

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА

Апстракт: Славољуб Поповић је децентрализацију окарактерисао као неопходност савременог света. Појам децентрализације власти у његовом делу преузет је од Оријуа, али је при његовом дефинисању приметан и утицај Пусића. Децентрализацију је дефинисао као процес преношења надлежности са централних на недржавне органе. Проучавао је различите врсте децентрализације с тим што је много више пажње посветио територијалној од функционалне (само четири рада). Из позиције научника критиковао је и Устав из 1974., пре свега државност аутономних покрајина, слаб однос СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери (симболична овлашћења у односу на покрајинске органе, овлашћења савезних према републичким органима (која су била много обимнија него републичка према покрајинским). Србију је тада окарактерисао као квази федерацију, а аутономне покрајине као квази државе. Када је регионализације у питању у научној јавности доминира схватање да је Миодраг Јовичић у тој области пионир. Међутим, аутор истиче да је Славољуб Поповић први дао упоредни приказ тадашњег стања у свету, а Миодраг Јовичић је покушавао да кроз нови облик сложене државе нађе срећније решење за Србију и Црну Гору (по угледу на Италију и Шпанију). По Славољубу Поповићу регионализације је форма децентрализације, начин за ублажавање противуречности. Поред традиционалних критеријума и аспеката децентрализације, први је наглашавао и економски аспект развоја сваке државе (уравнотежени економски развој).

Кључне речи: децентрализација власти, локална самоуправа, регионализација, економски развој.

Децентрализација власти као процес преношења послова са централних државних органа на недржавне органе представља једну од вечних правних тема. Њоме су се као незаобилазном темом бавили многи аутори у оквиру проучавања најважнијих државно-правних питања, пре свега у областима уставног и управног права. Међутим, децентрализација власти је привлачила пажњу и бројних економиста, политиколога, социолога итд. Проучавање појаве децентрализације власти не само да временом није изгубило на актуелности, већ напротив. У савременој правној теорији децентрализација власти и даље спада у основни круг питања која данас привлаче пажњу аутора и стога јој припада значајно место у правној књижевности.

Интересовању многих аутора за децентрализацију власти свакако да је допринела њена повезаност са демократизацијом друштва. Несумњиво да је снажан подстицај свеопштој популаризацији изучавања питања децентрализације власти, а посебно њених облика који се односе на регионалну и локалну самоуправу, дала и званична политика Савета Европе која је изражена кроз низ документа, а пре свега кроз Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године, Декларацију о регионализму у Европи из 1996. године и Предлог Европске повеље о регионалној самоуправи који је утврдио Конгрес локалних и регионалних органа власти Савета Европе још 1997. године.

У свом богатом научном опусу, који је далеко најплодотворнији од свих аутора управног права код нас, проф. др Славољуб Поповић се бавио низом питања која су везана за управни поступак и управни спор, управне акате, управне уговоре, уставну жалбу, субјективна јавна права, одговорност државе за штету, организацију управне власти итд. Међу њима је свакако неизбежно било и питање децентрализације власти. Радови проф. др Славољуба Поповића, заједно са радовима академика Јована Ђорђевића, а посебно академика Миодрага Јовичића, спадају у најзначајнија дела наше правне науке посвећена децентрализацији власти. Из тог разлога смо се и определили да у прилог сећања на научни опус покојног проф. др Славољуба Поповића којим поводом се и организује овај научни скуп, као наш допринос размотримо управо питање децентрализације власти у неким од његових најважнијих дела која је оставио у наслеђе нашој науци управног права.

I

Појам и врсте децентрализације власти

У погледу одређења појма децентрализације власти Славољуб Поповић, попут већине наших савремених аутора, а под утицајем француске правне теорије и посебно дела тадашњег југословенског аутора академика Еугена Пусића,¹ у својим радовима полази превасходно од њеног политичког значења, као процеса који означава преношење послова државних органа на посебне недржавне органе, а у првом реду на органе ужих територијалних заједница као што су јединице територијалне аутономије и локалних самоуправа.

За Славољуба Поповића децентрализација власти је *процес у држави, путем кога се настоји да се смањи надлежност и обим послова централних органа*. „Путем децентрализације се повлаче поједини послови из надлежности централних власти, с циљем да се њихово вршење повери органима са ужом надлежношћу: а) било да се ради о органима територијалне децентрализације, тј. о органима уже територијалне надлежности - локална власт, односно локална самоуправа; б) било да је у питању надлежност специјализована по свом објекту“.²

Одређење децентрализације власти у њеном политичком значењу данас се среће и код низа других наших аутора, међу којима ју је чини нам се најјасније формулисао Ратко Марковић, као *преношење (delegation) одређених послова централне управне власти локалним органима које су грађани изабрали*. Дакле, према њему „битно обележје децентрализације је да се послови државне управе преносе на органе које су *непосредно изабрали грађани*, тј. локално становништво или локално представничко тело, а не на органе који су постављени од стране државе и тиме имају својство државних органа. (...) Непосредан избор органа од стране грађана којима се поверавају државни послови је *пробни камен (pierre de touche) децентрализације*“.³

1 Видети: Е. Пусић, Управни системи, Графички завод Хрватске, Загреб, 1958; Е. Пусић, Наука о управи, Школска књига, Загреб, 1961.

2 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 123.

3 Р. Марковић, Уставно право, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2010, стр. 399-403.

Од наших савремених аутора једино Зоран Томић, поред тога што и он децентрализацију прихвата у њеном политичком значењу и у том смислу је излаже у свом уџбенику из управног права, под видљивим утицајем Еугена Пусића децентрализацију одређује и у њеном „неутралном“, техничком значењу. Према њему децентрализација власти се огледа у *промени места* (дислокацији, тј. измештању) *вршења појединих група послова државне управе, посебно управних послова*.⁴

Основни смисао децентрализације власти се огледа у омогућавању да се послови државне управе обављају подједнако квалитетно на читавој територији државе, с обзиром на то да централни органи нису увек у стању да на најбољи могући начин познају потребе локалног становништва сваког дела државне територије. Из тога разлога Славољуб Поповић децентрализацију власти и види као „неопходност савременог света“, али исто тако и наглашава да њу треба ипак само релативно схватити. Наиме, свака држава у одређеној мери мора бити централизована, с обзиром на то да постоје послови који се морају вршити јединствено на читавој њеној територији, али исто тако и децентрализована, с обзиром на то да постоје послови који се не могу вршити само из једног центра. Он зато и указује да „иако централизација и децентрализација изгледају као две супротне тенденције, оне су ипак *међусобно уско повезане*, тако да представљају два нераздвојна појма. Стога се и не може поставити правило да постоји „*апсолутна централизација*“, као што не постоји ни „*апсолутна децентрализација*“. Питање примене централизације и децентрализације је у ствари питање мере до које границе треба централизовати неку функцију, односно до које мере ту функцију треба децентрализовати. Због тога се према Славољубу Поповићу оба ова појма морају посматрати упоредно и у њиховој узајамној повезаности.⁵ Као што је Еуген Пусић својевремено указао да је за однос централизације и децентрализације карактеристичан „однос

4 Видети: З. Томић, Опште управно право, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 146. Илустрације наведеног ради, према Еугену Пусићу централизација је „*свака тенденција к јачању контроле из једног мјеста у организацији над неком дјелатношћу или дјелатностима*, а децентрализација је „*свака тенденција к слабљењу такве контроле, према диоби контроле на више мјеста*“. Е. Пусић, Наука о управи, I, Народне новине, Загреб, 1989, стр. 159.

5 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 122.

равнотеже, али никад мировања“⁶, тако је и Славољуб Поповић сматрао да је централизација, односно децентрализација „релативан и динамичан, а не статичан појам“⁷.

Мада Славољуб Поповић у својим радовима користи више критеријума према којима се могу разликовати различите врсте децентрализације власти, ипак као основу поделу прихвата разликовање на *територијалну* и *нетериторијалну* децентрализацију. Под територијалном децентрализацијом он подразумева *поверавање одређених послова ужим територијалним заједницама*, као што су општине, срезови, окрузи, покрајине и др. У погледу територијалне децентрализације Славољуб Поповић истиче да територијално децентрализовани органи врше по правилу две врсте послова: а) послове из своје сопствене, аутономне надлежности, која се признаје уставом и законима конкретне државе и б) послове из пренесене надлежности, које државни органи поверавају децентрализованим органима да их врше уместо њих. У вези са територијалном децентрализацијом Поповић такође наводи и да се могу разликовати *ужи* и *шири* облици децентрализације. Као облике нетериторијалне децентрализације он разликује: *персоналну* децентрализацију, под којом подразумева поверавање вршења одређених послова одређеној групи лица која су међусобно повезана неким личним особинама попут професије, религијске или националне припадности итд, и *реалну* децентрализацију, под којом подразумева поверавање посебној категорији органа вршење послова који припадају одређеној врсти јавне службе, попут пензијског или здравственог осигурања и сл.⁸

За разлику од Славољуба Поповића већина наших савремених аутора, потпуно сагласно подели коју је својевремено извршио Еуген Пусић, нетериторијалну децентрализацију назива „функционалном“ децентрализацијом.⁹ Тако на пример, Ратко Марковић децентрализацију

6 „Потпуна децентрализација, тј. посвемашњи престанак контроле из центра у организацији исто је тако немогуће као и савршена централизација. (...) За однос централизације и децентрализације је карактеристичан „однос равнотеже, али никад мировања“. Е. Пусић, Наука о управи, I, стр. 160.

7 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 123.

8 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 123-124.

9 Еуген Пусић само функционалну децентрализацију сматра „стварном“ децентрализацијом власти због тога што се код ње „стварање више управних

власти разликује на функционалну, под којом подразумева „право одређених јавних служби (делатности од општег, односно јавног значаја), о чијем функционисању брине држава, на одређен степен независности, која обухвата учествовање у управљању и руковођењу“ и на територијалну децентрализацију, под којом подразумева „независност којом располажу територијални колективитети, односно грађани који су у њима настањени, да у оквиру закона самостално собом управљају (самоодлучују) у сфери локалних послова“. Територијалну децентрализацију он даље разликује на локалну самоуправу и регионалну територијалну аутономију.¹⁰ Исто тако и Зоран Томић прихвата поделу децентрализације на територијалну и функционалну. У свом уџбенику у оквиру посебног поглавља о недржавној јавној управи у Републици Србији (стр. 169-180) разматра најпре питања *функционалне децентрализоване недржавне јавне управе* (стр. 169-175), коју чине Народна банка Србије (стр. 169) и други имаоци јавних овлашћења као што су предузећа и установе, јавне агенције итд (стр. 170-175), а затим и *територијално децентрализоване недржавне јавне управе* (стр. 175-180), у оквиру кога разматра покрајинску управу Војводине и АП Косова и Метохије (стр. 175-177), као и локалну самоуправу (стр. 177-180).¹¹

Поред наведене поделе као основне поделе децентрализације, Славољуб Поповић децентрализацију власти разликује још и према садржини пренетих овлашћења, односно с обзиром на то да ли децентрализовани орган може да доноси само аутономне прописе или да поред тога врши још и одређене послове из управне или судске власти, на: *нормативну, управну и судску децентрализацију*.¹²

Као једно од најважнијих питања које се поставља при разматрању децентрализације власти, поред наравно обима надлежности са којима располажу локални органи, свакако је и питања надзорних овлашћења централне власти. У радовима Славољуба Поповића се стога могу пронаћи и значајни редови који су посвећени питању надзора централне

организација, односно организационих центара не врши по критеријуму ширих или ужих територијалних јединица, као код територијалне децентрализације – већ по критеријуму разних група управних послова“. Видети: Наука о управи, I, стр. 91.

10 Р. Марковић, Уставно право, стр. 402.

11 Видети: З. Томић, Опште управно право, Београд, 2009.

12 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 123.

власти над територијалним органима. При разматрању надзора који централна власт остварује над локалном влашћу Славољуб Поповић у основи полази од класификације надзора који је код нас приви изнео Лазо М. Костић у чланку „Надзор централне управе над самоуправама“ (Савремена Општина, Београд, број 3-4, 1938, стр. 66-67), а касније је развио у књизи *Административно право Краљевине Југославије* (књига III, Геца Кон, Београд, 1939, стр. 22-51). Тако Славољуб Поповић надзор државних органа над територијалним органима разликује на надзор над пословима *аутономног (сопственог) делокруга* и на надзор над пословима који се врше у *пренесеном делокругу*. У погледу надзора над аутономним делокругом разликује две врсте надзора, и то правни и политички надзор. Под *правним надзором* подразумева „право државних органа да оцењују сагласност правних аката органа аутономних покрајна и органа општина са позитивним поретком, са законима и другим прописима“, а под *политичким надзором* подразумева „надзор државних органа над пословима из аутономног делокруга, при чему државни органи имају право да цене и целисходност аката и радњи и послова органа“, за шта им је потребно у том случају изрично законом предвиђено овлашћење.¹³

Поред наведене поделе надзора која је од далеко највећег значаја, пре свега због битно другачијег правног режима који се успоставља приликом њиховог вршења, у радовима Славољуба Поповића могу се пронаћи и бројне друге класификације надзора, која имају углавном само теоријски значај. Тако је између осталих он наводио да се надзор може разликовати још и с обзиром на то да ли се врши над донетим конкретним *актима* или се врши над трајним *активностима органа*. Исто тако, разликовао је надзор на *превентиван* и *репресиван* надзор, а наводио је и поделу надзора државних органа и на *редован* надзор и *ванредни* или *специјалан* надзор, који се врши на основу посебне одлуке одређеног државног органа. Такође, разликовао је и *надзор трајног карактера* и *повремени* или *пригодан* надзор, као и надзор који се врши *по службеној дужности* и надзор који се врши *по предлогу* или *захтеву* заинтересованих органа или других правних субјеката.¹⁴

13 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, стр. 734.

14 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, стр. 733-735.

II

Територијална децентрализација власти

Највећи број радова о децентрализацији власти Славољуб Поповић је посветио разматрању различитих питања везаних за територијалну децентрализацију. Неупоредиво мање се бавио функционалном (нетериторијалном) децентрализацијом власти, којој је осим одговарајућих делова у уџбеницима из управног права, посветио свега неколико радова објављених у стручним часописима, попут: „Поверавање јавних овлашћења самоуправним органима управе и заједницама“, Општина, број 5-7/1978, стр. 193-208; „Поверавање вршења јавних овлашћења самоуправним организацијама и заједницама“, Архив за правне и друштвене науке, број 3/1976, стр. 347-371; „Трансформација државне управе у самоуправном социјализму“, Архив за правне и друштвене науке, број 2-4/1977, стр. 348-354; „О подруштвљавању државне управе у систему друштвеног самоуправљања“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1981, стр. 11-17. Из тог разлога у оквиру приказа децентрализације власти у делима Славољуба Поповића задржавамо се искључиво на територијалној децентрализацији власти.

У оквиру проучавања територијалне децентрализације власти Славољуб Поповић се готово подједнако бавио питањима територијалне аутономије (аутономним покрајинама), као и локалне самоуправе (општина и градова).

Територијална аутономија

У погледу територијалне аутономије у научном опусу Славољуба Поповића посебно место припада монографијама *Регионализација у свету и код нас* из 1983. године¹⁵ и *Федерализам и регионализам* из 1987. године,¹⁶ али је исто тако пажње вредно и неколико радова који су објављени у домаћим стручним часописима или саопштени на научним скуповима, као што су: „Односи органа управе СР Србије према покрајинским органима управе“, Зборник радова Правног факултета

¹⁵ С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, Републички завод за јавну управу, Београд, 1983.

¹⁶ С. Поповић, Ј. Борђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, Савремена администрација, Београд, 1987.

у Нишу, 1985, стр. 19-26; „Неки проблеми југословенског федерализма“, Архив за правне и друштвене науке, број 1-3/1988, стр. 133-144; „О функционалном федерализму“, Архив за правне и друштвене науке, број 1-2/1990, стр. 359-370; „Однос савезних и републичких односно покрајинских органа у извршавању савезних закона и других савезних прописа“, Правни живот, број 3-5/1986, стр. 535-540; „Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери“, реферат поднет на симпозијуму у Крагујевцу одржаном 15. и 16. новембра 1984. године (посебан отисак); „О неким недостацима уставног концепта о аутономним покрајинама“, Општина, број 9-10/1988.

За сагледавање питања територијалне децентрализације власти у делима Славољуба Поповића посебан значај имају његови уџбеници из управног права, који су доживели укупно осамнаест издања. Они не само да су својевремено представљали незаобилазну литературу на већини правних факултета у Србији, већ нам и данас могу да послуже као веома сликовит пример како су се облици територијалне аутономије (аутономне покрајине) и локалне самоуправе (општине и градови) развијали са променама уставно-правних система, почев од Устава из 1963. године, преко Устава из 1974. године, па све до Устава из 1990. године.

За територијалну аутономију Славољуб Поповић сматра да је један од најважнијих облика децентрализације власти и директна „противтежа централној државној власти“. Ради њеног бољег разумевања он покушава да подвуче јасну правну разлику између територијалне аутономије и самоуправе, с једне стране, и територијалне аутономије и федералне јединице, с друге стране. Сматра да је нека територијална јединица аутономна, када може „унутар једне шире друштвене или државне организације доносити обавезна правна правила“, док самоуправа постоји „када нека установа или територијална јединица има право вођења управе и судства по правним правилима, које су донеле друге власти“.¹⁷ Насупрот томе, основна разлика између јединице територијалне аутономије и федералне јединице се огледа у непостојању никаквих елемената суверене државне власти у аутономији, који увек у одређеној мери постоје у федералним јединицама. Поред тога, разлика између аутономне и

17 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, Федерализам и регионализам, стр. 97.

федералне јединице огледа се и у погледу низа других обележја која се тичу пре свега организације власти, као што су начин избора, састав и унутрашња структура највиших органа, а посебно у њиховом односу према органима централне државне власти.¹⁸

Као основне разлоге за настанак територијалне аутономије и Славољуб Поповић такође спомиње у литератури већ традиционално навођене националне, етничке и историјске разлоге. Међутим, он исто тако истиче и да постоје одређене специфичности када је у питању Србија. Према њему, за наше аутономне покрајине би се могло рећи да су од утицаја били „како етнички и историјски, нарочито кад је реч о Косову, тако и друштвено-економски фактори“ мислећи при томе на Војводину.¹⁹

У односу Славољуба Поповића према различитим питањима везаним за територијалну аутономију као облика политичко-територијалне децентрализације власти, свакако да данас највећу вредност има његова критичка анализа положаја аутономних покрајина у СР Србији према уставним решењима из 1974. године. У својим радовима Славољуб Поповић јасно и аргументовано указује на државност аутономних покрајина какву су оне имале према Уставу СФРЈ и Уставу СР Србије из 1974. године и неодрживост таквог стања, које се у годинама које су следиле у потпуности и потврдило. У погледу ове критике централно место припада монографији *Федерализам и регионализам* која је настала као научни пројекат посвећен анализи десетогодишње примене Устава СФРЈ од 1974. године.²⁰ Исто тако пажње су вредни и поједини његови чланци у којима се бавио питањем односа Републике и аутономних покрајина посебно у области извршавања прописа („*Односи органа управе СР Србије према покрајинским органима управе*“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1985, стр. 19-26; „*Неки проблеми југословенског федерализма*“, Архив за

18 Видети: С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, стр. 99.

19 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, стр. 100.

20 У наведеној монографији Славољуб Поповић се појављује само као један од коаутора, поред Јована Ђорђевића и Димитрија Кулића. Међутим, с обзиром на то да је монографија потписана без посебног навођења делова за које би се могло везивати њихово појединачно ауторство, сматрамо да свако од њих тиме стоји иза свих ставова који су изнети у целокупној монографији.

правне и друштвене науке, број 1-3/1988, стр. 133-144; „Однос савезних и републичких односно покрајинских органа у извршавању савезних закона и других савезних прописа“, Правни живот, број 3-5/1986, стр. 535-540; „Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери“, реферат поднет на симпозијуму у Крагујевцу одржаном 15. и 16. новембра 1984. године (посебан отисак); „О неким недостацима уставног концепта о аутономним покрајинама“, Општина, број 9-10/1988, „Промене Устава треба да обезбеде јединствено и ефикасно извршавање републичких прописа“, Правни живот, број 5-6/1988, стр. 971-973), који на посредан начин указују и на лично ауторство Славољуба Поповића у одговарајућем деловима наведене монографије.

Након указивања на нека од најважнијих спорних правних питања која се појављују у односима између Републике и аутономних покрајина, међу којима су према његовом мишљењу чак и одредбе о највишим органима СР Србије, попут: Скупштине, Председништва, Извршног већа, Уставног и Врховног суда (стр. 219-244), најснажнија критика у монографији се ипак износи у поглављу које је посвећено односима СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери (244-251).²¹ Након детаљне анализе односа Републике и аутономних покрајина у сфери извршне власти Славољуб Поповић указује да „органи Републике Србије, а првенствено републички органи управе и Извршно веће СР Србије, имају само симболична овлашћења у односу на покрајинске органе. (...) Чини се да ова овлашћења нису довољно ефикасна да би Република Србија могла да делотворније утиче на извршавање и примењивање закона који се иначе примењују на целој територији Републике“ (стр. 248). Упоредјујући овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске органе управе, Славољуб Поповић наводи да се може закључити да су „овлашћења савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе далеко обимнија и значајнија него што су овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске органе управе, а у вези са извршавањем закона који се примењују на целој територији Републике“ (стр. 249). Према

21 С.Поповић, Ј.Ђорђевић, Д. Кулић, Федерализам и регионализам, стр. 234-251. С обзиром на идентичност ставова изнетих у овом делу монографије у односу на наведене радове које је објавио у стручним часописима, несумњиво да ауторство овог дела монографије припада лично Славољубу Поповићу.

њему „било је очекивати да овлашћења републичких у односу на покрајинске органе управе у вези са извршавањем закона који важе на целој територији Републике Србије буду још обимнија и шира него што су то овлашћења савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе. Међутим, републички органи управе имају само симболична овлашћења путем којих не могу битно да утичу на извршавање републичких закона који важе на читавој територији Републике. Просто је несхватљиво, да при доношењу Устава СР Србије, Уставна комисија није упоредила овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске са овлашћењима савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе“ (стр. 249). Све је то указивало према мишљењу Славољуба Поповића на „неодрживост таквог степена самосталности покрајина, какав је нормиран Уставом СФРЈ и Уставом СР Србије“ и стога постојала је нужна потреба да се сви ови односи преиспитају и да се успоставе такви односи који неће доводити до противречности у правом положају СР Србије“ (стр. 250).

У посебном поглављу монографије, за које се са потпуном поузданошћу не може чак ни индиректно утврдити да ли ауторство припада баш лично Славољубу Поповићу, а које носи наслов „Уставна концепција СР Србије као сложене федеративне јединице није спроведена“ (251-257), указано је и да СР Србија као република и држава „нема самосталност коју имају аутономне покрајине у оквиру Федерације“ (стр. 255) и да је „Устав СФРЈ од Србије створио квази-федерацију, а од аутономних покрајина – квази државе“, захваљујући чему је Србија постала у ствари „тродржавна федерална јединица“ (256).

Анализирајући уставно-правни положај Србије поводом десетогодишњице примене Устава из 1974. године, а непосредно подстакнути немилим догађајима на Косову и Метохији са почека осамдесетих година прошлог века, аутори монографије Федерализам и регионализам су несумњиво јасно указали на „неодрживост остваривања уставне концепције СР Србије и на потребу да се разреши спорови који стоје између Републике и аутономних покрајина“ (стр. 252), истичући да такво решење ниједна федеративна држава у свету не познаје. „Јер да је то могуће, није искључено да би га бар једна од 22 постојећих федерација унела у свој Устав“. На самом крају овог

дела, након свих изнетих ставова ауторима монографије није остало ништа друго него да се јавно запитају „каква је, међутим, корист од тога, да је наш Устав врло специфичан, ако решења предвиђена у њему не функционишу“ (стр. 252).

Локална самоуправа

У погледу локалне самоуправе централно место у научном опусу Славољуба Поповића припада монографији *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву* из 1984. године,²² у којој је дат детаљан упоредни преглед система локалне самоуправе у неколико, за то питање најважнијих државно-правних система, попут Француске, Енглеске, Белгије, САД, СССР-а, као и исцрпан приказ правног положаја општине као основне друштвено-политичке заједнице у тзв. комуналном систему који је постојао у СФРЈ. Посебне пажње је у овом погледу свакако вредна и монографија *Комуне – њихова организација и надлежност* из 1955. године, у којој је кроз коауторски рад дат приказ настанка комуналног система власти у Југославији након другог светског рата.²³ Исто тако, од значаја је и низ радова Славољуба Поповића који су објављени у стручним часописима или саопштени на научним скуповима међу којима су: „*Права републичких органа у односу на народне одборе среза и градова*“, Народна управа, број 9-10/1953, стр. 313-326; „*О међусобним односима органа управе*“, Зборник Правно-економског факултета у Нишу, 1964, стр. 1-15; „*Међусобни односи органа управе у СР Србији*“, књига Промене Устава СР Србије, Београд, 1988, стр. 387-395; „*Основне карактеристике нашег комуналног система*“, Општина, број 4-5/1975, стр. 32-53 „*Односи органа управе ширих и ужих друштвено-политичких заједница*“, Правна мисао, број 11-12/1982, стр. 29-50; „*Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница*“, Правни живот, број 2/1983, стр. 225-234; „*Регионалне заједнице општина*“, Југословенски преглед, број 6/1984, стр.215-220; „*О односима између извршних органа ДПЗ и органа управе*“, Општина, број 5-6/1988, стр. 59-

22 С. Поповић, *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, Нова књига, Београд, 1984.

23 С. Поповић, А. Јовановић, П. Алигрудић, *Комуне – њихова организација и надлежност*, Савремена администрација, Београд, 1955.

71; „О периферним управним органима и њиховом односу са локалним органима у упоредном праву“, Актуелни проблеми југословенског, судског, радног и упоредног законодавства, Будва, 8-12. јун 1998. године, стр. 235-251.

Без обзира на то што Славољуб Поповић при разматрању локалне самоуправе користи различите критеријуме за њено класификовање, може се приметити ипак да као основни критеријум у својим радовима прихвата разликовање локалне самоуправе на *политичко-територијалну* и *функционалну* самоуправу. Под политичко-територијалном локалном самоуправом подразумева право на самоуправу на једном територијалном подручју као што су општинске, среске, градске, окружне и сличне самоуправе, док под функционалном локалном самоуправом подразумева право на вршење појединих послова у општини или на ширем локалном подручју које обухвата извесна јавна овлашћења у различитим областима друштвеног живота, попут просвете, културе, социјалне политике итд.²⁴ У оквиру политичко-територијалне локалне самоуправе као њену посебну врсту истиче *непосредну* локалну самоуправу, која се састоји од директног вршење појединих послова самоуправе од стране самих грађана и то на скуповима или другим облицима непосредног изјашњавања.²⁵

За разумевање функционисања система локалне самоуправе који је успостављен у некој држави увек је од суштинског значаја питање њеног односа са централном, односно државном влашћу. У том погледу Славољуб Поповић истиче да се могу разликовати два система, француски и енглески. За *француски систем* је карактеристично да јединице локалне самоуправе врше две врсте послова, послове из сопственог самоуправног делокруга и послове из пренетог делокруга,

24 Видети: С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 48-51.

25 „У таквом систему грађани врше искључиво или претежно непосредну функцију управљања у локалним пословима и то на својим скуповима, зборовима или скупштинама. Енглеска се узима као пример за постојање непосредне локалне самоуправе. Запажа се, међутим, да је и Швајцарска некад била земља у којој је постојала у већој мери непосредна самоуправа. Истиче се, међутим, да данас у Швајцарској нема ни једне комуне у којој постоји чиста непосредна самоуправа“. С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 48.

односно послове које им повере државни органи.²⁶ У зависности од врсте послова који се врше зависи и врста и обим контроле које централни органи врше над органима локалне самоуправе. Она може бити или пуна *хијерархијска контрола*, која у себи обухвата оцену целисходности и законитости рада локалних органа која се успоставља у случају поверених послова или *административно туторство*, односно контрола само над законитошћу рада локалних органа, која се успоставља у случају вршења послова из сопственог делокруга. Француски модел односа централних и локалних органа власти који је приказан у делима Славољуба Поповића има значај за разумевање нашег правног система локалне самоуправе који је успостављен након Устава од 1990. године и у континуитету функционише све до данас, на основу одредби важећег Устава од 2006. године, Закона о локалној самоуправи из 2007. године и Закона о државној управи из 2005. године. *Енглески систем* локалне самоуправе пак, подразумева вршење послова од стране локалних органа само из сопственог делокруга, услед чега се и контрола органа централне власти у таквом систему своди само на ограничену могућност контроле која је више техничког карактера.²⁷ Енглески или англосаксонски модел како га Славољуб Поповић још назива у својим радовима, данас може да послужи као пример контроле коју код нас могу да врше органи централне власти над изворним пословима јединица локалне самоуправе према одредбама Устава од 2006. године и важећег Закона о локалној самоуправи.

Значај дела Славољуба Поповића за упознавање развоја нашег система локалне самоуправе огледа се и чињеници да је у његовим

26 „Послови сопственог, тј. самоуправног, односно локалног делокруга су послови који се односе непосредно на уже јединице локалне самоуправе, то су послови који су од непосредног интереса за становништво тих локалних јединица. Послови, пак државних, централних органа су ширег карактера, они треба да представљају послове од општег друштвеног интереса, због чега су и државни органи, када те послове врше јединице локалне самоуправе, веома заинтересовани да се и ти послови обављају како ваља“. С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 112.

27 „Контрола коју врше централни органи у односу на јединице локалне самоуправе има различите облике. Сматра се да је та контрола претежно техничког, а мање политичког карактера. Углавном та контрола има за циљ да повећа ефикасност појединих служби у јединицама локалне самоуправе“. С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 113

радовима, а посебно у монографији *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву* дат између осталог и детаљан приказ правног положаја општине и општинске управе код нас након другог светског рата, кроз разматрање низа веома важних питања као што су односи општине и републике (стр. 66-69), организација и функционисање општинске управе (стр. 70-193), однос општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница (стр. 111-120).

За проналажење пак адекватних решења за превазилажење неких од најважнијих проблема који се данас јављају у нашем систему локалне самоуправе, посебан значај има Поповићево разматрање у наведеној монографији основних питања остваривања међуопштинске сарадње, која је као правни институт уведена Уставом од 1963. године и која је постојала све до Устава од 1990. године.²⁸ Међу тим питањима од посебног значаја су могући облици међуопштинске сарадње (стр. 125-127), носиоци (стр. 125), начела на којима се она заснива (стр. 124-125), финансирање (стр. 125), проблеми у остваривању (стр. 127-128) и сл. За побољшавање важећег система локалне самоуправе од значаја данас могу да буду и радови Славољуба Поповића који се односе на облике и начине удруживања општина у градске и регионалне заједнице, који су као правна категорија постојали према Уставу од 1974. године. Нека решења примене овог правног института би можда могла данас да послуже као алтернатива настојањима за вештачко прављење регионалног нивоа власти.²⁹

На крају, када је у питању анализа локалне самоуправе у делима Славољуба Поповића треба имати у виду и да он, без обзира на то што несумњиво спада у ауторе који су присталице развијене локалне

28 „Под међуопштинском сарадњом се подразумева потреба функционално-интересног повезивања и удруживања средстава и координирања активности двеју или више општина у области политичко-културног и економског живота. Према томе, међуопштинску сарадњу налажу и потребе за рационалнијим и економичнијим остваривањем задатака које стоје пред општинама“. С. Поповић, *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, стр. 121.

29 Видети: С. Поповић, *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, стр. 128-132; С. Поповић, „Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница“, *Правни живот*, број 2/1983, стр. 225-234; С. Поповић, „Регионалне заједнице општина“, *Југословенски преглед*, број 6/1984, стр. 215-220.

самоуправе, ипак потпуно научнички искрено указује да савремене државе карактерише појава да „централна власт шири свој ауторитет, утицај и права према локалној самоуправи“ и да „класична западна локална самоуправа данас све више постаје саставни део једног скоро јединственог механизма владања и управљања“, односно „део једног политичког, државног и административног уређења“.³⁰

III

Регионализација

Посебно важно место у научном опусу Славољуба Поповића припада питању регионализације. У погледу изучавања овог питања Славољуб Поповић спада у пионире наше правне науке. Иако се проучавање регионализације у нашој новијој правној литератури углавном везује за радове академика Миодрага Јовичића који су већином настали почетком деведесетих година прошлог века,³¹ вероватно из разлога што је он први развио концепт регионализације Србије,³² ипак чињеница је да се Славољуб Поповић питањима регионализације бавио читаву једну деценију раније. Поред тога, приступ Славољуба Поповића изучавању регионализације је био знатно шири него што је то био случај код Миодрага Јовичића, који је кроз заговарање регионалног уређења Југославије, па самим тиме и Србије, настојао само да укаже да је регионализација бољи облик заједничке државе за Црном Гором него што је то била двочлана федерација према Уставу СР Југославије од 1992. године. Предмет истраживачке пажње Славољуба Поповића

³⁰ С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 47.

³¹ Видети: „Плелоаје за регионалну државу”, Књижевне новине, 1. октобар 1992, стр. 849; „Пет региона уместо две аутономне покрајине”, Књижевне новине, 15. јун 1993. године, стр. 866; „Три теоријска модела територијалне организације власти”, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2, 1993, стр. 127-135; „Реформисати постојећу федерацију (СР Југославију) или српско-црногорску заједницу поставити на нове државноправне темеље”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, 1993, стр. 561-588; „Проблеми територијалне организације постојеће југословенске федерације”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, 1994, стр. 271-282; „Косово и метохија данас и сутра”, Правда, 13. јул 1994. године; М. Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Издавачка заједница “Вајат”, Београд, 1996.

³² Нацрт Устава регионалне државе уједињених српских земаља, организација власти, Издавачка заједница “Вајат”, Београд, 1996.

није био само регионални облик уређења држава и у оквиру тога само Југославија, односно Србија, већ је он кроз своје радове дао потпун преглед теоријских и практичних проблема регионализације у читавом свету током осамдесетих година прошлог века, а само се у неким каснијим радовима бавио и питањем могуће регионализације Србије.

Најважније рад Славољуба Поповића посвећен регионализацији представља монографија *Регионализација у свету и код нас* из 1983. године.³³ По овом питању вредан пажње је и његов коауторски рад у монографији *Федерализам и регионализам* из 1987. године.³⁴ Такође, значајно је и неколико његових радова који су објављени у домаћим стручним часописима попут: „Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1978, стр. 15-42; „Правни проблеми регионализма у неким западним земљама“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1980, стр. 5-23; „О неким проблемима у вези са регионалном државом“, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1997, стр. 325-329; „О неким проблемима регионализације“, Правни живот, број 7-8/2003, стр. 27-43.

Славољуб Поповић у својим радовима регионализацију државе види не само као појаву која представља „антитезу централизму“, већ пре свега као једну „нову форму децентрализације власти“ и „средство за ублажавање противречности које данас постоје у многим земљама“.³⁵ Поред већ традиционалних националних, историјских, етничких, културних и језичких чиниоца који представљају основне узроке за појаву регионализације у свету, Славољуб Поповић у својим делима посебно наглашава економске разлоге.³⁶ Шта више, он о економском регионализму говори као о потпуно „новој форми регионализма“.³⁷ Међутим, он исто тако истиче и да економска

33 С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, Републички завод за јавну управу, Београд, 1983.

34 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, Савремена администрација, Београд, 1987.

35 С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, стр. 7-9.

36 „Бројни су узроци појавама регионализма почев од националних, историјских, етничких, културних, језичких, економских и других узрока. Чини се да су економски узроци и разлози битни и пресудни за појаву различитих облика регионализма и подједнако утичу на појаву регионализма како у унитарним, тако и у федеративним државама“. С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управо право*, стр. 233.

37 С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, стр. 10.

регионализација не би требало увек нужно да води и ка територијалној регионализацији, односно политичко-територијалној подели државе. Применом различитих мера економског планирања могуће је обезбедити уравнотежени економски развој државе без стварања нових административно-територијалних јединица. Овакав његов став би могао да буде од великог значаја и за Србију данас у којој постоји уставна обавеза (члан 94. Устава) обезбеђивања равномерног и одрживог регионалног развоја свих делова јединствене државне територије. Због тога ради изналажења најбољих решења за остваривање уравнотеженог економског развоја Србије, а у оквиру важећег Устава и без измене административно-територијалне организације, од посебног значаја би могли бити ставови Славољуба Поповића о појавним облицима економског регионализма који су приказани на примерима Шведске, Грчке, Финске, Данске, Енглеске и СР Немачке.³⁸

Исто тако, као својеврсно упозорење законодавцу и планерима економског развоја данашње Србије могли би да послуже и ставови Славољуба Поповића да је „економска регионализација постала процес који је тесно повезан са административном и политичког регионализацијом мада је несумњиво да се може разликовати од њих“, као и да „редистрибуција политичке власти у корист региона неизбежно води ка поверавању регионима серије својстава државе, изузев својства суверености“.³⁹ За све којима се данас чини да би ради бржег економског развоја Србију требало регионализовати изменама Устава, посебно упозоравајући би могао да буде став Славољуба Поповића да „не потцењујући значај административног регионализма у борби против централистичких тенденција модерне државе“ ипак је „основни смисао регионализма везан за структуру политичког система и за питање политичке аутономије, а не само за административне и функционалне односе“.⁴⁰

38 С. Поповић, Регионализација у свету и код нас, стр. 19-55.

39 „Процес регионализације, првобитно настао због захтева економског планирања, водио је не само ка успостављању формуле за управљање новим географским јединицама, већ и ка тражењу политичких решења за регионе“. С. Поповић, Регионализација у свету и код нас, стр. 12.

40 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, Федерализам и регионализам, стр. 5.

Доц. др Зоран Лончар

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА

Zoran Lončar, LL.D.

Assistant Professor

Faculty of Law, University of Novi Sad

DECENTRALIZATION OF POWER IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ

Summary

Slavoljub Popović described decentralization as essential for modern world. According to him, decentralization is defined as a process of transferring responsibilities from central to non-governmental bodies. He studied the different types of decentralization with a lot more attention to a territorial than a functional type. He criticized, from an academic standpoint, the Constitution of 1974. When it comes to regionalism, in scholar community dominates perception that Miodrag Jovičić was pioneer in this field. However, author points out that Slavoljub Popović gave a first comparative survey of the regionalization in world, while Miodrag Jovičić was trying to form new complex state as a better solution for Serbia and Montenegro (following the examples of Italy and Spain). According to Slavoljub Popović regionalization is form of decentralization, a way to ease existing contradictions within a state. In addition to traditional criteria and aspects of decentralization, he emphasized economic development aspects of decentralization (balanced economic development).

Key words: *decentralization of power, local government, regionalism, economic development.*