

ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ДЕЛУ СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА

***Апстракт:** Аутор из богатог научног опуса покојног професора Правног факултета у Нишу др Славољуба Поповића издваја радове у којима је овај проучавао децентрализациону статистику и међу њима као најзначајније идентификује две монографије: „Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву“ и „Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију“. Потом аналитички испитује Поповићево дефинисање децентрализације, начин на који је извршио њено разликовање од деконцентрације и облике које децентрализација може имати. На крају, аутор закључује да је Славољуб Поповић децентрализацији у чистом виду, имајући у виду ширину са којом је анализирао друга питања, посветио мало пажње, али да је оно што је написао добро, да је издржало зуб времена и наставило да траје и после његове смрти.*

***Кључне речи:** децентрализација, деконцентрација, локална самоуправа, регионализација.*

1. Увод

Ширина и обухват питања којима се током читавог живота др Славољуб Поповић бавио је задивљујућа. Његов опус од нешто мало више од 800 библиографских јединица то недвојбено показује. По томе које је све теме обрађивао, а поготову начин на који је то чинио и методе којима се користио, указују да је и у време доминантно идеолошки оријентисане југословенске правне науке био наклоњен традиционалним вредностима демократске правне државе засноване на владавини права и подели власти (нарочито вертикалној), иако је добар део живота и рада провео у држави организованој по принципу јединства власти. То потврђује и низ радова који се шире узев баве децентрализационом статиком, тј. основним облицима децентрализације попут локалне и регионалне самоуправе, која као тема у пуној мери долази у центар његове истраживачке пажње почетком 1980-тих година¹: Комуне, њихова организација и надлежност,² Подела нормативних функција између органа различитих политичко-територијалних јединица,³ Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији са посебним освртом на СР Србију,⁴ Правни проблеми регионализма у неким западним земљама,⁵ Регионализација у свету и код нас,⁶ Право општег надзора над радом комуналних организација,⁷ Односи органа

1 Скоро сви побројани радови наведени су према публикацији: Биографија проф. др Славољуба Б. Поповића (са списком објављених књига, расправа и чланака, као и са списком реферата поднетих на страним и домаћим научним скуповима у времену од 1936. до 2000. године), Београд, 2000, 70 стр.

2 А. Јовановић, С. Поповић, П. Алигрудих: Комуне, њихова организација и надлежност; Београд, Савремена администрација, 1955. стр. 430.

3 Подела нормативних функција између органа различитих политичко-територијалних јединица, Реферати и дискусија са Саветовања одржаног 4. и 5. 3. 1966. године. Предговор проф. Борислав Т. Благојевић, Београд, Институт за упоредно право. 1966. стр. 176.

4 Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији са посебним освртом на СР Србију - посебан отисак из „Зборника радова Правног факултета у Нишу“, 1978. стр. 15–42.

5 Правни проблеми регионализма у неким западним земљама, посебан отисак из „Зборника радова Правног факултета у Нишу“, 1980., стр. 5–23.

6 Регионализација у свету и код нас, Београд, Републички завод за јавну управу, 1983., стр. 258.

7 Право општег надзора над радом комуналних организација, у књизи Правни положај комуналних организација, 1985., стр. 45–106 (посебан отисак).

управе СР Србије према покрајинским органима управе,⁸ Федерализам и регионализам,⁹ Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери,¹⁰ Неки проблеми југословенског федерализма,¹¹ Основне карактеристике нашег комуналног система,¹² Улога општине, месних и интересних заједница у решавању проблема заштите човекове средине,¹³ Quelques questions référant a la régionalisation territoriale locale Yougoslavie avec un rétrospectif sur la RS de Serbie,¹⁴ Region und Mittelstufe der Öffentlichen Verwaltung,¹⁵ Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији,¹⁶ „Неки проблеми у вези са функционисањем међуопштинских регионалних заједница у Југославији?“¹⁷ Односи општинске скупштине и органа управе,¹⁸

8 Односи органа управе СР Србије према покрајинским органима управе, посебан отисак из Зборника радова Правног факултета у Нишу, 1985., стр. 19–26.

9 Федерализам и регионализам, „Федерација и федерализам“, Сав Админ, Бгд. 1987. год., 279 стр.; и Федерализам и регионализам, посебан отисак из књиге: „Федерација и федерализам“, збирке реферата поднетих на Научном саветовању организованом од сиране Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, одржаном 1986. год., стр. 87–98.

10 Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери, објављено у књизи: Уставни амандмани и друштвена криза у Југославији, стр. 369–377, Крагујевац, 1988. год. (посебан отисак).

11 Неки проблеми југословенског федерализма, посебан отисак из књиге: „Политички систем социјалистичког самоуправљања и уставне промене, 1988.. књ. 1. стр. 400–409; и Неки проблеми југословенског федерализма, посебан отисак из „Архива“, бр. 1–3/1988., стр. 133–144.

12 Основне карактеристике нашег комуналног система, „Општина“, бр. 4–5/75.

13 Улога општине, месних и интересних заједница у решавању проблема заштите човекове средине, „Општина“, 6–7/75.

14 Quelques questions référant a la régionalisation territoriale locale Yougoslavie avec un rétrospectif sur la RS de Serbie. Регенсбург, 24. октобра 1975. године. (Учешће на Симпозијуму одржаном у Регенсбургу (СР Немачка) организованом од стране Универзитета у Регенсбургу 23–25/X 1975. год. са рефератом).

15 Region und Mittelstufe der Öffentlichen Verwaltung - чланак објављен у Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bonn, 1976.

16 Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији, „Зборник Правног факултета у Нишу“ за 1978. годину, стр. 15–42.

17 Саветовање на Правном факултету у Нишу о међуопштинским регионалним заједницама, одржано 25. 1980. год. Мој реферат: „Неки проблеми у вези са функционисањем међуопштинских регионалних заједница у Југославији?“

18 Учешће на Саветовању Југословенског удружења за управне науке и праксу у Поречу од 3–6.VI 1981. год. са рефератом: „Односи општинске скупштине и органа

Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница,¹⁹ Регионалне заједнице општина (са још једним аутором),²⁰ О локалној самоуправи у Француској,²¹ О неким проблемима у вези са регионалном државом,²² О неким проблемима регионализације²³, и Територијална самоуправа и регионализам.²⁴

2. Најзначајнији радови из сфере децентрализационе статике

Према нашем мишљењу његова најзначајнија дела у области су: Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву²⁵ и Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију.²⁶

С обзиром да се нећемо бавити анализом појавних облика децентрализације у делу С. Поповића само ћемо укратко навести предмете ове две монографије.

У првонаведеној књизи аутор је приказао системе локалне самоуправе у правима Француске, Енглеске, Белгије, САД и Совјетског савеза, да би се потом, много продубљеније, у анализи посветио комуналном систему СФРЈ, покушавајући да докаже преимућства нашег система. Приликом теоретске разраде појма локалне самоуправе и различитих концепција, аутор је у приличној мери био под утицајем

управе“.

19 Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница, „Правни живот“, 1983.. XXXII. бр. 2. стр. 225–234.

20 Регионалне заједнице општина (са још једним аутором), Југословенски преглед. 1984.бр. 6.

21 О локалној самоуправи у Француској, реферат поднет на Симпозијуму Правног факултета у Нишу. одржаном 1. и 2. II 1996. године.

22 О неким проблемима у вези са регионалном државом, Архив бр. 2/1997.

23 О неким проблемима регионализације, Правни живот. Год. 52, књ. 476, бр. 7/8 (2003), стр. 27–43.

24 Територијална самоуправа и регионализам, у: Зборник радова са научног саветовања „Уставно питање у Србији,„њ, Ниш, 2004.

25 Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву, Београд, 1984, 208 стр.

26 Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију, (Институт за правна и друштвена истраживања), Ниш, 1981, 971 стр.

гледисти Еугена Пусића и његових познатих радова: „Локална заједница“,²⁷ те „Комуна и опћина“.²⁸

Врло темељито проучавајући питања регионализације, још давне 1981. године, професор Поповић као да је предвидео актуелност питања регионализације и зато је овом питању посветио другу горенаведену изузетно обимну монографију на близу 1000 страница (Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију),²⁹ која је послужила као основа још једног значајног рада у овој области У поменутој монографији аутор врши груписања различитих система регионализације у економску регионализацију (настала због потреба економског планирања и равномерног регионалног развоја), административну и функционалну регионализацију и на крају политичко-територијалну регионализацију. Студија садржи врло исцрпна сагледавања питања регионализације у САД, те међуопштинских регионалних заједница.

3. Појам децентрализације

Данас је децентрализација, неоправдано, постала синоним за „слободу“ и „демократију“. У прилог децентрализацији писао је најшири круг теоретичара пониклих у различитим научним дисциплинама.³⁰

Приступи дефинисању децентрализације у научно-стручној правној теорији и пракси имају следећа основна полазишта: уставноправно, управноправно. У нашој стручној литератури највише је заступљено политичко или уставноправно одређивање децентрализације.

Дефинишући појам и карактеристике децентрализације³¹ С. Поповић је ослонац нашао у француској теорији управног права.³²

27 Е. Пусић, Локална заједница, Загреб, 1963.

28 Е. Пусић, Комуна и опћина, Загреб, 1981.

29 Да будемо потпуно прецизни, ради се о 971. страници.

30 „Промовисана од стране либералног идеолога А. де Токвила, браћена од историчара Х. Таина, децентрализација је била суштински принцип федералне државе о којој је сањао Прудон, па чак и монархије према Мурасу.“, наводи Жак Бегунар (Jacques Baguenard), у делу *La Decentralisation*, Paris, 2003, стр. 9.

31 Коју повремено неоправдано поистовећује са децентрализмом као политичким покретом.

32 В. нпр.: С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, Управно право, Београд, 2002, стр. 121–126.

Децентрализацију је исправно препознао као „процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа“. Интересантно је да је дефиниција дата са аспекта централних органа, обзиром да се у фокус већине дефиниција децентрализације стављају нецентрални органи, односно ужи територијални колективитети, на које се, као демократски легитимисана правна лица јавног права, преноси јавна власт и послови.³³ Он посебно истиче често заборављану симбиозу централизације и децентрализације, као и да је у суштини процеса децентрализације питање мере:

„Иако централизација и децентрализација изгледају као две супротне тенденције, оне су ипак међусобно веома 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 и оба ова појма посматрају и упоредо и у њиховој узајамној повезаности.“³⁴

Према Келзену³⁵ централизација и децентрализација су основни облици државног уређења и „сви проблеми централизације и децентрализације ... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују“, а о једном правном поретку и једној држави може се говорити све док постоји бар једна основна (централна) норма која важи за целу државну територију. Према истом аутору, децентрализовани правни поредак постоји као систем норми које имају различита територијална подручја важења, при чему је правни поредак који важи једино за делимичну заједницу створен од органа изабраних само од чланова те делимичне заједнице.

Према нашем мишљењу, децентрализацију (према лат. *de* и *centrum* – од центра) треба схватити као пренос власти и јавних послова од интереса за уже територијалне колективитете, пре свега, са државе на

33 Види нпр.: Феодор Васиљевић Тарановски, Енциклопедија права, Београд, 2003, стр. 461, Е. Пусић, Комуна и општина, Загреб 1981, стр. 31; Р. Маринковић: Локална самоуправа, Београд, 1998, стр. 510 и др.

34 Исто, стр. 122.

35 В.: Х. Келзен, Општа теорија права и државе, Београд, 1951, стр. 295.

друга демократски легитимисана правна лица јавног права, чије вршење и обављање остаје под преносиочевим нехијерархијским надзором.³⁶ Другачије речено, децентрализација је метод, врста вертикалне поделе власти у унитарној држави.³⁷ Уколико се власт одлучивања (владе) преноси на државне органе и организације (без својства правног лица јавног права, а под хијерархијским надзором) онда је у питању неправна, односно управна децентрализација. Права децентрализација, са друге стране, јесте пренос власти владе на недржавне субјекте јавног права (територијалне колективитете и јавне установе, са својством правног лица јавног права), који су под нехијерархијским надзором више управе, и који су легитимисани непосредним избором од стране грађана.³⁸ Децентрализоване јединице, међутим, карактерише посебан правни субјективитет својство „правног лица јавног права“, „сопствени правни живот“, поседовање имовине (некретнина, обвезница и дугова), буџет који су изгласали слободно изабрани представници, и одговорност (осим у домену пренетих послова).³⁹

Поповић наводи недостатке централизације који се покушавају ублажити децентрализацијом као што су: претерана бирократизација, односно одвајање органа на врху организације који доноси одлуке од осталих јединица и непосредних извршилаца одлука; претварање врха организације у „уско грло“ – што изазива тешкоће у одлучивању, застој, загушење и смањену ефикасност рада управне организације;

36 В. слично схватање у: М. Петровић, *The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. *Facta Universitatis Series: Law and Politics* (Vol. 1, No 7) 2003, стр. 747.

„Француска теорија супротставља и језично та два квалитетно различита права надзора као *contrôle hiérarchique* (надзор вишег над нижим органом државне управе) од *contrôle tutelle* (надзор органа државне управе над самоуправним тијелом).“ (И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ* (Књ. 1). Загреб, 1960, стр. 66.)

Л. Костић сматра да је држава децентрализована када уместо јединства у држави постоји „плуралитет законодавства“. Л. Костић, *(Административно право Краљевине Југославије, Београд, 2000, стр. 105)* чиме изједначава децентрализацију и деволуцију.

37 Nadine Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 2007, стр. 13.

38 З. Томић, *Управно право – систем* (4 издање). Београд, 2002, стр. 205.

39 D Turpin, *Droit de la décentralisation: principes, institutions, compétences*, Paris, 1998, стр. 15. Овакав приступ теоријском одређењу децентрализације преузимају и истакнути представници српске јавно-правне научне мисли. В. нпр: Р. Марковић, *Уставно право, Београд, 2010, стр. 399* и даље.

непознавање разлога односно мотива за доношење одређене одлуке од стране нижих управних инстанци – што резултира незаинтересованошћу за остварење циља одређене одлуке, њеном спорим, крутим и шаблонским извршењем, што доводи до потребе издавања прецизнијих упутстава и директива у погледу извршења конкретне одлуке; и на крају да ниже управне инстанце немају сопствену надлежност. Као аргумент у корист децентрализације он истиче и решавање тензија које постоје између националних мањина и већинског народа у једној држави. Овај аргумент се може сусрети и код других аутора, али је питање да ли је довољно емпиријски испитан и доказан. На пример, познато је да је циљ децентрализације у Шпанији био задовољавање дуготрајних захтева за аутономијом Каталоније и Баскије а да је довео само до новог таласа тероризма сепаратистичког покрета ЕТА (Euskadi Ta Askatasuna).⁴⁰

4. Разликовање децентрализације од сродних појмова

Близак појмовима централизације и децентрализације је и појам деконцентрације, који се у смислу принципа рада неке организације почео употребљавати средином 19. века у Француској, тачније 1865. Творцем појма деконцентрације сматра се Л. Укок (L. Aucoc).⁴¹ И децентрализација и деконцентрација представљају два вида „децентраирања“ власти.⁴²

С. Поповић јасно разграничава децентрализацију од деконцентрације наводећи неколико критеријума помоћу којих је могуће разликовати ова два вида организације јавне управе:

„(1) Органи у систему деконцентрације су именовани из центра, док су децентрализовани органи једним делом или у целини бирани од локалног становништва. (2) Централни органи над органима система деконцентрације врше надзор над законитошћу и над целисходношћу управних и других аката; у односу на децентрализоване органе централни органи врше само надзор над законитошћу, а не и над целисходношћу њихових управних и других аката. (3) Изабрани органи

40 В.: Е. Хејвуд, Политика, Београд, 2004, стр. 323. Намерно смо избегли навођење примера из непосредне југословенско, те српске прошлости како би избегли приговор научне необјективности.

41 D Turpin, оп. цит, стр. 29.

42 Г. Бребан, Административно право Француске, Београд, 2002. стр. 63.

у систему децентрализације нису подвргнути хијерархијској власти централних органа. На пример, влада у Француској не може издавати наређења ни општинском савету, као самоуправном органу општине, ни председнику општине (градоначелнику) када врши послове из аутономног делокруга општине. Треба напоменути да председник општине врши и послове у пренесеном делокругу, због чега влада може председнику општине издавати наређења у односу на пренесене послове.⁴³

Поповић сматра да систем деконцентрације има одређене предности над деконцентрацијом - пре свега, у сачуваном општем политичком јединству управе – путем министарских директива, тј. инструкција.

Теоријско омеђење појма децентрализације Поповић завршава са разграничењем од деконцентрације, пропуштајући да појасни однос децентрализације са деволуцијом, регионализацијом, аутономијом и федерализацијом.

5. Врсте децентрализације

Поделом децентрализације на нормативну, управну и судску (она се ретко среће у домаћој правној литератури, а имплицира да јединице територијалне децентрализације могу имати и шира овлашћења) и на територијалну и нетериторијалну (персоналну – поверавање посебној категорији лица и реалну – посебној категорији органа) децентрализацију указао је на значај других облика децентрализације осим територијалне. Овакву систематику облика децентрализације можемо наћи само још у делу Радомира Лукића.⁴⁴ По правилу, наводи Поповић, децентрализација се односи на функцију управљања, али има случајева да се може вршити централизација других делатности као што су планирање, истраживање, развој, евиденције, статистике и унутрашња контрола, паралелно са децентрализацијом управљања!⁴⁵

Поповић исправно не врши градацију облика децентрализације каква је често присутна у правној науци а какву је рецимо извршио

43 В. С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, оп. цит., стр. 126.

44 Р. Д. Лукић, Теорија државе и права (1. Теорија државе), Сабрана дела др Радомира Д. Лукића (други том), Београд, 1995, стр. 360.

45 С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, оп. цит., стр. 122.

Келзен који разликује следеће основне врсте децентрализације: административна децентрализација, децентрализација путем локалне аутономије, децентрализација у виду аутономних покрајина и савезна држава, као највиши степен децентрализације у унутрашњем праву,⁴⁶ нити се у потпуности приклања рецепцији француске поделе на територијалну и функционалну децентрализацију, као што то раде други истакнути представници јавноправне научне мисли у Р. Србији.⁴⁷

Динамичкој страни децентрализације С. Поповић, није посветио много пажње (иако је исправно дефинисао пре свега као процес), иако не треба сметнути с ума да децентрализација не би требала да буде једнократна шок реформа, већ пажљиво припремљен и правовремено започет, поступан, логичан след фаза извршавања квалитетно припремљених управних мера структурног, функционалног, персоналног, финансијског и политичког карактера, који подразумева систематичност и целовитост.⁴⁸

6. Закључак

На крају можемо да закључимо да је дефинишући појам и карактеристике децентрализације С. Поповић ослонац нашао првенствено у француској теорији управног права. Децентрализацију је исправно препознао као процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа. Поделом децентрализације на нормативну, управну и судску, те на територијалну и нетериторијалну (персоналну и реалну) децентрализацију указао је на значај других облика децентрализације осим територијалне. Можемо закључити да је децентрализацији у чистом виду, са аспекта сразмере - имајући у виду ширину са којом је анализирао друга питања, посветио мало пажње, али да је оно што је написао добро, да је издржало зуб времена и наставило да траје и после његове смрти.

⁴⁶ По овом аутору постоји и децентрализација међународног права. Х. Келзен, н. д, стр. 298–301. Критику децентрализације међународног права дао је М. Петровић: *Југословенска ратна збивања и проблем односа међународнога и „унутрашњег“ права*, у: *Југословенска криза: поуке за међународно право*. Ниш, 2000, стр. 11–35.

⁴⁷ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2010, стр. 402 и даље, З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 169 и даље.

⁴⁸ В.: И. Копрић, „Управљање децентрализацијом као нов приступ развоју састава локалне самоуправе“, *Хрватска јавна управа 1/2008*, Загреб, 2008, стр. 96–133.

Dejan Vučetić, LL. M.
Teaching Assistant
Faculty of Law, University of Niš

**THEORETICAL DEFINITION OF DECENTRALIZATION
CONCEPT IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ**

Summary

Author, from the rich academic work of deceased Professor from Faculty of Law in Niš Slavoljub Popović, distinguished works in which he studied decentralization static and as the most important works identifies two monographs: „The legal position of municipalities and municipal authorities in comparative and Yugoslav law” and „legal problems of regionalism with special review of SR Serbia“. Author then analytically examines Popovic’s definition of decentralization, the way in which he made the distinction between deconcentration and forms that it can have. The author concludes that Slavoljub Popovic devoted little attention to decentralization in the pure form, taking into the consideration the width with which he analyzed other issues, but his works on the subject were written well, have stood the ravages of time and continue to last after his death.

Key words: decentralization, deconcentration, local government, regionalism.

