регионална држава и проблеми регионалног уређења Србије, из зборника радова: Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине, Нови Сад, 2001. год. стр. 116.

¹⁸ Видети: члан 189, 192 и 193. Нацрта Устава Краљевине Србије, Београд, 2001. год. стр. 66-67

- [8.] Јанча, Дејан, Регионализам, регионална држава и проблеми регионалног уређења Србије, из Зборника радова: Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине, Нови Сад, 2001.
- [9.] Јовичић, Миодраг, Проблеми територијалне организације постојеће југословенске државе, објављено у Посткомунизам и власт, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 1996.
- [10.] Поповић, Славољуб, правни положај региона у Белгији, објављено у књизи: федерализам и регионализам Савремена администрација, Београд, 1987.
- [11.] Поповић, Славољуб, Проблеми регионализма у неким западним земљама, објављено у књизи: Федерализам и регионализам, Савремена администрација, Београд, 1987.
- [12.] Устав Републике Италије од 1948.
- [13.] Нацрт устава Краљевине Србије, Београд, 2001.