

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Игор С. Симић

**Однос органа територијалне аутономије и
државне управе у Републици Србији**

- докторска дисертација -

Косовска Митровица, 2019. године

UNIVERSITY OF PRIŠTINA
TEMPORARY SEAT IN KOSOVSKA MITROVICA
FACULTY OF LAW

Igor S. Simić

**Relations between territorial autonomy
institutions and state administration in the
Republic of Serbia**

- PhD thesis -

Kosovska Mitrovica, 2019

I Аутор

Име и презиме: **Игор Симић**

Датум и место рођења: 25. мај 1986. године, Косовска Митровица

Садашње запослење: Економски факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, асистент на предмету Привредно право

II Докторска дисертација

Наслов: **Однос органа територијалне аутономије и државне управе у Републици Србији**

Број страница:

Број слика: 0

Број библиографских података:

Установа и место где је рад израђен: Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици – Правни факултет

Научна област (УДК): Управно-правна

Ментор: Проф. др Предраг Димитријевић

III Оцена и одбрана

Датум пријаве теме:

Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације:

Комисија за оцену подобности теме и кандидата:

Комисија за оцену докторске дисертације:

Комисија за одбрану докторске дисертације:

САДРЖАЈ

Увод.....	1
Појам државне управе.....	1
Појам аутономије	5
Поглавље – I.....	10
1. Облици територијалних аутономија Шпанији и Италији	10
1.1. Територијална аутономија у Шпанији.....	11
1.1.1. Надлежности аутономних заједница Шпаније.....	17
1.2. Територијална аутономија у Италији	21
1.2.1. Надлежности територијалних аутономија у Италији	24
1.3. Институт деволуције у Великој Британији	25
Поглавље – II.....	28
2. Територијална аутономија у Србији	28
Увод	28
2.1. Настанак и развој територијалне аутономије у Србији	29
2.2. Територијална аутономија у Уставу Федеративне народне републике Југославије из 1946. године.....	31
2.3. Територијална аутономија у Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963.	33
2.4. Територијална аутономија – уставне реформе 1967–1971.....	40
2.5. Устав Народне Социјалистичке Републике Србије из 1990.....	45
Поглавље – III.....	48
3. Развој државне управе у Србији.....	48
3.1. Појам управе.....	48

3.2. Елементи управе	54
3.3. Развој управе у Србији	56
4. Управа у Србији.....	59
4.1. Начела, врсте и послови органа државне управе	62
Поглавље – IV	67
5. Однос органа територијалне аутономије и државне управе у Републици Србији.....	67
5.1. Територијална аутономија у Републици Србији у складу са Уставом из 2006. 67	
5.2. Надлежност аутономних покрајина	72
5.3. Организација и правни положај аутономних покрајина	79
5.4. Однос органа аутономне покрајине и државне управе у Републици Србији	81
5.5. Органи аутономне покрајине.....	84
5.5.1. Скупштина аутономне покрајине Војводина	85
5.5.2. Покрајинска влада	88
5.5.3. Покрајинска управа	91
5.5.4. Покрајински заштитник грађана – омбудсман	94
5.6. Надлежности покрајинских секретаријата АП Војводина	97
5.7. Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство	100
5.8. Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице	102
5.9. Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама	104
5.10. Покрајински секретаријат за здравство	108

5.11.	Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова.....	110
5.12.	Покрајински секретаријат за финансије.....	115
5.13.	Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу.....	119
5.14.	Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине	124
5.15.	Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност.....	129
5.16.	Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај.....	131
5.17.	Покрајински секретаријат за спорт и омладину.....	135
5.18.	Покрајински секретаријат за привреду и туризам.....	137
5.19.	Однос органа управе АП Војводина са Скупштином АП Војводина и Покрајинском владом.....	140
5.19.1.	Однос Покрајинске управе и Скупштине АП Војводина.....	141
5.19.2.	Однос Покрајинске управе и Покрајинске владе.....	142
5.19.3.	Органи покрајинске управе ван седишта покрајинске управе.....	144
5.19.4.	Однос органа покрајинске управе и органа локалне самоуправе.	147
5.20.	Управни окрузи у аутономним покрајинама.....	153
5.21.	Контрола и заштита аутономије.....	157
	Закључак.....	160
	Списак коришћене литературе.....	167

САЖЕТАК

У раду који се налази пред вама аутор се бави односима органа територијалне аутономије и државне управе, са посебним освртом на актуелна питања у вези са овим односом, а који је у нашој земљи био извор политичке, правне и друштвене нестабилности, па чак индиректно и изговор за агресију на нашу земљу 1999. године.

Рад детаљно обухвата теме као што су историјат и појам територијалне аутономије и државне управе, надлежности и начин организације рада територијалне аутономије у односу на органе државне управе, као и асиметричност у односу Аутономне покрајине Војводина и Аутономне покрајине Косово и Метохија, уз примере територијалне аутономије у земљама чланицама Европске уније. Највећи део рада обухвата анализу односа органа државне управе и територијалне аутономије, који дефинишу Устав Републике Србије, закони и статут аутономне покрајине Војводине.

Посебан акценат је стављен на дефинисање и анализу механизма заштите територијалне аутономије, и надзор на над њеним функционисањем од стране органа државне управе Републике Србије, а у складу са правним начелима, али и европским, политичким и економским принципима.

Аутор у раду износи свој лични закључак о потреби за постојањем територијалне аутономије у односу на управни апарат и захтева савременог живота грађана и уопште оправданости њеног постојања у XXI веку.

Кључне речи: *аутономност, надлежности, асиметрично представљање, територијална аутономија, аутономна покрајина.*

SUMMARY

In this paper, the author deals with the relations between territorial autonomy authorities and the state administration, with particular focus on current issues with regards to this relationship, which has been a source of political, legal, and social instability in our country, as well as an indirect pretext for aggression against our country in 1999.

This work encompasses topics such as the history and notion of territorial autonomy and state administration, jurisdiction, and types of organizing territorial autonomy with regards to state authorities, as well as the asymmetry with regards to the Autonomous Province of Vojvodina and the Autonomous Province of Kosovo and Metohija, with instances of territorial autonomy within member-states of the European Union. The largest portion of this work includes an analysis of the relations of state administration authorities with territorial autonomy, as defined by the Constitution of the Republic of Serbia, the laws, and the statute of the Autonomous Province of Vojvodina.

A special accent has been placed on defining and analysing territorial autonomy protection mechanisms, and the supervision over its functioning on behalf of the state administration authorities of the Republic of Serbia, in accordance with the legal tenets but also European, political, and economic principles.

The author presents his personal conclusion regarding the necessity for the existence of territorial autonomy against the administration apparatus and the demands of everyday lives of citizens, and the general justification of its subsistence in the 21st century.

Keywords: *autonomy, jurisdiction, asymmetric representation, territorial autonomy, autonomous province.*

Захвалница

Захваљујем свима који су ми помагали током израде дисертације, а посебно ментору проф. др Предрагу Димитријевићу на стручној помоћи и сталној подршци коју ми је пружао током израде дисертације, те својим саветима допринео квалитету овог рада.

Такође, најтоплије захваљујем члановима своје породице који су од почетка докторских студија пратили мој рад, имали разумевање за мене и пружали ми непрестану подршку, посебно мојој мајци која је била верна подршка на путу мог образовања од првих разреда основне школе до ове докторске дисертације.

Увод

Појам државне управе

Дефинисање појма управе одувек је заокупљивало пажњу како правних тако и стручњака других научних области, чије су дефиниције овог појма зависиле не само од научних аспеката из кога се проучава и дефинише овај појам већ и од друштвених околности у којима су се ове дефиниције представљале општој и научној заједници. Ово се најбоље може осликати терминолошким објашњењем појма управе која се може тумачити двојако и то као процес управљања (процесима, људима, догађајима итд.) или као владање (људима) која се заснива пре свега на могућности принуде.

Теоријски посматрано, државни органи или органи управе различито су дефинисани од стране теоретичара кроз историју. Тако су, на пример, Џон Лок, Жан Жак Русо и Ханс Келзен заговорници дуалистичке теорије, те истичу да се суштина државне власти своди на наређивање и извршавање, тј. доношење правних норми и њиховој примени у односу на грађане, уз наравно ограничење државне власти у односу на природна права грађана, како је то дефинисао Џон Лок. Поделом ове извршилачке функције на извршну и судску, настале су тријалистичке теорије, чији су највећи заговорници били Шарл Монтескије и Георг Јелинек. Ове теорије дефинишу поделу државне власти на законодавну, извршну и судску. Ова теорија је општеприхваћена, иако је било и оних попут Ото Мајера који су уводили и четврту врсту власти – политичку. Кад говоримо о Ото Мајеру не можемо не поменути Ива Кврбека, који је познати југословенски теоретичар, који је као и Ото Мајер заступао негативно дефинисање управе.

Ни творци принципа поделе власти (Џон Лок и Монтескје) нису схватили принцип поделе власти као потпуно одвојене и независне функције, па ни држава

(Енглеска) која је била узор за примену принципа поделе власти није успоставила тако екстремно одвајање функција. Принцип поделе власти не сме да затвара, већ напротив – треба да отвара управну хијерархију на самом њеном врху, и то не у смислу губљења њене самосталности и јачања политичке контроле над њом, већ у правцу правно регулисане контроле, пре свега судова. То повећава степен њене одговорности и правне везаности.¹

Када говоримо о терминолошком дефинисању појма управе треба напоменути да је и у нашој земљи модерно доба промовисало термин управе и запостављање ранијег термина администрирање која свој корен има у латинској речи *administratio*, а који је био уобичајен и коришћен у научним и друштвеним круговима у другој половини двадесетог века.

Када је термин државне управе дефинисан у Немачкој средином XIX века поимање управе је било дефинисано двојачко државна управа се тумачила као функција или као организација. Ипак, даљим проучавањем овог појма ови појмови су доведени у директну везу јер се органски и функционални приступ нису могли одвојити а да не угрозе постојање самог појма. Иако научници нису могли да усагласе дефиницију појма управе, оно што је ипак полазна основа схватања појма управе новог доба јесте то што се управа везује за државу и послове које обавља. Овим схватањем можемо даље разумети да се управа може дефинисати на основу органа који је чине (органски приступ) и на основу функција које врши (функционални приступ). Дакле, не као одвојена сегмента већ као два аспекта истог појма. Што се наших правника тиче, Радомир Лукић, Павле Димитријевић, Ратко Марковић и Зоран Томић били су заступници ужег схватања предмета управе, сведеног на то да је предмет управе скуп правних аката којима се дефинише оснивање, укидање и успостављање и регулација међусобних односа органа управе. Ово схватање је углавном одбачено, јер је преуско за схватање самог појма управе погрешно и непримењиво у теорији и пракси. На другој страни, Стеван Лилић, Слободан Јованић, Ђорђе Тасић и остали су заступали став да је предмет управе правни прописи који карактеришу управу као јавни сервис

¹ П. Димитријевић, Организација државне управе у Републици Србији, Зборник радова бр. 62, Правни факултет у Нишу, 2012, страна 73–89.

грађана који се састоји од државни и недржавних субјеката који врше управне послове.

Ако рашчланимо појам управе издвајају се основне карактеристике или елементи које су суштина саме управе, то су циљ управе, који се тумачи као основ успостављања управе и односи се на сврху њеног постојања у једном друштву а који се дефинише од стране оног ко управља управом, у преносном смислу, политичка власт која се налази на челу управе. Затим, други елемент управе јесу кадрови, односно људи који по бројним теоретичарима чине само суштину управе, који својим деловањем треба да отелотворе циљ због ког је управа успостављена, али и да у управу унесу живот. Савремени развој света свакодневно усложњавања послове које обављају управни органи, самим тим и средства за рад као трећи елемент управе има огроман значај за њен рад. Под самим средствима се подразумевају како она финансијске природе тако и она техничке природе. Процес дигитализације послова државне управе је посебно истакао значај овог елемента кад говоримо о управи јер је управа директно зависна од примене нових дигиталних технологија чија примена дефинише и сам квалитет рада управе, али и сатисфакцију корисника државне управе. Последњи елемент управе јесте организација тј. структура организације саме управе која се огледа кроз успостављање и одржавање веза и односа унутар самог управног апарата, како вертикално тако и хоризонтално, али и кроз поделу обавеза, послова и одговорности међу кадровима саме управе.

О односу функционалног и органског приступа више је писао професор Димитријевић, који говори о узајамном односу функционалног и органског аспекта управе као међусобно условљеним и повезаним принципима који динамично одређују карактер управе, јер су органи управе организовани са циљем бољег, квалитетнијег, економичнијег и ефикасног рада управе, али и саме функције које управа има детерминишу начин рада и организацију саме управе. С тим у вези професор Димитријевић сматра да је “управа државна функција која служи за извршавање закона и других прописа и остваривање циљева и задатака државе у одређеном историјском развоју. Управа мора увек проналазити оне

организационе облике у којима ће најбоље да одговори улози која јој је постављена у одређеном правно-политичком систему.”²

Организација државних органа на одређеном простору дефинишу се у складу са политичким, друштвеним, историјским, територијалним и другим приликама којима се систем управљања уређује у складу са потребама и специфичностима те територије. Ради остварења својих циљева држава формира своје органе којима дефинише области рада, овлашћења, подршку, финансирање итд.

Организација органа управе дефинише се у односу на три основна принципа.³ Под реалним принципом подразумева се дефинисање органа управе у односу на врсту послова коју ти органи обављају и он може бити означен као ресорни или функционални. Под ресорним се подразумева груписање послова у односу на материју којом се органи управе баве (спољни послови, финансије, одбрана, унутрашњи послови итд.), док се функционални принцип примењује код груписања послова по сродности унутар органа управе.

Други принцип организације управе јесте персонални. Овде се у први план истиче груписање корисника услуга које пружа одређени орган управе односно за која лица је тај орган надлежан. На пример, Министарство за рад, социјална и борачка питања или Министарство омладине и спорта.

Трећи принцип који дефинише органе управе јесте територијални и он практично означава органе управе који су формиран за обављање одређених управних послова на некој територији.

Када говоримо о државној управи неретко говоримо о организацији са свим оним елементима који су есенцијални, ако говоримо о некој организацији као што су циљ, кадрови, средства и њена структура.

Познати заговорник аустријске нормативистичке теорије права Иво Кврбек управу је дефинисао као “онај големи остатак у државној делатности који врше органи управе, а који преостаје након издвајања законодавства и судства”. Оваквим дефинисањем потврђен је став да се деловање управе, као ни она сама, не може посматрати кроз два одвојена процеса тј. да се на једну страну проучава

² *Ibid.*

³ М. Илић, Управно право, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.

процес стварања, а на другој страни извршавања права, јер би тиме практично једностраним приступом онемогућили разумевање саме управе. Тумачење Ива Кврбека схвата се као негативно тумачење појма управе где се Кврбек не дотиче дефинисања конкретног појма управе, тј. уместо да појасни шта је управа, он заступа негацију да је управа оно што није део законодавне или судске власти. Тиме се оставља огромна празнина коју он објашњава немогућношћу да се управа дефинише јер је динамична појава, а њен извршни карактер је само један од њених елемената. Сличан став делио је и немачки правник Ото Мајер који је као карактеристику управе истицао и једностраност њених аката којима се намеће воља управе, односно којима се издају заповести.

Организација државне управе врло је захтевна јер је у својој основи одговорна за непосредну комуникацију са грађанима.

Квалитет рада државне управе се од стране грађана пресликава на поимање квалитета организације читаве државе и успостављање партнерског односа и поверења грађана у државу и њену власт. У томе се и осликава колико је значајно успостављање квалитетне управе у свакој држави. Положај државне управе у нашој земљи дефинисан је Законом о државној управи.⁴ У члану 1. став 1 и 2 наводи се следеће: “Државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације”.

На основу претходно наведеног желим нагласити да моја докторска дисертације има за предмет истраживање, анализу и дефинисање односа органа управе у Републици Србији и органа територијалне аутономије као средњег нивоа власти између републичке и оне на нивоу локалних самоуправа, уз посебан фокус на изазове који настају приликом рада органа државне управе и органа територијалне аутономије.

Појам аутономије

⁴ Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

Држава као суверена, највиша власт на одређеној територији и поред све разноликости у виду својих облика или система политичке власти коју примењује, своју управу организује у односу на територијални принцип, али уз посебно сагледавање друштвено политичког контекста одређене територије. Неретко се принцип територијалне организације управе поставља испред других принципа, а све зарад решавања проблема чији је узрок специфичност територија.

Проблеми мајоризације, асимилације, нетолеранције, политичке и верске нетрпељивости, културног ниподаштавања и етничких сукоба захтевали су реакцију државних органа и њиховог прилагођавања, давања уступака и измена постојећих система организације власти, како би очували сувереност државне власти на територијама са наведеним проблемима. Најадекватнији, али и најчешћи начин за решавање ових проблема јесте додељивање одговарајуће аутономије тој друштвеној групи или територији.

Док је термин државне управе релативно новијег порекла, аутономија је реч чије порекло нас води до грчких полиса, а означава кованицу насталу из речи *atos* – сам, и *nomos* – закон, која се може поједностављено превести као самоуправљање, самозаконодавство и слично. Сама реч настала је још у V веку пре нове ере, а правно одређена као део Анталкидиновог односно тзв. Краљевог мира, којим је окончан Коринтски рат, између Спарте и Тебе, Коринта, Атине и Аргоса са друге стране. Одредбе овог мировног споразума предвиђале су успостављање аутономије грчких полиса и дефинитивно представљају политичко-правну категорију.⁵

Своју најширу, најразличитију и највећу примену аутономија добија у XIX веку, када се полако издвајају аутономије одређених територија, аутономије друштвених staleжа и аутономије у функционалном смислу. Није реткост пронаћи и ауторе који аутономију у периоду средњег века дефинишу као слабост тадашњих држава да очувају своју целовитост или да успешно одговоре на захтеве својих становника и остваре своју улогу пружањем услуга.

Аутономија, у било ком облику, ипак није настала добром вољом или жељом централних органа власти за дељењем своје моћи, већ најчешће због

⁵ Seager, R., "The Corinthian War" in *The Cambridge Ancient History* (Cambr. Univ. Press, 1994), vol.

незадовољства и сукоба услед којих давање аутономије најчешће представља изнуђен уступак централних органа власти одређеној територији, етничкој, културној, верској или другој друштвеној групи. Не треба пренебрегнути чињеницу на економски аспект као средство остварења и очувања аутономије (пример Баварске у СР Немачкој).

Дакле, услова за стицање аутономије има више, али оно што се проучавањем аутономије може установити као устаљени принцип јесте да се аутономија везује да одређену територију као географску област, етничку припадност, веру, културу или друштвени положај, односно сталеж. Политичка ситуација у држави и том региону, али и економске прилике несумњиво су услови који утичу на стицање и уживање аутономије. Не треба умањити и значај општих друштвених прилика, односно стабилности друштва, јер је уживање аутономије често на удару у друштвено нестабилним периодима, што због настојања централних власти да умање значај аутономије или да га укину, као и реактивно деловање становника аутономних области које захтевају одбрану самосталности које уживају, али и постојања сепаратистичких група, које желе да аутономију претворе у потпуну независност.

Када говоримо о аутономији, теорија и пракса изнеле су различите облике аутономија. Међу мноштвом различитих начина организација и степена аутономности друштвених група, а у односу на различита питања или узроке настанка аутономије, може се закључити да се аутономија може заснивати на одређеном простору, на основу чега настаје територијална аутономија, затим аутономија у области културе која своје корене вуче из периода средњег века када је право на слободно културно уздизање било значајни покретач друштвених и етничких група које су биле на ивици сукоба због захтева за културном аутономијом. Ту су такође и аутономија у односу на одређена лица тј., персонална аутономија, институционална аутономија која се односи, као што и њен назив каже, на аутономију одређених институција, а која се временом мењала и данас највише карактерише аутономност универзитета односно факултета. У новије време све више је присутнија и аутономија у економском смислу, чиме се у први план истиче економски аспект, али и значај економске снаге одређеног простора или друштвене групе.

Територијална аутономија (у литератури се користи и термин политичко-територијална аутономија) представља такав облик аутономије који се “конституише у случају кад су посебности одређених подручја у оквиру унитарне државе такве да захтевају већи степен политичке самосталности од локалне самоуправе, али притом нису ни толике да захтевају промену квалитета државног уређења – у смислу промене унитарне државе у федералну државу, односно не захтевају конституисање тих посебних подручја у федералне јединице”.⁶ Без намере за опонирање великог правника Ратка Марковића, нити за полемику о делу политичара тога доба, јер нисам њихов савременик, овде ипак треба указати на погубност одлуке српских политичких првака који су у федералној држави какве су биле ФНРЈ и СФРЈ дозволили да се инсталира територијална аутономија унутар федералних држава, што је противно дефиницији коју истиче професор Марковић где се постојање територијалних аутономија везује за унитарне државе. Како год, уопштено говорећи, територијална аутономија је средњи ниво власти, између локалне самоуправе и републике, јер се због специфичности историјског, политичког, културног или другог карактера простор издваја у територијално-политичком смислу, јер је ниво локалне самоуправе недовољан, а ниво федералне јединице ипак виши. Ако се узме основно значење речи аутономије, онда је једно од карактеристика територијалне аутономије, право доношења закона, као и извршења закона државе у којој остварује право на аутономију.

У зависности од услова који су довели до успостављања територијалне аутономије, постоје разлике од земље до земље, као и разлике унутар исте земље. Тако у Русији постоје аутономне области, аутономни региони, али и покрајине. У нашој земљи од успостављања територијалне аутономије постоји неједнакост између Аутономне покрајине Војводина и Аутономне покрајине Косово и Метохија. Елементи аутономности су такође различити од оних у области политичког одлучивања, па до пореских система, здравствене заштите, образовања и културе. Оно што је основ аутономије, који се неретко оставља по страни, јесте финансијска аутономија која је предуслов реалне аутономије.

⁶ Марковић, Р.: Уставно право и политичке институције, Београд, 1999.

Карактеристике територијална аутономије у нашој земљи прошле су све фазе, стигавши чак и до нивоа да су оне било подржављене, са својим уставно-судским системом, али о томе ће бити речи у наредним поглављима.

Културна аутономија односи се на аутономију одређене националне или етничке групе, која је настањена у вишенационалној држави, а у односу на већинско становништво има свој културни идентитет који се најчешће карактерише својим језиком, традицијом и неретко вером која се разликује у односу на већински народ. У великом броју случаја културна аутономија је део територијалне аутономије. Настанак културне аутономије везује се за XIX век и настанак националних држава на тлу Европе. У савременом свету, културна аутономија и право на управљање институцијама које се старају о културним вредностима једне етничке групе сматра се основним вредносним системом којим се мери демократичност мултиетничких држава.

Персонална аутономије тиче се аутономије која се односи на одређени круг лица у односу на њихову нацију, професију, веру, сталеж. Ова аутономија је у савременом свету који промовише начело проистекло из француске револуције, једнакост, сведена на право ових група да кроз различите мере и активности штите свој идентитет.

Институционална аутономија присутна је у односу на одређене институције, пре свега у областима образовања, здравља, привреде или културе. Теоретичар Јован Ђорђевић истиче да се институционална аутономија односи на оснивање, управљање и финансирање неке институције, а најприсутнија је, и општој јавности најпознатија, у односу на универзитете.

Економска аутономија постала је све значајнија у времену економског јачања пре свега региона унутар држава. Не треба пренебрегнути чињеницу да је економска снага одређених региона успела да наметне властима тих држава прављење уступака у односу на те регионе и не само у економском већ и политичком смислу. Постојање Савета региона унутар Европске уније, неретко има пресудну улогу по разним питањима, те и саме државе, немају могућност да наметну одлуке око којих своје противљење изразе њихови региони.

Уколико би се укратко дефинисао процес настанка територијалне аутономије, мишљења смо да је она настала као уступак државе одређеним својим

деловима како би се очувала целovitост и територијални интегритет, на уштрб централизма саме државе. Успостављањем територијалне аутономије у правном смислу, извршена је децентрализације и деконцентрација државне власти унутар једног државног система. Не треба занемарити да је директна последица успостављања територијалне аутономије и деестетизација саме државе. Оног тренутка када држава на неком свом делу није у могућности да своју власт проводи на исти начин као и на свим осталим деловима, онда се доводи у питање снага али и целovitост те државе.

Поглавље – I

1. Облици територијалних аутономија Шпанији и Италији

Организација државне власти на тлу Европе, по питању њене територијалне организације, има различите облике који су најчешће настали услед политичких процеса који су се одвијали кроз векове политичког сазревања европског друштва. Историјски гледано два процеса су обележила формирање државне, односно управне власти на територији Европе, то су унитаризација и децентрализација. И док је унитаризација власти имала за циљ јачање моћи и право на одлучивање у рукама једног човека (у монархијама) или једне институције (код парламентаризма), децентрализација је имала за циљ да одређени степен аутономије у одлучивању одређеним територијама, односно својим грађанима на одређеној територији. Овај процес се неретко одвијао кроз крваве борбе унитариста и децентралиста, а неретко су завршени и сепаратизмом одређених области.

Са циљем очувања територијалне целovitости, настали су различити облици државних уређења. Неке државе су организовале своју власт тако што су своју моћ делиле са одређеним територијама које су постајале федералне јединице, неке су формирале покрајине, а неке су систем власти дефинисале дводомно те су кроз процесе деконцентрације и децентрализације власти у

систему локалних самоуправа избегле федерализацију. И док неки теоретичари унитаризацију држава желе да оставе у XX веку, ипак овај процес није завршен. Најбољи пример за то је сама Европска унија која је, као наднационална и наддржавна творевина, покушала да изменом својих оснивачких аката ојача своје унитарне елементе и од конфедерације успостави федералну организацију своје власти. Не треба заборавити и да унутар саме Европске уније са једне стране имамо јачање Европске уније као наднационалне државе и њено преузимање већине надлежности самих чланица, док је са друге стране у току слабљење самих држава кроз процес регионализације, који је достигао нови ниво успостављањем Савета региона, посебног тела унутар Европске уније, које је успостављено 1994. године, са 350 чланова који су представници региона. Ово тело има саветодавну улогу, и његова сврха је да штити специфичности регија унутар Европске уније.

Када говоримо о Европској унији у контексту територијалне аутономије, односно права на децентрализацију, морамо поменути и Европску повељу о локалној самоуправи, као акту чији су елементи постали саставни део већине, па и нашег, Закона о локалној самоуправи. Срж ове повеље није територијална аутономија као правне категорије, јер се односи на локалну самоуправу, али се може рећи да је суштина ове повеље као и код територијалне аутономије, децентрализација одлучивања, и веће учешће грађана у процесу доношења одлука, бар оних који се тичу тема од значаја за одређену територију.

1.1. Територијална аутономија у Шпанији

Традиционално, наука дефинише да постоје два облика државног уређења и то су унитарне државе у којима је концентрација власти у моћи на једном месту, док је у случају деконцентрације и децентрализације моћи на више нивоа, не само у односу на функције коју обављају већ и у односу на територију, говоримо о федералним облицима. Искуства показују да и један и други систем имају своје мањкавости. Са циљем превазилажења недостатака унитарног и федералног уређења налази се посебан облик уређења који се назива регионална држава. На средини пута између унитарне и федералне државе, изнедрен је и средњи ниво

државне организације, а то је регионална држава, коју одликује висок степен аутономије региона унутар граница државе. Мали је број држава који је успео да овај принцип примени у пракси, и то на начин да он буде функционалан. Међу тим државама предњаче Италија и Шпанија, чланице Европске уније које када се говори о територијалној организацији између осталог се помињу и због сепаратистичких проблема са којим се суочавају, а у чијој основи су велике етничке, али и историјске и религијске разлике, посебно у Шпанији.

Шпанија је до нивоа регионалне државе настала након вишевековних сукоба који су дубоко подривали етничке, верске и националне односе унутар ове државе. Регионализам у Шпанији је толико снажан да је био основ истраживања и научних радова који су за резултат неретко имали податак да је осећај припадности региону у неким покрајинама јачи него осећај припадности самој Шпанији. Оно што неки теоретичари јасно истичу јесте податак да су основни узроци етничке, а касније политичко територијалне подељености у Шпанији, са једне стране језик, а са друге стране географија самог простора, која је успела да утиче на аутономност одређених етничких група.

Резултати истраживања територијалне самоидентификације, спроведени између 1990. и 1995. који показују да се 8,7% Шпанаца поистовећује једино са својим регионом, да 14,9% осећа снажнију припадност региону него Шпанији као целини и да 45% дели своју верност подједнако ка регионалној и државној заједници, могли би просто бити објашњени културним разликама. Коначно, језици који се разликују од званичног кастиљанског говоре се у Галицији, Баскији, Навари, Каталонији, Валенсији и Балеарским острвима. И други региони имају, додуше не тако наглашене, елементе културне особености као што су острвски карактер (Канарска острва) и специфичан начин живота (Андалузија). Очигледно је да је регионални идентитет најјачи у Баскији (49,7%), Канарским острвима (47,9%), Навари (38,4%), Астурији (33,4%), Каталонији (31,8%), Галицији (24,2%) и Андалузији (20%), где се између једне петине и једне половине становништва осећа само или више Каталонцем, Баском, итд. него Шпанцем.⁷

⁷ Lecours, A., Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Volume 22, Issue 3, November 2001, Montreal, pp. 210–215.

Ипак, културолошки елемент у самој Шпанији не може се посматрати као једини и искључиви разлог за територијално уређење које је довело до стварања региона већ се то, пре свега, може посматрати из угла територијалне организације управне власти и историјских кретања у успостављању државне власти на одређеним подручјима. Овде треба додати и податак да је економски положај одређених подручја имао, и има, значајан утицај на политичке захтеве за аутономијом, па чак и независношћу. Каталонијам која чини привредни мотор, по неким проценама има удео од 19% у целокупној привреди Шпаније.

Страх владајућих елита у Шпанији од сепаратизма био је један од одлучујућих фактора за израженим противљењем франкиста⁸ било каквом облику децентрализације, те је њихова власт била обележена сталном борбом на два фронта, против комуниста и борба против било каквог облика децентрализације, што је за разноликост шпанских грађана била немогућа мисија, која је само подгревала жељу за аутономијом, самосталношћу и сепаратизмом.

Смрт генерала Франка 1975. године означио је крај диктаторског режима, али и почетак процеса дефинисања територијалне организације Шпаније у складу са свим њеним специфичностима, уз снажну тежњу да се направи отклон према франкистима и њиховом начину управљања, који је био погубан по државу, али и борбу против нарастајућег национализма шпанских десничарских покрета, који је био директна последица израженог сепаратизма делова Шпаније који су трпели највећи притисак Франкове диктатуре.

Са циљем очувања целовитости, помирења свих разлика, уз уважавање специфичности сваког од региона, етничких група и културолошких идентитета Шпанија је под вођством краља Хуана Карлоса 1978. године донела устав⁹ који је дефинисао територијалну организацију државе која се огледа јединственом организацијом која је у великом проценту успела да уважи све оне разлике које су биле разлог за сукобе, поделе и нетрпељивости унутар Шпаније у деценијама, па

⁸ Чланови покрета на чијем челу је био генерал Франко 1939–1975.

⁹ Constitución Española, Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978. Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum de 6 de Diciembre de 1978. Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978. Publicada en el Bolétin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.

и вековима раније. Иако нема јединственог става да ли је овим уставом Шпанија постала федерална држава или је у питању посебан облик регионалне државе. Става сам да је овакво уређење може најбоље бити дефинисано као јединствени случај федералног уређења тј. *sui generis*. За разлику од периода Франкове диктатуре, нови устав Шпаније је несумњиво уважио политичке, а не само правне чињенице на терену. То се најбоље огледа у члану 2, у коме се потврђује јединство шпанске нације, али и право самоуправе националностима и регионима којима је посебно право дато трима регионима, Каталонији, Баскији и Галицији.

Разумевање територијалне организације и облика територијалне аутономије у Шпанији пре свега треба разумети кованицу да је Шпанија уставом дефинисала “вишеструку етно-територијалну сагласност”, која почива на три принципа (принцип демократске слободе и децентрализације, принцип компаративне жалбе, принцип интертериторијалне солидарности), три полазне основе (поштовање права на језик и порекло, етно-територијалне мимикрије, међувладиног надзор), два правила (правило центрифугално притиска, правило индуктивне расподеле моћи) и два аксиома (аксиом политизације етнотериторијалних институција, аксиом конфликтних међувладиних односа). Ако говоримо о територијалној организацији Шпаније као што је наведено у члану 137. устава, Шпанију чине општине, области, *Comunidades Autonomas*, односно аутономне заједнице, као посебни облици територијалне аутономије карактеристични за ову земљу. У самом уставу Шпаније, за разлику од италијанског, о коме ћемо нешто више говорити у оквиру посебног одељка, не набраја се које су то аутономне заједнице, већ се даје простор формирању нових аутономних заједница. Оно што ипак устав дефинише јесте да постоје три начина стварања аутономних заједница као облика територијалне аутономије у односу на начин њиховог настанка. Једне су оне које припадају традиционалном типу, и то су пре свега аутономне заједнице које су настале кроз вишедеценијску и вишевековну борбу регија за својом самосталношћу, а које су свој статус потврдиле самим усвајањем устава 1978. године, а то су Каталонија, Баскија и Галиција. Баскија и Каталонија су своје статуте донели само годину дана након усваја устава, а Галиција је то учинила две године након њих 1981. године.

Други начин успостављања аутономних заједница дефинисан је чланом 143. устава Шпанија, који предвиђа да “суседне покрајине са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама, територије острва и покрајине са историјским регионалним јединством могу да остваре самоуправу и формирају аутономне заједнице”. Успостављање аутономне заједнице на овај начин је за разлику од претходног делимично теже остварити, јер је потребно спровести и одговарајуће процедуре, попут двотрећинске подршке грађана области која би ушле у састав те нове заједнице, а као покретач овог процеса појављују се провинцијски савети или одговарајућа тела уз обавезу да од процеса иницијације до успостављања мора све бити реализовано у року од шест месеци. Чак и када се ова процедура заврши, устав у члановима 148. и 149. дефинише да ће новоуспостављена аутономна заједница пет година чекати да добије сва своја овлашћења.

Трећи начин је уједно и најкомпликованији, мада не захтева од новоформиране аутономне заједнице чекање од пет година да би стекла са овлашћења која им устав гарантује, али овај принцип захтева не само сагласност регија које би чиниле новоформирану аутономну заједницу већ и спровођење референдума у општинама и подршку од најмање три четвртине општина сваке дотичне провинције представљајући барем већину бирачког тела сваке од њих, а наведена иницијатива је ратификована на референдуму од стране укупне већине бирача у свакој покрајини, под условима који ће се утврдити основним актом.¹⁰

На почетку овог одељка констатовали смо да Шпанија није федерална држава, из тога произилази и податак да је највиши правни акт Шпаније њен устав, а највиши правни акт њених аутономних заједница је статут. Усвајање овог статута којим се дефинишу надлежности аутономних заједница, а које су у складу са статутом све оне надлежности којих се аутономне заједнице прихвате, а које нису претходно дефинисане уставом, пролази кроз двоструко усвајање. Прво се он усваја од стране парламента аутономне заједнице, а након тога је потребно да овај статут усвоји и парламент Шпаније.¹¹ Овим поступком сам статут има са једне

¹⁰ Члан 151. Устава Шпаније.

¹¹ Cortes Generales.

стране функцију највишег правног акта аутономне заједнице, а са друге стране снагу закона јер је усвојен од стране шпанског парламента, те се тиме он штити не само од стране аутономне заједнице већ и од саме државе. Оцену уставности статута доноси Уставни суд Шпаније¹² чије одлуке могу имати укидајући, али и ограничено интерпретативни карактер чиме овај уставни суд не само да штити уставни поредак већ га својим тумачењима и ствара.

Устав Шпаније је јасно дефинисао и органе аутономних заједница, посебно оних са вишим степеном аутономије. У члану 152. Устава дефинише се да је законодавна власт у аутономним заједницама у рукама парламента аутономних заједница, чији састав се успоставља на изборима на којима право гласа имају сви становници дате аутономне заједнице, али по правилима пропорционалног система са равномерном заступљеношћу свих подручја. Највиши орган извршне власти су савет и председник, кога бира скупштина аутономне заједнице, а чији избор потврђује шпански краљ, чиме се још једном потврђује сувереност и централистички карактер шпанске државе. На челу правосудног система у овим регионима је Високи суд правде, који не сме бити у колизији нити преузимати надлежности Уставног суда Шпанија, а сама организација судства у овим областима је у надлежности самих аутономних заједница. Ипак, када говоримо о федералним елементима шпанске државе, једнак третман закона шпанског парламента и парламената аутономних заједница иде у прилог федералном поимању оваквог система, што се дефинише у наведеном 152. члану Устава.

Попут Италије, и Шпанија је контролу и надзор, као и управљање државном администрацијом и повереним задацима владе Шпаније на територијима аутономних заједница поверила делегату именованом од стране централних органа власти.

Као што је претходно речено, аутономија која не обухвата аутономију у финансијском смислу је празна фlosкула, јер је нереално имати аутономију, а притом ту аутономију финансирати од стране централних институција. Извори

¹² Tribunal Constitucional de España.

финансирања Аутономних заједница дефинишу се у члану 157. где се таксативно наводе да су то:

- Порези које им држава у потпуности или делимично предаје; додатне надокнаде на државне порезе и друге уделе у државним приходима;
- Њихове властите порезе, тарифе и посебне дажбине;
- Трансфери из интертериторијалног фонда за компензацију и друга издвајања која се наплаћују из државног буџета;
- Приходи по основу прихода од имовине и приватног права;
- Камата од кредитних операција.

Исти члан Устава у својим ставовима 2. и 3. дефинише и ограничења аутономних заједница, али и заштиту права на финансирање. У ставу 2. наводи се “Самоуправне заједнице ни у ком случају не смију увести мере за повећање пореза на имовину која се налази изван њихове територије или која би могла ометати слободно кретање роба или услуга”. Након тога, члан 3. истог члана истиче да “Остваривање финансијских овлашћења из претходног става 1, правила за решавање сукоба који могу настати и могући облици финансијске сарадње између самоуправних заједница и државе могу се утврдити органским актом”.

Са циљем једнаког старања о свим својим грађанима, држава има обавезу алокације средстава из државног буџета аутономним заједница са циљем пружања одређених услуга или како се то наводи у члану 158. став 1. У Државном буџету могу се доделити одговарајуће алокације за Аутономне заједнице у сразмери са износом државних услуга и активности за које су преузеле одговорност и како би се гарантовао минимални ниво јавних услуга на шпанској територији. Обавеза алокације средстава произилази из члана 150. став 2. који где се држави даје право да аутономним заједницама делегира одређена овлашћења, али је у обавези да уз надлежност поред дефинисања начина контроле обезбеди и финансије за примену тих надлежности.

1.1.1. Надлежности аутономних заједница Шпаније

Облик уређења односа између централних власти и аутономних заједница у Шпанији неретко се дефинише као полуфедерални или регионални. Ипак, чињеница да је највиши правни акт аутономних заједница статут, који као закон усваја парламент Шпаније, а да његово тумачење даје Уставни суд Шпаније говори у прилог да Шпанија није федерална држава и да је Устав из 1978. године успео да помири политичке, економске и етничке разлике шпанских територија. Приликом доношења Устава 1978. надлежности између централних органа власти и аутономних заједница подељене су тако што су надлежности државе биле таксативно наведене, а аутономне заједнице имале су прилику да остале надлежности преузму. Оне надлежности које нису са њихове стране биле преузете, враћене су у надлежност централних органа власти.

Када говоримо о надлежностима централних власти и аутономних заједница, оне се могу класификовати у три категорије и то:

1. Неподељене надлежности – надлежности које врши само централна власт или само аутономна заједница. Овде могу бити надлежности које су из законодавне или извршне власти.
2. Подељене законодавне надлежности – која обухватају законска решења у којима централни органи власти након усвајања на централном нивоу од стране парламента Шпаније, даљу примену и разраду законског текста препуштају аутономним заједницама.
3. Подељене извршне надлежности – односе се на оне надлежности у којима законодавна решења долазе од стране централне власти, а процес извршавања ових законских решења делегира се аутономним заједницама.

У складу са чланом 148. Устава Шпаније, аутономне заједнице могу преузети надлежност над следећим питањима:

- 1.а. Организација сопствених институција самоуправе
- 2.а. Промене у границама општина на њиховој територији и, генерално, функције које припадају државној управи у вези са локалним заједничким управљањем, чији пренос може бити одобрен законом о локалној самоуправи.
- 3.а. Урбано и рурално планирање.

4.a. Јавни радови од интереса за самоуправну заједницу, на својој територији.

5.a. Железнички и друмски саобраћај чији путеви су искључиво на територији самоуправне заједнице и транспортују се горе наведеним средствима или каблом који испуњава исте услове.

6.a. Пристаништа, луке и аеродроми који служе за рекреацију и, уопште, оне које се не баве комерцијалним активностима.

7.a. Пољопривреда и сточарство, у складу са општим економским планирањем.

8.a. Шуме и шумарство.

9.a. Управљање заштитом животне средине.

10.a. Планирање, изградња и експлоатација хидрауличких пројеката, канала и наводњавања од интереса за самоуправну заједницу; минералне и термалне воде.

11.a. Риболов у унутрашњим водама, индустрија шкољки и рибарство, лов и речни риболов.

12.a. Локални сајмови.

13.a. Промоција економског развоја аутономне заједнице у оквиру циљева постављених националном економском политиком.

14.a. Ручни радови/занати.

15.a. Музеји, библиотеке и музичке конзерваторије од интереса за аутономну заједницу.

16.a. Споменици аутономне заједнице.

17.a. Промоција културе и истраживања и, где је то примењиво, учење језика аутономне заједнице.

18.a. Промоција и планирање туризма у оквиру територијалне области.

19.a. Промоција спорта и правилна употреба слободног времена.

20.a. Социјална помоћ.

21.a. Здравље и хигијена.

22.a. Надзор и заштита његових зграда и инсталација. Координација и друга овлашћења која се односе на локалне полицијске снаге у складу са условима утврђеним органским актом.

Гарант уставности у Шпанији је њен Уставни суд који има улогу чувара уставности, али и заштите Шпаније од акција које би имале за циљ угрожавање целовитости Шпаније. У односу на надлежности које су поверене аутономним заједницама, то се најбоље види на примеру берзи које су се као нова надлежност појавила након што је Устав донет, а посебно након што је трговина на берзама Шпаније услед њеног економског напретка, а у вези са туризмом, индустријом и укупним привредним развојем који је између осталог подстакнут чланством Шпаније у Европску заједницу, односно данашњу Европску унију, почела да доноси огромне приходе, суд је донео одлуку у корист централних органа власти сматрајући да је то новонастала надлежност коју аутономне заједнице нису ни могле преузети, како им је Устав у тренутку доношења омогућавао, те је тиме примат дат шпанској држави.

Уколико све изнето узмемо у обзир, чињеница је да аутономне заједнице јесу специфичан облик територијалне аутономије који је настао у посебним околностима консолидације шпанске државе након периода Франкове диктатуре, а са циљем очувања територијалне целовитости Краљевине Шпаније. Ипак, не смемо заборавити да ситуација у вези са сецесионизмом шпанских аутономних заједница, пре свега Каталоније и Баскије није решена, а да није ни ствар прошлости. У 2018. години 1. октобра каталонске власти су одржале референдум, који је у супротности са шпанским Уставом, а на коме је 2,44 милиона Каталонаца гласало за независност Каталоније, односно 90,09% од 42% изашлих¹³, што је уздрмало шпанску државу, а која је изјашњавање Каталонаца покушала да онемогући применом правног и полицијског апарата. Процеси против оних који

¹³ <https://www.statista.com/statistics/755833/catalan-self-determination-referendum-results/>

су референдум организовали су у току, а шпанска држава изразила је спремност да поново поведе дијалог са представницима Каталоније о новом дефинисању надлежности ове аутономне заједнице и њеног односа са централним органима власти.

1.2. Територијална аутономија у Италији

Бурна историја апенинског полуострва и Италије, која је доминантна држава на овом простору, одразиле су се и на политичко устројство Републике Италије, која је поред Шпаније од теоретичара неретко дефинисана и као регионална држава. Како не бисмо залазили превише у богату историју и тиме скренули са теме, анализу устројства савремене Италије започећемо након другог светског рата, када је на референдуму укинута монархија, монарх и његова породица протерани, а успостављена Република Италија, са парламентарним системом власти и територијалним устројством које је промовисало примену територијалне аутономије асиметричног карактера, а којом је Италија успела да заштити своју територијалну целовитост као поражена сила Другог светског рата, а да притом удовољи и различитим захтевима одређених регија.

Устав је Италију дефинисао као републику, са дводомним парламентом, Владом на чијем челу је премијер и председником. Доњи дом или Посланички дом има 630 посланика са петогодишњим мандатом и Горњи дом или Сенат са 315 посланика са седмогодишњим мандатом. Посланици и сенатори се бирају на општим изборима, непосредно, с тим да изборне јединице које имају исти број становника има гарантовану једнаку заступљеност. Изменама изборног закона 1993. године три четвртине посланичког дома и сената се попуњава на основу већинског изборног система, а једна четвртина по пропорционалном изборном систему.

Сама Италија је Уставом¹⁴, који је 22. децембра 1947. године усвојила уставотворна скупштина, а који је ступио на снагу 1. јануара 1948. године,

¹⁴ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, No. 298 on 27 December 1947.

подељена на двадесет регија од којих пет има посебно аутономију која је гарантована самим Уставом. Све регије, сем Долине Аосте, подељене су на покрајине.

Процес стварања аутономних регија, које су облик територијалне аутономије, након усвајања устава конкретно је успостављен тек 1970. године, с тим што је дефинитивно утврђен уставним реформама 2001. године. Процес успостављања није дефинитиван, јер поред ових двадесет регија на захтев општинских већа Устав је омогућио стварање и нових регија под условом да оне обухватају најмање милион становника неке регије. Општинска већа морају представљати најмање једну трећину становника тих регија и тај предлог мора бити потврђен и на референдуму већином гласова грађана који живе у тим општинама – провинцијама које формирају нову регију. Слична је процедура и приликом одвајања или спајања регија. Нешто касније, 2006. године Влада Силвија Берлусконија започела је процес јачања аутономије регија у Италији, али је на референдуму тај предлог одбачен са 61,7% гласова против овог предлога.

У складу са чланом 121. Устава Италије дефинисано је да територијалне аутономије у виду регија имају своју организациону структуру, те су регионалне институције: Регионално веће, Одбор и његов Председник.

Регионално веће има законодавну власт у регији и остале функције додељене Уставом и законима. Поред основне улоге у процесу усвајања статута регије ово тело може да предлаже законе Заступничком дому и Сенату, с тим да нико не може бити истовремено члан регионалног већа или одбора и Заступничког дома или Сената или неког другог регионалног већа или регионалног одбора, па чак ни Европског парламента (члан 122. Устава). Председник Већа бира се између чланова Већа и одређује га његов кабинет.

Регионални одбор је извршни орган Регија. Председник Одбора представља Регију; води политику Одбора и одговара за њу; проглашава законе и издаје регионалне одредбе; управља административним функцијама за које је Држава опуномоћила Регију, у складу с упутствима Владе Републике (члан 121. Устава). Устав у члану 122. дефинише да председника одбора на изборима бирају

грађани регије, на општим и непосредним изборима, осим уколико није другачије одређено статутом Регије. Потом председник сам формира свој кабинет који заједно са председником чини одбор односно савет.

Сарадња и координација рада између органа регије и органа локалних самоуправа дате регије поверена је Већу локалне самоуправе, чије надлежности и одговорности прописује статут дате регије.

Устав регијама даје и одређену аутономију у правосудној функцији. Тако у члану 125. предвиђа да у Регијама постоје административни судски органи првог степена, у складу с одредбама државног закона. Као и да се могу основати секције тих органа са седиштем ван главног града регије.

Када говоримо о органима државе на подручју региона, Влада Италије именује посебно лице, комесара (као што је у Шпанији делегат Владе Шпаније) који је задужен за надзор рада органа региона у својству контроле обављања функција државе на овим територијама. Комесар такође врши надзор закона које усваја регионални савет и притом има право да уколико процени да је закон у супротности са Уставом исти врати на поновно изјашњавање.

Ако бисмо извршили класификацију италијанских регија у односу на њихове надлежности и степен аутономије, постоје три нивоа. Први ниво су, условно назване, обичне регије, и њих је петнаест. Оне су успостављене 1970. године, а своје надлежности су добиле тек уставним реформама 2001. године. Поред њих, прави примери територијалних аутономије су пет регија и то Сардинија, Сицилија, Трентино – Јужни Тирол, Долина Аосте и Фурланија – Јулијска крајина које имају посебна законодавна, административна и финансијска овлашћења у зависности од специфичних одређења у њиховим статутима. Регија Трентино – Јужни Тирол нема сопствене надлежности већ има координациону улогу између надлежности којима располажу покрајине Тренто и Балзано из којих је састављена (члан 116. став 3. Устава). Карактеристика асиметричног карактера надлежности ових регија посебно је изражена међу ових пет регија, а плод је вишедеценијске борбе за самосталност и независност, са посебним аспектом језичке заштите етничких група које их насељавају.

1.2.1. Надлежности територијалних аутономија у Италији

Устав је у члану 117. прописао да је законодавна надлежност подељена између државе и регија, уз поштовање Устава и ограничења која произилазе из устројства Европске уније и обавеза и из преузетих међународних обавеза. С тим у вези, Устав у ставу 2. истог члана дефинише се да Устав препознаје надлежности које су искључиво под контролом државе (попут спољне политике, имиграција, односа са Европском унијом, односи са верским заједницама, одбрана и оружане снаге, новац и област финансија, јавни ред и сигурност, изузев локалне полиције, кривична и грађанска материјал, образовање, социјална заштита, изборно законодавство и друго), надлежности које су под заједничком управом државе и аутономних регија, с тим да региони имају законодавну власт, осим при одређивању темељних начела за која је законодавно надлежна држава. Та овлашћења тичу се:

- односа између регија као и односи између регија и Европске уније;
- међународне трговине;
- заштите и сигурности на раду;
- образовања, изузев аутономије школских установа, са изузетком стручног образовања и усавршавања;
- научних и технолошких истраживања и подршке иновацијама;
- здравствене заштите;
- прехране;
- области спорта;
- цивилне заштите;
- цивилне морске и ваздушне луке;
- комуникацијске и пловне мреже;
- уређења комуникација;
- производње, преноса и дистрибуције електричне енергије на националном нивоу;
- допунског социјалног осигурања;

- координације јавних финансија и пореског система;
- питање културне и природне баштине, као и организација културних активности;
- штедионице, пољопривредне штедионице и регионална кредитна предузећа;
- пољопривредне и земљишне кредитне банке регионалног типа.

Након овако дефинисаних надлежности, трећа група, ако се тако може рећи, обухвата, како то прописује Устав у члану 117. став 4, оне надлежности које нису изричито наведене да улазе у законодавни делокруг државе.

Наравно, у складу са начелом децентрализације и јачања регионалних снага држава чланица Европске уније, и Италија је за спровођење одређених међународних обавеза које проистичу из чланства у Европској унији или других међународних споразума у обавези да спровођење тих обавеза сарађује са својим регионима.

Заштита уставног положаја и уставности може бити покренута пред Уставним судом Италије како од стране Влада Републике Италије у случају да се процени да постоји уверење да закон који је донело Регионално веће надилази овлашћења која су поверена регији тако и од стране регије уколико сматра да закон републике или друге регије смањује њену аутономију или задире у надлежности које су тој регији поверене.

У случају против уставног деловања органа регије, или са циљем заштите националне сигурности, председник Италије има право на основу Устава да распусти те институције, а након што о томе обави консултације са Комисијом заступника и сенатора за регионална питања (члан 126. став 1. Устава).

1.3. Институт деволуције у Великој Британији

Са циљем очувања територијалне целовитости држава, примена института територијалне аутономије имала је своје различите појавне облике на тлу Европе.

Чињеница је да су ови облици динамичне појаве које су се временом мењале и дограђивале, а сами облици у зависности од великог броја фактора имали своје особености због којих је немогуће наћи два истоветна.

За потребе ове дисертације одабрани су модели који су карактеристични, а који су успели у својој сврси да својим постојање заштите интегритет и целовитост државе. Ипак, иако је примарни услов постојања територијалне аутономије изворно законодавство саме територије, не треба заборавити да је у Великој Британији са циљем очувања територијалне целовитости примењен институт деволуције. За деволуцију је професор Ратко Марковић рекао да је у код деволуције у питању преношење законодавне надлежности Вестминстерског парламента на парламенте историјских покрајина (Шкотске, Северне Ирске и Велса), својевремено уједињених с Енглеском у Уједињено Краљевство, које непосредно бира покрајинско становништво. Та делегација надлежности је асиметрична и опозива, али не дира у основне норме неписаног британског устава о суверености парламента. Покрајине не стичу деволуцијом изворну надлежност, него су оне ту надлежност добиле преношењем законодавне надлежности Вестминстерског парламента на њих. Као и у Шпанији и Италији, и у Великој Британији однос покрајина се карактерише асиметричним односом између њих, а услед различитих друштвених, етничких, политичких и економских разлога који су и довели до њиховог настанка. Иако постоји велики број аутора који Уједињено Краљевство види са елементима територијалне аутономије, несумњива је чињеница да је деволуција институт који у својој основи има другачији концепт у односу на територијалне аутономије, али је циљ, у смислу очувања територијалне целовитости, идентичан, а неписани, меки Устав Велике Британије јасно истиче забрану покрајинама да усвајају своје статуте или нека друга акта сличне снаге. У овом одељку поменули смо деволуцију искључиво како бисмо указали на две значајне карактеристике. Прва је та да је за постојање територијалне аутономије потребно да одређени региони имају своје посебне правне акте попут статута из кога црпе своје надлежности, организацију и правно легитимишу своју аутономију, а друга да је Велика Британија по свом уређењу успела да заузме позицију на прелазу између федералне и регионалне државе, узимајући у обзир посебно истакнут асиметричан однос историјских покрајина.

2. Територијална аутономија у Србији

Увод

Од настанка модерне српске државе, успостављање конституционализма је имало своја ограничења за успостављање вертикалне организације власти. Преплитање политичких, друштвених, етничких и националних питања за резултат је имало спутавање децентрализације у пуном обиму, али и поражавајућа искуства када су у питању процеси дезинтеграције српске државе на рачун федералних држава чији је део била и Србија. Ако сагледамо садашњост у ком се наша земља налази, нису ретка схватања да је српска држава и српски народ неретко био спреман да своје најзначајније вредности стави у темеље других држава и зарад других народа. У настојању да сачува корпус свог народа на Балкану српски уставописци су у односу на децентрализацију предност давали интегративном елементу у федералним државама, на нивоу федералних елемената, нажалост заборављајући сопствени интерес који је био нарушен сепаратизмом. Тако да, када говоримо о територијалној аутономији као принципу за очување територијалне целовитости једне земље, последица одбојности српског народа према овом институту лежи у трагичним последицама које српски народ и држава осећају од почетка XX века, па све до данашњих дана. Сепаратизам са којим се Србија суочила је цена коју српски народ плаћа, између осталог јер је предуго немо посматрала слободно заступање политичког става да је Југославија јака онолико колико је Србија слаба.

Без жеље да улазимо у политичку димензију уставних и правних решења, у овом одељку ћемо покушати да са аспекта правних чињеница анализирамо настанак територијалних аутономија на тлу и у позитивном праву Србије кроз анализу правних аката, историјских чињеница и објективних околности које су довеле до увођења овог института.

Са циљем разумевања територијалне аутономије у нашој земљи, анализираћемо период њеног настанка и развоја кроз XX век, као и територијалну аутономију у данашњем уставноправном поретку Србије са посебним нагласком на асиметричност у односима аутономних покрајина као облика територијалних аутономија Косова и Метохије и Војводине.

2.1. Настанак и развој територијалне аутономије у Србији

Након ослобађања Србије у Другом светском рату од фашизма уследио је процес изградње нове Југославије, вишенационалне, мултиконфесионалне и територијално велике земље, у којој је комунистичка власт настојала ка томе да изврши измене претходног монархистичког уређења и развијања новог облика владавине заснованог на комунистичкој идеологији. Иако су основни постулати комунизма тог времена били особеност свих комунистичких земаља, Југославија је ипак у уставноправну материју увела и серију специфичних решења.

Аутономија градова, покрајина, региона, република, одлика је комунистичких односно социјалистичких држава тога доба, а узроци њеног настанка повезани су са, пре свега, националним питањима (док се на западу Европе неретко и економска неуједначеност појављује као врло битан узрок).

Територијална аутономија на простору Републике Србије настала је Уставом¹⁵ из 1946. године где се у глави првој, члану 2. дефинише да Народна Република Србија у свом саставу има, очигледно асиметрично дефинисане, Аутономну покрајину Војводину и Аутономну косовско-метохијску област. Разлог настанка ових аутономија огледа се у мешовитом етничком саставу ових територија на тлу Србије који је историјски био неретко узрок сукоба између домицилног, српског становништва и екстремних кругова етничких заједница које

¹⁵ „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, година II, број 10, Београд, петак, 1. фебруар 1946.

су као националне мањине живеле у тим подручјима, посебно на територији Косова и Метохије.

Без намере да залазимо превише у историјске прилике и дешавања, сукоби између српског и албанског народа трају вековима, а посебно интензивирани након Велике сеобе Срба под патријархом Арсенијем Чарнојевићем у седамнаестом и осамнаестом веку, када, услед повлачења великог броја Срба због терора албанског становништва и подршке таквом деловању од стране турских окупационих власти, Срби постају мањина на просторима Косова и Метохије, где је по неким подацима огroman број српских села остао без иједног становника.

Након тога, у Првом и Другом светском рату се ти сукоби интензивирају, и поред настојања Краљевине СХС да омогуће повратак расељених Срба и колонизују Косово и Метохију, промена националног састава није остварена на нивоу на ком је била пре Велике сеобе Срба.

Терор над преосталим српским становништвом настављен је у току Другог светског рата, приликом кога је (након што је септембра 1943. године Италија капитулирала и прешла на страну антихитлеровске коалиције) у договору албанских националистичких група Бали комбетар (алб. Balli Kombëtar – Народни фронт) тзв. Балиста са немачким окупационим снагама формирана и тзв. Велика Албанија која је своју ефективну власт вршила на скоро целој територији Косова и Метохије, изузев територије данашњег севера Косова и Метохије, тачније северно од реке Ибар, и која је наставила прогон Срба и осталог неалбанског становништва све до њихово слома фебруара 1946. године када је главнина балистичког покрета предвођеног од стране Шабан Полуже био ликвидиран од стране партизанских јединица. Остаци балистичких група наставили су да пружају отпор све до 1947. године када је коначно њихов отпор, бар јавно, био сломљен, али и одбачен чак и од албанске популације.

Уколико се претходно узме у обзир, може се рећи да је аутономност Косова и Метохије, дефинисана први пут 1946. године, доведена под знаком питања, али и толико оспоравана колико је и стара. Имајући у виду да је сукоб остатака окупаторских снага у виду балистичких јединица трајао у време доношење овог

Устава, очигледно је да је циљ оваквог политичког уређења тадашње Србије (стварање две аутономне регије, Аутономне покрајине Војводине и Аутономне косовско-метохијске области) својеврсно додворавање албанској мањини на Косову и Метохији. Истовремено, српском народу и политичким првацима, који су у огромној несразмери са Албанцима, били и носиоци антифашистичке борбе, овај уступак албанској мањини, представљен је као једини начин за интеграцију албанске мањине у правни, друштвени и институционални систем Југославије. Не треба заборавити да је у то време постојала јасна тежња југословенског руководства за прикључење Албаније тадашњој Југославији, па се благонаклон став према албанској мањини може сматрати уступком који је учињен у том смеру.

Оно што не смемо заборавити је да су разлози који су се представљали за формирање двеју покрајина на тлу Србије постојали и у неким другим федералним јединицама тадашње државе, посебно у Хрватској, где су Срби, и поред страшног геноцида који је почињен према српском народу у систему логора Јасеновац, ипак чинили компактну целину на деловима тадашње Хрватске. Међутим, за такво нешто није било разумевања ни подршке како југословенског тако ни српског руководства.

2.2. Територијална аутономија у Уставу Федеративне народне републике Југославије из 1946. године

Као што смо истакли у претходном одељку, територијална аутономија у виду аутономних покрајина односно аутономних области на простору Републике Србије настала је Уставом ФНРЈ из 1946. године где се у глави првој, члану 2. дефинише да Народна Република Србија има у свом саставу Аутономну покрајину Војводину и Аутономну косовско-метохијску област.

Оно што одмах “упада” у очи је асиметричан однос двеју аутономних области. Та асиметрија огледа се у више сегмената. Пре свега, када говоримо о организацији федералних институција, покрајина Војводина и Косовско-Метохијска област добиле су право да бирају своје представнике у доњем дому

савезне скупштине односно Већу народа, и то Аутономна покрајина Војводина 20, а Аутономна Косовско-Метохијска област 15 представника. Број представника покрајина и области није улазио у број представника Србије у овом телу.

У глави XI Устава, дефинисани су органи аутономних покрајина и аутономних области.¹⁶ У члану 103. став 1. јасно се истиче да се права и делокруг аутономије искључиво дефинишу Уставом, чиме је на директан начин наглашена премоћ Устава, а државна сувереност не доводи се у питање. Подробније, у члану 104. наводи се “Статут аутономне покрајине односно аутономне области (као највиши правни акт аутономне покрајине односно аутономне области) доноси у сагласности са Уставом ФНРЈ и Уставом републике највиши орган државне власти аутономне покрајине или аутономне области, а потврђује га Народна скупштина републике”.

Након тога, у члановима 105. и 106. исте главе, дефинише се да је “највиши орган државне власти аутономне покрајине јесте Народна скупштина аутономне покрајине, коју бирају грађани аутономне покрајине на време од три године и која се састаје према одредбама Устава републике”, односно, када говоримо о простору Косова и Метохије, “највиши орган државне власти аутономне области јесте Обласни народни одбор, који бирају грађани аутономне области на време од три године и који одржава своје скупштине према одредбама Устава републике”.

Када су у питању највиши извршни органи власти у аутономним покрајинама и аутономним областима, Устав је дефинисао да је највиши извршни орган у аутономним покрајинама Главни извршни одбор покрајине кога бира Народна скупштина аутономне покрајине (члан 105. став 2. Устава), а у аутономним областима је то Обласни извршни одбор, кога бира Обласни народни одбор (члан 106. став 2. Устава).

Устав је ишао у корист аутономије не само када је у питању надлежност и када је у питању организација правосуђа, те је аутономна покрајина, попут република, добила и свој врховни суд, који је између осталог имао надлежност

¹⁶ Множина се користи због могућности које је Устав предвидео да се на територији државе формирају и нове аутономне покрајине и аутономне области.

оцене законитости одлука свих судова на територији аутономне покрајине (члан 123. став 2. Устава). Судије овог суда бирали су чланови Народне скупштине аутономне покрајине (члан 121. став 2. Устава). У овом сегменту, аутономна Косовско-метохијска област није добила свој Врховни суд, и тиме је ојачан асиметричан однос ове две територијалне аутономије.

Када је у питању тужилаштво, “јавне тужиоце аутономних покрајина, аутономних области именује и разрешава Јавни тужилац републике уз потврду Јавног тужиоца ФНРЈ” (члан 125. став 3).

2.3. Територијална аутономија у Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963.

Изузетно лоша економска ситуација због које је након Другог светског рата простор Косова и Метохије третиран као неразвијено подручје у које је српска, али и југословенска власт улагала огромне своте новца, трудећи се да изједначе животни стандард између југословенских грађана, комбинована са снажним, скоро непријатељским ставом албанске мањине према институцијама тадашње Југославије, а која је делом резултат снажне пропаганде Албаније под режимом Енвера Хоџе, неретко је питање државне управе на овим просторима постављала високо на лествици политичких питања Комунистичке партије Југославије, као и на свим нивоима одлучивања.

Након доношења Устава 1946. године започет је процес приближавања органа државне управе тадашње Југославије албанској мањини, њихово интегрисање у југословенске друштвене и државне оквире кроз запошљавање у државним органима, привреди, али и кроз настојање да се умање последице агресивне кампање из суседне Албаније, еманципација албанске мањине подразумевала је и ширење мреже образовних институција на језицима мањина, а у склопу индустријализације развио се читав систем средњих, пре свега стручних школа, чија је сврха била олакшавање запошљавања и интеграција албанске мањине.

У склопу нове територијалне организације тадашње Југославије, започет је процес стварања већих односно укрупњавања постојећих општина, као и укидања срезова. Пленум Окружних комитета Савезних комитета Србије за Косово и Метохију, 10. октобра усвојио је предлог нове територијалне поделе Косова и Метохије од 1. јануара 1960. године.¹⁷ Разлог укрупњавања општина објашњавао се економским јачањем територије нових општина и равномернијег развоја. Величина нових општина се дефинисала кроз најмање педесет насеља и 27000 становника.

Приликом овог процеса укрупњавања општина између осталог учињен је преседан, те је општина Лепосавић добила делове Рашке области око Лешка и Ибарске слатине, односно овако проширена општина додата Аутономној Косовско-Метохијској области, чиме се повећала њена површина на уштрби територије централне Србије. Званично ово је учињено без демократског изјашњавања самих грађана на овим територијама, а разлог овакве одлуке се проналазио у економском развоју ових области које су административно гравитирале Косовској Митровици. Незванично, овај преседан и поклањање територије последица је политичке комбинаторике Петра Стамболића коме су српски гласови из ових територија били потребни за политичку победу.

Крајем 1960. године Савезна скупштина ФНР Југославије на седници која је одржана 2. децембра доноси одлуку о формирању Комисије за уставна питања која је имала за циљ да припреми нови Устав тадашње Југославије. На самом почетку на званичним састанцима комунистички органа представници Аутономне Косовско-метохијске области су истицали да желе да сачувају постојећа овлашћења, за разлику од представника Аутономне покрајине Војводина, који су захтевали већу аутономију. Ипак, на седници Извршног одбора Централног комитета Савеза комуниста Србије је на седници одржаној у периоду од 20. до 24. октобра закључено да код кадрова у АПВ и АКМО постоји међунационално неповерење и негативна схватања аутономаштва и бирократизма, као и да би

¹⁷ Записник са седнице Извршног комитета ЦК СКС, 12. септембар 1959, АС, Ђ-2, К-2; Записник са седнице Извршног комитета ЦК СКС, 28. септембар 1959, АС, Ђ-2, К-2.

питање аутономних јединица у новим уставним решењима требало решавати уз доследно поштовање принципа националне равноправности.¹⁸

Тај процес изједначавања аутономне области и аутономне покрајине добијао је све више на значају, те је на седници Извршног комитета Југославије 22. новембра 1961. године Едвард Кардељ изјавио: “Ми имамо, конкретно, две такве аутономије – у Војводини и на Косову и Метохији. Оне су настале из времена народноослободилачког рата, на бази једне политичке платформе коју смо ми још пре рата, а и у току рата, имали у погледу тих покрајина, тако да су те аутономије биле једна од битних компонената политике КПЈ. Међутим, ми смо формално тај проблем решили вероватно доста непринципијелно. У том смислу, ми смо просто преписали из Стаљиновог Устава оне формулације које је у погледу аутономија имао совјетски Устав – у погледу представљања, делегирања, њиховог статуса итд. Сада се поставља питање да ли на томе треба да останемо или ту треба нешто изменити. По мом мишљењу, било би нормално да републички Устав конституише и гарантује аутономије тих области. Међутим, чињеница је да је историјски процес код нас ишао другачије, да су те аутономије успостављене и гарантоване савезним уставом и да би сада неко мењање у том правцу, изгледало би као да ми одступамо од тог принципа аутономије... Предлог који смо ми у Уставној комисији изградили према том питању отприлике је овакав: да се констатују права националних мањина, која важе за све без разлике и да се републикама да право да могу да стварају аутономне јединице тамо где за то постоје национални или економски или други разлози, с тим да то мора да буде потврђено и Савезним уставом на начин који у исто време значи и давање сагласности за постављање и за укидање. Поред тога, утврђује се статус АП Војводине и АП Косова и Метохије. На то је Ј. Веселинов истакао да се партијско руководство НРС слаже са Кардељевим оценама и да би требало изједначити

¹⁸ Велики митинг у Приштини, Јединство, 20. новембар 1961; Записник са седнице Извршног комитета ЦК СКС, 20. и 24. октобар 1961, АС, Ђ-2, К-2; Нека начелна питања за преднацрт новог устава ФНРЈ, новембар 1961, АЈ, 507, III/87.

Војводину и Косово и Метохију да обе буду аутономне покрајине, чиме би се донекле решио проблем неразвијености са којим Србија има велике проблеме”.¹⁹

Паралелно са процесом усвајања новог Устава кренуло се и у израду статута покрајина, са посебним акцентом на изједначавање Аутономне покрајине Косово и Метохија и Аутономне покрајине Војводина. На седници Обласног народног одбора 7. децембра 1962. године, који је до усваја новог Устава Југославије био највиши орган, усваја се преднацрт новог статута и упућује се на јавну дискусију до 15. јануара 1963. године.

Оно што је овај преднацрт увео као значајну новину, а у корист промоције мултиетничког карактера јужне покрајине јесте постојање Покрајинске скупштине уместо Обласног народног одбора као највишег органа народне власти и друштвеног самоуправљања, равноправности и посебних права националних мањина, нарочито у погледу организовања наставе на мањинским језицима, обавезе покрајинских органа да све прописе објављују на српскохрватском и албанском језику и дужности радних организација да припадницима националних мањина обезбеде употребу матерњег језика у њиховом раду.

Устав сада већ Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (у даљем тексту: СФРЈ) усвојен је од стране Савезне скупштине 7. априла 1963. године.²⁰ Оно што је карактерисало нови Устав је сувереност која није припадала републикама као федералним јединицама СФРЈ, већ сувереност припада радним људима и народима Југославија.²¹

У глави 5. под називом Друштвено-политичке заједнице дефинисан је положај аутономних покрајина. У члану 111. Устава СФРЈ дефинише се да Република (као федерални елемент државе) може на подручјима посебног

¹⁹ Стенографске белешке са проширене седнице Извршног комитета ЦК СКЈ, 22. новембар 1961, АЈ, 507, III/87.

²⁰ „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, година XIX, број 14, Београд, среда, 10. април 1963.

²¹ Члан 113. Устава СФРЈ: “У Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији народи и грађани остварују и обезбеђују сувереност, територијалну целокупност, безбедност, одбрану Југославије, међународне односе Југославије, јединство друштвено-економског и политичког система, јединство привреде земље, усмеравање и усклађивање општег привредног развитака, основне слободе и права човека и грађанина и усклађују своје политичке, привредне, културне и друге заједничке интересе”.

националног састава или на подручјима с другим особеностима, на основу изражене воље становништва тих подручја, Уставом образовати аутономне покрајине.

Сам процес оснивања или укидања аутономне покрајине захтева његово потврђивање у Уставу федерације, односно у Уставу СФРЈ (став 2. истог члана).

Карактер постојећих, сада изједначени покрајине одређен је у ставу 3. члана 111. Устава где се каже: У Социјалистичкој Републици Србији постоје аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија, које су 1945. године установљене одлуком Народне скупштине Народне Републике Србије на основу изражене воље становништва тих подручја.

Члан 112. дефинисао је да су покрајине саставни делови Републике која својим Уставом дефинише права, дужности и основна начела организације аутономних покрајина. Аутономне покрајине су и даље биле представљане у Савезној скупштини са по 5 посланика који су били у саставу републичке делегације због чега је СРС имала укупно 20 посланика, док су остале федералне јединице имале по десет представника.

Нови Устав²², сада новоименоне Социјалистичке Републике Србије проглашен је у Народној скупштини 9. априла 1963. године и њиме је она била дефинисана као државна социјалистичка демократска заједница народа Србије, која је у свом саставу две аутономне покрајине Војводину и Косово и Метохију, или како је то у Уставу записано *две друштвено-политичке заједнице у саставу републике*.

У глави 6. дефинисана су питања од значаја за односе републике и аутономних покрајина Косово и Метохија и Војводина, са посебним акцентом на њихова права и дужности аутономних покрајина, као и начела организације власти, нормативна овлашћења и извори прихода.

Као што смо више пута истакли, нема аутономије у политичком смислу уколико је не прати аутономија у финансијском смислу, стога је устав Србије

²² „Службени гласник Социјалистичке Републике Србије”, број 14/63.

дефинисао да покрајине имају сталне изворе прихода који су годишње били утврђивани законом и то из прихода републике, а које република убира на територији саме покрајине. Истовремено, даје се могућност да општине и срезови уступе део својих средстава аутономној покрајини за остваривање задатака од заједничког интереса.

Организација власти у аутономијама подразумевала је и успостављање покрајинске скупштине која је била највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања у покрајини, а коју су чинили покрајинско веће и већа радних заједница. Покрајинску скупштину чинили су посланици који су морали бити становници те покрајине, а сама скупштина била је овлашћена да доноси одлуке и прописе са месном надлежношћу која је обухватала територију саме покрајине. Покрајинску скупштину сачињавали су делегати општина и она је била највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања, а попут савезне скупштине и покрајинске су се састојале се од одговарајућих већа. Тако су у аутономним покрајинама формирана пет већа и то: Покрајинско веће, Привредно веће, Организационо-политичко веће, Социјално-здравствено веће и Просветно-културно веће.

Број делегата Покрајинског већа био је 70, а осталих већа по 50 посланика. Свака општина са Косова и Метохије на изборима бирала је по једног посланика у свако веће, док су се остали делегати бирали према броју становника сваке општине од тих општина са територије аутономне покрајине.

На врху лествице управних органа уместо обласног, створено је Извршно веће које је било политичко-извршни орган покрајине, које су чинили покрајински секретаријати, као нижи органи управе аутономних покрајина. Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија су у оквиру правосудног система добиле своја одељења Врховног суда Србије, те су за разлику од претходног уставног решења и у овом сегменту изједначене.

Устав тадашње СР Србије дао је простор да питања која нису била њима уређена, могу бити уређена на нормативном и извршном нивоу од стране органа аутономних покрајина.

Ипак, примат у законодавном и извршном смислу дат је републичким органима, те су органи аутономних покрајина били у обавези да поштују и примењују одлуке републичких, иако то није било у сагласју са жељама покрајинских политичких првака који су били спремни да максимално прошире надлежности и тиме екстензивно тумаче одређене уставне одредбе.

Након усвајања Устава Србије 1963. године скупштине АП Косово и Метохија и АП Војводина усвајају своје статуте којима јасно дефинишу своје надлежности, које се посебно односе на унапређење привредног амбијента и положаја националних мањина које живе на територијама ових покрајина.

Нови статуту правно су дефинисали покрајине као друштвено-политичке заједнице које су део Социјалистичке Републике Србије, које су у политичком смислу одређене као организације засноване на самоуправљању и власти радних народа, који кроз друштвено самоуправљање треба да се, у складу са дефинисаним надлежностима, старају о следећим питањима:

- развоју привредних и других друштвених делатности и о развоју друштвеног самоуправљања и социјалистичких друштвених односа на својој територији;
- уређује организацију покрајинских органа и доноси Статут Покрајине;
- одређује начин избора посланика Покрајинске скупштине;
- одређује послове од општег интереса за Покрајину у области привреде, просвете и културе, народног здравља, социјалног старања и у комунално-стамбеној делатности;
- одлучује о коришћењу покрајинских средстава;
- стара се о спровођењу закона и других савезних и републичких прописа и о одржавању јавног реда и мира;
- непосредно извршава прописе када је за то изричито овлашћена;
- врши надзор у погледу извршавања закона од стране срезова и њихових органа;
- остварује друштвени надзор на територији покрајине;
- оснива радне организације и друге самоуправне установе, органе и службе;

- пружа помоћ општинама и срезовима у остваривању њихових права и дужности и врши друге послове одређене републичким законом.²³

Када говоримо о положају националних мањина, Уставом из 1963. у члану 43. народност је појам којим се замењује до тада коришћен термин национална мањина, те је грађане Југославије овај Устав делио на народе и народности. Оно на шта се посебно водило рачуна је унапређење положаја народности (када је у питању простор Косова и Метохије, то се пре свега односило на Албанце, или како их Статут из тог времена дефинише, Шиптаре) кроз поштовање права употребе језика у званичној кореспонденцији са државним органима, као и кроз процес образовања, оснивањем школа на матерњем језику народа и народности. Сва акта била су вишејезична, те поред српскохрватског језика који је званични језик на целој територији СФР Југославије, на молбама, решењима, одлукама, жалбама, сведочанствима коришћен је и језик припадника народности коме се тај документ издаје.

Процес коначног успостављања симетричних аутономних покрајина завршен је након потврђивања њихових статута, те ступања на снагу новог Устава.

Друштвено-политички контекст тог времена најбоље осликава изјава водећег политичког представника Албанаца Фадила Хоџе који је на митингу одржаном у склопу предизборне кампање априла 1963. године у Косовској Митровици изјавио да су Шиптари (термин који је он користио, а који сада Албанци сматрају увредљивим) у Југославији нашли своју срећу и пут у лепшу будућност у братској заједници са осталим југословенским народима.

2.4. Територијална аутономија – уставне реформе 1967–1971.

Није требало да прође много времена, свега 22 године, од интегративног елемента којим је требало отклонити страхове од сецесије, уставне реформе којима се редефинисао положај федералних јединица СФРЈ, редефинисао је и

²³ Статут АП Војводине од 1963. Службени лист АП Војводине, бр. 7/63, 13/65, 7/67, 13/67.

положај аутономних покрајина (у то време Аутономна Косовско-Метохијска област преименована у Социјалистичку аутономну покрајину Косово) постао је елемент дезинтеграције. Ово је почетак дезинтеграције СФРЈ, а пре свега тадашње Социјалистичке Републике Србије, која је све више слабила у корист аутономних покрајина које су достигле ниво федералних јединица. Покрајине су овим Уставом постале конститутивни елемент федерализма и непосредни субјект федерације, изједначене у својим функцијама са осталим републикама, и непосредно представљене у органима федерације.²⁴

Уставне реформе на Устав СФРЈ из 1963. године започеле су процес који се данас у теорији назива децентрализацијом, у коме су аутономне покрајине, као саставни делови федералне јединице – Србије, прерасли у федералне елементе који су између осталог давали сагласност на потврђивање савезног устава.

Покрајине су подржављене. Оно што је до тада било незабележено у правној теорији и пракси постало је нова правна реалност. Створила се нова реалност са двоструким федерализмом или федерацијом на два нивоа. Један ниво се тичао односа покрајина и Републике Србије, а други се односио на положај аутономних покрајина у савезним органима, где су оне биле изједначене по правима са републикама, па и са републиком Србијом као елементом федерације.

Тадашње аутономне покрајине имале су свој Устав, у складу са којим су имале потпуни републички субјективитет, са све уставно-судском заштитом, и законима који су били изједначени са законима осталих федералних јединица тадашње Југославије. И док републички органи Србије нису имали право деловања приликом доношења Устава покрајина, који су имали искључиву надлежност у тој области, док је приликом доношења Устава Србије, неопходно је било учешће и сагласност њених саставних делова аутономних покрајина, како приликом доношења Устава тако и приликом доношења одређених закона.

²⁴ Симић, И., Територијална аутономија у Републици Србији – од интеграције до дезинтеграције, Наука без граница II, Међународни тематски зборник, Универзитет у Приштини, Филозофски факултет, Косовска Митровица 2019.

Овакав уставно-правни експеримент тадашњег комунистичког руководства Србије и Југославије је за последицу имао слабљење позиције Србије у односу на остале федералне елементе.

Процес изједначавања покрајина са републикама и њихово промовисање у елемент федерације извршен је усвајањем VII амандмана²⁵ који је изменио члан 2. став 1. Устава из 1963. године, а у коме се каже: “Социјалистичку Федеративну Републику Југославију сачињавају: Социјалистичка Република Босна и Херцеговина, Социјалистичка Република Македонија, Социјалистичка Република Словенија, Социјалистичка Република Србија са Социјалистичком Аутономном Покрајином Војводином и Социјалистичком Аутономном Покрајином Косовом које су у њеном саставу, Социјалистичка Република Хрватска и Социјалистичка Република Црна Гора”.

Из назива покрајине Косово и Метохија, без званичног образложења брише се термин Метохија²⁶ који су Срби са Косова и Метохије доживели као радикалну промену по питању односа према њиховом идентитету и уступак који су савезни органи учинили албанској заједници, која је у време усвајања овог амандмана преко студентских организација 1968. организовала велике протесте који су имали за циљ јачање и ширење власти јужне аутономне покрајине.

Амандман XVIII усвојен децембра 1968. године дефинисао је аутономне покрајине као: “социјалистичке демократске друштвено-политичке заједнице са посебним националним саставом и другим особеностима, у којима радни народ остварује друштвено самоуправљање, уређује покрајинским законима и другим прописима друштвене односе, обезбеђује уставност и законитост, усмерава развитак привреде и друштвених служби, организује органе власти и самоуправљања, обезбеђује равноправност народа и народности, стара се о припремању и организовању одбране земље и о заштити Уставом утврђеног поретка и врши друге послове од заједничког интереса за политички, привредни

²⁵ Службени лист СФРЈ, бр. 55/1968.

²⁶ Метохија је реч која потиче од грчке речи Μετοχί (μετοχή – metokhé), у директном преводу означава заједницу, односно у време настанка, заједницу монаха на одређеном подручју које настајују. У српском лингвистичком тумачењу, метох означава земљиште које је у власништву цркве. У географском смислу Метохија је део АП Косово и Метохија, који обухвата њен јужни и западни део.

и културни живот и развитак покрајине – осим послова од интереса за републику као целину који се утврђују републичким Уставом. Односно: За вршење задатака и послова из области Уставом утврђених искључивих права и дужности федерације, на територијама аутономних покрајина одговорне су и аутономне покрајине у оквиру својих права и дужности, утврђених у складу са уставом”. Први пут се правно дефинише да су аутономне покрајине одговорне за обезбеђење уставности и законитости. Даље, у овом амандману, први пут уместо статута, права и одговорности покрајина дефинишу се уставним законом који би требало бити у складу са, како се у амандману наводи, *начелима Устава Југославије и са републичким уставом*.

Остали амандмани су се углавном односили на равноправну употребу језика у органима државне управе. Анализом захтева јасно се увиђа да је након дводеценијског настојања да се у правним актима федерације и федералних јединица истичу заједништво и братство и јединство као синтагма за премошћавање разлика, усвајање ових амандмана у основи има заштиту посебности и разлика између народа и народности, којим се утирао пут разбијању заједничке државе. Постоје подаци који говоре да је и тадашњи председник Југославије, Јосип Броз Тито, одбио серију других амандмана који су подстицали поделе по етничким, привредним и другим линијама у Југославији са оценом да би усвајање тих предлога Југославију начинило конфедералном државом.

Заштита аутономије покрајина поверена је савезним уставом, а њена територија сувереном одлуком покрајинске скупштине. Правосудни систем је предвиђао да “аутономна покрајина има врховни суд и друге правосудне органе. Врховни суд покрајине врши за територију покрајине права и дужности републичког врховног суда. Начин обезбеђивања јединствене примене закона од стране врховног суда покрајине и врховног суда републике утврђује се у складу са републичким уставом”.²⁷

Истим актом дефинисано је да заштита положаја и надлежности које је аутономним покрајинама гарантовано истовремено је штићено правом

²⁷ Амандмани 18 бр. 55/1968.

покрајинске скупштине да пред Уставним судом Југославије покреће поступак за оцењивање уставности и законитости аката за које су органи покрајине сматрали да се нарушава аутономија покрајине, кроз задирање у њен правни положај у систему власти, тако и у односу на надлежности коју су вршили покрајински органи. Исто право дато је и покрајинском извршном већу, уз изузетак да је у питању процес оцењивања уставности и законитости покрајинских закона.

Услед уставних измена које су извршене амандманима створени су предуслови и за доношење новог савезног Устава, што је и уследило 1974. године. Овај устав је још више допринео коначном слабљењу федерације у користи федералних јединица и Републике Србије у корист аутономних покрајина које су подржављене и са осталим република изједначене. Јачање позиције аутономних покрајина дефинисало се низом чланова у којима преовладава став да је право покрајина да само у складу са својим интересима прихватају сарадњу са републичким или савезним органима, односно да се за сва права републике на територији аутономних покрајина мора тражити сагласност те аутономне покрајине, па се тако у члану 4. Устава СФРЈ наводи, цитирам: “Социјалистичка аутономна покрајина је аутономна социјалистичка самоуправна демократска друштвенополитичка заједница заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, у којој радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности Републике као целине Уставом Социјалистичке Републике Србије утврђено – и у Републици”.

Не треба занемарити чињеницу да је заступљеност представника покрајина у свим савезним институцијама гарантовано овим уставом, од Уставног суда Југославије, Председништва Југославије²⁸ до свих савезних органа, али и јединица Југословенске народне армије. Покрајине су по први пут добиле и своје народне банке, које су спроводиле одлуке Народне банке Југославије и старале се о спровођењу монетарне политике на територији покрајине.

²⁸ У члану 321. Устава СФРЈ наводи се да покрајине као и републике дају по једног члана председништва.

Након усвајања Устава СФРЈ, усвојени су и Устав Социјалистичке Републике Србије²⁹, а први пут и уставни покрајина Косова и Војводине. Сувереност Србије је апсолутно ограничена, пре свега због могућности покрајина да утичу на питања на нивоу републике, али и немогућности републике да се меша у послове подржављених покрајина. Тако смо имали парадоксалну ситуацију да република не даје сагласност на уставе покрајина, док је за Устав Србије потребно имати сагласност и обеју покрајина. Делегати покрајина такође учествују у доношењу закона републике, а делегати са простора централне Србије (без покрајина) не могу у покрајинама учествовати у доношењу закона. Србија је постала мала федерација унутар велике федерације, чији су делови формално у саставу Србија, а фактички је држава само на једном делу своје територије. Ово се најбоље видело у ситуацијама када је услед насилних протеста албанске националне мањине, интервенисање републичких безбедносних органа на територији покрајине Косово било спречено од стране покрајинских органа, које нису дале сагласност за улазак републичких полицијских органа зарад пружања подршке у смиривању ситуације.

Самосталност одлучивања покрајинских органа огледала се кроз све гране власти, законодавну, извршну и судску.

2.5. Устав Народне Социјалистичке Републике Србије из 1990.

Пред сам распад СФРЈ, тадашња Народна Социјалистичка Република Србија доноси нови Устав³⁰ 1990. године који је за разлику од претходног покрајине вратио на ниво примерен територијалним аутономијама, тј. овим уставним решењима је укинуо атрибуте државности, које су покрајине до тада дефакто имале. С тим у вези нови Устав је у члану 6. прописао да “у Републици Србији постоје Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија”³¹, уз нагласак да су то облици територијалне аутономије.

²⁹ „Службени гласник СР Србије“, бр. 8, 25. фебруар 1974.

³⁰ „Службени гласник Републике Србије“, број 1/1990.

³¹ Поново се уводи термин Косово и Метохија, након што су га уставни амандмани у периоду 1968–1973. уклонили.

Када су у питању надлежности покрајина у члану 108. Устав је дефинисао тачно области у којима покрајине имају своје ингеренције, па се ту јасно наводи да аутономна покрајина, преко својих органа:

а) доноси програме (и утврђује мере за њихову реализацију) за развој у областима привреде, науке, технологије, демографије, регионалног и социјалног развоја, али и програме за развој пољопривреде и села. Ови програми морали су бити у складу са планом развоја Републике Србије.

б) доноси буџет и завршни рачун; доноси одлуке и опште акте, у складу с Уставом и законом, којима уређује поједина питања од интереса за грађане у аутономној покрајини у областима: културе; образовања; службене употребе језика и писма народности; јавног обавештавања; здравствене и социјалне заштите; друштвене бриге о деци; заштите и унапређивања животне средине; урбанизма, и у другим областима утврђеним законом;

ц) извршава законе, друге прописе и опште акте Републике Србије чије је извршавање поверено органима аутономне покрајине и доноси прописе за њихово извршавање кад је то законом предвиђено; обезбеђује извршавање покрајинских одлука и општих аката;

д) образује органе, организације и службе аутономне покрајине и уређује њихову организацију и рад;

е) обавља и друге послове утврђене Уставом и законом, као и статутом аутономне покрајине.

Република Србија може законом поверити аутономној покрајини вршење појединих послова из оквира својих права и дужности и пренети јој средства за те послове.

Највиши правни акт покрајина је статут, чиме је направљена основна промена у смислу повратка покрајина под надлежност Републике Србије и тиме заустављен процес подржављења покрајина. Даље, у истом члану, наводи се да се статутом покрајине у складу са Уставом републике утврђују и надлежности

аутономне покрајине, избор, организација и рад њених органа и друга питања од интереса за аутономну покрајину.

И док је претходни Устав дефинисао да потврду устава покрајина даје савезна скупштина, у члану 110. став 2. Устава се наводи да сагласност након што статут усвоји покрајинска скупштина даје Народна скупштина.

Када су у питању органи покрајине, члан 111. Устава дефинише да су то покрајинска скупштина, извршно веће и органи управе. Са циљем заштите примата републике над покрајинама Устав је у члану 112. предвидео могућност да у случајевима када покрајински органи не извршавају одлуку или општи акт покрајине, републички органи могу непосредно спровести ту одлуку или поступити по општем акту покрајине чиме се на директан начин штити право грађанина, али и спровођење одлука покрајинских органа. Овај члан Устава дао је могућност да се спречи блокирање аутономне покрајине Косово и Метохија које је уследило услед одбијања Албанаца да поштују Устав Србије.

Покрајинска власт формирана је у Аутономној покрајини Војводини, али не и у Аутономној покрајини Косово и Метохија. Послове из њене надлежности преузели су да обављају републички органи, у складу са чланом 112. Устава, а након доношења Закона о престанку рада Скупштине Социјалистичке аутономне покрајине Косово и Извршног већа Скупштине Социјалистичке аутономне покрајине Косово.

Након тога, Устав Србије из 1990. године у члану 13. дефинисао је да ће Република Србија расписати изборе за Скупштину Аутономне покрајине Косово и Метохија, али се то није догодило услед одбијања албанске националне мањине која је на уставна решења у Уставу из 1990. године намењених аутономним покрајинама одговорила формирањем паралелних институција, чак и доношењем тзв. Устава Републике Косово³² од стране албанских делегата некадашње Социјалистичке Аутономне покрајине Косово. Нажалост, ескалирање ситуације на терену довело је до агресије НАТО пакта на Савезну Републику Југославију мимо одлуке Савета безбедности Уједињених нација. Након 78 жестоких напада

³² Тзв. Качанички устав.

најјаче војне алијансе на једну малу и суверену земљу, потписан је Кумановски споразум којим су престала војна дејства, а у Савету безбедности усвојена је резолуција 1244 која је на простор Косова и Метохије успоставила међународну цивилну управу УНМИК под мандатом УН којом је управна власт предата овој мисији.

Поглавље – III

3. Развој државне управе у Србији

3.1. Појам управе

Полазећи од различитих тумачења, појам управе дефинисао се различито, не само од стране различитих теоретичара већ и од истих теоретичара, услед друштвених, правних и политичких промена друштава коме су припадали. Пут од продужене руке власти, како је управа третирана, до управе као сервиса грађана управа је прошла дугачак пут еволуције, који је због различитих друштвених промена који су на управу утицали, имао путању кретања која се може метафорички описати као кривуља, са падовима и успонима у њеном развоју. У основи постоје два главна приступа дефинисања појма управе, теоријски и позитивно-правни. Теоријски појам управе, за разлику од позитивно правног тумачења није временски и просторно ограничен, док је позитивно-правни појам ограничен на правни карактер унутар једног државе, система итд.

Семантички, појам управе у српском језику означава целокупну извршну власт, односно оне државне органе који врше јавну делатност.

Када говоримо о самом теоријском делу управе, она се може посматрати двојако, кроз функционални теоријски приступ или органски. Наравно, основ функционалног појма управе је у дефинисању специфичности и посебности управне делатности. Простије, ово тумачење бави се оним што управа ради, док се органски појам управе дају одговор на питање који су то органи који обављају управну власт. Органски појам управе заснива се на позитивно-правним прописима који дефинише сама држава кроз правне акте. Појам управе из угла органског тумачења управе професор Ратко Марковић дефинише *као све оне органе које су позитивноправни прописи подвели под израз органи државне управе.*

У оквиру материјалног појма управе, теоретичари су покушали да појам управе дефинишу путем материје коју она третира. С тим у вези, имали смо различите приступе од којих се издвајају они који управу дефинишу као јавне власти или као скуп јавних служби, коју је својевремено подржавао и теоретичар Леон Диги и чији став се слаже са ставовима земаља англосаксонског права. По њему, држава није носилац власти него носилац јавних служби које врше различите делатности у интересу грађана и друштва уопште.

Теоретичари у нашој земљи сагласни су са аустријском нормативистичком школом која је заступала став да је немогуће дефинисати појам управе, а да притом појам управе разматрате физички делећи процес стварања и примене правних норми.

Један од најзначајнијих теоретичара ондашње Југославије Иво Крбек је тако проучавајући појам управе покушавао да саму управу сагледа из формалног смисла, али уз становиште да управа није и не може бити само једна функција државне власти, већ само једна делатност државе која се по његовом мишљењу не може одвојити од других државних делатности на основу своје специфичне садржине, већ само у односу на орган управе који ту управну делатност врши. Тако је управа, по Крбеку, делатност државних органа која обухвата оне активности којима органи управе остварују своју надлежност, а која не припадају судској и законодавној власти. То се доводи у везу са поимањем Шарла Монтескјеа који је поделу власти на законодавну, извршну и судску тумачио као

предуслов слободе грађанина. На тај начин Крбек је промовисао тзв. негативно одређивање управе какав је делио и теоретичар Ото Мајер, уз карактеристичан став да се садржина управе може само описати, не и дефинисати.

Нормативистички приступ није могао да сагледа управу из свих димензија, а његово негативно дефинисање је контрадикторно јер оно не говори шта је управа, већ настоји да направи разлику између управе и друге две власти, законодавне и судске. Искључиво формално тумачење појма управе је била карактеристика тумачења Иве Крбека, који је сматрао да се материјални појам управе не може јасно дефинисати. Тако, истиче он, “ако се већ желе материјално разликовати облици државне делатности, онда је много правилније и систематичније – место старог разликовања између законодавства, судства и управе – разликовати: доношење правног прописа, његово конкретно примењивање и контролу извршења... Поједине државне делатности или органи могу обухватити само једно од ово троје (искључиво или углавном). Но, за управну делатност је међутим значајно баш то, да она обухвата све троје: она и доноси правне прописе, она их примењује и она контролира њихова извршења. Због тога се на тој подлози не може доћи до специфичног појма управе”.³³

Након Другог светског рата дефинисање појма управе и уопште научне мисли је услед жеље за раскидом са старим државним уређењем био под великим утицајем совјетске научне мисли, уз јасну комунистичку обојеност која се заснивала на одбојности учењима капиталистичких земаља. Ако треба просто у односу на органе власти дефинисати појам управе, онда је законодавна власт она која ствара право, а управна власт одговорна је за примену права.

Основно обележје дефинисања управе у комунистичкој мисли је класна подела друштва коју је изнедрила немачка научна мисао коју је обележила та класна суштина и државе и друштва. Тако је професор Радомир Лукић државу дефинисао као организацију владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке силе³⁴, а државну управу као *прикупљање пореза, политичку репресију (прогонства, изгнанства и хапшења), управљање војском и организацију*

³³ Крбек, И., Право јавне управе ФНРЈ, I, Загреб, 1960, стр. 17.

³⁴ Лукић, Р., Теорија државе и права, Београд, 1873, стр. 56.

*шпијунаже и контрашпијунаже, заштиту друштвеног поретка и државне безбедности...*³⁵

Концепт у коме се управа доживљава као ауторитарни део државне власти који карактерише принуда и монопол над физичком силом заступали су и наши познати теоретичари Павле Димитријевић, Ратко Марковић, Зоран Томић и остали. Ипак, насупрот оваквом схватању управе која се везује са принуду, наш теоретичар Слободан Јовановић увек је настојао ка томе да управу дефинише из другог угла. Његов став био је да свако, па и држава, има онолико силе колико има и права.

“На основу своје силе, држава би имала право заповедања својим поданицима само дотле, докле би била у стању покорност својих поданика, и без икаква права, простом силом изнудити. Теорија о праву јачег, немоћна је да докаже претварање силе у право, пошто и по тој теорији сила не може имати трајнијег дејства од онога који би и иначе, лишена правног обележја, имала...”³⁶

Средина и друга половина XX века донела је у теоријској и општој јавности теорију управе која је пружала услуге грађанима кроз сијасет јавних служби, организација и установа, а са циљем задовољења потреба грађана. Дејвид Росенблум истиче да се државна власт треба организовати на модеран и савремен начин који би подразумевао да су државе организације које пружају јавне услуге.³⁷ Овакав концепт код нас заступали су и теоретичари Лазо Костић, Михаило Илић, Никола Стјепановић и остали.

Оно што овде морамо нагласити јесте да је крајем XX и почетком XXI века почело раслојавање управе и извршне власти. Позитивно право појам управе дефинише кроз органе управе који обављају одговарајуће послове, са знаком да ти органи могу бити државни, којима је обављање управних послова примарни задатак или предузећа и установе којима је обављање управних послова поверено од стране органа државне управе.

³⁵ Денисов, А. И., Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, стр. 165.

³⁶ Јовановић, С., Основи правне теорије о држави, Београд, 1914, стр. 25.

³⁷ Rosenbloom, D., Public administration and law, New York–Basel, 1982, стр. 3–4.

Основно обележје управе модерног доба огледа се у повећању послова управе, уз социјалне карактеристике којим се појам управе дефинитивно везује за пружање услуга грађанима од стране државних органа. Технолошки аспект који је кроз модернизацију рада управе достигао висок ниво утицаја на рад органа управе и њено афирмисање кроз тзв. е-управу дао је простора да се управа дефинише и са тог технолошког аспекта. Управа се дакле у данашње доба налази на средини између одређења управе као инструмента политичке власти и организације јавних служби које пружају услуге грађанима. Са циљем флексибилности органа јавне управе, карактеристично за модерну управу је успостављање агенција у оквиру којих се обављају послови јавне управе.

“Агенцијски модел јавне управе у земљама европско-континенталног правног система има за циљ да разломи велика министарства и управу како би се створиле мање организације којима је лакше управљати. Такве организације су флексибилне, с јасно одређеним правилима и задацима, одговорне и отворене, подложне контроли и одговарају идеји управе оријентисане на корисника. И док су министарства мултифункционалне, велике организације, хијерархијски организоване и под политичким вођством, које интегришу и повезују читав низ послова, почевши од обликовања јавних политика, па до њихове регулације и имплементације, агенције су специјализоване, мање организације, које су, пре свега, усмерене на имплементацију, уз контролу резултата и стручно вођство. Агенцијски организовани модел управе најтипичније је представљен у управном систему Сједињених Америчких Држава и носи све специфичности које произлазе из начина настанка америчке државе. Овај облик организовања јавне управе можда је најилустративнији пример функционисања управе у складу са економским параметрима ефикасности и ефективности”.³⁸

Усложњавање управе и анализа пре свега ефикасности рада органа управе довела је до закључка да управа не може бити класичан орган који је продужена рука државе, већ систем који све више мора пратити убрзани живот грађана тих држава. Да би до тога успели, на челу квалитетне управе морају бити

³⁸ Димитријевић, П., Вучковић, Ј., Владавина права и агенцијски модел управе, Зборник радова, бр. 68, Правни факултет у Нишу, 2014, стр. 1804.

професионални, деполитизовани управници (који се модерно називају менаџерима).

Са жељом да уобличи и одреди однос државе и грађана, а у вези са управом, професор Лилић дефинисао је концепт по коме управа треба бити систем *социјалне регулације* у коме органи управе не поступају са грађанима по приступу којим би државна власт владала над људима, већ деловала ка људима са циљем усмеравања њиховог понашања у складу са одговарајућим стандардима који би били друштвено прихватљиви и легитимни (и унапред одређени).

Овакав концепт је у ствари идеја професора Лилића да управна власт треба да буде систем који омогућава социјалну регулацију друштвених односа међу људима у једном друштву и неутралисање понашања које би могло бити негативно по друштвене односе и успостављену равнотежу и угрожавало концепт социјалне регулације о коме професор Лилић говори.

Овај научни приступ професора Лилића успоставио је посебан концепт на коме би се заснивала организација државне управе, односно државна власт, као система који се стара о успостављању друштвеног благостања грађана у енглеском говорном подручју успостављен под термином *welfare*.

Када говоримо о примени правних прописа и односа органа управе и грађана, а у светлу модерних изазова са којима се суочавају модерне државе, а међу њима и наша, не можемо да занемаримо и посебни захтев који се поставља пред органом управе, посебно држава које припадају демократским, а то је владавина права. Без намере да превише пажње посветимо овом појму, а да притом занемаримо основну тему нашег рада, у односу на органе управе, циљ владавине права у смислу управе јесте поштовање принципа легалитета и легитимитета, никако одвојено већ кумулативно.

Поштовање принципа легалитета унело је основну промену у раду органа управе на развој државних органа и ограничавањем моћи монарха, али су трагични догађаји људске историје показали да је поштовање закона недовољно уколико желимо да заштитимо више вредности људског рода, чак и слободу. За време нацистичке власти у Немачкој, или различитих ауторитарних режима,

поштовати принцип легалности значи поштовати законе који су неретко за циљ имали очување одређеног политичког система, чак и нацистичког. Стога је поштовање оправданости управног деловања у примени прописа предуслов квалитетније примене правних прописа, као и боље сарадње грађана и органа управе, чиме се потврђује став да је управа динамичан, а не статичан, крути систем. Односно, како то дефинише Серж Ален Мешериаков управа не треба бити слушкиња унапред постављеног правног поретка и већ је истовремено покретач друштвених токова, у оквиру којих сама управа заузима врло значајно, а можда и најзначајније место.³⁹

3.2. Елементи управе

Као и свака организација, у односу на дефинисање у науци о управи, тако и организација управе има своје елементе који је детерминишу. Још је 1959. године Павле Димитријевић заузео став да је организација *адекватно и целисходно координирана група људи која је формирана као самостална целина са потребним средствима ради на остварењу одређеног циља*.⁴⁰

Први и основни елемент организације, па и управе, јесте циљ. Овај елемент дефинише и претходи свим осталим елементима, али истовремено најјасније тумачи сврху успостављања неке организације. Када говоримо о управи, професор Димитријевић наводи да за управне организације “циљ је обављање управне делатности и постизања циљева државе и друштва које утврђује владајућа политичка елита”.⁴¹

Други елемент организације су људи, односно у случају управе, то су запослени у органима државне управе. Без људи не би било ни организације већ

³⁹ видети: Serge Alain Mescheriakoff, „The Vagaries of Administrative Legitimacy“, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, стр. 309.

⁴⁰ Видети више: Павле Димитријевић, Организација и методи рада јавне управе, Београд, 1959.

⁴¹ Идем, Димитријевић, П., Организација државне управе у Републици Србији.

би она била празна форма, идеја, или нешто треће, најчешћа статичан и крут систем.

Ма колико имали добар, праведан и општеприхваћен циљ деловања неке организације, и ма колико имали добре кадрове унутар организације, резултати ће изостати, или бар неће бити на нивоу очекивања у случају да организација не располаже одговарајућим материјалним средствима која су потребна за рад органа управе на испуњењу циља њеног успостављања. Материјална средства огледају се како у техничким средствима за рад тако и у финансијским средствима којима органи управе располажу, а која добијају из државног буџета. Процес европских интеграција је због реформи органа управе у складу са захтевима Европске уније и по правилу изискују огромна новчана средства.

Четврти елемент управне организације је организациона структура која се дефинише одговарајућим основним правним актима којима се организација успоставља (формална организациона структура), али овде не треба занемарити и неформалну организациону структуру која се успоставља унутар чланова организације. Односи унутар организације које дефинише организациона структура су, поред правног, добиле и свој политички карактер који се огледа у деконцентрацији и децентрализацији власти, односно децентрализацији процеса доношења одлука са централног на локални ниво, ближе грађанима којима управа и треба да служи као сервис.

Поред наведених елемената, професор Димитријевић указује на податак да управне организације карактеришу и следећи елементи: природа послова за чије вршење се образују, трајна подела овлашћења и дужности запослених и професионализам, као и да је основно за сваку организацију постојање хијерархије надређеност и подређеност.

“У свим организацијама структура је заснована бар у одређеној мери на односима вертикалне подређености и надређености. Реч је о хијерархијским односима и хијерархијској структури. Без оваквог односа не може се замислити организација управе. Свака је организација хијерархијска организација. Нема ниједне државе на свету где управа није, више или мање, хијерархијски

успостављена. Отуда и опаска да је управа кичмени стуб сваке државе. Наравно да односи између органа могу бити различити, да потчињеност нижих органа може бити већа или мања, као и да односи органа не буду хијерархијски устројени, већ као координација и сарадња. У том смислу, односи између органа могу бити вертикални (принцип хијерархије) и хоризонтални (координација и сарадња, нпр. између министарстава). Међутим, важно је да су сви ти односи између органа унапред правно прописани јер се тако могу правно и контролисати”.⁴²

3.3. Развој управе у Србији

Проучавање управе је процес који је директно везан за проучавање функционисања државе. Управна делатност постоји колико постоји и сама држава. Нема државе без управе, као што нема ни управе без државе.⁴³ Ипак, научно проучавање управе се као посебна грана права развија врло касно у односу на друге гране права. Неки теоретичари заступају став да је проучавање управе било саставни део проучавања грађанског и кривичног права. Сам термин управа имао је различита тумачења. Поимање науке која би се бавила проучавањем управе, управних послова, функционисање органа управе и управљање управним пословима називао се различитим именима. Тако су у периоду постојања полицијских држава ова питања третирана у оквиру полицијског права, односно камералне или полицијске науке. У Француској⁴⁴ и земљама англосаксонског права (САД; Велика Британија итд.) коришћен је термин јавне администрације⁴⁵, док је у Немачкој коришћен термин Управно право.⁴⁶

Од половине XIX века издваја се и ствара нова управна наука чији је творац Лоренц фон Штајн. Ова наука биће усмерена на систематско, ванправно, политичко и техничко проучавање управе.⁴⁷

⁴² Идем, Димитријевић, П., Организација државне управе у Републици Србији.

⁴³ Милков, Д., Управно право I, Нови Сад, 1997, стр. 17.

⁴⁴ Droit administratif.

⁴⁵ Administrative Law.

⁴⁶ Verwaltungsrecht.

⁴⁷ Милков, Д., *Управно право*, књига 1, Нови Сад, 2001. стр. 34.

Успостављањем правне државе као постулата коме теже све земље, пре свега Европе, након револуције у Француској, а која је утрла пут успостављању система поделе власти, проучавање управе добија на значају јер се из основа мења како начин функционисања управе и уопште државе тако и однос државног апарата према грађанима. Грађанска права од поданика стварају грађане, кориснике услуга јавних институција.

Проучавање управе из новог угла најбоље се осликава на простору САД, где се управе поред правног проучава и из социолошког, политичког, организационог и других, ванправних аспеката. На овај начин управа постаје живи организам који прати динамичан развој државе и друштва.

Развој управе и њено проучавање у нашој земљи започиње са успостављањем модерне српске државе и ослобођења од турске окупације. Наравно, у складу са временом настанка, као и у остатку Европе у питању је било полицијско право које је обухватало све односе грађана и државе. Јован Рајић, Јован Стерија Поповић и Сергеј Николић су први теоретичари управе у нашој земљи који су за Србију покушавали да примере добре управе налазе у модерним и великим земљама западне Европе које су у овој области већ имале значајне успехе и искуства.

Први Устав модерне Србије усвојен је на Сретење 1835. године и његов творац Димитрије Давидовић, поштујући начело поделе власти у глави III под називом *Власти Србске*, дефинише да су *Власти Србске: Законодатељна, Законоизвршитељна и Судејска*.

Највиши управни органи су по овом Уставу били *попечитељи* и то њих шест, који су били задужени за различите области, а сви заједно чинили су *Државни совјет*. Области за које су попечитељи били су: правосуђе, унутрашњи послови, финансије, инострана дела и просвета (просвештенија).⁴⁸ За послове из

⁴⁸ Члан 6.б Устава.

области управе, књаз је поред попечитеља именован⁴⁹ и чиновнике који су имали доживотни мандат.⁵⁰

Као и у другим деловима Европе, развој управе имао је обележја друштвених прилика, али и политичко-друштвених процеса који су се одвијали у тим земљама. Ипак, након што је независност Србије гарантовао потпис турског султана и руског цара, не чуди што је овај Устав недуго након усвајања суспендован. Замерала се превелика либералност у правима грађана које је Устав предвидео, а који су били у духу Француске буржоаске револуције. Након тога, 1838. године Србија добија октроисани, тзв. Турски устав, који је у виду Хатишерифа достављен српском кнезу. Овај устав ограничио је кнежеву власт који је сада имао могућност да именује свега три попечитеља/министра од 17 колико их је имао Државни савјет. Органи управе су, као и у претходном Уставу, територијално били организовани на 17 округа, унутар којих су мање територијалне јединице срезови и општине, а у којима управне послове обављају чиновници.

Сви наредни уставни, Намеснички 1869. године, Радикалски, 1888. године, Октроисани 1901, Видовдански 1921. нити Октроисани 1931. године нису донели ништа ново када је у питању организација органа управе у Србији. Главни циљ ових устава био је ограничавање власти кнеза односно краља или њихови покушаји да за себе приграбе што већа овлашћења, а уставна решења резултат превирања између монархове жеље за апсолутизмом и настојање старешина народа да се та власт ограничи, па су у ту сврху били биле подизане и буне, али овог пута, за разлику од прошлости, српског народа против српске власти. Новина у Уставу из 1888. године тзв. Радикалском уставу у оквиру члана 161. дефинише “да у окрузима постоје уз државне управне власти, као самоуправни органи: окружне скупштине и стални окружни одбори. Њихов је задатак да воде бригу о чувању и унапређењу просветних, привредних, саобраћајних, санитетских и финансијских окружних интереса, као и да врше све послове који би се законом ставили у њихов круг рада”. То је први пут да Устав дефинише послове у којима

⁴⁹ Члан 16. Устава.

⁵⁰ Члан 133. Устава

надлежност поред државне управне власти имају и окрузи. Исто тако, у члану 165. Устава се наводи да “општинске власти, као и окружне скупштине и стални окружни одбори, поред општинских и окружних послова у својим круговима, дужне су вршити државне послове које им закони одреде”. По правилу, министре и чиновнике је именовао краљ, а они се њему заклињали на верност. А територијална организација управне власти је била дефинисана на округе, срезове и општине.

У време заједничке државе, Југославије, између два светска рата, у Хрватској је у научним круговима, којима је доминирала аустријска нормативистичка школа, доминирао назив управно право, док је у Србији коришћен термин административно право.

После Другог светског рата претежно се користио термин административно право и администрација као термин који је обухватао све органе државне управе.

У настојању да унесе промене у све поре друштва, па и науци, комунистичка власт је 1955. године усвојила Закон о државној управи, чиме се овај термин коначно устоличио као коначни.

Кржави распад велике и меки распад крње Југославије подарили су нашој земљи самосталност након 88 година, што је довело до промена и у организацији власти, а пре свега органа управе. Не треба занемарити да је стицање статуса кандидата и отварање преговара за чланство наше земље у Европској унији дало посебан подстицај за спровођење реформи којом је наша земља започела процес прилагођавања правних аката са актима који су на снази у Европској унији, чијем чланству као држава тежимо.

4. Управа у Србији

Правни положај органа управе наше земље дефинишу Устав Републике Србије⁵¹, закони и други правни акти којима се врши нормативно одређење органа управе односно њена организација, циљеви, правни положај, улога у правном и друштвеном смислу, акти које доносе органи управе, однос органа управе са другим државним и недржавним субјектима итд.

Позитивно правни прописи су у претходној деценији подвргнути процесу европеизације односно прилагођавања са европским правним нормама, те између осталог и прописи који се тичу организације рада органа управе, њена модернизација, увођење електронских сервиса и све већа специјализација органа управе, а све у складу са настојањем да управа постане јавни сервис грађана, и олакша тај бирократски апарат са којим се грађани најчешће срећу као одразом државне власти.

Са циљем пружања услуга грађанима, држава је вршење послова из области управе поделила између државних и недржавних субјеката којима су државни органи поверили вршење одређених послова у интересу грађана, а чија природа не захтева јаче присуство државних субјеката.

Устав Србије у члану 122. дефинише да је носилац извршне власти у нашој земљи Влада, која је одговорна за то да се стара о утврђивању и вођењу политике земље, али и извршење закона и других општих аката које доноси народна скупштина.

Исто тако, Устав Влади даје надлежност да зарад ближег уређења закона и његовог отелотворења у пракси доноси уредбе, као општи правни акт, али и друге акте који имају за сврху извршење закона које је донела народна скупштина.

Са циљем ефикаснијег рада, поштујући принципе уставности и законитости, Влада усмерава, усклађује и надзире рад органа државне управе.

Даље, Закон о влади⁵² у члану 8. дефинише Овлашћења Владе према органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења на нивоу Републике. У

⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

⁵² "Сл. гласник РС", бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. Закон.

том смислу Влада има право да “надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад”. Даље, закон прописује да “ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности”.

Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.

Исто тако, Устав у члану 124. прописује да је “Влада одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе”.

Што се тиче положаја државне управе, у члану 136. Устава се државна управа дефинише као самостална, али и везана Уставом и законом (чиме се истичу принципи уставности и законитости), те да је за свој рад одговорна Влади Републике Србије.

Послове државне управе у нашој земљи обављају министарства (који су то послови и број министарстава се уређују законом), чије унутрашње уређење, као и код других органа државне управе одговарајућим актима уређује Влада као носилац извршне власти у земљи. Устав даје могућност да поред министарстава и други органи државне управе одређени законом могу обављати управне послове.

Што се тиче контроле рада органа државне управе, она је Уставом Србије поверена Заштитнику грађана који је независни, али ипак државни, орган.⁵³

Закон о државној управи⁵⁴ дефинише државну управу “као део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије”.⁵⁵ У истом члану закон наводи да државну управу чине

⁵³ Члан 138. Устава.

⁵⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. Закон.

⁵⁵ Члан 1. ЗДУ.

министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације, с тим што се оснивање и делокруг органа државне управе уређују законом.⁵⁶

Имајући у виду да послове органа управе обављају државни и недржавни субјекти, морамо нагласити да је закон прописао одговорност Републике Србије за штету коју правним и физичким лицима нанесу државни органи у вршењу управних послова, док за штету која је настала као резултат рада недржавних субјеката надокнађују ти субјекти.

4.1. Начела, врсте и послови органа државне управе

Сви органи државне управе у обавези су да свој рад организују и спроводе у складу са позитивно правним актима Републике Србије, а посебно у складу са Законом о државној управи. Поред тога, Закон о државној управи прописао је и начела по коме органи државне управе раде. То су следећа начела: самосталност, законитост, стручност, непристрасност, политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерност, поштовање странака и јавност рада органа државне управе.

Законом о државној управи Србије, у глави IV предвиђено је да послове државне управе обављају:

- министарства⁵⁷;
- органи управе у саставу министарства (управе, инспекторати, дирекције);
- посебне организације (секретаријати, заводи, агенције, центри и др.).

Законом о министарствима⁵⁸ у члану 2. дефинисана су следећа министарства:

1. Министарство финансија;
2. Министарство привреде;

⁵⁶ Члан 2. ЗДУ.

⁵⁷ ЗДУ прописује да се министарство образује за послове државне управе у једној или више области.

⁵⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017.

3. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
4. Министарство заштите животне средине;
5. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
6. Министарство рударства и енергетике;
7. Министарство трговине, туризма и телекомуникација;
8. Министарство правде;
9. Министарство државне управе и локалне самоуправе;
10. Министарство унутрашњих послова;
11. Министарство одбране;
12. Министарство спољних послова;
13. Министарство за европске интеграције;
14. Министарство просвете, науке и технолошког развоја;
15. Министарство здравља;
16. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
17. Министарство омладине и спорта;
18. Министарство културе и информисања.

Ту су и:

1. Министарство без портфеља за демографију и популациону политику;
2. Министарство без портфеља за регионални развој и координацију рада јавних предузећа;
3. Министарство без портфеља за иновације и технолошки развој.

Министарством руководи министар. У складу са чланом 23. ЗДУ “Министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Министар је одговоран Влади и Народној скупштини за рад министарства и стаје у свим областима из делокруга министарства“. Министру у раду помажу државни секретари, помоћници, секретар министарства и саветници.

Када су у питању органи управе у саставу министарства ЗДУ у члану 29. наводи да се управа образује за “извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове,

а дирекција за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду”. На челу управе налази се директор коме у раду помажу помоћници.

Посебна организације за обављање управних послова (секретаријати, заводи, агенције, центри и др.) образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.⁵⁹

Посебне организације су:

1. Републички секретаријат за законодавство;
2. Републичка дирекција за робне резерве;
3. Републички завод за статистику;
4. Републички хидрометеоролошки завод;
5. Републички геодетски завод;
6. Републичка дирекција за имовину Републике Србије;
7. Центар за разминурање;
8. Завод за интелектуалну својину;
9. Завод за социјално осигурање;
10. Републички секретаријат за јавне политике.⁶⁰

На челу посебних организација је директор кога именује Влада, а коме у раду помажу његов заменик и помоћници.

Као што смо у претходном одељку навели, управне органе неки теоретичари дефинишу на основу послова које обављају, а те послове прописује Закон о државној управи. Тако је у глави III закона дефинисано да органи државне управе у Републици Србији обављају следеће послове:

1. Учествовање у обликовању политике Владе Србије – директним учествовањем у обликовању политике преко министарства или израдом нацрта закона и других општих аката којима се регулишу одређене области.

⁵⁹ Члан 33. ЗДУ.

⁶⁰ Члан 23. Закона о Влади.

2. Праћење стања – Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.⁶¹
3. Извршавање закона, других прописа и општих аката – Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње.⁶² Када говоримо о прописима, Закон дефинише да министарства и посебне организације имају могућност доношења правилнике, наредбе и упутства. Услов да би доносили ове акте министарства морају за то имати упориште у законима или прописима Владе.⁶³
4. Инспекцијски надзор – Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.⁶⁴
5. Старање о јавним службама – Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону. Притом, органи државне управе врше послове и предузимају мере на које су овлашћени законом.⁶⁵
6. Развојни послови – Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.⁶⁶
7. Остали стручни послови – Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.⁶⁷

⁶¹ Члан 13. ЗДУ.

⁶² Члан 14. став 1. ЗДУ.

⁶³ Члан 16. став 1. ЗДУ.

⁶⁴ Члан 18. ЗДУ.

⁶⁵ Члан 19. ЗДУ.

⁶⁶ Члан 20. ЗДУ.

⁶⁷ Члан 21. ЗДУ.

5. Однос органа територијалне аутономије и државне управе у Републици Србији

Питање односа органа територијалне аутономије и државне управе у нашој земљи је пре свега питање односа поштовања уставности и законитости, али и права грађана, у смисли дефинисања покрајинске аутономије у Уставу наше земље. У наредном поглављу настојаћу да анализирам и научним методама представим правни однос између републичких и покрајинских управних органа, а у односу на постављене тезе представљене у пројекту докторске дисертације, односно приликом пријаве теме докторске дисертације.

Имајући на уму чињеницу да до данашњих дана ова област није проучавана на овако општи и систематичан начин мој рад на овој теми чини изазовнијим, али пре свега значајним за мој научни развој, као и допринос правној науци, што је и циљ израде рада овог научног нивоа.

5.1. Територијална аутономија у Републици Србији у складу са Уставом из 2006.

Након распада СФРЈ Устав социјалистичке Србије из 1990. године био је на снази иако су се на друштвеном, политичком и правном терену догодиле значајне промене. Процес поновног успостављања независне државе Србије, након што је Црна Гора 2006. године прогласила независност иступајући из тадашње државне заједнице Србија и Црна Гора, захтевао је доношење новог Устава који би дао правни, али и политички смер модерној Србији која је у том периоду започела процес европских интеграција.

Садашњи Устав, Република Србија (у даљем тексту: Устав) донела је 2006. године, након одржаног референдума на коме је добио квалификовану подршку грађана. Устав је донет када је већ Аутономна покрајина Косово и Метохија резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 предата на управу Мисији Уједињених нација на Косову (УНМИК) и када су започети још једни у низу преговора са представницима Албанаца са Косова и Метохије. Због свега наведеног овај рад ће се у складу са својом темом бавити односом органа државне управе и органа територијалне аутономије оличених у органима Аутономне покрајине Војводина.

У намери да истакне значај Косова и Метохије и потребу заштите територијалног интегритета и целовитости Републике Србије у преамбули Устава Србије истиче се да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Републике Србије, те правни положај АП Косово и Метохија дефинише увођењем новог, правно недовољно разјашњеног појма, *суштинске аутономије*, уз нагласак да се и та суштинска аутономија остварује унутар суверене државе Србије.

Наравно, уставописци, свесни политичке ситуације и притисака којима је у том тренутку, али и дан-данас, Србија била изложена како би се прихватила једнострано проглашена независност тзв. Косова, у преамбули наводе и обавезу “свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије, како на самом Косову и Метохији тако и у свим унутрашњим и спољним политичким односима”.⁶⁸

Професор Ратко Марковић истиче да је експлицитно увођење Косова и Метохије у преамбулу Устава покушај да се Косово и Метохија још снажније вежу као територија Републике Србије, иако је и Устав из 1990. године у члану 4. јасно дефинисао да је територија Србије јединствена и недељива.

⁶⁸ Преамбула устава је део традиције још од Magna Carte Libertatum која се углавном користи као увод у уставни текст или текст међународног уговора са циљем дефинисања темељних начела устава, прокламују циљеви устава или прави раскид са претходним правним или политичким системом односно вредностима. Преамбула, као део Устава Србије, није новина у нашој правној пракси. Само уставни из 1835. и 1901. године нису имали преамбуле. Оно што је ипак део научних дискусија, а односи се на преамбулу је и чињеница да је њен нормативни карактер под знаком питања, јер се не налази у тексту Устава већ изнад њега.

Територијално уређење Републике Србије дефинише Устав Србије и Закон о територијалној организацији Републике Србије⁶⁹ (у даљем тексту: ЗТОРС). Устав Србије у члану 8. територију Србије дефинише као јединствену и недељиву, границе као неповредиве, за чију је евентуалну измену потребно спровести процедуру идентичну оној која је неопходна за промену устава, а територијалну аутономију у виду аутономних покрајина, као право грађана.

Устав постојање јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине дефинише као право грађана које они остварују непосредно или посредно преко својих изабраних представника.

Када говоримо о оснивању аутономних покрајина, у члану 182. став 1, Устав наводи да су Аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.

Оно што овде треба посебно нагласити је дефиниција покрајинске аутономије која је гарантована као право грађана, али право које се може, са правне тачке гледишта, мењати. Покрајинска аутономија није право које се може поредити са људским и грађанским правима које гарантује наш устав, али и ратификовани међународни документи. С тим у вези је и чињеница да се, у складу са оним што прописује наш устав, покрајинска аутономија може успоставити или укидати, уз поштовање одговарајуће процедуре коју дефинише Устав. Дакле, покрајине немају свој стални карактер који би обавезао писце неког будућег Устава да у њему мора бити дефинисано и постојање аутономних покрајина. Наравно, о овом питању ће поред права одговор дати и политичке околности, како на државном тако и на међународном плану.

Територијално уређење Републике Србије Устав одређује у свом седмом делу. Устав је територијалну аутономију дефинисао на исти начин као и Устав из 1990 године, уз посебно дефинисање правног положаја Аутономне покрајине Косово и Метохија, која се у члану 182. Устава наводи као “суштинска аутономија” и коју је потребно дефинисати посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промене Устава. Термин суштинске аутономије је и

⁶⁹ "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018.

даље непознаница, мада лично сматрам да је ово термин којим је дат простор преговорима између Београда и Приштине са циљем каснијег дефинисања односа.

ЗТОРС у члану 2. наводи да “територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединце, и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије”.

ЗТОРС у члановима 28. и 29. дефинише територију аутономних покрајина у односу на општине које улазе у састав покрајине. Тако је ЗТОРС дефинисао да “територију Аутономне покрајине Војводине чине територије општина: Ада, Алибунар, Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бечеј, Бела Црква, Беочин, Врбас, Вршац, Жабал, Житиште, Инђија, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Опово, Озаци, Пећинци, Пландиште, Рума, Сечањ, Сента, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Темерин, Тител, Чока и Шид и градови: Нови Сад, Зрењанин, Панчево, Сомбор, Сремска Митровица и Суботица”, а територију Аутономне покрајине Косово и Метохија чине “територије општина: Витина, Вучитрн, Глоговац, Гњилане, Гора, Дечани, Ђаковица, Зубин Поток, Звечан, Исток, Качаник, Клина, Косовска Каменица, Косовска Митровица, Косово Поље, Лепосавић, Липљан, Ново Брдо, Обилић, Ораховац, Пећ, Подујево, Призрен, Србица, Сува Река, Урошевац, Штимље и Штрпце и град Приштина”.

Овакав облик територијалног уређења власти у нашој земљи има три нивоа са јасно дефинисаним надлежностима које се могу применити одозго на доле, тако да Република може поверити одређена питања из своје надлежности аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, аутономна покрајина може поверити нека питања из своје надлежности јединицама локалне самоуправе.

Највиши правни акт којим се дефинишу организација, надлежности и сва остала питања аутономних покрајина јесте статут⁷⁰ који усваја покрајинска скупштина, а републичка има обавезу да да претходну сагласност.⁷¹ Статут мора бити у складу са Уставом и законима Републике Србије, што и прописује члан 195.

⁷⁰ Члан 185. Устава.

⁷¹ Члан 99. Устава.

Устава. На овај начин, у доношењу статута, који се у Скупштини Србије изгласава већином од укупног броја посланика, учествују два представничка тела грађана, Скупштина АП Војводине и Скупштина Србије, чиме се потврђује хијерархијски однос ових представничких тела и приликом доношења овог акта.

“Успостављена аутономија неке области не негира него афирмише државу тако што чува њену целину. Опет држава ту лојалност ‘плаћа’ тиме што поштује специфичности тог региона. Држава није у опасности због тога што признаје етничке, језичке, културне, економски, историјске и друге различитости, већ је проблем ако их пренебрегава и бирократски покушава да унификује. Успостављањем аутономије и уважавајући посебности унитарна држава, потенцијално и теоријски доприноси демократизовању свог уређења.”⁷²

Као ретко која аутономија, Војводина има право самоорганизовања (својим статутом АП Војводина, има право да сама уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива, како је дефинисао Устав) и право да утврди своје симболе (заставу и грб) и начин њиховог коришћења.

“Аутономију Војводине јача и то што у њој нема посебног органа државе (гувернера, комесара, делегата, министра – Италија, Шпанија, Финска и др.) који би имао, нека надзорна овлашћења. Војводина није као аутономна територијална заједница (целина) представљена у политичким централним органима (парламенту и влади), али неполитички државни органи имају представнике из покрајина – Уставни суд (најмање троје судија), Високи савет судства и Државно веће тужилаца (најмање по једног члана). Уз све овом грађани у Војводини имају више политичких права него остали српски грађани јер је њихово бирачко право богатије – поред државног и локалних бирају и покрајинско представничко тело.”⁷³

⁷² Марковић, Р., „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, *Анали Правног факултета у Београду* 5–6/1985, 648.

⁷³ Орловић, С., *Највиши правни акти у аутономији Војводине*, Зборник радова Правног факултета, вол. 48, бр. 2, Нови Сад, стр. 257–287.

5.2. Надлежност аутономних покрајина

Питање надлежности аутономних покрајина од њихових увођења у уставно-правни систем наше земље изазивао је полемике научне и опште јавности. У једној реченици борба уставобранитеља и аутономаша је редовни пратилац ове борбе. Подржављење аутономних покрајина 1974. године је оставило трајне последице по територијалну организацију, али и територијални интегритет и суверенитет наше земље. Настојање да се Аутономна покрајина Војводина подржави није престало ни у XXI веку након доношења Статута Аутономне покрајине Војводине, а посебно након доношења Закона о утврђивању надлежности аутономних покрајина⁷⁴, којим је индиректно покушано да се неуставне одредбе статута легализују.

Само дефинисање надлежности аутономним покрајинама у систему власти Републике Србије одређује се Законом. У одредби члана 177. став 2. Устава, којом је утврђено да се законом одређује која су питања од покрајинског значаја, у одредби члана 178. став 1. Устава, утврђено је да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама поједина питања из своје надлежности и у одредби члана 97. тачка 17. Устава, којом је утврђено да Република Србија уређује друге односе од интереса за Републику Србију у складу са Уставом.

Због политичко-правне ситуације у којој се налази Аутономна покрајина Косово и Метохија, до сада је овај закон донет само за Аутономну покрајину Војводину, док се на закон који би уредио надлежност покрајине Косово и Метохија чека због Бриселских преговора у којима Република Србија преговара са Привременим институцијама самоуправе у Приштини.

⁷⁴ До сада је донет само закон за АП Војводину, Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, "Службени лист РС", бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука Уставног суда.

Надлежност аутономних покрајина одређује се законом, а дефинисана је у члану 183. Устава који гласи:

“Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Аутономне покрајине, у складу са Законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја;
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација;
3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са Законом.

Аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења.

Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.”

Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине је након свог доношења претрпео одговарајуће измене, а на основу одлуке⁷⁵ Уставног суда из 2012. године, којом су проглашене неуставним следеће одредбе Закона о

⁷⁵ Одлука Уставног суда Србије, 353/2009.

утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (“Службени гласник РС”, број 99/09):

- одредбе члана 2. ст. 2. и 3;
- одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: “као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности” и у делу који гласи: “и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу”;
- одредба члана 4. став 1. у делу који гласи: “у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)”;
- одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: “главни”;
- одредба члана 5. став 3;
- одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: “и законом” и у делу који гласи: “односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја”;
- одредбе члана 9. ст. 3. и 4;
- одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: “и локалне самоуправе”;
- одредба члана 13. тачка 1);
- одредба члана 16. тачка 1);
- одредба члана 18. тачка 1);
- одредба члана 19;
- одредба члана 21;
- одредба члана 25. тачка 1);
- одредбе члана 27;
- одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: “друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и”, у делу који гласи: “њихово” и у делу који гласи: “као и друге облике”;

- одредба члана 58. у делу који гласи: “додатна и допунска права и заштиту, односно”;
- одредбе члана 64;
- одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4);
- одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2);
- одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5);
- одредба члана 76. став 1. Закона.

У тренутку доношења одлуке Уставног суда, правни аргументи су превладали над политичким, а који су у изворном закону били противни уставним одредбама. Конкретно, у већини чланова оспорених пред Уставним судом под маском покрајинских интереса и “квалификовање свих надлежности АП Војводине, како изворних тако и поверених као питања од покрајинског значаја, што иначе може бити квалификација само код изворних надлежности, а не и код поверених надлежности” које су поверене Аутономној покрајини у складу са Уставом. Реализацијом ових неуставних одредби ишло се на руку одређеним партикуларним интересима којима је за циљ био јачање аутономије, на уштрб Републике и одредби Устава који је донет три године раније.

Став да је Уставни суд донео праведну одлуку изнео је том приликом и професор Ратко Марковић, који је у медијима навео изнео став: “...да *статут и закон требало би да продубљују елементе аутономије, а они су уграђивали елементе и делове државности и то је био разлог да га Уставни суд прогласи неуставним. Одлука Уставног суда је на месту, Устав можемо критиковати, али док је важећи он се мора поштовати*”. Он указује на то да је по “*Уставу Србије Војводина аутономија, а не хибрид државе и аутономије, па тако и статут и закон покрајине треба да продубљују елементе њене аутономије, а не да уносе елементе државе, попут главног града, појма регије, који је непознат у Уставу, делимичног међународног уговорног капацитета, представљања...* Према оцени професора Марковића, *Закон о утврђивању надлежности АП Војводине заправо је усвојен како би оправдао незаконитости у Статуту*”. У

истом тексту професор Марковић наводи врло оштре критике, које су засноване на правним квалификацијама које је користио писац статута, чиме је, како професор Марковић истиче, овај статут требало да буде ембрион односно зачетак устава неке нове државе на територији АП Војводине. Шта више, професор Марковић наводи да је прави смисао доношења оваквог статута да се на званични Београд изврши међународни притисак по разним политичким питањима, а да се питање односа покрајинских и републичких органа уређује у складу са кооперативношћу коју би Београд показао у односу на међународне захтеве (иако се то у овом тексту не наводи, лични је утисак да се ови притисци о којима говори професор Марковић односе на решавање статуса Косова и Метохије, који је у то време био питање од прворазредног значаја које је међународна заједница настојала за реши док су органи власти били спремни на уступке).⁷⁶

Универзитетски професор Коста Чавошки у изјави медијима у том тренутку оценио је да је циљ Закона о утврђивању надлежности Војводине да се направи „држава у држави Србији“. Према његовој оцени, поједине одредбе које се тичу преношења надлежности Војводини представљају битне прерогативе суверене државе, наводећи као неке од тих примера, могућност покрајине Војводине да склапа међурегионалне споразуме, оснива представништва у регионима Европе, односно у седишту ЕУ у Бриселу.⁷⁷

„Између Србије и Војводине постоји однос координације, као да су доносиоци закона хтели да ставе до знања да Војводина није део Србије, а да је равноправна са њом“, оценио је професор Чавошки у изјаву коју је дао медијима.

Недуго након доношења одлуке о укидању неуставних одредби овог закона, Уставни суд Србије донео је одлуку⁷⁸ о укидању неуставних одредби Статута који је донет непосредно пре поменутог закона. Писац Статута је грубо погазио Устав Републике Србије дајући себи за право да уреди надлежности АП Војводина мимо ограничења која даје важећи Устав. Експлицитни пример правног насиља које је извршено доношењем овог Статута огледа се у дефинисању

⁷⁶ http://www.rtv.rs/sk/vojvodina/odluka-ustavnog-suda-o-vojvodini-podelila-i-strucnu-javnost_330670.html, 12. 8. 2019.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Одлука Уставног суда Србије, 360/2009.

Аутономне покрајине, које је апсолутно противречно одређењу које даје Устав. Статут је пренебрегао чињеницу да је Устав извор правног постојања и уопште успостављања аутономне покрајине, као и чињеницу да је у да је у Уставу члан 182. јасно прописао да су аутономне покрајине основане на основу Устава, те да грађани у покрајинама (и захваљујући њима) остварују право на покрајинску аутономију.

Противно овој одредби, први члан Статута АП Војводине дефинише да је АП Војводина: “Војводина је регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности”. Не треба посебно наглашавати да поред противуставног дефинисања АП Војводине, оваква дефиниција нема ни посебног правног смисла, јер се термин *регија* не дефинише у Уставу наше земље, а остале квалификације попут *вишекултурност, вишеконфесионалност, европски принципи и вредности* доводе у забуну, јер се стиче утисак да је само АП Војводина “регија” која негује вишекултурност, вишеконфесионалност, европске вредности и вредности а да остали делови Србије не. Исто тако, иако Устав дефинише да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију (члан 12. став. 1 Устава), на коју грађани имају право (члан 176. став 1. Устава), те да су грађани носиоци права на покрајинску аутономију, Статут АП Војводине то право признаје “грађанима Војводине”, што је нонсенс и што отвара сијасет питања од правног до политичког карактера, јер се оваквим дефинисањем успостављају нови односи у друштву.

Како не бисмо залазили у све неуставности овде ћемо само нагласити да се у закључку одлуке Уставног суда наводи да суд није посебно утврђивао несагласност одредаба Статута са законом, како је то у односу на поједине од њих тражено поднетим предлогом, имајући у виду да је оцењено да ове одредбе нису у сагласности са Уставом.

Након измена у складу са одлуком Уставног суда Србије, Статут Војводине у члану 25. наводи да АП Војводина путем својих органа:

1. доноси Статут и одлучује о промени Статута;

2. доноси покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте којима уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом;
3. извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење;
4. извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење када је то законом предвиђено;
5. уређује избор, организацију и рад органа, агенција, јавних предузећа и установа чији је оснивач;
6. утврђује језике националних мањина – националних заједница који су у службеној употреби у раду покрајинских органа у складу са законом;
7. уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у покрајинским органима, у складу са законом;
8. прикупља и обрађује статистичке податке од покрајинског интереса;
9. прописује прекршаје за повреде покрајинских прописа;
10. расписује покрајински референдум;
11. доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине у складу са законом и планом развоја Републике Србије;
12. одлучује о коришћењу изворних прихода;
13. одлучује о свом задуживању у складу са законом;
14. доноси буџет и завршни рачун;
15. оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва и врши надзор над њиховим радом;
16. установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима;
17. уређује друга питања од покрајинског значаја у складу са законом и Статутом.

Устав Србије дефинише и финансијску аутономију својих покрајина, које су дужне да своје надлежности финансирају из сопствених извора. Ипак, Устав Србије одређује да буџет Аутономне покрајине Војводине износи седам процената од буџета републике, с тим што је покрајина дужна да три седмине свог буџета користи за капиталне расходе.

5.3. Организација и правни положај аутономних покрајина

Статут Аутономне покрајине Војводине у свом четвртом делу као своје органе наводи Скупштину, покрајинску владу, покрајинску управу и покрајинског омбудсмана.

Правни акти аутономних покрајина су Статут, одлуке из области надлежности аутономних покрајина, и друге опште акте. Устав не наводи који су то акти. Ти акти, правни и други, наведени су у члану 19. Статута Аутономне покрајине Војводине.

Након укидања Устава СФРЈ из 1974. године, Уставом Србије из 1990. године дефинисано да је највиши правни акт аутономних покрајина Статут. Исто одређење прихватио је и Устав из 2006. године.

Статут покрајине усваја Скупштина Аутономне покрајине, али након добијене сагласности Народне скупштине.

Питање Статута Војводине је у периоду након 5. октобра 2000. године почело да се политизује од стране појединих покрајинских политичких партија. Овакав приступ делимично је утихнуо доношењем Устава 2006. године, али је поново до расправе на ову тему дошло приликом израде Статута АП Војводине⁷⁹ 2009. године који је Уставни суд Србије прогласио неуставним одлуком ПУо-

⁷⁹ "Сл. лист АП Војводине", бр. 20/2014.

360/2009. Због превеликог броја неуставних одредби попут дефинисања главног града, права покрајине на закључивање међурегионалних споразума, оснивање међународних представништва итд. Уставни суд Србије је, као одговоран за заштиту уставности и законитости, наложио да се Статут измени и усклади са Уставом, а објављивање своје одлуке одложио за шест месеци како се не би створила правна празнина укидањем Статута.

У саопштењу за јавност Уставни суд Србије истакао је да је у поступку одлучивања установљено да се у Статуту АП Војводине налазе одредбе којима се статут АП Војводине уздиже на ниво конститутивног акта, а на основу кога се покрајини дају овлашћења мимо устава и закона. Тако је Уставни суд посебно означио противуставно овлашћење покрајине да самостално уреди свако питање које је од покрајинског интереса па чак и у погледу организације и међусобног односа покрајинских органа и установа.

Оваквим дефинисањем права покрајине, писци антиуставног статута занемарили су да покрајину ограниче у праву уређења питања која су у искључивој надлежности Републике, односно која су дефинисана законима и Уставом.

Такође, сагласно раније донетој Одлуци којом је оцењивана уставност Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, Уставни суд је утврдио да су неуставне и оне одредбе Статута које су у статут унете из Закона, а које су оцењене као неуставне, као и одредбе којима се покрајини прописују тј. уводе нове или другачије надлежности од надлежности које су одређене законом и уставом, који је акт из кога покрајине црпе своју правну снагу.

Садашњи Статут покрајине Војводине (у даљем тексту: Статут) донет је 22. маја 2014. године.

Статут је исправио све неуставне одредбе у складу са одлуком Уставног суда Србије и дефинисао слободе и права грађана, са посебним акцентом на права националних мањина и детаљно одредио надлежности покрајине, као и органе покрајине.

5.4. Однос органа аутономне покрајине и државне управе у Републици Србији

Однос органа државне управе и органа аутономних покрајина је вишедимензионалан и неретко је део политичких, а не правних решења, а све као последица политичких превирања. Јачање одређених политичких групација, али и међународног фактора над националним интересима неретко је доводило у питање функционалност органа државне управе. Одлуке Уставног суда Србије, 353/2009 и 360/2009. године о Закону о утврђивању надлежности и Статуту АП Војводине прави су пример за то колико су ови неправни елементи нанели штете правној држави и устројству управних органа наше земље, посебно имајући у виду чињеницу да су ови неуставни акти били на снази и производили правно дејство више година.

Однос органа државне управе са другим органима и установама дефинисан је у VIII глави Закона о државној управи.

У члану 70. ЗДУ се односи на орган државне управе са органима аутономне покрајине дефинишу кроз појмове сарадња и обавештавања, а у оквиру Устава, закон и других општих аката, без било каквог прецизирања шта се под овим појмовима подразумева. Стиче се утисак да је закон избегао да да прецизније одговоре на ово питање, посебно када говоримо о случајевима када неко, орган државне управе или територијалне аутономије оличене у покрајинама, одбије сарадњу или не обавести други орган о одређеним активностима.

Делимично, одговор на ове недоумице може се наћи у праву органа државне управе да штити уставност и законитост кроз контролу рада органа територијалне аутономије. У вези са овом контролом органи државне управе имају право да врше надзор у трима областима и то:

- надзор над поштовањем уставности и законитости општих аката које у оквиру својих надлежности доносе органи аутономне покрајине, пре свега покрајинске скупштине и Покрајинске владе (ту се пре свега мисли на статут, покрајинске скупштинске одлуке којима се уређују питања од покрајинског значаја и организације покрајинске управе);

- надзор у вези са извршењем општих аката које у оквиру својих овлашћења и надлежности које врше, доносе органи аутономне покрајине;
- надзор над вршењем послова државне управе које су аутономној покрајини поверени у складу са Законом од стране органа државне управе.

Поред обавезе двоструке потврде приликом усвајања статута покрајина (од стране покрајинске и републичке скупштине) сагласност статута као највишег правног акта аутономне покрајине са Уставом Србије проверава се и претходном контролом уставности статута.

Контролу законитости аката скупштине, владе или других органа аутономне покрајине врше надлежна министарства Владе Републике Србије која контролишу да ли је одређени акт органа аутономне покрајине у складу са уставом, законима или другим општим правним актима донетим од стране републичке скупштине односно владе.

Да би министарство могло да врши контролу уставности и законитости одређеног акта који је донео покрајински орган, тај акт се мора односити на одговарајућа питања из области за коју је надлежно наведено министарство које врши његову контролу.

Члан 71. став 2. ЗДУ наводи обавезу министарства да у случају усвајања општег акта (који се односи на питања из домена надлежности министарства који врши контролу уставности и законитости) од стране покрајинског органа који није у складу са Уставом, Законом или општим актом Народне скупштине и Владе, да Влади предложи доношење решења о обустави од извршења општег акта, па и свих појединачних аката који су на основу њега донети и покретање поступка за оцењивање уставности и законитости пред надлежним органом. Уколико Влада донесе решење о обустави од извршења акта, то решење се објављује у Службеном гласнику Републике Србије. Извршење овог акта који је оспорен решењем Владе престаје од тренутка објављивања решења у Службеном гласнику.

Другу могућност за заштиту уставности и законитости прописао је Устав у члану 186. који даје могућност да “Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре

њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине”.

Са друге стране, иако се у члану 59. Статута АП Војводина наводи да статут мора бити у складу са Уставом и законом, за остале акте органа аутономне покрајине се, у истом члану, наводи да морају бити у складу са статутом, без директног потврђивања да ови акти морају бити у складу и са Уставом. Аргумент да се оваква формулација користи ради рационализације самог текста Статута, по мом мишљењу је неуверљива, шта више, дубоко верујем да је у питању одраз покушаја да се скрајне премоћ Устава као чувара целовитости, суверености и интегритета Републике Србије.

Надзор над извршавањем општих аката аутономне покрајине донесеним у њеном делокругу спречава могућност да орган аутономне покрајине не примени општи правни акт који је из делокруга рад тог органа. У таквим ситуација, ЗДУ је предвидео могућност да надлежно министарство, у чијем делокругу је рад покрајинског органа који одбија да примени тај акт, може наложити том органа аутономне покрајине да у року, не дужем од тридесет дана, примени наведи општи акт.

Како би се спречила могућност да услед неизвршења неког општег акта од стране органа покрајине, грађани буду ускраћени за своја права која им тај акт гарантује, ЗДУ је дао право⁸⁰ надлежном министарству да одреди да тај општи акт извршава неки други орган аутономне покрајине или, шта више, да само примени тај општи правни акт, али у периоду који не сме бити дужи од 120 дана.

Када говоримо о правима не можемо, а да не поменемо и одговорност. Тако у случају да неки покрајински орган одбија да примени општи правни акт, потребно је да се постави питање одговорности тог органа, тј. руководиоца, пред надлежним органима.

“При надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна

⁸⁰ Члан 72. став 1. ЗДУ.

овлашћења која према овом закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења”.⁸¹

5.5. Органи аутономне покрајине

Од свог настанка појам територијалне аутономије односно покрајине у нашем научном, правном, политичком и друштвеном животу изазивао је различите контроверзе и због тога је изазивао велику пажњу, нажалост, више опште него научне јавности.

Устав Републике Србије у члану 182. дефинише да су Аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице (као облик територијалне аутономије) основане Уставом (чиме се јасно наглашава да је Устав правни темељ из кога покрајина црпи правни основ свог настанка и постојања) у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију (говори се о праву грађана на покрајинску аутономију, али као право које је дато Уставом и које се не може поредити са неким другим правима која се не могу укидати, јер је право укидања покрајинске аутономије такође право грађана, уз поштовање процедуре коју је прописао Устав).

Статут аутономне покрајине Војводине одређује да грађани у АП Војводини своје право на покрајинску аутономију коју гарантује Устав остварују непосредно и посредно. Непосредно путем народне иницијативе и референдума, а посредно грађани покрајинску аутономију остварују преко својих слободно изабраних представника у складу са Уставом и законом.

Са циљем ефикаснијег рада органа државне управе, уз уважавање културних, етничких, верских и осталих специфичности аутономних покрајина, а

⁸¹ Члан 73. ЗДУ.

у складу са чланом 179.⁸² и 183.⁸³ Устава, статут Аутономне покрајине Војводина у поглављу IV дефинисао је органе аутономне покрајине и то:

- Скупштину аутономне покрајине Војводине;
- Покрајинску владу;
- Покрајинску управу;
- Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана.

Месна односно територијална надлежност органа аутономне покрајине подударна је територији аутономне покрајине која је дефинисана законом и која се може мењати искључиво у складу са Законом уз обавезу да се о том питању спроведе референдум на коме право гласа имају грађани који живе на територији покрајине. Статут у члану 3. територију аутономне покрајине дефинише као територију коју чине територије јединица локалне самоуправе које су утврђене законом.

5.5.1. Скупштина аутономне покрајине Војводина

Скупштина аутономне покрајине Војводине је највиши орган аутономне покрајине који има нормативну улогу. Осим најважније нормативне улогу у смислу доношења и измене статута као највишег правног акта покрајине скупштина има надлежност⁸⁴ да:

- доноси покрајинске скупштинске одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друге акте;
- бира, разрешава, усмерава и контролише рад Покрајинске владе;
- разматра редовне и ванредне извештаје о раду Покрајинске владе;
- доноси програмске, развојне и планске документе, у складу са законом и програмским, развојним и планским документима Републике Србије;

⁸² Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.

⁸³ Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

⁸⁴ Члан 31. Статута.

- доноси буџет и завршни рачун;
- одлучује о задуживању АП Војводине у складу са законом;
- расписује покрајински референдум;
- закључује споразуме са одговарајућим територијалним заједницама других држава у складу са законом;
- доноси покрајинску скупштинску одлуку о избору и престанку мандата и положају посланика и покрајинску скупштинску одлуку о изборним јединицама;
- покрајинском скупштинском одлуком уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине која нису уређена законом;
- прописује прекршаје за повреде покрајинских прописа;
- бира и разрешава председника и потпредседнике Скупштине, председника, потпредседнике и чланове Покрајинске владе, председнике и чланове радних тела Скупштине, генералног секретара Скупштине и друге функционере органа које она оснива;
- бира покрајинског заштитника грађана – омбудсмана, уређује његове надлежности и начин њиховог остваривања покрајинском скупштинском одлуком;
- оснива фондове, односно банку са циљем развоја АП Војводине;
- доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу агенција, јавних предузећа и установа АП Војводине и уређује права, дужности и положај запослених лица у њима која нису уређена законом;
- предлаже законе, друге прописе и опште акте које доноси Народна скупштина Републике Србије;
- доноси пословник о раду Скупштине;
- врши друге послове одређене законом и Статутом.

Скупштину чини 120 посланика који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем са мандатом од четири године. Посланик не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања

гласа на седницама Скупштине и радних тела.⁸⁵ У скупштини је гарантована заступљеност представника националних мањина.

На челу скупштине је председник који се бира из редова посланика и он представља скупштину у земљи и иностранству, потписује усвојене акте, председава и руководи седницама скупштине, расписује покрајинске изборе и врши друге послове у складу са Статутом и пословником о раду покрајинске скупштине. Председнику скупштине у раду помаже потпредседник.⁸⁶

Доношење одлука у покрајинској скупштини дефинисано је са циљем заштите особености покрајине и њених институција. Тако Статут у члану 38. прописује да Скупштина одлучује већином гласова на седници којој присуствује већина од укупног броја посланика, уколико Статутом није предвиђена посебна већина.

Скупштина одлучује двотрећинском (квалификованом) већином гласова од укупног броја посланика:

- о доношењу и промени Статута;
- о доношењу покрајинске скупштинске одлуке за спровођење Статута;
- о доношењу покрајинске скупштинске одлуке о симболима АП Војводине;
- о избору и разрешењу покрајинског заштитника грађана – омбудсмана;

Скупштина одлучује већином гласова од укупног броја посланика:

- о превременом престанку мандата Скупштине;
- о расписивању покрајинског референдума⁸⁷;
- о доношењу буџета АП Војводине и усвајању завршног рачуна;
- о избору и разрешењу председника и потпредседника Скупштине;
- о избору и разрешењу председника, потпредседника и чланова Покрајинске владе;
- о доношењу пословника о раду Скупштине.

⁸⁵ Члан 35. Статута.

⁸⁶ Члан 36. Статута АП Војводине.

⁸⁷ Покрајински референдум може се односити само на питања која су у надлежности аутономне покрајине.

Са циљем заштите националне разноврсности покрајине Војводине, Скупштина формира и посебно Радно тело за националну равноправност које има за циљ поштовање и промовисање равноправности свих грађана без обзира на националну припадност. Радно тело има 14 чланова од којих су четири истовремено председници одбора који надгледају области образовања, културе, информисања, службене употребе језика и писма и безбедности.

Овај Одбор разматра предлоге одлука и општих аката ради праћења остваривања Уставом зајамчене потпуне равноправности припадника националних мањина – националних заједница са припадницима већинског, односно српског народа, као и остваривања права националних мањина у складу са националним законодавством, али и међународним актима који уређују област националне равноправности. Осим праћења, Одбор има право и да предлаже различите мере у областима од значаја за припаднике националних мањина, а пре свега у области образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма и друга питања.

5.5.2. Покрајинска влада

Највиши извршни орган покрајине је Покрајинска влада, коју (у складу са Статутом АП Војводине) бира и разрешава покрајинска скупштина. Покрајинска влада за свој рад одговара покрајинској скупштини. Мандат Покрајинске владе траје у складу са мандатом скупштинског сазива који је изабрао Покрајинску владу.

На челу Покрајинске владе је њен председник коме у раду помаже један или више потпредседника, као и чланови Покрајинске владе.

“Председник Покрајинске владе води и усклађује рад Покрајинске владе у складу са смерницама Скупштине, представља Покрајинску владу, потписује акте које она доноси, стара се о примени пословника о раду Покрајинске владе и врши

друге послове утврђене Статутом, покрајинском скупштинском одлуком и пословником о раду Покрајинске владе”.⁸⁸

Члан Покрајинске владе не може истовремено бити члан Скупштине покрајине.

Покрајинска влада у складу са Статутом (члан 31) има следеће надлежности:

- извршава покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте Скупштине;
- извршава законе ако је за то овлашћена;
- доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука, за које је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком;
- образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу, у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком;
- предлаже Скупштини буџет и завршни рачун;
- предлаже Скупштини програмске, развојне и планске документе и предузима мере за њихово спровођење;
- предлаже Скупштини покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте;
- поставља и разрешава покрајинске функционере које не бира и разрешава Скупштина;
- усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и врши надзор над њиховим радом;
- надзире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења и друге послове у питањима од покрајинског значаја, а чији је оснивач АП Војводина;
- управља и располаже јавном својином АП Војводине, у складу са законом, о чему редовно извештава Скупштину;

⁸⁸ Члан 46. став. 2. Статута.

- на захтев Скупштине, надлежног радног тела или председника Скупштине даје мишљење о предлогу покрајинских скупштинских одлука или другог општег акта који је Скупштини поднео други предлагач;
- ако Скупштина не може да се састане доноси опште акте и предузима мере из надлежности Скупштине у случају елементарних непогода и у другим ванредним ситуацијама, ради отклањања тих ванредних ситуација, у складу са законом;
- предлаже Скупштини закључивање споразума са одговарајућим територијалним заједницама других држава;
- подноси редован годишњи извештај о раду Скупштине, а на њен захтев и ванредне извештаје о раду;
- доноси пословник о раду Покрајинске владе;
- врши друге послове утврђене законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

Покрајинска влада доноси покрајинске уредбе, одлуке, препоруке, наредбе, упутства, решења, правилнике и закључке.

Члан 49. Статута дефинише да мандат Покрајинске владе престаје пре истека времена на које је изабрана:

- разрешењем⁸⁹ председника Покрајинске владе;
- оставком председника Покрајинске владе;
- превременим престанком мандата Скупштине.

Оно што је карактеристично јесте то да и у случају разрешења председника Покрајинске владе и у случају његове оставке, Скупштина има рок од 60 дана да изабере нову Покрајинску владу. У противном председник Скупштине расписује покрајинске изборе.

⁸⁹ Ово разрешење разрешава се након што најмање 30 посланика поднесе захтев за његово разрешење покрајинској Скупштини, а тај предлог подржи више од половине посланика Скупштине.

5.5.3. Покрајинска управа

За послове управе на нивоу аутономне покрајине Војводина Статутом⁹⁰ је предвиђено да је надлежна Покрајинска управа, која свој рад заснива на Уставу, законима, Статуту и покрајинским скупштинским одлукама (пре свега Покрајинском скупштинском одлуко о покрајинској управи). Одговорност за рад покрајинске управе подноси се Покрајинској влади и Скупштини, а надзор над њеним радом врше органи државне управе и Покрајинска влада. За штету коју својим незаконитим или неправилним радом покрајински органи управе проузрокују физичким и правним лицима, одговара АП Војводина.⁹¹

Органи покрајинске управе деле се на секретаријате и посебне покрајинске управне организације.

Покрајински секретаријати формирају се за посебне области од значаја за функционисање покрајине, а са циљем пружања одговарајућих услуга грађанима. На челу покрајинских секретаријата налазе се чланови Покрајинске владе, односно покрајински секретари којима у раду помаже заменик, који се као и покрајински секретар бира од стране Скупштине на исти мандат као и покрајински секретар. Бирају се на четири године.⁹²

Док се покрајински секретаријати формирају за посебне управне послове, покрајинска управа за стручне и извршне послове покрајинске управе може формирати посебне покрајинске управне органе. Ови органи могу бити организовани као заводи или дирекције. На челу посебних покрајинских управних организација налазе се директори ових организација, које на ту позицију поставља Покрајинска влада на предлог председника Покрајинске владе. Делокруг рада, односно унутрашње уређење секретаријата и посебних покрајинских управних организација којима је поверено вршење одређених управних послова

⁹⁰ Члан 55. Статута.

⁹¹ Члан 4. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи.

⁹² Поред заменика покрајинског секретара у раду покрајинском секретару помажу и покрајински подсекретар и саветник.

покрајинске управе, прописује се одговарајућим покрајинском скупштинском одлуком.

Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи⁹³ (у даљем тексту: ПСОПУ) донета је од стране Скупштине АП Војводина 23. септембра 2014. године и измењена одлуком⁹⁴ Скупштине АП Војводине 2016. године.

У члану 12. ПСОПУ дефинисано је да покрајински органи управе, у оквиру надлежности АП Војводине утврђених Уставом, законом и Статутом, обављају извршне послове, односно:

- покрајински органи управе спроводе и примењују покрајинске скупштинске одлуке, покрајинске уредбе и друге одлуке Скупштине и Покрајинске владе доношењем прописа и појединачних аката, воде јавне евиденције, издају јавне исправе и предузимају и обављају друге послове;
- Покрајински секретаријати врше надзор у оквиру овлашћења утврђених у закону;
- Покрајински органи управе припремају нацрте и предлоге прописа које доносе Скупштина и Покрајинска влада и доносе прописе и појединачне акте из своје надлежности;
- У обављању стручних и развојних послова, покрајински органи управе прате и анализирају стање у областима из свог делокруга, припремају извештаје и информације на основу утврђеног стања, предузимају мере или предлажу Покрајинској влади предузимање мера на које је овлашћена, припремају програмске, развојне и планске документе у области свог делокруга;
- Покрајински органи управе у областима из свога делокруга прате и помажу рад јавних служби с циљем да се њихов рад одвија у складу с прописима;
- Покрајински органи управе врше послове државне управе када им је вршење тих послова законом поверено.

⁹³ „Службени лист АПВ”, број 20/14.

⁹⁴ „Службени лист АПВ“, број 37/16.

Покрајинска управа, попут државне управе, има право да одређене послове из своје надлежности пренесе и на јавна предузећа и установе чији је она оснивач, као и јединице локалне самоуправе које се налазе на територији те покрајине. Поред поверавања послова из своје надлежности, покрајина има и обавезу да врши надзор над применом поверених овлашћења, финансирања ових послова из свог буџета, али и уз пуну одговорност за извршење поверених послова, односно примену одговарајућих поверених овлашћења.

Покрајински органи управе у свом раду доносе одговарајуће правне акте како би у складу са Законом, Статутом, покрајинском скупштинском одлуком и општим актом Покрајинске владе применили наведене прописе односно деловали као извршна власт на нивоу покрајине Војводине. Ти акти су: правилници (акти су ниже правне снаге од Скупштинских одлука. Њима се разрађују општи правни акти које доноси Скупштина и Покрајинска влада, односно њима се отелотворује неки општи правни акт), наредбе (у питању је нижи правни акт од правилника и њима се наређује или забрањује одређено поступање), упутства (правни акти ниже правне снаге од правилника и наредби, а којима се ближе дефинишу начин рада и поступање органа покрајинске управе и то када ти случајеви имају општи карактер, што представља њихову основну разлику у односу на решења), решења (најнижи правни акт у односу на све претходне наведене акте које доносе органи покрајинске управе и њима се решавају ствари у појединачним случајевима, а у складу са вишим правним актима) и други.

Покрајинска влада АП Војводине на основу измене и допуне Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи (у даљем тексту ПСОПУ), у члану 32. дефинисала је постојање дванаест покрајинских секретаријата и то:

1. Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство;
2. Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице;
3. Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама;
4. Покрајински секретаријат за здравство;

5. Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова;
6. Покрајински секретаријат за финансије;
7. Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу;
8. Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине;
9. Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност;
10. Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај;
11. Покрајински секретаријат за спорт и омладину;
12. Покрајински секретаријат за привреду и туризам.

5.5.4. Покрајински заштитник грађана – омбудсман

У складу са Статутом АП Војводина, поред Скупштине, Покрајинске владе и Покрајинске управе, Покрајински заштитник грађана четврти је орган покрајине основан Покрајинском Скупштинском одлуком о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману (у даљем тексту: ПСОПЗГ) донетом 2014. године.

Члан 56. Статута АП Војводина, и члан 3. ПСОПЗГ дефинишу да је “Покрајински заштитник грађана – омбудсман (у даљем тексту: Омбудсман) независан и самосталан орган АП Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач АП Војводина (у даљем тексту: органи управе), у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине”.

Омбудсман штити права грађана посебно од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа покрајинске управе, али и од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа градске и општинске управе (које територијално припадају АП Војводина) у вршењу послова које им је АП Војводина поверила из своје изворне надлежности.

Исто тако, надлежност Омбудсмана је да “прати процесе доношења покрајинских прописа и измена и допуна важећих, у свим областима остваривања људских права. Омбудсман има право предлагања покрајинских скупштинских одлука и других општих аката које доноси Скупштина из своје надлежности, нарочито ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатка у прописима. Омбудсман је овлашћен да у поступку припреме прописа Покрајинској влади и Скупштини даје мишљење и препоруке у вези са предлозима одлука, ако се њима уређују питања од значаја за заштиту права грађана”.⁹⁵

Улога Покрајинског заштитника грађана посебно добија на значају имајући у виду разнолики национални, етнички, верски и културни састав аутономне покрајине Војводина, у којој по неким проценама живи више од 23% националне заједнице.

Што се тиче правног положаја Омбудсмана, он је дефинисан највишим актом АП Војводина, а то је Статут, али и највишом одлуком⁹⁶ Покрајинске скупштине којом се дефинишу питања и надлежности Покрајинског заштитника грађана. Омбудсман је у свом раду дужан да се стара о правима грађана и припадника националних мањина у складу са домаћим и међународним актима који дефинишу област људских и мањинских права на територији АП Војводине.

У свом раду он је у обавези да се придржава принципа законитости, непристрасности, независности и правичности.

Омбудсмана, коме мандат траје 6 година, са правом једног поновног избора, бира (на предлог најмање 30 посланика) и разрешава покрајинска Скупштина двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика. У свом раду Омбудсман има помоћ заменика чији се број, услови за избор, начин избора и надлежности уређују покрајинском скупштинском одлуком.⁹⁷ Поменута Одлука донета 2014. године прописала је да покрајински заштитник грађана има четири

⁹⁵ Члан 16. ПСОПЗГ.

⁹⁶ Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана – Омбудсману "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2014.

⁹⁷ Члан 56. став 4. Статута.

заменика који су задужени за права националних мањина, права детета и равноправност полова.⁹⁸

За разлику од избора Омбудсмана, за чији избор је потребна подршка најмање две трећине посланика (и који мора бити дипломирани правник), његове заменике бира Скупштина већином гласова од укупног броја посланика, на предлог Омбудсмана. Омбудсман за свој рад одговора Скупштини, а његови заменици Омбудсману и Скупштини.

Са циљем прикупљања потребних информација о стању људских и мањинских права, Омбудсман има право да спроводи истраживања, прикупља податке, информише грађане о прописима, али и да им даје савете са циљем заштите њихових права пред надлежним органима. Податке о стању људских права Омбудсман је дужан да представи покрајинској скупштину путем редовног годишњег или посебног извештаја. Уколико сматра потребним Омбудсман може да информације о стању људских права путем саопштења представи широј јавности, па и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката којима се по његовој процени угрожавају људска права грађана.

“Омбудсман је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање поступка за утврђивања одговорности запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду. Као и да ако нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, Омбудсман је овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка”.⁹⁹

Покретање поступка због кршења људских права Омбудсман може учинити на сопствену иницијативу на основу информација из других извора или након захтева грађанина коме су права угрожена. Захтев грађана може бити достављен и анонимно, а такав захтев након што провери валидност захтева

⁹⁸ Члан 8. став 3. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинском заштитнику грађана – Омбудсману.

⁹⁹ Члан 20. СПОПЗГ.

Омбудсман може процесуирати по сопственој иницијативи. Не треба сметнути са ума да је Закон о заштитнику грађана¹⁰⁰, као и ПСОПЗГ јасно дефинисао да се под појмом грађанин једнако штите права како наших држављана тако и страних држављана у нашој земљи.

5.6. Надлежности покрајинских секретаријата АП Војводина

Закон о државној управи¹⁰¹ прописао је да је државна управа део извршне власти, а да су органи државне управе министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације.

Како би отелотворили политику Владе Србије, надлежна министарства припремају нацрте општих правних аката (законе, стратегије, програме, планове и др.), као и других аката којима се омогућава њихово отелотворење у пракси (правилници, наредбе, упутства итд.).

Министарство, које се образује за послове државне управе у једној или више сродних области, надлежно је за ту област на територији целе Републике Србије. Ипак, узимајући у обзир територијалну организацију наше земље и постојање две аутономне покрајине, Војводина и Косово и Метохија, Устав је у члану 137. став 1, а у вези са чланом 178. став 1. Устава¹⁰², омогућио да се послови из области управе могу поверити и органима аутономне покрајине: “У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе”. За све поверене надлежности Република је дужна да органима аутономне покрајине обезбеди и

¹⁰⁰ "Сл. гласник РС", бр. 79/2005 и 54/2007.

¹⁰¹ "Сл. Гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

¹⁰² Овим чланом даје се право да Републике пренесе своје надлежности на органа аутономне покрајине или органе јединица локалне самоуправе.

одговарајуће финансије, те да врши контролу над обављањем поверених надлежности.

Органи покрајинске управе одговорни су за управне послове из надлежности аутономне покрајине односно покрајинске управе.

Однос органа државне управе са органима аутономне покрајине дефинисан је, поред поменутог члана Устава, и детаљно одређен Законом о државној управи као однос који се заснива на сарадњи ових органа и обавештавању, а у оквиру Устава, закона и других општих аката. Министарства су обавезна, истиче Закон, да у склопу својих надлежности над областима за које су задужена прате поштовање уставности и законитости одлука које доносе органи аутономне покрајине у свом делокругу који је дефинисан Уставом и законима Републике Србије.

У члану 186. Устава прописује се право на контролу односно надзор над радом органа Аутономне покрајине од стране органа државне власти тј. да “Влада Србије може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине”.

Као што се може вршити контрола над радом органа аутономних покрајина, тако је Устав у члану 187. дао право покрајинама да заштите покрајинску аутономију, па је тиме дата могућност да “орган аутономне покрајине који је одређен статутом аутономне покрајине има право да поднесе жалбу Уставном суду ако се појединачним актом или радњом неког државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежност аутономне покрајине”. Исто право¹⁰³ заштите своје аутономије како од стране државних тако и од стране покрајинских органа, по Уставу, имају и јединице локалне самоуправе.

¹⁰³ Орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

Орган одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак¹⁰⁴ за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе (општине, градови и град Београд) којим се повређује право на покрајинску аутономију.

Орган аутономне покрајине дужан је да одлуку коју донесе достави у року од 24 сата надлежном министарству, које је дужно да у року од 48 сати предложи Влади да пред Уставним судом Републике Србије покрене поступак за оцену уставности или законитости одлуке ако сматра да она није у складу са Уставом или законом.¹⁰⁵

Ако Влада у року од 72 сата покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности или законитости одлуке, Уставни суд може до доношења своје одлуке да одложи ступање на снагу оспорене одлуке.¹⁰⁶

Закон о државној управи министарствима је дао могућност да у случају да орган аутономне покрајине не извршава одређени општи акт аутономне покрајине донесен у њеном делокругу, изда налог да се у року од 30 дана предузму мере за извршење тог акта, па чак и да одреди неки други орган аутономне покрајине који ће уместо тог органа извршавати тај акт, па чак и да министарство преузме извршење тог акта, али не дуже од 120 дана, како се не би угрозила аутономија органа аутономне покрајине која је гарантована Уставом. Наравно, Закон даје могућност да надлежно министарство постави питање одговорности лица које руководи органом аутономне покрајине који је одбио да примени наведени општи правни акт.

При надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, ЗДУ је органима државне управе дао општа и посебна овлашћења, која су истоветна са онима које поседују у односу на имаоце јавних овлашћења.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Жалба се може поднети у року од 30 дана од дана достављања акта, односно учињене радње, а у поступку пред Уставним судом сходно се примењује закон којим се уређују управни спорови.

¹⁰⁵ Члан 71. став 2. ЗДУ.

¹⁰⁶ Члан 71. став 3. ЗДУ.

¹⁰⁷ Члан 73. ЗДУ.

Носилац извршне власти на нивоу покрајине Војводине¹⁰⁸ јесте Покрајинска влада која послове из области управе врши преко покрајинских секретаријата, а они послове управе обављају у блиској сарадњи са надлежним министарствима. Наредни део овог рада ће бити посвећен пословима покрајинске управе који су у надлежности покрајинских секретаријата и њиховим односом, као носиоцем покрајинске управа, са надлежним министарствима Републике Србије.

5.7. Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство

Једна од најзначајнијих економских области на територији АП Војводине је пољопривреда. С тим у вези је и Статутом предвиђено формирање посебног секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство.

Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство један је од дванаест секретаријата Покрајинске владе на чијем је челу покрајински секретар, који је члан Покрајинске владе. У свом раду овај секретаријат остварује непосредну сарадњу са Министарством за пољопривреду, водопривреду и шумарство као хијерархијски вишем органу, а који покрива територију Републике Србије.

Са циљем заштите пољопривредног земљишта, спречавања депопулације, уређења, израде планова за коришћење и стратегија развоја, органи аутономне покрајине дужни су да доносе посебан документ који се назива Пољопривредна основа аутономне покрајине, који мора бити у складу са Пољопривредном основом Републике. Доношење и усвајање пољопривредне основе аутономне покрајине захтева претходно одобрење надлежног министарства.

¹⁰⁸ Као што је наведено, Аутономна покрајина Косово и Метохија је под управом УНМИК администрација, а на основу резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација.

Право органа локалне самоуправе је да да у закуп пољопривредно земљиште у државној својини путем јавног оглашавања. У случају жалби, орган одлучивања за јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине јесте надлежан одговарајући орган АП Војводине. Овакво решење представља једну од дужности коју је орган државне управе пренео на аутономну покрајину. Овде не говоримо само о надлежности већ и приходима који се на овај начин остварују, јер је Законом о пољопривредном земљишту¹⁰⁹ (члан 71) дефинисано да 30% од закупа на пољопривредно земљиште у државној својини у општинама на територији АП Војводине одлази у буџет АП Војводине, 40% на рачун јединица локалне самоуправе, а 30% у буџет Републике, чиме се републички органи одричу половине износа које убирају од закупа земљишта у општинама ван АП Војводине.

Овај секретаријат обавља послове покрајинске управе у области пољопривреде, водопривреде, шумарства, али и области попут лова, сточарства, аквакултуре, пчеларства и ветеринарства. Примарно се рад односи на припрему одговарајућих аката за Скупштину АП Војводине или Покрајинску владу.

Ови акти тичу се различитих активности и програма који за циљ имају реализацију и доношење програма подршке пољопривреди, употребе средстава намењених за пољопривредну делатности.

Секретаријат, између осталог, има и право да формира посебан фонд којим се средства која су прикупљена на основу коришћења пољопривредног земљишта усмеравају за различите активности, планове, али и дефинисање начина за унапређење пољопривредне производње.

По питању других области којима се секретаријат бави, секретаријат има право да оснива посебне фондове (за воде, шуме, лов, риболов...).

Одлуком о успостављању овог секретаријата он има и оснивачка права, те могућност оснивања саветодавне службе у области пољопривреде, прогнозно-извештајних послова, као и образовање савета са научне, стручне и развојне

¹⁰⁹ "Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 – др. Закон.

области. Са циљем заштите интереса у области пољопривреде на територији АП Војводине, секретаријат има право да надлежном министарству предлаже услове извоза и увоза одређених пољопривредних производа.

Када говоримо о водопривреди, овај секретаријат, поред тога што управља водним ресурсима (без обзира да ли се ради о природним или вештачким), он доноси и предлаже акте у области регулисања и управљања водама, као и праћења и спровођења редовних или ванредних мера одбране од спољних или унутрашњих вода на територији АП Војводине. Покрајина има надлежност дефинисања граница водног земљишта.

Секретаријат има право оснивања и јавних предузећа за области у којима овај секретаријат има надлежности, те стицање добити на основу пословања ових предузећа.

“Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство обавља и послове прописане законима из области пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, сточарства, аквакултуре, пчеларства и ветеринарства, када је тим законима прописано да послове обавља надлежан орган аутономне покрајине”.¹¹⁰

5.8. Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице

У складу са Законом и Статутом, али и Покрајинском скупштинском одлуком о изменама и допунама Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи¹¹¹ унапређење образовања младих (али и одраслих) врши се путем два секретаријата. У области предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, ученичког стандарда, неформалног образовања одраслих и образовања националних мањина – националних заједница задужен је Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне

¹¹⁰ Члан 33. ПСОПУ, „Службени лист АПВ”, број 20/14.

¹¹¹ Сл. лист АП Војводине, бр. 37/2016.

заједнице, док је за унапређење високог образовања и научноистраживачку област задужен Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност.

Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, задужен је, пре свега, за припремање аката која се упућују у Скупштину или Покрајинску владу, а који се односе на питања у области предшколског, основног и средњег образовања и васпитања на територији АП Војводине. Питање образовања националних мањина у северној покрајини питање је које дубоко задире у њихов културни и национални идентитет, те наша земља посвећује посебну пажњу овом питању. Не треба заборавити да је образовање посебно третирано и у процесу европских интеграција наше земље кроз поглавље бр. 26.

Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, има надлежности, између осталог, и по питању оснивања образовних установа предшколског, основног и средњег образовања и васпитања на територији АП Војводине, као и питања ученичког стандарда. Када говоримо о образовању, по неписаном правилу говори се о младим људима, али не треба сметнути са ума и образовање старијих, а овај секретаријат је, у складу са одлуком о његовом успостављању као делу покрајинске управе, надлежан и за стручно оспособљавање и обуку одраслих на територији АП Војводине.

Република Србија, односно АП Војводина, посебно се стара о праву припадника националних мањина – националних заједница на образовање на језицима ових националних мањина – националних заједница, и то на свим нивоима образовања. Обавеза овог секретаријата је и да се стара о преводу и лектури свих аката које доносе органи покрајинске управе на језицима који су у службеној употреби на територији АП Војводине, чиме се чувају мултикултуралност и мултиетнички карактер наше земље.

Секретаријат се стара да се на територији покрајине спроводе прописи из ових области али и да пружа стручну и логистичку подршку установама које су задужене за образовање на територији АП Војводине.

Када говоримо о сарадњи са органима државне управе Републике Србије, овај секретаријат је директно повезан са Министарством за образовање, науку и технолошки развој Републике Србије. Мрежу школа на територији АП Војводине дефинише сама покрајина у складу са условима које закон прописује за све школе на територији Републике Србије.

Приликом именовања директора образовних установа (и престанку функције) на територији АП Војводине, надлежно министарство је у обавези да прибави сагласност од надлежног органа АП Војводине, чиме је дато право да покрајина директно одлучује о кадровским решењима на својој територији. Не треба занемарити то да је покрајина овлашћена да самостално именује вршиоце дужности директора образовних установа, као и да директори установа на територији АП Војводине за свој орган поред надлежног министра и органа управе за свој рад одговарају и надлежном органу АП Војводине.

У поступку формирања школских управа (на територији АП Војводина постоје три школске управе са седиштима у Новом Саду, Зрењанину и Сомбору) које су одговорне у складу са Законом за планирање, надзор, вредновање, стручно усавршавање итд. секретаријат сарађује са надлежним министарством просвете, науке и технолошког развоја.

5.9. Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама

Културни идентитет, верска опредељења и језик неретко су били покретачи борбе народа за успостављањем аутономије одређених територија. Стога не чуди што је ово питање посебно дефинисано у и уставу наше земље који штити слободу и права грађана у овим областима те посебно забрањује дискриминацију на основу културе, језика, вере итд. Република Србија је у обавези да улаже посебне напоре са циљем поштовања и разумевања различитости којима наша земља обилује посебно на територијама аутономних покрајина. Шта више, улажу се посебни напори са циљем промоције културне различитости. Право на чување посебности националних мањина, као и право на оснивање удружења за очување традиције,

гарантују се највишим правним актом, као и развијање духа толеранције у областима културе, образовања и јавног информисања.

Више од двадесет етничких заједница само на територији АП Војводине представља културно богатство наше државе.

Између осталог, у члану 183. дефинише право аутономних покрајина да уређују питања од покрајинског значаја у области културе и јавног информисања.

Када говоримо о пословима покрајинске управе у областима културе, јавног информисања и односа са верским заједницама они су поверени Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама који своје послове врши кроз своје секторе.

Послови које обавља Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама могу се поделити на извршне, стручне, развојне и после у надзору.

Пружање услуга из области културе односи се на припремање одговарајућих аката за покрајинску скупштину у Покрајинску владу, а која уређује скоро сва питања из ове области наведене у члану 34. ПСОПУ, од заштите културних добара, кинематографије, задужбина, фондова и фондација, па до библиотечке делатности, издавања публикација, међурегионалне сарадње у области културе, као и заштите права интелектуалне својине у области културе.

Са циљем пружања услуга из наведених области, овај секретаријат непосредно сарађује са органима државне управе, а посебно са Министарством културе и информисања и Управом за сарадњу са црквама и верским заједницама у оквиру Министарства правде.

Секретаријат има право да за територију АП Војводине, између осталог, оснива установе у области културе (архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе итд.), а у складу са потребама и интересима националних мањина.

Сарадња овог секретаријата са органима државне управе у области културе тиче се израда стратегија, програма, планова, те поступка награђивања односно поступак доделе финансијских средстава, а који се односе на развој културе на

територији АП Војводине у складу са њеним етничким, културним и верским разноликостима.

Без адекватног финансирања тешко је реализовати активности у било ком сегменту друштва, па и у области културе, стога је дужност овог секретаријата да обезбеди одговарајућа средства за рад инвестиције у овој области за установе чији је оснивач АП Војводина.

У оквиру одговорности, секретаријат се тиче и уређења рада за значајне установе културе попут Архива Војводине у Новом Саду, Библиотеке Матице српске у Новом Саду, Музеја Војводине у Новом Саду, Музеја савремене ликовне уметности у Новом Саду и Позоришног музеја Војводине.

Права над основаним установама културе република може пренети на Савет националних мањина. Исто право дато је и аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, што је посебан ниво аутономије у области културе.

Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама, у области културе, остварује међурегионалну сарадњу на пројектима од интереса за развој културе на територији АП Војводине.

У вези са верским заједницама чињеница је да наш правни поредак у складу са Уставом из 2006. године наглашава световни карактер Србије, одвојеност црвеног од световног, као и слободу вероисповести свим грађанима, а у вези са тим и право на приватност по овом питању. Исто тако, Устав одређује да су верске заједнице које делују на територији наше земље равноправне и слободне, под условом да не крше основне вредности нашег друштва, права грађана и поштују законске норме, како на нивоу појединца тако и у односу на породицу, јавну безбедност и јавни ред и мир.

Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама, у области заштите културних добара има надлежност да спроводи поступак (било израдом одговарајућих пројеката или докумената које се тичу заштите културног добра) којим се врши утврђивање културних добара свих заједница (како верских тако и етничких), те израдом урбанистичких и

просторних планова за територију покрајине која је потребна за њихову санацију, заштиту, обезбеђење итд.

Век у коме живимо је век који је проток информација и информисање грађана ставио је на нови ниво. Поштовање културног идентитета најдиректније се повезује са правом на информисање на матерњем језику. С тим у вези је и саставни део овог секретаријата питање јавног информисања.

Финансијска подршка медијима који свој програм израђују или емитују на језицима националних мањина обавеза је централних, али и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, који ова средства додељују путем јавних конкурса.

Формирање јавних емитера (сервиса) на републичком и покрајинском нивоу правни систем наше земље препознаје као јавни интерес. С тим у вези, на нивоу АП Војводине Покрајински јавни медијски сервис је Јавна медијска установа “Радио-телевизија Војводине”. Овај сервис емитовање програма врши путем радио, ТВ и интернет простора. Када говоримо о јавном интересу за грађане АП Војводине у овој области он се дефинише од стране Покрајинског секретаријата за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама који обавља послове покрајинске управе у овој области, а који је уједно задужен да врши припрему аката за Скупштину и Покрајинску владу.

Своју делатност у оквиру јавног информисања овај секретаријат обавља кроз извршне, стручне, надзор и развојне послове, поштујући покрајинске интересе, а посебно кроз обезбеђење средстава (којима се финансирају медији, па и покрајински јавни сервис, а кроз различите пројекте и набавку средстава за рад) који су неопходни за рад медија који свој програм емитују на језицима националних мањина на територији АП Војводине. Издавање публикација је такође у надлежности секретаријата.

Емитовањем програма на језицима националних мањина директно се обезбеђује јавност рада покрајинских органа и организација и приближавање њиховог рада грађанима.

По питању верских заједница, АП Војводина је област коју карактерише мултиконфесионалност те секретаријат кроз сарадњу са њима верским заједницама прати и сагледава стање у области вера, цркава и верских заједница, уз пружање подршке у раду ових заједница у материјалном, али и другом смислу. Финансијска средства верским заједницама и црквама додељују се путем јавних конкурса по претходно утврђеним критеријумима.

Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама остварује сарадњу с републичким органима и органима локалне самоуправе и обавља друге послове, када му је то законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено.¹¹²

5.10. Покрајински секретаријат за здравство

Члан 68. Устава Србије прописује да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, а да се здравствено осигурање, заштита и оснивање здравствених фондова регулише Законом. Закон о здравственој заштити¹¹³ у члану 8. прописао је да се брига за здравље становништва остварује на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, послодавца и појединца. Члан 12. истог закона појашњава да друштвена брига за здравље на нивоу аутономне покрајине обухвата мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане, које се спроводе на територији аутономне покрајине. Закон препознаје аутономну покрајину као учесника у здравственој заштити грађана.

Брига за здравље грађана на нивоу покрајине врши се кроз праћење здравственог стања грађана и здравствених установа, координацију и планирање здравствене заштите, израде одговарајућих докумената (стратегија, планова и програма), као и кроз сарадњу са стручним и хуманитарним организацијама.

¹¹² Члан 2. "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2016.

¹¹³ Закон о здравственој заштити, "Сл. гласник РС", бр. 25/2019.

Обезбеђење средстава је обавеза покрајине за оне здравствене установе чији је покрајина оснивач. План мреже ових установа на територији АП Војводине утврђује се на основу предлога покрајине. Такође, у том смислу, покрајина даје мишљење о укидању, спајању и подели тих установа.

С тим у вези, Покрајински секретаријат за здравство, у складу са Законом и Статутом, обавља послове покрајинске управе у области здравства кроз припрему одговарајућих аката за Скупштину или Покрајинску владу, а у блиској сарадњи са надлежним Министарством здравља Републике Србије.

У свом раду секретаријат обавља извршне, стручне, надзорне развојне послове покрајинске управе на територији коју покрива.

Покрајина има право оснивања здравствених установа и завода (примарног, секундарног и терцијалног нивоа) на својој територији, те именује директоре установа чије је оснивач, али и прати и помаже њихов рад. Исто тако, у надлежности секретаријата је и вођење база података.

Секретаријат путем предлога министру здравља врши утврђивање референтних здравствених установа на територији АП Војводине за одређене области здравствене заштите.

Акtima које предлаже овај секретаријат ближе се уређује радно време (у редовним и ванредним околностима, како јавних здравствених установа тако и у приватној пракси), као и процес рада у току штрајка запослених.

Кадрирање је такође надлежност овог секретаријата за област здравствене заштите који у сарадњи са министром дефинише план развоја кадрова, број приправника, стицање одговарајућих звања здравствене струке са територије покрајине.

Покрајинском секретаријату за здравство у области санитарног надзора, у складу са Законом, поверени је вршење послова државне управе, који су законом поверени органима АП Војводине.

Покрајински секретаријат за здравство обавља и друге послове када му је то законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено.¹¹⁴

5.11. Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова

Значај социјалног благостања у нашој земљи јасно се огледа и у највишем правном акту наше земље. У првом члану Устава Србије прописује се да је наша земља заснована на владавини права и социјалној правди. У члану 69. Устава прописано је врло уопштено да грађани и породице (а у другом делу овог члана наводе се и запослени и њихове породице) имају право на социјалну заштиту, а у односу на социјалне и животне изазове са којима се могу суочавати, као и у односу на стварање услова да грађани и породице задовоље основне животне потребе (које се посебно не наводе).

Устав у смислу пружања социјалне заштите наглашава да се та подршка мора заснивати на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.

Надлежност у области социјалне заштите, као и за друге надлежности аутономне покрајине прописао је Устав. Када говоримо о покрајини Војводина, Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова у свом раду блиско сарађује са органима државне управе, а, пре свега, са ресорним министарством, тачније Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Конкретне надлежности секретаријата дефинише Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи и Статут АП Војводине. Међу надлежностима секретаријата, између осталог, наводи се да се он стара о

¹¹⁴ Члан 3. Ibid.

пословима управе на нивоу покрајине из области социјалне заштите, заштите породице и деце, трудница, мајки током породилског одсуства, самохраних родитеља с децом, омладине, одраслих и старих, правне заштите породице и старатељства, пензијског осигурања, борачке и инвалидске заштите и цивилних инвалида рата.

Овај секретаријат одговоран је за припремање аката за Скупштину или Покрајинску владу којима се уређују питања из наведених области. У складу са правним поретком наше земље покрајински секретаријати, као надлежни органи за различите области имају право оснивања одговарајућих установа којима се пружају услуге грађанима. Тако и овај секретаријат има право оснивања¹¹⁵ установа социјалне заштите на територији покрајине Војводине, као и оснивање Покрајинског завода за социјалну заштиту¹¹⁶ коме су дата права да се стара о обављању развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова из области социјалне заштите, као и да одлучује у другом степену по питању жалби на првостепена решење у области социјалне заштите. Поред наведених, са циљем унапређења социјалне заштите, покрајина има право и оснивања јавних агенција или фондација.

Закон о социјалној заштити¹¹⁷ дефинише обавезу републичких, покрајинских и органа локалне самоуправе да се посебно старају о социјалној заштити грађана на територији своје надлежности путем оснивања одговарајућих установа или поверавањем вршења послова из те области.

Обављање послова из области социјалне заштите се, у складу са Законом, може поверити како правним тако и физичким лицима путем одговарајућег уговорног односа, уз право органа који је та права поверио да иста и одузме у

¹¹⁵ И не само оснивања. Секретаријат даје сагласност на Статут, Акт о организацији и систематизацији радних места, промену делатности и на статусне промене установа социјалне заштите чији је оснивач.

¹¹⁶ У члану 10. Закона о социјалној заштити наводи се да установу социјалне заштите могу оснивати република, покрајина или јединица локалне самоуправе уз појашњење да је оснивање центара за социјални рад у искључивој надлежности јединица локалне самоуправе, а да Завод за социјалну заштиту и установу за васпитање деце и омладине може оснивати само република или покрајина.

¹¹⁷ "Службени гласник РС", бр. 24/2011.

случају да се утврди да се услуге не пружају у складу са јавним интересом због кога се оснивају социјалне установе.

У надлежности секретаријата је доношење стратешких и програмских докумената из области социјалне заштите за територију АП Војводине, попут програма за унапређивање социјалне заштите или програма демографског развоја АП Војводине. Ови документи морају кореспондирати са правним актима на нивоу републике, па тако програм за унапређивање социјалне заштите мора бити усаглашен са стратегијом развоја коју доноси Влада Републике Србије.

У сарадњи са надлежним министарством за социјална питања секретаријат је као надлежни орган АП Војводине овлашћен да даје мишљење на предлог одлуке о мрежи установа социјалне заштите које пружају услуге домског смештаја (постоје два типа ових установа, једни су намењени деци и младима, а други одраслима и старијим лицима), социјално-здравствених установа и центара за породични смештај и усвојење које оснива Република Србија односно аутономна покрајина коју утврђује Влада Републике Србије у делу који се односи на мрежу установа на територији покрајине.

Кадровска решења су, такође, саставни део надлежности овог секретаријата, а са тим у вези у његовој надлежности је и давање сагласности на именовање директора и вршиоца дужности директора центара за социјални рад на територији АП Војводине, као и право да предлаже директора Покрајинског фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова, као и остали покрајински секретаријати, надлежан је да обавља извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе, као и да у областима из свог делокруга, прати, надзире и помаже рад установа, фондова и јавних служби чији је оснивач АП Војводина и сарађује са организацијама и удружењима грађана.

У области демографије, која је једно од најзначајнијих питања наше земље у XXI веку, овај секретаријат има посебне надлежности. То се, пре свега, односи на унапређење услова за живот и развој, али и заштиту деце и породице као

основне ћелије друштва. АП Војводина, нажалост, прати републички тренд, те је посебно угрожена када говоримо о наталитету и негативном природном прираштају, нарочито у руралним срединама. Са циљем сузбијања овог проблема, секретаријат у области демографије за територију покрајине обезбеђује средства потребна за реализацију различитих програма којима се унапређује социјална заштита, заштита породице, самохраних родитеља с децом, са посебним програмима за подршку организацијама које пружају подршку инвалидима, деци са посебним потребама, избеглим и расељеним лицима (АП Војводина је након ратова на просторима СФРЈ постала нови дом и уточиште за стотине хиљада расељених из Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, као и из јужне српске покрајине).

Кроз програм демографског развоја на тлу покрајине, секретаријат пружа подршку породицама, али и младима у процесу планирања породице, те предлаже институционалне мере којима се подстиче рађање у координацији са осталим институцијама на нивоу републике и покрајине.

Овај секретаријат, у складу са Законом, обавља поверене послове државне управе, који су Законом поверени органима АП Војводине у области социјалне заштите. Ту се, пре свега, подразумевају послови правне заштите породице и старатељства, друштвене бриге о деци, борачке и инвалидске заштите, заштите цивилних инвалида рата итд.

Исто тако, Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова решава по жалби против решења инспектора социјалне заштите, а у складу са Законом и Статутом, “обавља послове покрајинске управе, који се односе на:

- припремање аналитичких и других материјала у вези с применом прописа из области равноправности полова за Скупштину и Покрајинску владу;
- активности за унапређивање области равноправности полова у Покрајини;
- промоцију принципа једнаких могућности за жене и мушкарце;
- праћење стања и предлагање мера за унапређивање положаја жена и остваривање једнаких могућности у Покрајини;

- праћење примене ратификованих конвенција и препорука међународних организација у овој области;
- остваривање сарадње с невладиним организацијама, синдикатима и другим асоцијацијама и медијима, предлагање и спровођење мера афирмативне акције ради побољшања економског и друштвеног положаја жена, нарочито рањивих група жена, као и елиминације насиља над женама и насиља у породици;
- сарадњу с републичким и покрајинским органима управе и органима јединица локалне самоуправе из области равноправности полова;
- активности ка интегрисању принципа родне равноправности у све области рада покрајинских органа и пружање стручне подршке”.¹¹⁸

Питање родне равноправности, односно проблема чији је узрок родна неравноправност органи управе у нашој земљи посебну пажњу у овој деценији посвећују њему. Дискриминација на основу рода је у основи кршења различитих људских и грађанских права, како у нашој земљи тако и у свету уопште. Серија истраживања која су рађена у нашој земљи говоре о постојању везе између породичног и вршњачког насиља, те је деловање по овом питању од вишеструког значаја.

Питање родне равноправности дефинисано је и Уставом наше земље којим се држава обавезује да развија политику једнаких могућности.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова врши надзор над применом Закона о равноправности полова на територији АП Војводине као поверену надлежност, а по питању равноправности секретаријат сарађује са надлежним органима и институцијама које се баве овом облашћу, пре свих повереником за равноправност полова.

Више пута смо нагласили значај поштовања права националних мањина, те да њихово оснаживање не може бити подведено под дискриминацију.¹¹⁹ Секретаријат је у том смислу посебно одговоран за унапређење положаја ромске

¹¹⁸ Члан 4. ПСОПУ.

¹¹⁹ Мада постоје домаћи и међународни радови у којима се користи термин позитивне дискриминације.

националне мањине, те имплементацију, координацију и примену стратегија и програма за интеграцију Рома и реализацију акционих планова на територији Покрајине, као и реализацију истраживања и анализа изазова са којима се Роми суочавају.

У оквиру координације, пре свега, мисли се на координацију рада ромских савета на територији АП Војводине, али и координацију савета са регионалним и међународним организацијама које се баве унапређењем услова у којима живи ромска национална заједница.

Секретаријат посебно води рачуна о положају жена унутар ромске заједнице, те подстицање и унапређивање њихових права на територији Покрајине.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова обавља и друге послове када му је то законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено.¹²⁰

5.12. Покрајински секретаријат за финансије

Као што смо у раду више пута нагласили, историјска чињеница је да нема аутономије уколико политичка и правна аутономија није праћена финансијском аутономијом. Устав прописује да се финансирање покрајине дефинише посебним законом, а да основ представљају сопствени извори прихода покрајине. Иако је Устав донет 2006. године, Скупштина Србије још увек није усвојила Закон о финансирању покрајине Војводина који би дао одговоре на питања које врсте изворних прихода може убирати покрајина, која је њихова висина, као и колики је допринос покрајине буџету Републике.

О финансирању покрајине Косово и Метохија не говори се због опште познате чињенице да је на овом делу територије Републике Србије резолуцијом

¹²⁰ Члан 4. Ibid.

Савета безбедности Уједињених нација 1244 на тој територији успостављен међународни протекторат.

Иначе, у члану 184. став 4. Устава прописује се да буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, уз обавезу да се три седмине од ових средстава користи за финансирање капиталних расхода АП Војводине.

Посебно треба нагласити да је за обављање послова које Покрајини повери Република, она у обавези и да обезбеди средства за извршавање тих обавеза у складу са члану 178. став 3. Устава.

Финансирање аутономне покрајине разлог је великих размимоилажења и политичких препуцавања поборника јачања аутономије Војводине.

Како год, када говоримо о Покрајинској управи, послове у области финансија обавља Покрајински секретаријат за финансије, у складу са Законом и Статутом. Секретаријат у свом раду сарађује са Министарством финансија Републике Србије, а за територију АП Војводине задужен је да обавља послове покрајинске управе у области финансија и економије, као и у вези са питањима у вези са буџетом и трезором.

У вези са буџетом аутономних покрајина присутан је асиметричан однос због специфичног положаја двеју покрајина.

Средства која стоје на располагању АП Војводина деле се на она која представљају сопствене приходе покрајине, средства која се добијају по основу прикупљања различитих пореза од стране републичких органа и средства која представљају наменске трансфере из републичког у покрајински буџет.

С тим у вези, треба нагласити да АП Војводина добија средства из буџета републике по више различитих основа.

Када говоримо о порезима које убирају републички органи, део тих пореза враћа се у буџет покрајине. Ту се, пре свега, мисли на 18% који се издвајају од пореза на зараде запослених на територији АП Војводине, као и 42,7% пореза на добит правних лица са седиштем на територији АП Војводине.

Трансфери средстава из буџета републике у буџет покрајине односе се и на: финансирање послова који су АП Војводини поверени у складу са Законом од стране републике, финансирање зарада запослених у образовном сектору на територији АП Војводине од стране надлежног министарства, финансирање јединица локалних самоуправа у складу са Законом, као и наменска средства које су опредељена за реализацију капиталних пројеката утврђених од стране Владе Републике Србије.

За територију АП Косово и Метохија финансирање се врши кроз координацију и сарадњу министарстава Владе Републике Србије и Канцеларије за Косово и Метохију, која је дужна да о свим расходима на територији јужне српске покрајине Министарству финансија подноси кварталне извештаје у којима се налазе приказани трошкови, намена утрошених средстава и јединицу локалне самоуправе у којој се врши реализација тих средстава. Извештаје о пренетим средствима за територији АП Војводине Министарству финансија подноси Покрајински секретаријат за финансије.

У вези са финансијама, секретаријат обавља послове који се односе на анализе, а која су у вези са фискалном политиком и макроекономским анализама, као и праћење јавних прихода и расхода. У вези са приходима и расходима дужност секретаријата је да пружа подршку и врши анализу финансијске ситуације на територији АП Војводине, али и у односу на јединице локалних самоуправа и градова северне српске покрајине. АП Војводина има право да јединицама локалних самоуправа изврши трансфер средстава наменског карактера.

Када говоримо о финансијама, не треба заборавити обавезу секретаријата да, поштујући начело законитости, прати примену закона у овој области, али и право да у складу са потребама на терену покреће иницијативу за доношење општих аката, као и измену законских решења.

У складу са политиком наше земље, која реиндустријализацију Србије директно повезује са привлачењем директних страних инвестиција, надлежност секретаријата за финансије је да, самостално или у сарадњи са републичким,

регионалним или другим територијалним заједницама, привлачи стране инвестиције, као и средства, донација и слична давања из различитих инвестиционих фондова, пре свега Европске уније.

Везано за средства Европске уније – доминирају средства из претприступних, структурних и кохезионих фондова која нашој земљи као подршку дају различите институције Европске уније на путу европских интеграција као земљи која има статус кандидата за пуноправно чланство у Европској унији. Већ смо о томе говорили, али није на одмет поновити да је јачање региона унутар држава чланица Европске уније од посебно значаја, те да су региони унутар Европске уније представљени у њеној посебној институцији, тачније Савету региона Европске уније.

Исто тако, Покрајински секретаријат за финансије је надлежни орган АП Војводине који врши надзор над примењивањем одредби Закона о јавној својини¹²¹ и на основу њега донетих подзаконских прописа о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у својини Аутономне покрајине Војводине. Закон о јавној својини дефинисао је да аутономне покрајине имају право својине које је посебно у односу на право својине републике или јединица локалне самоуправе (општинске или градске), а односи се на сва она природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби које је Закон дефинисао да су у јавној својини. Коришћење предмета јавне својине над којима покрајина има надлежност доноси јој и одговарајуће приходе у складу са Законом.

Покрајински секретаријат за финансије задужен је и да врши буџетску инспекцијску контролу трошења средстава буџета Аутономне покрајине Војводине у складу са принципима законитости и наменског трошења средстава (како од стране покрајинских институција тако и организација, предузећа, правних лица и др.), као и контролу примене закона у области материјалног финансијског пословања и наменског законитог коришћења средстава, а у складу са чланом 36. ПСОПУ.

¹²¹ Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.

“Покрајински секретаријат за финансије припрема акте за Скупштину и Покрајинску владу у оквиру своје надлежности и обавља и друге послове одређене законом, Статутом и другим прописима”.¹²²

Покрајински секретаријат за финансије је у обавези да, поред сарадње са републичким органима, непосредно сарађује и са Покрајинским секретаријатом за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, коме пружа подршку у праћењу економских показатеља по питању равномерно регионалног развоја.

5.13. Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу

Различити економски показатељи показују да и по питању економског развоја постоји огромна несразмера између двеју српских покрајина. Деценијама су грађани и привреда читаве Републике Србије издвајали средства и улагали на територију АП Косово и Метохија са циљем стварања бољег привредног амбијента, унапређења инфраструктуре и подизања животног стандарда грађана. Као недовољно развијено подручје, Косово и Метохија се третирао деценијама. Чак и данас, Закон о регионалном развоју на исти начин третира јединице локалне самоуправе на територији АП Косово и Метохија.

Развој АП Војводине је чак и у односу на друге крајеве наше земље у предности. Чак и данас, јединице локалне самоуправе у Војводини су на вишем нивоу економског развоја. Како би се сви крајеви наше земље равномерно развијали Влада Републике Србије усваја стратешка документа са дугогодишњим трајањем. Међу њима, од посебног значаја за АП Војводину је Стратегија регионалног развоја, коју усвајају надлежни покрајински органи, као и Програм финансирања развоја региона који усваја Влада Србије на предлог надлежног министарства и који мора бити у складу са Националним програмом и

¹²² Члан 36. ПСОПУ „Службени лист АП Војводине“, бр. 37/2014.

одговарајућим стратегијама. На наведени Програм, мишљење, пре његовог усвајања, даје АП Војводина, тј. Покрајински секретаријат за финансије.

Аутономне покрајине у нашој земљи су од стране закона препознате као субјекти регионалног развоја. По питању регионалног развоја, покрајине имају своје представнике у највишем телу по овом питању, а то је Национални савет за регионални развој. У име АП Војводине у овом савету чланови су Председник Владе АП Војводине и још два члана са територије северне покрајине.

Како би имао потпуни увид у економски положај региона овај секретаријат прати и врши стручне анализе одговарајућих показатеља уз сарадњу са свим органима институцијама које доприносе регионалном развоју на републичком, покрајинском или локалном нивоу.

Ради непосреднијег деловања са циљем успостављања равномерног регионалног развоја Законом о регионалном развоју дефинисано је оснивање Регионалних развојних агенција са обликом привредног друштва или удружења. За територију АП Војводине предвиђено је оснивање три сертификоване агенције, док је за простор АП Косово и Метохија предвиђено постојање једне Регионалне развојне агенције.

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, у складу са Законом и Статутом, обавља послове покрајинске управе у области регионалног развоја (члан 43. ПСОПУ), а који се односе на припремање аката за Скупштину и Покрајинску владу којима се:

- уређује и обезбеђује равномерни регионални развој, оснивају организације које се баве успостављањем равномерног регионалног развоја и врше оснивачка права над њима;
- утврђују и доносе стратешка и друга документа регионалног развоја.

У свом раду овај секретаријат сарађује, пре свега, са Министарством финансија и Министарством државне управе и локалне самоуправе.

Значај равномерног регионалног развоја наше земље посебно је праћен и у процесу европских интеграција наше земље кроз Поглавље 22, у оквиру кога се

наша земља припрема за пуноправно чланство у Европској унији. Поред правног оквира који је потребан за ову област, Европска унија овој области обезбедила је посебна средства у оквиру Европског фонда за регионални развој којима се подстиче равномеран развој.

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу поред активности које се односе на припрему стратешких докумената и на праћење реализације програма који се односи на равномеран регионални развој, у складу са чланом 38. ПСОПУ обавља и послове који се односе на приватизацију предузећа у друштвеном власништву на територији АП Војводине (предлаже једног члана тендерске и аукцијске комисије), као и послове у области комуникација. Конкретно, овај секретаријат учествује у доношењу плана намене радио-фреквенцијских опсега и попуну слободних радио-фреквенција намењених земаљској дигиталној радио-дифузији, као и пружању широкопојасних сервиса (дигитална дивиденда), начина коришћења слободног дела и плана расподеле радио-фреквенција.

По питању међурегионалне сарадње, аутономне покрајине су у обавези да буду у складу са спољном политиком Републике Србије коју дефинише Влада, уз поштовања територијалне целовитости и правног поретка наше земље. Устав Републике Србије даје право аутономним покрајинама да склопе међурегионалне споразуме у оквиру својих надлежности.

Иако је била намера да се у једном тренутку АП Војводина уздигне са међурегионалног на међународни ниво, јер је уместо формулације да АП Војводина може склапати међурегионалне споразуме у оквиру својих надлежности измењен у право да се склапају међурегионални споразуми у областима из својих надлежности. Одлуком Уставног суда Србије то је спречено, јер би то било противно надлежностима које је покрајинама одредио важећи устав да се аутономије могу бавити одређеним питањима из одговарајућих од значаја за покрајину, али не и свим питањима из тих области.

Овај секретаријат, у вези са међурегионалном сарадњом, има обавезе које произилазе из чланства покрајине у европским и светским удружењима региона

(као и право да иницира чланство АП Војводине у тим удружењима), као и обавезе које се тичу развоја односа са другим регионима кроз закључивање различитих споразума о сарадњи у областима у којима покрајина врши надлежност, а у складу са спољном политиком Републике Србије.

Ради ефикаснијег деловања и спровођења активностима на регионалном нивоу Покрајински секретаријат је одговоран за припрему учешћа представника АП Војводине на скуповима које организује удружења региона, а са тим у вези и да у оквиру својих активности врши израду, прикупљање, чување и објављивање информација о сарадњи са одговарајућим територијалним заједницама других држава, као и да по потреби припрема извештаје и информације који могу бити од значаја у раду секретаријата, али и других покрајинских и републичких органа наше земље.

Након што је одлуком¹²³ Уставног суда онемогућено кршење устава увођењем права АП Војводине да има своја представништва у другим земљама и институцијама Европске уније, задржано је право АП Војводине да у оквиру дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије има своје представнике, који ће се старати о питањима попут унапређивања привредне сарадње, као и промовисање образовних и туристичких потенцијала АП Војводине.

Покрајинска управа преко Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу врши управне послове у области локалне самоуправе на територији АП Војводине.

Право је аутономне покрајине да јединицама локалне самоуправе повери вршење одређених послова из своје надлежности, за шта мора обезбедити и одређена финансијска средства. У односу на међусобну сарадњу јединица локалне самоуправе, секретаријат је у обавези да пружи подршку локалним самоуправама и подржи изградњу капацитета локалних самоуправа у складу са модернизацијом покрајинске и државне управе, како би одговорила на захтеве грађана наше земље.

¹²³ АП Војводина може бити представљена само у оквиру дипломатско-конзуларне мреже Републике Србије.

Подршка локалним самоуправама иде вертикално од месне заједнице, али и хоризонтално кроз међуопштинску сарадњу.

У случају да су скупштине јединице локалне самоуправе нефункционалне, секретаријат има обавезу да Покрајинској влади упути предлог аката за њено распуштање, о чему одлучује Влада. С тим у вези је и обавеза да секретаријат прати поштовање уставности, законитости, као и поштовање статута АП Војводине од стране органа локалне самоуправе у процесу рада и доношења одлука односно правних аката. Не треба занемарити податак да секретаријат врши контролу усаглашености појединачног акта против којег није обезбеђена судска заштита, са законом или општим актом јединице локалне самоуправе и предузимање одговарајућих мера са тим у вези.

У случају да постоји сумња да неки акт није у складу са правним поретком наше земље, секретаријат има надлежност да покрене поступак за оцену уставности и законитости.

Поред наведених надлежности Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу одговоран је (у складу са чланом 6. ПСОПУ из 2016. године) за:

- давање претходне сагласности скупштини јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине, приликом утврђивања празника и одлучивања о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на територији јединице локалне самоуправе;
- давање стручних правних и саветодавних мишљења у вези с применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;
- праћење примене прописа о непосредном учешћу грађана у остваривању локалне самоуправе;
- праћење поступка и процедуре спровођења локалних избора.

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу обавља:

- извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе и врши надзор ради спровођења прописа у областима из свог делокруга;
- прати рад установа и јавних служби чији је оснивач АП Војводина.

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу обавља и друге послове када му је то законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено.¹²⁴

5.14. Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине

Са циљем адекватне заштите животне средине и уређења у области грађевинарства и изградње у урбаним и руралним срединама АП Војводине у складу са Покрајинском скупштинском одлуком, формиран је Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине који је одговоран за обављање послова покрајинске управе у области просторног и урбанистичког планирања.

Један од примарних задатака односи се на израду, доношење и примену аката за територију АП Војводине, а које секретаријат припрема за покрајинску скупштину или Покрајинску владу, као и управљање грађевинским земљиштем које је у власништву покрајине.

Просторно планирање на територији Републике Србије уређује се републичким Просторним планом који је састављен од регионалних просторних планова и просторних планова јединица локалне самоуправе. За територију АП Војводине покрајинска скупштина усваја Регионални просторни план¹²⁵ на који мишљење (након што план буде представљен јавности) даје надлежно

¹²⁴ Члан 6. ПСОПУ, „Службени лист АП Војводине“, бр. 37/2016.

¹²⁵ Треба нагласити да је израда планских докумената, у складу са законима који регулишу ову област, а пре свих Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 и 37/2019 – др. закон) у надлежности је органа за просторно планирање или урбанизам, ипак ова надлежност се може (путем јавне набавке) уступити привредном друштву или правном лицу које има одговарајуће компетенције прописане законом за обављање ових послова.

министарство. За јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине пре добијања сагласности од стране надлежног министарства своју сагласност даје надлежни орган АП Војводине.

У односу на локалне самоуправе покрајински секретаријат поред стручне помоћи одговоран је и за обезбеђивање средстава за израду одговарајућих докумената као и њихову стручну контролу и праћење. Поред јавних предузећа покрајински секретаријат за области урбанизма у складу са својим могућностима обезбеђује и средства за рад струковних удружења и удружења грађана која се баве урбанизмом и овом облашћу уопште.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине као надлежни орган АП Војводине исто тако одговоран је за предлагање мере и активности, те прати њихову примену, које за циљ имају примену просторних планова и посебних просторних планова за територију покрајине, али и да по потреби оснива јавна предузећа за обављање послова у вези са просторним и урбанистичким планирањем и пројектовањем, али и да прати, надзире и пружа подршку у њиховом раду.

Просторни план подручја посебне намене, у случају да се налази у целисти на територији покрајине, такође је у надлежности аутономне покрајине и овај документ доноси покрајинска скупштина.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине у складу са чланом 39. став 3. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи учествује у раду комисија и радних тела које образује министар надлежан за послове урбанизма и даје мишљење на статут и опште акте Републичке агенције за просторно планирање и Инжењерске коморе Србије.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, у области просторног и урбанистичког планирања, у складу са Законом, обавља послове државне управе, који су законом поверени органима АП Војводине, те у том послу блиско сарађује са надлежним министарством и кроз формирање

заједничких комисија¹²⁶ којима се врши примене и провере приликом примене одговарајућих планова.

Као што и сам назив овог секретаријата каже, међу његовим надлежностима је и питање заштите животне средине као питања од прворазредног значаја у XXI веку, који је век у коме се посебна пажња посвећује подизању свести и унапређењу заштите животне средине, а у вези са еколошким, здравственим, економским, па чак и безбедносним аспектима.

Устав Србије из 2006. у члану 74. прописао је да су покрајине (и република) посебно одговорни за заштиту животне средине, а надлежност над питањима из ове области прописао чланом 183.

Наша земља је на путу европских интеграција у склопу поглавља 27 у обавези да правно регулише ову област у складу са критеријумима Европске уније.

Закон о заштити животне средине¹²⁷ дефинише да поред републичких органа, јединица локалне самоуправе, односно правних и физичких лица, и аутономна покрајина има своју одговорност када говоримо о заштити животне средине и подизању свести о овом питању уз међусобну сарадњу по принципу интегралности. Стављањем природног добра под заштиту аутономна покрајина најдиректније пружа заштиту добрима у смислу заштите животне средине.

Подстицајне мере једне су од најзначајнијих мера када говоримо о укључивању привреде и грађана у процес заштите животне средине.

Када говоримо о односу органа државне управе и покрајине Војводине она се огледа кроз израду одговарајућих аката који регулишу ову област за територију Србије односно АП Војводине. Ту, пре свега, треба издвојити Стратегију просторног развоја Републике Србије и Националну стратегију одрживог коришћења природних ресурса и добара. Ови документи, које доноси Влада

¹²⁶ Попут Комисије за планове у чијем саставу је подједнак број чланова (1/3) именована од стране надлежног министарства и од аутономне покрајине, тј. Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине.

¹²⁷ "Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС.

Републике Србије, представљају основ у оквиру кога покрајине доносе своје програме и планове у области заштите животне средине, али уз право контроле коришћења и заштиту природних ресурса и добара на територији АП Војводине кроз примену стандарда и правила које прописују одговарајући документи, програми и планови.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине врши послове покрајинске управе у области заштите животне средине, а у вези са припремањем одговарајућих аката из ове области за покрајинску скупштину и Покрајинску владу, међу њима треба посебно нагласити доношење програма заштите животне средине за територију АП Војводине, а у складу са Националном стратегијом, као и програма за мониторинг, екстерни план заштите од удеса и планови и програми управљања и коришћења природних ресурса и добара на територији АП Војводине, као и доношења планова и програма за стратешку процену утицаја на животну средину.

По питању проглашења угрожености животне средине Министарство је одговорно за одређење овог статуса, те дефинисање приоритета за санацију, односно јединица локалне самоуправе. На територији АП Војводине Покрајински секретаријат за заштиту животне средине одговоран је да да претходну сагласност на акте којима се дефинише угроженост животне средине, односно програм санације итд.

У случајевима када дође до угрожавања животне средине овај секретаријат проглашава стање угрожености животне средине на територији АП Војводине. За случаје удеса којим се угрожава животна средина покрајински секретаријат дужан је да изради посебан План заштите од удеса који мора да кореспондира са републичким планом.

Законска обавеза покрајине је да врши перманентну контролу и праћење стања животне средине на територији АП Војводине у складу са чланом 69. Закона о заштити животне средине. Контрола и праћење се врше у складу са програмом који доноси аутономна покрајина, а у складу са програмом који надлежно

министарство доноси за територију наше земље, те за ту намену покрајина обезбеђује одговарајућа финансијска средства.

Подаци који се добијају путем контроле обједињују се у јединствени информациони систем којим се координишу и прате активности у овој области. Обавеза је покрајине, али и осталих субјеката, да податке до којих дође квартално доставља Агенцији за заштиту животне средине.

Са циљем информисања грађана о статусу животне средине на територији АП Војводине, извештаји се објављују у покрајинском службеном гласнику. Наравно, ту је и могућност грађана да до ових података дођу на основу захтева.

Процес заштите животне средине захтева и одговарајућа средства. Она се прикупљају из различитих извора. Најчешће су у питању одређене накнаде које се уплаћују по разним основима. С тим у вези, сва ова средства сливају се у посебан покрајински фонд из кога се онда финансирају активности са циљем унапређења животне средине у покрајини, а у складу са општим републичким и покрајинским актима који регулишу ову област, а ближе одређују посебним програмом који доноси покрајина. За разлику од јединица локалне самоуправе, Закон није прописао обавезу покрајине да за трошење средстава из овог фонда тражи сагласност надлежног министарства, мада постоји обавеза да извештај о трошењу ових средстава Покрајински секретаријат за заштиту животне средине достави надлежном министарству.

Са циљем стручног и квалитетног обављања послова заштите животне средине, Покрајински секретаријат за заштиту животне средине има право да оснива Покрајински завод за заштиту природе односно да врши оснивачка права над њим.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине обавља извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе и врши надзор ради спровођења прописа за питања која су покрајини поверена од стране надлежног министарства. Исто тако, право је министарства да врши надзор над радом покрајинских органа у вези са питањима из области заштите животне средине.

У областима из свог делокруга, прати, надзире и помаже рад јавних предузећа, установа и јавних служби чији је оснивач АП Војводина.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине поред наведеног, а у складу са Покрајинском скупштинском одлуком о покрајинској управи тј. чланом 7. „даје услове за обезбеђење мера и услова заштите животне средине, на захтев органа надлежног за припрему и доношење просторних и урбанистичких планова, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација. Такође, учествује у поступку припреме и доношења просторних, урбанистичких и других планова (планови уређења и основе коришћења пољопривредног земљишта, шумске, водoprивредне, ловнопривредне основе и програми унапређивања рибарства на рибарским подручјима и други планови)“.

Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине у области унапређивања животне средине, рибарства и управљања рибљим фондом у риболовним водама, у складу са Законом, обавља поверене послове државне управе, који су законом поверени органима АП Војводине.

“Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине обавља друге послове када му је то законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено”.¹²⁸

5.15. Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност

Када смо говорили о образовању и значају образовања у смислу поштовања људских и мањинских права које гарантује правни поредак наше земље, као и у смислу очувања културне разноликости и идентитета мањинских заједница тако и по питању високог образовања правним актима је јасно прописано право покрајине да се стара о овој области на територији покрајине, као повереним пословима од стране централних органа власти. Међу надлежностима се налази:

¹²⁸ Члан 7. ПСОПУ "Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2016.

- оснивање високошколских установа;
- спољашња провера квалитета високошколске установе;
- праћење политике уписа;
- издавање дозволе за рад и њена измену и одузимање у складу са Законом;
- обављање надзор о поштовању законитости;
- измене и допуне студијског програма;
- укидање високошколске установе;
- оснивање високошколске јединице у саставу Универзитета, као и одлука о статусној промени или промени њеног назива и седишта;
- поништавање дипломе коју је издала високошколска установа;
- издавање јавне исправе о нестанку и уништењу архивске грађе и надзор над радом високошколских установа.

Реализацију циљева из области високог образовања покрајина врши у сарадњи са надлежним министарством за просвете.

Одлуком¹²⁹ покрајинске скупштине Војводине у члану 8. дефинисано је да је Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност одговоран да обавља послове покрајинске управе у области високог образовања и студентског стандарда уз надлежност да у име покрајине буде оснивач или суоснивач научних института и истраживачко-развојних центара, као и да предлаже члана Националног савета за високо образовање.

Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност, у складу с Програмом од општег интереса за Републику Србију, обавља послове покрајинске управе (дефинисане у члану 40. ПСОПУ) у вези са питањима као што су:

- стамбено збрињавање младих наставника и научних радника;
- подстицањем међународне сарадње, технолошког развоја и иновационе делатности;
- обезбеђивањем финансијских средстава за иновативне програме, као и суфинансирање учешћа научноистраживачких радника и студената на

¹²⁹ Члан 8. Ibid.

научним скуповима и усавршавањима у иностранству и за организацију научних скупова на територији АП Војводине;

- суфинансирањем програма Огранка Српске академије наука и уметности у Новом Саду, Матице српске, Матице словачке и других установа које обављају научноистраживачку делатност, а значајне су за АП Војводину.

Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност обавља извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе у областима из свог делокруга и прати, надзире и помаже рад установа и јавних служби чији је оснивач АП Војводина.

Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност у области високог образовања и студентског стандарда обавља послове државне управе који су законом поверени органима АП Војводине, али обавља и друге послове када му је то правним актима поверено од стране других органа.

5.16. Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај

Енергетска независност држава, региона, градова у XXI веку постаје прворазредно питање које све више постаје безбедносно, а не само привредно, економско питање.

АП Војводина на својој територији има и резерве нафте и њених деривата, те је успостављање посебног секретаријата унутар покрајинске управе од великог значаја. Наравно, власништво над рудним богатствима је неупитно и оно припада Републици Србији која је законом дефинисана као сировина од стратешког значаја. Са друге стране, надлежност над основним геолошким истраживањем рудних богатстава спада под републичке органе и финансира се из буџета републике, а на територији АП Војводина поверен је њеним органима који су у обавези да покрију трошкове који настају у вези ових истраживања.

Одлуком покрајинске скупштине АП Војводина у члану 9. дефинисано је да “Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај, у складу

са Законом и Статутом, обавља послове покрајинске управе у области енергетике, рационалне употребе енергије и цевоводног транспорта гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуције гасовитих угљоводоника, као и послове у области геологије и рударства, који се односе на извршавање закона, као и на припремање аката за Скупштину или Покрајинску владу”.

У складу са Статутом и покрајинским скупштинским одлукама, као и у другим секретаријатима и овај секретаријат обавља извршне, стручне, развојне и надзорне послове покрајинске управе из области енергетике, грађевинарства и саобраћаја. Наравно, надзор се односи над спровођењем одлука и применом прописа који су значајни за ове области.

У области енергетике, а у складу са надлежностима које су поверене, покрајински секретаријат на простору аутономне покрајине прати кретања по питању снабдевања енергијом и енергентима, али и све оне пројекте који се тичу инвестиција у овој области, као и процес истраживања рудних богатстава и минерала. Не треба занемарити да се секретаријат бави и питањем енергетске ефикасности (посебно у смислу рационалног коришћења енергије, како оне примарне тако и секундарне) и обновљивим изворима енергије.

Реализација активности односи се на остварење планова и циљева у вези са енергетском ефикасношћу, стога се неретко покрајина појављује и као финансијер различитих пројеката којима се унапређује енергетска ефикасност јавних институција (школа, болница, установа...), али и посредује у проналажењу донатора који су спремни да инвестирају у овој области, попут Европске уније или Европске банке за обнову и развој, јер је питање енергетске безбедности и ефикасности део приступних преговара наше земље на европском путу у оквиру поглавља 15.

Ради боље информисаности грађана покрајине о овој теми, Покрајински секретаријат за енергију, грађевинарство и саобраћај организује различите информативне сесије, промоције, али и сајмове на којима представља спону између донатора, комерцијалних банака и институција тј. грађана који су заинтересовани за улагање у овој области.

У односу на сарадњу са органима државне управе, овај секретаријат блиско сарађује са Министарством рударства и енергетике и Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Овај однос посебно се тиче обавезе Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај, да за територију АП Војводине, а у складу са чланом 5. Закона о енергетици¹³⁰, на захтев Министарства рударства и енергетике у року од 30 дана, пошаље предлог Програма за остварење стратегије управљања минералним ресурсима и део Дугорочног програма развоја основних геолошких истраживања. Исто тако, Закон предвиђа обавезу да је надлежни орган, односно овај секретаријат, дужан да Министарству достави и друге тражене податке, попут Енергетског биланса, да у својим развојним плановима покрајине дефинише и енергетске потребе итд.

Исто тако, секретаријат доноси и спроводи Годишњи програм основних геолошких истраживања, води евиденцију о одобреним истраживањима и прати стање минералних ресурса и подземних вода на територији АП Војводине. Не треба занемарити чињеницу да је право овог секретаријата да издаје одобрења за извођење рударских радова и одобрење за употребу рударског објекта на територији покрајине, али и решењем који се укида или престаје претходно дато одобрење за експлоатацију руда, минералних сировина и геотермалних ресурса, као и одобрење за објекте на пробном раду.

Као што надлежно министарство сарађује са покрајинским секретаријатом тако, поштујући хијерархију, овај секретаријат даје сагласност на програм мера које доноси орган локалне самоуправе за коришћење средстава од накнаде која се убира за коришћење минералних сировина и сличних ресурса.

Обавеза је секретаријата је да води евиденцију о свим активним и пасивним рударским објектима и површинама које су биле део рударских истраживања и ископавања. У том смислу је и обавеза евидентирања свих оних привредних субјеката којима су издате одобрење како за истраживања тако и за експлоатацију руда и минерала.

¹³⁰ "Сл. гласник РС", бр. 145/2014 и 95/2018 – др. Закон.

Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај, за територију аутономне покрајине у складу са чланом 41. став 6. ПСОПУ образује комисије и организује полагање стручног испита, ради обављања послова техничког руковођења, руковања и одржавања свих система инсталације за пренос нафте, гаса итд.

Када је у питању област грађевинарства Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај, у складу са Законом и Статутом, обавља послове покрајинске управе у области изградње објеката као и послове државне управе у области становања, а који се односе на извршавање закона, као и на припремање аката за Скупштину или Покрајинску владу. Ту је и стручна и финансијска помоћ којом секретаријат пружа подршку органима локалне самоуправе за израду грађевинских пројеката из области инфраструктуре, врши контролу документације за изградњу објеката за коју дозволу издаје секретаријат.

Поред обавезе секретаријата да као надлежни орган за територију покрајине учествује у раду комисија и радних тела које образује министар надлежан за послове грађевинарства, има обавезу да од надлежног министра прибави и сагласност на просторни план који покрива територију покрајине.

Када говорио о области друмског, речног и железничког саобраћаја, Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај у складу са чланом 43. ПСОПУ, обавља послове покрајинске управе који се односе израду аката за Скупштину и Покрајинску владу на питања из области:

- развоја логистике и интермодалног транспорта;
- државних путева II реда на територији АП Војводине;
- безбедности саобраћаја на путевима.

Израда ових аката посебно се односи на сегменте развоја, безбедности, заштите, одржавања, управљања итд.

У складу са Законом, и ПСОПУ овај секретаријат задужен је да обавља послове државне управе који су законом поверени органима АП Војводине из области енергетике, грађевинарства и саобраћаја, као и друге послове када му је

то Законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено.

5.17. Покрајински секретаријат за спорт и омладину

Надлежност аутономних покрајина у области спорта дефинише Устав у члану 183. где прописује надлежности аутономних покрајина. Са циљем пружања услуга грађанима из области спорта и омладине покрајина сарађује са Министарством омладине и спорта Републике Србије.

За обављање спортских активности на територији АП Војводине, покрајини је дато право да оснива спортске установе и привредна друштва која за циљ имају обављање спортске делатности, којима одобрава годишњи програм рада и обезбеђује одговарајућа средства за рад у складу са могућностима покрајине као оснивача. Када говоримо о оснивачким правима покрајине треба нагласити и право на оснивање фондова за развој и промоцију спорта.

Обавеза покрајине је да у свом буџету предвиди средства за изградњу, одржавање и опремање спортских објеката, промоцију спорта, организацију спортских такмичења, како оних школских тако и професионалних, уз подршку раду спортским савезима (вођење евиденције о спортским удружењима) на територији покрајине, као и научноистраживачком раду у области спорта. Начин расподеле средстава спортским савезима и удружењима на териториј покрајине дефинише се од стране саме покрајине.

Стипендирање спортиста и спречавање негативних појава у спорту, попут допинга, такође је у надлежности покрајинских институција. На основу Стратегије о развоју спорта на територији Републике, коју доноси Министарство омладине и спорта, покрајина израђује програм развоја спорта на својој територији.

У складу са одлуком¹³¹ покрајинске скупштине АП Војводине Покрајински секретаријат за спорт и омладину, у складу са Законом и Статутом, обавља

¹³¹ Члан 42. ПСОПУ.

послове покрајинске управе у области спорта и омладине, који се односе на припремање аката за Скупштину или Покрајинску владу, а којима се уређују питања од покрајинског значаја у спорту, физичкој култури и у областима у вези са интересом младих.

Покрајински секретаријат за спорт и омладину обавља извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе а преко Покрајинског завода за спорт и медицину врши надзор над спровођењем прописа из области спорта преко покрајинских инспектора, који опет за свој рад одговарају Министарству омладине и спорта.

У областима из свог делокруга, прати, надзире и помаже рад установа и јавних служби чији је оснивач АП Војводина.

Закон о младима¹³² под појмом млади подразумева лица старости између 15 и 30 година живота. Покрајине су субјект омладинске политике у нашој земљи које суделују у изради Националне стратегије за младе, коју доноси Влада Републике Србије на предлог Министарства омладине и спорт, те израђује акциони план за реализацију ове стратегије на територији АП Војводине, о чијој реализацији подносе извештај надлежном министарству.

Покрајински секретаријат за спорт и омладину са циљем унапређења положаја младих у АП Војводини, а у складу са актима на снази, одговоран је да пружа подршку у раду удружењима за младе, а пре свега преко Покрајинског савета за младе за територију покрајине, односно канцеларија за младе на нивоу локалних самоуправа, а са циљем координисаног спровођења омладинске политике.

Са циљем промоције спорта и одавања признања успешним младим спортистима, секретаријат у складу са чланом 42. ПСОПУ “има могућност да предлаже установљивање награда из области спорта и омладине, награђује спортисте за остварене спортске резултате, додељује стипендије перспективним

¹³² "Службеном гласнику РС", бр. 50/2011.

спортистима, те награђује даровиту и успешну децу и омладину у АП Војводини и континуирано подржава њихов развој”.

Овај секретаријат надлежан је за обављање послова државне управе који су од стране ових органа у складу са Законом (или послове који су поверени на основу одлуке покрајинске скупштине или Покрајинске владе) поверени АП Војводини.

5.18. Покрајински секретаријат за привреду и туризам

Стручна и општа јавност неподељено говоре у прилог чињеници да је АП Војводина привредни мотор наше земље, и то не само у области пољопривреде већ и у областима попут индустрије, туризма, електронских комуникација и слично.

Право покрајина да се старају о привредним областима као што су индустрија, занатство, туризма, питање бањских лечилишта, организације сајмова и сличних привредних манифестације дефинисао је највиши правни акт наше земље у члану 183.

Са циљем развоја привреде, правним актима дефинисано је да аутономна покрајина има право да одлучује о улагањима на њеној територији, а који се тичу привредног развоја као субјект у поступку улагања, али и право покрајина да у поступку приватизације 50% средстава која се прикупе кроз приватизацију предузећа чије је седиште на територији аутономних покрајина, издвојиће се за реструктурирање и развоја привреде саме покрајине. Иначе, само покретање процеса приватизације предузећа са територије покрајина врши надлежно министарство привреде, али на предлог покрајине.

Јачање у привредном смислу најдиректније је повезано са финансијским јачањем ове територије, а већи приходи дају могућност покрајинским институцијама да улажу у боље привредне услове, те унапређују животне услове својих грађана. С тим у вези је и одлуком покрајинске скупштине АП Војводине

у члану 10. за наведене области успостављен Покрајински секретаријат за привреду и туризам, који врши послове покрајинске управе у области привредног развоја, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, индустрије и занатства, електронских комуникација, сајмова и других привредних манифестација.

Основна обавеза овог секретаријата је израда предлога и припрема припремања аката из наведених области за надлежне покрајинске органе, а пре свега Скупштину или Покрајинску владу.

Циљ деловања Секретаријата за привреду и туризам јесте уређење питања из области привреде, индустрије, старих заната и туризма, која су од посебног значаја за АП Војводину, са посебним нагласком на равномеран регионални развој на територији покрајине. У свом раду покрајински секретаријат сарађује са надлежним министарствима задуженим за питање привреде и туризма, рада и запошљавања и координира деловање и пружа континуирану подршку у раду покрајинских тела који се баве питањима од значаја за секретаријат (на пример Покрајински социјално-економски савет, Покрајински савет за запошљавање, Покрајински савета за безбедност и заштиту на раду итд.). Овај секретаријат је овлашћен, између осталог, да покреће иницијативе за измене радног законодавства и социјалне политике.

У надлежности овог секретаријата је и доношење стратегија, програма и планова који се тичу привредног и туристичког развоја покрајине, уз право оснивања организација које промовишу туристичке потенцијале (с тим у вези је и надлежност секретаријата да проглашава одговарајуће просторе за туристичке, али и да уређује начин коришћења минералних и термалних вода и сличних ресурса), организацију различитих сајмова (њихову мрежу на територији АП Војводине, категоризацију, уређивање, оснивање, начин рада итд.).

Како би се сачувале традиција и мултиетнички карактер АП Војводине, овај секретаријат стара се и о старим занатима који су карактеристични за националне заједнице и насеља на подручју АП Војводине, али и настоји ка томе да се они унапреде, промовишу и развијају, јер су значајни, пре свега, у културном и туристичком, али и привредном смислу.

Секретаријате је у обавези да решава и питања од покрајинског значаја у области електронских комуникација и уређује планирање и развој електронских комуникација и информационог друштва на територији АП Војводине.

Као и остали секретаријати, и Покрајински секретаријат за привреду и туризам обавља послове државне управа за територију АП који су законом поверени органима АП Војводине. Поред тога врши извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе, као и надзор спровођења прописа и прати рад установа и јавних служби чији је оснивач АП Војводина.

У сарадњи са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјалне питања, посебно Сектором за рад и запошљавање и Покрајинском службом за запошљавање Покрајински секретаријат за привреду и туризам, у складу са Законом и Статутом, обавља послове покрајинске управе у области рада и запошљавања.

Секретаријат за привреду и развој у области рада и запошљавања врши припрему аката за Скупштину, Покрајинску владу, оснивање фондова и других правних лица у тим областима и вршење оснивачких права над њима. Обавеза је секретаријата да поштује принципе уставности и законитости у областима у којима спроводи своје активности, али и да прати примену прописа који регулишу материју којом се бави. Под прописима се подразумевају и међународни прописи који се примењују у нашој земљи (нпр. прописи Међународне организације рада).

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености¹³³ покрајини, односно њеном надлежном органу (секретаријату за привреду и туризам) спроводи активности на реализацији мера активне политике запошљавања уз израду акционих планова за запошљавање на територији покрајине, те прати стање и примену прописа у области безбедности и здравља на раду у покрајинским органима управе, а на основу анализа да предлаже и активности за унапређење услова рада по питању безбедности и здравља на раду.

Покрајински секретаријат осим што представља спону између покрајинских и локалних институција по питањима рада и запошљавања, има

¹³³ "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. Закон.

могућност и да у иностранству представља потенцијале покрајине у овим областима.

Старање о особама са инвалидитетом који су запослене или које су тражиоци посла, од изузетног је значаја, те секретаријат води посебно рачуна о овим особама, посебно у процесу њиховог запошљавања.

Овај орган задужен је да пружа и подршку у радно-правним питањима (посебно у случајевима радника који су особе са инвалидитетом и антидискриминационе политике у области рада и запошљавања), као и да у сарадњи са домаћим и иностраним организацијама које се баве запошљавањем, радом и безбедношћу радника, изналази нове начине за унапређење ових области.

Како би се на територији покрајине пронашла одговарајућа решења у односима између радника, послодаваца и органа државне управе покрајински секретаријат за привреду и туризам сарађује са наведеним чиниоцима уз обавезу да промовише и подстиче тзв. социјални и трипартитни дијалог, као и питања из области о којима се стара (процес приватизације, штрајк радника субјеката на територији АП Војводине), али и да информише јавност о овим процесима како би их учинио транспарентним.

Покрајински секретаријат за привреду и туризам обавља и друге послове када му је то законом, покрајинском скупштинском одлуком или другим прописом поверено.

5.19. Однос органа управе АП Војводина са Скупштином АП Војводина и Покрајинском владом

Са циљем ефикаснијег рада и остварења аутономије у оквиру Устава Републике Србије, органима управе АП Војводина на основу Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи омогућено је да сарађује и координише свој рад са Скупштином АП Војводина и Покрајинском владом.

5.19.1. Однос Покрајинске управе и Скупштине АП Војводина

Однос органа Покрајинске управе и Скупштине АП Војводине заснован је на принципу организације власти по скупштинском моделу, где је као што смо навели Скупштини додељено највише место, а сарадња Покрајинске управе и Скупштине је најчешће посредног типа, преко Покрајинске владе.

У члану 46. поменуте одлуке дефинише се да су покрајински органи управе обавезни да Скупштини (АП Војводина) дају обавештења, објашњења и податке из свог делокруга, док се у члану 3. став 1. Одлуке истиче да органи Покрајинске управе за свој рад одговарају Скупштини АП Војводина чиме је Скупштини дато право контроле рада над органима Покрајинске управе у смислу поступања у складу са овлашћењима који су јој дати од стране саме Скупштине кроз Покрајинске скупштинске одлуке.

Када говоримо о организацији Покрајинске управе, она управо зависи од Скупштине АП Војводине, која својом одлуком о покрајинској управи уређује назив и делокруг рада, послове и организацију покрајинских органа управе и друга питања од значаја за покрајинску управу, као што је и дефинисано у члану 1. ове одлуке, као и чланом 55. ст. 3. Исто тако, члан 13. став 1. овлашћује да је право да повери послове Покрајинске управе у надлежности Скупштине АП Војводине.

Послови кадровских решења у покрајинској управи такође су у надлежности Скупштине АП Војводине, којој је Статутом АП Војводина члана 31. поверено право да бира и разрешава чланове Покрајинске владе, односно покрајинске секретаре који се налазе на челу секретаријата, који су носиоци управне власти у склопу Аутономне покрајине, задужени за старање о једној или више међусобно повезаних области. Право у области кадрирања односи се и на право Скупштине да, поред покрајинских секретара, бира и разрешава заменике покрајинских секретара, који помажу у раду покрајинском секретару.

У односу на Покрајинску управу, Скупштини, односно њеним члановима, покрајинским посланицима, стоји на располагање и право политичке контроле

рада Покрајинске владе, односно Покрајинске управе као целине и појединачно њених чланова, чији су највиши функционери изабрани од стране Скупштине. Контрола рада односи се на право посланика да у Скупштини постављају посланичка питања¹³⁴, али и дају предлоге и информације, што је прописано Покрајинском скупштинском одлуком о Скупштини АП Војводине, члан 43.¹³⁵ Истим чланом, у ставу 2. прописује се обавеза Покрајинске владе да Скупштини подноси редован годишњи извештај о свом раду, као и право Скупштине да од Покрајинске владе захтева ванредне извештаје.

Као што и у читавом раду наглашавамо, и овде ћемо подвући да нема аутономије без аутономије у области финансија. С тим у вези, када говоримо о односу покрајинске скупштине и покрајинске управе чињеница је да Скупштина има и право финансијских овлашћења над радом Покрајинске управе, односно над средствима која јој стоје на располагању, кроз доношење буџета и усвајање завршног рачуна, а у складу са надлежностима Скупштине, коју у члану 31. прописује Статут АП Војводине.

5.19.2. Однос Покрајинске управе и Покрајинске владе

Носиоци управе делатности на нивоу покрајине су секретаријати који чине Покрајинску владу. Однос Покрајинске управе и Покрајинске владе у пракси је дефинисан Покрајинском скупштинском одлуком о Покрајинској влади¹³⁶, тачније у члану 32. у коме се под тачком 14. у ставу 1. наводи да Покрајинска влада усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и врши надзор над њиховим радом. Односно, покрајинска управа спроводи своје активности у складу

¹³⁴ На почетку седнице Скупштине која је сазвана у року из члана 79. став 1, Пословника о раду Скупштине АП Војводине, пре преласка на утврђивања дневног реда, посланици могу Покрајинској влади постављати питања и тражити информације о свим областима из надлежности Покрајинске владе. Питање се мора доставити председнику Скупштине најкасније 72 часа пре почетка седнице. Председник Скупштине питање доставља члану Покрајинске владе на одговор. Обавеза посланика је да питање наслови на члана Покрајинске владе (име и презиме) коме се упућује, и од кога се очекује одговор. На почетку седнице за постављање питања је дефинисано 60 минута. Посланик има право да на једној седници постави највише два питања, а за свако од питања има на располагању три минута.

¹³⁵ "Сл. Лист АП Војводине", бр. 28/2014, бр. 28/2014.

¹³⁶ „Сл. лист АП Војводине“, бр. 37/2014.

са смерницама које доноси Покрајинска влада или како је то дефинисано Покрајинском скупштинском одлуком о Покрајинској управи Покрајински органи управе, у оквиру надлежности АП Војводине утврђених Уставом, Законом и Статутом:

- обављају извршне послове, врше надзор, припремају прописе које доносе Скупштина и Покрајинска влада;
- решава сукоб надлежности између органа и организација покрајинске управе, других организација и служби АП Војводине;
- одлучује о изузећу руководилаца органа и организација покрајинске управе, других организација и служби АП Војводине;
- поништава или укида сваки општи или појединачни акт органа и организација покрајинске управе који није у складу са Законом, Статутом или покрајинском скупштинском одлуком у оквиру надзора над радом органа и организација покрајинске управе, на начин утврђен законом, статутом и покрајинском скупштинском одлуком.¹³⁷

Покрајинска влада својим актима директно утиче на организациону структуру органа Покрајинске управе, те се тако одлуком Покрајинске владе могу образовати одређена тела односно стручне и друге службе за заједничке послове за све или поједине органе Покрајинске управе. Упутством које доноси Покрајинска влада прописују се начин поступања и организација Покрајинске управе, а решење се одлучује о укидању и поништавању општих аката који је донео орган Покрајинске управе, док се закључком утврђују начелни ставови и смернице за рад органа и организација Покрајинске управе.

Кадрирање унутар Покрајинске управе поред Скупштине, која бира покрајинске секретаре и њихове заменике, најдиректније врши Покрајинска влада која поставља све остале функционере у органима и организацијама Покрајинске

¹³⁷ Чл. 11.

управе. Ту се, пре свега, мисли на подсекретаре¹³⁸, помоћнике¹³⁹ Покрајинских секретара, директоре¹⁴⁰ покрајинских управних организација итд.

Са друге стране, у ставу 2. наглашава се да у односу на Покрајинску владу, Покрајински органи управе врше послове у складу са смерницама за рад које доноси Покрајинска влада, те да Покрајинска влада усмерава и усклађује рад органа покрајинске управе.

Када говоримо о односу Покрајинске владе и органа покрајинске управе у складу са чланом 3. става 3. Статута АП Војводине, они су дужни да подносе извештаје о свом раду Покрајинској влади, али и да припремају извештаје и информације које су потребне Покрајинској влади ради предузимања одговарајућих мера.

5.19.3. Органи покрајинске управе ван седишта покрајинске управе

Непосредан контакт управних органа који морају бити сервис грађана остварује се кроз процес децентрализације и деконцентрације власти. Територијална аутономија, као један од оправдања за своје успостављање, у себи наводи потребу да се управа приближи грађанима и на тај начин омогући ефикасније управљање на корист грађана.

Својевремено је Извршно веће Аутономне покрајине Војводине донело одлуку¹⁴¹ којом се образују подручне јединице за обављање послова покрајинских органа управе или се, у случају да то није могуће, именују самостални извршиоци. Ове подручне јединице, односно самостални извршиоци могу вршити следеће послове:

- управно-надзорни;
- управни послови;

¹³⁸ Чл. 26. ст. 3. Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи.

¹³⁹ Чл. 27. ст. 3. Ibid.

¹⁴⁰ Чл. 29. ст. 4. Ibid.

¹⁴¹ Одлука о обављању послова ван седишта покрајинских органа управе, „Службени лист АПВ”, број 5/03.

- вршење надзора над пословима повереним органима локалне самоуправе;
- други послови из делокруга покрајинских органа управе, осим нормативно-правних, информатичких и документационих послова.

Овом одлуком дефинисана су седам подручја за која су образоване подручне јединице покрајинске управе, а која су обухватала следеће градове и општине:

Прво подручје обухвата општине и градове – Сремска Митровица, Шид, Рума, Ириг, Пећинци, Стара Пазова и Инђија.

Друго подручје обухвата општине и градове – Сомбор, Апатин, Кула и Оџаци.

Треће подручје обухвата општине и градове – Суботица, Бачка Топола, Сента, Мали Иђош, Кањижа и Ада.

Четврто подручје обухвата општине и градове – Кикинда, Чока и Нови Кнежевац.

Пето подручје обухвата општине и градове – Зрењанин, Нова Црња, Нови Бечеј, Сечањ и Жабал.

Шесто подручје обухвата општине и градове – Панчево, Ковин, Ковачица и Опово.

И седмо подручје обухвата општине и градове – Вршац, Бела Црква, Планиште и Алибунар.

Овом одлуком у члану 6. дефинише се да се послови покрајинске управе у овим подручним јединицама обављају по упутствима, смерницама и налозима покрајинских органа управе, који су дужни да са осталим органима покрајине предузимају све потребне мере и активности ради омогућавања несметаног рада подручних јединица.

У вршењу послова покрајинске управе извршиоци у подручним јединицама сарађују међусобно и остварују потребну сарадњу са подручним

центрима државне управе и органима локалне самоуправе, наводи се у одлуци у члану 7.

У одлуци се истиче и да је покрајинска управа дужна да врши надзор над радом подручних јединица и самосталних извршилаца покрајинских органа управе, а са циљем законитог поступања ових органа и извршилаца.

У обављању послова управног надзора, овлашћено лице покрајинског секретаријата надлежног за послове управе може донети решење којим се налаже отклањање утврђених неправилности. Уколико надлежни покрајински орган управе не поступи у складу с решењем, покрајински секретаријат надлежан за послове управе обавестиће о томе Извршно веће АП Војводине.¹⁴²

Новина у односу на ово решење налази се у Статуту АП Војводина који је дао могућност да се органи управе приближе грађанима кроз формирање покрајинских управних округа.

Оно што је потребно посебно анализирати јесте члан 29. Статута АП Војводине који је прописао да Покрајинска управа има право оснивања покрајинских органа управе, а ради обављања одређених послова ван седишта покрајинских управних органа које су у надлежности покрајинске управе. Очигледно је у питању решење које је примењено у односу на право органа државне управе којим су основани управни окрузи у нашој земљи.

Истим чланом одређено је да ће постојати седам покрајинских управних округа, који ће покривати територију АП Војводине, а њихово оснивање ће се уредити покрајинском скупштинском одлуком.

Статут даље одређује да ће се покрајински управни окрузи основати са седиштем у: Суботици, Сомбору, Кикинди, Вршцу, Панчеву, Зрењанину и Сремској Митровици, али територијалну организацију ових округа, њихове надлежности, међусобни однос, права и одговорности у раду, Статут препушта дефинисањем путем покрајинске скупштинске одлуке.

¹⁴² Чл.8. ст. 2. Одлуке.

До данас ова одлука није донета, те је формирање покрајинских управних округа остало само мртво слово у Статуту. Шта више, покрајинске скупштине одлуке о покрајинској управи и Покрајинској влади ниједној речју не говоре о формирању покрајинских управних округа, као ни о питањима која се тичу њиховог оснивања, рада, одговорности и др., што ипак не спречава покрајину да оснује покрајинске управне округе. Поставља се питање како би у пракси изгледало функционисање ових органа у односу на друге покрајинске органе управе и органе државне управе.

5.19.4. Однос органа покрајинске управе и органа локалне самоуправе

Иако је основ овог рада однос органа територијалне аутономије, односно покрајине и државне управе, не треба занемарити и однос органа покрајинске аутономије и локалних самоуправа које делују на територији АП Војводине.¹⁴³ Устав Републике Србије дефинисао је поделу власти на законодавну, извршну и судску, а територију Србије представио као јединствену и недељиву, с тим да је у склопу права грађана истакао принцип децентрализације односно право грађана на покрајинску аутономију¹⁴⁴ и локалну самоуправу.¹⁴⁵

У претходном делу рада појаснили смо да ово право није вечно, те да се оно не може поредити са људским, грађанским и мањинским правима које су трајнијег карактера или боље речено право на покрајинску аутономију нема субјективно правни карактер.

Устав право на покрајинску аутономију ограничава само у домену поштовања начела уставности и законитости деловања органа јединица локалних самоуправа и аутономних покрајина (наравно ово се не може схватити на начин да се не признаје реалност по питању АП Косово и Метохија која се на основу резолуције СБ УН 1244 налази под међународним протекторатом, уз сагласност

¹⁴³ Као и у остатку рада, не говори се о односу покрајинске Косово и Метохију са локалним самоуправа које делују на њеној територији због политичке и правне ситуације у којој се налази тај део наше земље, а услед које органи Аутономне покрајине Косово и Метохију не функционишу.

¹⁴⁴ Члан. 12. став 1. Устава.

¹⁴⁵ Члан 176. став 1. Устава.

наше земље), уз одговарајуће механизме заштите и контроле ових принципа, као и контроле права аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе од стране Владе Србије, односно заштите ових права од стране покрајине или јединица локалне самоуправе.

Устав Србије је, као највиши општи правни акт наше земље, ограничио државну власт правом својих грађана на покрајинску аутономију (територијалну аутономију) и локалну самоуправу, те дефинисао да грађани ово своје право могу вршити непосредно (путем народне иницијативе или референдума) или посредно преко својих изабраних представника, којима на изборима преносе суверенитет одлучивања.

Ради ефикаснијег деловања органа републике, покрајине или јединица локалне самоуправе, Устав је у члану 177. у оквиру поглавља о територијалном уређењу, уредио њихов међусобни однос и поделу надлежности и то тако што су јединице локалне самоуправе надлежне за питања од локалног значаја за грађане или како то устав дефинише “у питањима која се њиховим грађанима могу остварити унутар јединица локалне самоуправе на сврсисходан начин”, док су са друге стране аутономне покрајине надлежне у питањима од интереса за грађане која се, такође, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине. С тим што послове аутономне покрајине Устав ограничава одредницом да покрајина може обављати оне послове који нису дефинисани као надлежност Републике.

Исти члан Устава у другом ставу истиче да ће се посебним законом уредити који су то послови од републичког, а који од покрајинског или локалног значаја.

За разлику од Устава Србије из 1990. године који је у члану 111. став 1, дефинисао органе аутономне покрајине, док је важећи Устав прописао право покрајина, али и органа локалне самоуправе, да саме дефинишу своје органе.

Са циљем ефикаснијег и целисходнијег рада органа покрајине, Устав је омогућио аутономним покрајинама да поједина питања из надлежности аутономне покрајине могу својом одлуком¹⁴⁶ поверити јединицама локалне

¹⁴⁶ Чл. 178. ст. 2. Устава.

самоуправе. Наравно, пренос надлежности истовремено обавезује органе аутономне покрајине да јединицама локалне самоуправе, којима је поверила поједина питања из своје надлежности, обезбеди и потребна средства за њихово обављање. Закон о локалној самоуправи¹⁴⁷ у члану 46. дефинише да је Општинско веће одговорно за извршавање поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине.

Закон о локалној самоуправи посебно је дефинисао односе органа републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе.

Ради ефикаснијег рада свих органа, основни принцип деловања је поштовање уставности и законитости у раду, као и донетих аката. Наравно, деловање у складу са хијерархијом органа директно је повезано и са поштовањем хијерархије правних аката које ови органи доносе. Хијерархија не подразумева апсолутни централизам, шта више Закон прописује обавезу да републички, покрајински и органи јединица локалне самоуправе ради остварења својих права и дужности, међусобно сарађују и једни друге обавештавају, наравно у складу са правним поретком који је на снази.

Када говоримо о обавезама, републички и покрајински органи дужни су да “врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом, а јединице локалне самоуправе односно надлежан орган јединице локалне самоуправе је дужан да органу Републике, односно аутономне покрајине, који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе а који је, благовремено достави тражене податке, списе и исправе”.¹⁴⁸

Са циљем прецизног дефинисања обавеза и одговорности, када је у питању комуникација између покрајинских и републичких органа са једне, и јединица локалне самоуправе са друге стране, Закон о локалној самоуправи у члану 78. став 4. јасно наводи да је за достављање тражених података, списа и исправа одговоран

¹⁴⁷ „Сл. Гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

¹⁴⁸ Чл. 78. Закона о локалној самоуправи.

председник општине, односно секретар скупштине општине, ако се надзор врши над радом и актима скупштине општине.

Двосмерни однос између републичких, покрајинских и органа локалне самоуправе, дефинише се у члану 79. који гласи:

“Органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу својих надлежности:

1) дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;

2) подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије;

3) траже мишљење од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

4) учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе”.

Право је органа локалне самоуправе да са циљем решавања предмета користе и податке које поседују републички, односно покрајински органи, а ради правилнијег и правичнијег поступања према физичким и правним лицима. Захтеви да се информације добију из евиденција које воде државни или органи аутономне покрајине, а у складу са овлашћењима која су тим органима дата у односу на прикупљање података, могу се односи на поступање органа локалне самоуправе приликом одлучивања у предметима који се тичу права, обавеза или правних интереса физичких или правних. Подаци које органи локалне самоуправе траже морају се искључиво односити на поменути предмет односно, како то Закон у члану 79а дефинише “само оне податке који су законом или посебним прописом

утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке”.

Обавезе републичких и покрајинских органа према органима јединица локалне самоуправе прописане су чланом 80. Закона о локалној самоуправи.

Органи Републике и територијалне аутономије, у вршењу својих надлежности:

1) обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

2) пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова, а нарочито у увођењу информационог система и информатизацији послова које врше органи и службе јединице локалне самоуправе;

3) траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, као и о другим питањима која су од интереса за остваривање улоге и за рад органа Републике и територијалне аутономије у области локалне самоуправе;

4) врше и друге послове у складу са законом и другим прописима.

Са циљем заштите законитог поступања органа локалне самоуправе, прописано је да у случају да ови органи донесу акт за које постоји сумња да је противан закону Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе. Обустава се врши доношењем одговарајућег решења, које ступа на снагу објавом у Службеном гласнику Републике Србије.

“Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта”.¹⁴⁹

Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, Законом или другим републичким прописом. Надлежни орган територијалне аутономије покренуће поступак из става 1. овог члана, ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом.¹⁵⁰

Оног тренутка када надлежни републички, односно покрајински орган сматра да општи акт локалне самоуправе није у сагласности са Статутом те локалне самоуправе, у обавези је да на ту неправилност и незаконитост укаже органима локалне самоуправе, пре свега скупштини. У случају да се скупштина локалне самоуправе оглуши о захтев који је добила од надлежног републичког, односно покрајинског органа, надлежни орган републике¹⁵¹ ће покренути поступак пред Управним судом, у складу са правима које прописује члан 82. Закона о локалној самоуправи.

У односу на органе локалне самоуправе, министарство локалне самоуправе и покрајински органи, као хијерархијски виши, имају право да за појединачне акте¹⁵² које је донео орган локалне самоуправе, а за који сматра да није у складу са Законом или другим прописом (прописима покрајине) или са другим општим актима саме локалне самоуправе, предложи скупштини локалне самоуправе да тај појединачни акт поништи или укине. У случају да скупштина локалне самоуправе не поступи по захтеву, министарство има овлашћење да тај акт укине или поништи.¹⁵³

¹⁴⁹ Чл. 81. ст. 2. Закона о локалној самоуправи.

¹⁵⁰ Чл. 82. Закона о локалној самоуправи.

¹⁵¹ У Закону није наведено да и надлежни орган покрајине, по истом праву као и надлежни орган републике има право покретања поступка пред Управним судом.

¹⁵² Односи се на појединачне праве акте које донесу органи локалне самоуправе, а за које није обезбеђена судска заштита.

¹⁵³ Закон о локалној самоуправи је у чл. 82. ст. 2. дефинисао тај рок на месец дана.

Устав Србије из 2006. године је, пратећи корак са временом, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе дао за право и сарадње са адекватним јединицама територијалне аутономије односно јединицама локалне самоуправе, уз наравно, деловање у складу са правним поретком и спољном политиком Републике Србије.

5.20. Управни окрузи у аутономним покрајинама

Са циљем непосреднијег односа са грађанима, и могућности да се послови државне управе обављају на квалитетан начин, а сама управа приближи грађанима у функционалном, али и територијалном смислу, Закон о државној управи омогућио је да се послови државне управе могу вршити и изван седишта органа државне управе успостављањем управних округа који се образују за вршење ових послова.

Управне округе образује Влада Републике Србије уредбом. У тој уредби¹⁵⁴ се територијално дефинише месна надлежност управних округа, као и њихово седиште, уз апсолутно поштовање принципа рационалности и делотворности рада како самог управног округа тако и других подручних јединица органа државне управе за које је управни округ задужен.

У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе:

- да решавају у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења;
- да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења;
- да врше инспекцијски надзор.

Као што се да закључити, управни окрузи старају се о спровођењу различитих послова државне управе кроз надзор, инспекцијске послове или решавање управних спорова које врше различити органи на територији коју

¹⁵⁴ Уредба о управним окрузима, „Сл. Гласник РС“, бр. 15/2006.

покрива управни округ, али треба нагласити да управни округ нема сопствене надлежности. “Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши један или више послова државне управе образује актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места своју окружну подручну јединицу”.¹⁵⁵

У односу на аутономну покрајину орган државне управе може да образује подручну јединицу за аутономну покрајину ако је природа послова државне управе у целини или већим делом непосредно повезана с посебностима које произлазе из положаја аутономне покрајине.¹⁵⁶

Уредбом је у члану 12. дефинисано да се образују управни окрузи са следећим називима, седиштима и подручјима:

1. Севернобачки управни округ, за територију општина Бачка Топола, Мали Иђош и Суботица, са седиштем у Суботици;
2. Средњобанатски управни округ, за територију општина Житиште, Зрењанин, Нова Црња, Нови Бечеј и Сечањ, са седиштем у Зрењанину;
3. Севернобанатски управни округ, за територију општина Ада, Кањижа, Кикинда, Нови Кнежевац, Сента и Чока, са седиштем у Кикинди;
4. Јужнобанатски управни округ, за територију општина Алибунар, Бела Црква, Вршац, Ковачица, Ковин, Опово, Панчево и Пландиште, са седиштем у Панчеву;
5. Западнобачки управни округ, за територију општина Апатин, Кула, Оџаци и Сомбор, са седиштем у Сомбору;
6. Јужнобачки управни округ, за територију општина Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Беочин, Бечеј, Врбас, Жабал, Србобран, Сремски Карловци, Темерин, Тител и за град Нови Сад, са седиштем у Новом Саду;
7. Сремски управни округ, за територију општина Инђија, Ириг, Пећинци, Рума, Сремска Митровица, Стара Пазова и Шид, са седиштем у Сремској Митровици.

¹⁵⁵ Чл. 38. ЗДУ.

¹⁵⁶ Чл. 18, Уредбе о управним окрузима.

Такође, уредбом су успостављени и управни окрузи за АП Косово и Метохију и то:

1. Косовски управни округ, за територију општина Глоговац, Качаник, Косово Поље, Липљан, Обилић, Подујево, Урошевац, Штимље и Штрпце и за град Приштину, са седиштем у Приштини;
2. Пећи управни округ, за територију општина Дечани, Таковица, Исток, Клина и Пећ, са седиштем у Пећи;
3. Призренски управни округ, за територију општина Гора, Ораховац, Призрен и Сува Река, са седиштем у Призрену;
4. Косовско-митровачки управни округ, за територију општина Вучитрн, Звечан, Зубин Поток, Косовска Митровица, Лепосавић и Србица, са седиштем у Косовској Митровици;
5. Косовско-поморавски управни округ, за територију општина Витина, Гњилане, Косовска Каменица и Ново Брдо, са седиштем у Гњилану.

За разлику од управних округа на територији АП Војводине, управни окрузи на територији АП Косово и Метохија свој посао обављају у складу са политичко-безбедносном ситуацијом која је настала након једнострано проглашене независности тзв. Косова.

Кроз надзор, инспекцију и сарадњу са органима локалних самоуправа управни округ унапређује орган органа државне управе у целој републици. Сарадњом са органима локалне самоуправе начелник управног округа, који је државни чиновник, именован од стране Владе Србије са мандатом од пет година, дужан је да буде продужена рука, или канал комуникације између органа државне управе, како на нивоу управног округа тако и у вертикалној комуникацији ка надлежном министарству државне управе. С тим вези, у ЗДУ у члану 40. став 2. дефинише надлежности начелника управног округа. Ту се, пре свега, мисли на:

1. Усклађивање рада окружних подручних јединица органа државне управе;
2. Праћење примене директива и инструкција које су издате окружним подручним јединицама органа државне управе и остваривање планова рада

- окојних подручних јединица органа државне управе и стара се о условима за њихов рад;
3. Прати рад запослених у окојним подручним јединицама органа државне управе и предлаже руководиоцу државног органа покретање дисциплинског поступка против њих;
 4. Сарађује с подручним јединицама органа државне управе које врше послове државне управе на подручју управног округа, а образоване су за подручје шире или уже од подручја управног округа;
 5. Сарађује са општинама и градовима ради побољшања рада окојних подручних јединица органа државне управе и подручних јединица органа државне управе које врше послове државне управе на подручју управног округа а образоване су за подручје шире или уже од подручја управног округа.

За свој рад начелник је одговоран министру државне управе и локалне самоуправе и Влади Србије.

У члану 7. уредбе обавезује се “орган државне управе да доставља начелнику управног округа директиве и инструкције које су издате окојним подручним јединицама органа државне управе и извод из плана рада органа државне управе који се односи на план рада окојне подручне јединице”.

У раду начелника управног округа помаже одговарајућа стручна служба, пружајући му техничку и стручну подршку. Стручном службом руководи начелник управног округа. Подршка стручне службе посебно се односи на подршку окојним подручним јединицама државне управе који делују на територији управног округа.

Сваки управни округ у складу са Уредбом има право да оснива Савет управног округа. Савет усклађује рад окојних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа за који је основан, али и прикупља информације и предлоге који се тичу рада управног округа и других подручних јединица. Прикупљене информације и предлози се од

стране Савета упућују надлежним органима на одлучивање, пре свега, надлежном министру.

Састав Савета управног округа дефинисао је Закон о државној управи у члану 42, те Савет чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа.

5.21. Контрола и заштита аутономије

Право долази са одговорношћу, али у случају организације државне власти, а у смислу права на територијалну аутономију, право на аутономију по правилу прати и потреба органа централне власти над њеном контролом чији је пратилац и њена уставноправна заштита. Ова два термина нису у међусобној супротности. Шта више, заштитом аутономије, а у складу са њеним Уставним одређењем, истовремено се врши и њена контрола тј. како контрола аутономије због ње саме тако и због очување уставноправног поретка, територијалне целовитости и суверенитета земље.

У свим примерима територијалне аутономије које смо навели у овом раду превага аутономије над уставом или обратно била је повод за политичке турбуленције, друштвене промене, па чак и сукобе који су за собом остављали не само политичке последице већ и људске жртве. Са друге стране, очување аутономије у Уставом прописаном облику ствара правни основ за уставобранитеље да свима, који деле скепсу у односу на ово правно уређење и захтевају већу централизацију, бране положај и значај аутономије.

Не треба пренебрегнути чињеницу да политички, етнички и верски разлози, који су били основ стварања аутономије, уз одређене подстицаје из иностранства могу да превладају над правним нормама земље, па макар те норме прописивао и Устав као највиши правни акт земље, која је чланица Уједињених нација. Пример наше земље најбоље осликава ову ситуацију, иако је Устав Србије из 1990. године предвиђао адекватан систем заштите уставности и ограничења аутономних покрајина, пре свега у смислу права на самоопредељење и сецесионизам,

горепоменути фактори, подржани од стране страних елемената, који су заједничким деловањем искористили друштвену, економску и војну слабост наше земље, како би реализовали противправни план, те на територији Републике Србије признали постојање некакве творевине, коју десетине земаља света признаје за независну, иако она није чланица Уједињених нација, као правно најзначајнијег елемента државности.

Баш због негативног искуства наше опште, политичке, правне и друге јавности однос грађана према аутономији је резервисан, те је нови Устав увео нове системе контроле и заштите уставности.

Због честих политичких промена, сепаратистичких тежњи појединих политичких субјеката, као и негативних искустава са јужном српском покрајином, Устав је увео новине тј. два института. Први је заштита покрајинске аутономије, а други надзор над радом органа покрајине тј. поштовања уставности.

Заштита аутономности покрајине огледа се у уставном праву¹⁵⁷ “да орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежност аутономне покрајине, као и право да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију”.

Статутом АП Војводине у члану 18. дефинисано је да су надлежни органи за подношење жалби и покретање поступка Скупштина АП Војводине и Покрајинска влада. У ставу 1. овог члана наводи се: “Скупштина АП Војводине или Покрајинска влада, у оквиру својих права и дужности утврђених Уставом и Статутом, имају право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности АП Војводине”. Дакле, овим се тачно прецизира орган који је овлашћен да поднесе жалбу, али и тачно одређује да се жалба подноси само у

¹⁵⁷ Чл. 187. Устава.

односу на акте и радње државних органа којим се онемогућава вршење надлежности АП Војводине, односно њених органа и организација.

Став 2. истог члана наводи: “Скупштина АП Војводине или Покрајинска влада могу покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију.”

Обавеза је по Статуту члан 18. став 3. да у случају да је поступак из става 1. и 2. овог члана покренула Покрајинска влада, о томе након покретања одговарајућег поступка обавести Скупштину АП Војводине.

Оно што остаје забуна уставне дефиниције је други став 187. члана Устава, јер се њиме најдиректније ограничава право покрајине да захтева оцену уставности и законитости и за остале правне ситуације, а не само оне који се тичу права на покрајинску аутономију односно надлежности аутономне покрајине.

Што се тиче надзора над радом покрајинских органа, ово питање односи се на контролу уставности и законитости у раду ових органа. Устав је у члану 186. предвидео да Влада Републике Србије има право претходне контроле уставности и законитости аката које је донео неки покрајински орган. Уставни суд са друге стране има могућност да одложи правно дејство аката за које се захтева оцена уставности и законитости.

Имајући у виду да је Статут АП Војводине, у складу са Уставом, највиши правни акт покрајине, у члану 59. Статут јасно истиче да он мора бити у складу са Уставом, а одлуке органа аутономне покрајине у складу са Статутом, чиме се на експлицитан начин указује потреба за поштовањем уставности и законитости, а у складу са правом на покрајинску аутономију која своје оправдање проналази у специфичном етничком, културном, верском, историјском и друштвеном контексту покрајинска аутономија се индиректно штити и заштитом права грађана на своју посебност у наведеним областима.

Закључак

Територијална аутономија и државна управа су динамични правни термини који су прошли самостално своје путеве правног, политичког, друштвеног и економског сазревања. Тај развојни пут био је условљен не само правним и политичким околностима већ и многим другим (етничким, верским, културним итд.). Од Монтеѕкјеа, Келзена, Лока, Русоа и осталих теоретичара однос органа управе и грађана, као и анализа односа државне управе и територијалних аутономија на тлу Европе интригирала је како стручну тако и општу јавност, јер је најдиректније утицала на квалитет живота грађана, посебно у светлу политичких нестабилности које су због супротстављених интереса територијалних аутономија и државне власти биле узрок нестабилности, проблема, па чак и ратних страдања, који су са собом повлачили и жртве. Имајући све наведено у виду, уз податак да се односом органа територијалне аутономије и државне управе више баве политичари, а не правници, израда ове докторске дисертације била је прави изазов, а закључна разматрања ће несумњиво наићи на подељена мишљења, опет у односу на све оне разлике о којима смо у раду говорили, а који су узрок успостављања територијалних аутономија.

Обрада ове теме је за аутора ове дисертације професионални искорак са личним печатом, јер су последице односа органа државне управе и аутономне покрајине на простору Косова и Метохије одредиле живот милиона људи, али и самог аутора. Стога су ова закључна разматрања одраз професионалног, правног поимања појма однос органа државне управе и територијалне аутономије са једне стране, и практичних изазова и личних размишљања, са друге стране.

Однос органа територијалне аутономије и државне управе у нашој земљи је однос који је правно и хијерархијски јасан и одређен, пре свега, Уставом, али и Законом о државној управи. Без залажења у превише детаља како би се омогућило да се ови односи могу детаљније уредити подзаконским актима у складу са динамиком друштвеног развоја и потреба самих грађана.

Као што смо већ наводили у раду, у члану 70. ЗДУ прописује се да се односи органа државне управе са органима аутономне покрајине заснивају на сарадњи и обавештавању у оквиру Устава, закона и других општих аката. Поред ових области однос органа државне управе и територијалне аутономије се одржава и на заштиту уставности и законитости. С тим у вези, а са циљем заштите уставности и законитости, Закон је предвидео право органа државне управе да:

- врше надзор над законитошћу општих аката аутономне покрајине донесених у њеном делокругу;
- врше надзор над извршавањем општих аката аутономне покрајине донесеним у њеном делокругу;
- врше надзор над вршењем послова државне управе поверених аутономној покрајини.

Територијална аутономија је правни институт који има своју дугу историју у територијалном уређењу Републике Србије. У току свог правног еволуирања доживела је драстичне промене које су више биле политички експеримент за задовољење политичких и партијски интереса, те уступак сепаратистима, него правни институт који би имао упориште у упоредно-правној пракси и који је као такав изазвао политичке и правне потресе који се и данас не могу решити, а који попут сидра успоравају позитивне друштвене промене у нашој земљи на путу ка пуноправном чланству у Европској унији и унапређењу друштвеног, политичког и економског амбијента.

На путу европских интеграција, двоструко лицемеран став Европске уније по питању Косова и Метохије, са поља права прелази на поље политике, те уместо уређења државне власти Републике Србије на Косову и Метохији у складу са највишим начелима европске организације локалне власти кроз децентрализације органа локалне самоуправе или територијалне аутономије, говори се о свеобухватном, правно обавезујућем¹⁵⁸ споразуму којим се треба регулисати

¹⁵⁸ Није мали број правника који се ишчуђава на термин правно обавезујући споразум, јер не постоје подаци о споразуму који је икада договорен, а да није био обавезујући за стране потписнице. Чему онда споразум, ако он не обавезује обе стране на неко чињење односно трпљење. Овакав термин је део новоуспостављене номенклатуре Европске уније у оквиру преговора Београда и Приштине, који се назива креативном двосмисленошћу, која је параван за политичко поигравање са правним актима односно најдиректније поигравање са хиљадама грађана.

однос Београда и Приштине, што у суштини представља захтев за сопственим одрицањем од дела територије, односно суверенитета, као и кршењем сопственог Устава, уз стално позивање на обавезу Србије да поштује принципе владавине права!?

Проблем са територијалном организацијом наше земље огледа се у политичким, етничким, верским и другим разликама које су подривале уставноправни поредак наше земље деценијама уназад. Однос органа територијалне аутономије и државне управе на простору Косова и Метохије је за албанску мањину било питање сепаратизма, а не питање функционалног и законског уређења односа АП Косово и Метохија и републичких органа.

Интернационализацијом питања Косова и Метохије и доношењем Резолуције СБ УН 12 44 1999. године, уређење односа између, са једне стране, органа АП Косово и Метохија, односно албанске националне мањине, и централних, републичких органа власти напустило је терен унутрашњег правног система и постало питање којим се баве Савет безбедности Уједињених нација, Европска унија и неке државе, чиме се јасно крши суверено право наше земље да самостално уређујемо државни, односно управни апарат.

Од доношења Устава 1990. године, па и важећим Уставом, Република Србија има асиметричан однос према аутономним покрајинама и управном систему, како самих покрајина тако и њиховог односа са републичким органима. Док је положај и однос органа покрајинске аутономије и државне управе, можемо рећи, углавном јасно дефинисан, однос са органима АП Косово и Метохија се у Уставу дефинише као суштинска аутономија. Суштинска аутономије је термин, који своје отелотворење у пракси чека решавање статуса Косова и Метохија у оквиру преговара који се воде у Бриселу, под покровитељством Службе спољних послова Европске уније.

Асиметричност између двеју покрајина приметио је и на три елемента разложио и господин Чиплић у свом прегледном чланку. Тачније, он каже да “Асиметричност, дакле постоји у три елемента: једна покрајинска аутономија помиње се у преамбули и за њу уставотворац, називајући је суштинском, обавезује

законодавца да по посебној процедури донесе закон којим ће њену суштину уредити; АП Војводина је основана уставом и има нарочиту гаранцију не само у погледу својих надлежности, него посебно у делу буџета. Напокон, постоје покрајине које се могу оснивати (али не постоје), односно спајати или укидати, али за то су потребна два услова. Један је закон који ће утврдити процедуру, а други је референдум грађана који ће се изјаснити о границама оваквих аутономних покрајина”.¹⁵⁹

Право на покрајинску аутономију, како територијалну аутономију дефинише наш уставноправни поредак, јесте право које своју снагу црпи из Устава, али која је истим тим Уставом ограничена. Поштовање територијалне аутономије најдиректније је поштовање уставности, законитости, али и територијалне целовитости Републике Србије. Контрола и заштита аутономије у нашем уставноправном поретку је двосмерни процес ка јединственом циљу, заштите уставности и целовитости наше земље.

Као што смо навели у самом раду, успостављена територијална аутономија, кроз аутономне покрајине, не негира него афирмише државу тако што чува њену целину прихватајући специфичност и разноликост аутономних покрајина. Опет држава ту лојалност мора да прихвата тиме што поштује специфичности тог региона. Држава није у опасности због тога што признаје етничке, језичке, културне, економске, историјске и друге различитости, већ је проблем ако их пренебрегава и бирократски покушава да унификује и централизује управни апарат. Успостављањем аутономије и уважавајући посебности унитарна држава, потенцијално и теоријски доприноси демократизовању свог уређења, а индиректно чува и своју територијалну целовитост. Нажалост, наше искуство са АП Косово и Метохија и албанском националном мањином показала је да дубоке етничке поделе помешане са страним утицајем није могуће превазићи кроз територијалну аутономију.

Са овом временском дистанцом јасно се закључује да је и поред несвакидашњих решења којима је Република Србија желела да приволи албанску

¹⁵⁹ Чиплић, С., Аутономна покрајина Војводина између Устава и одлуке Уставног суда Републике Србије, Гласник адвокатске коморе Војводине, 2014, стр. 427–441.

националну мањину да буду учесници процеса доношења одлука на покрајинском нивоу и пуноправни грађани Републике Србије, (који би поред права подразумевао и обавезе) њихов једини циљ био сецесија територије, што су показали догађаји у блиској прошлости. Несумњива је чињеница да је, поред непостојања воље код албанске националне мањине да проблеме односа органа територијалне аутономије и државне управе, односно права ове националне мањене, решавају у оквиру правног система наше земље, допринела и неспремност органа наше државе да овом питању поступи на озбиљнији и одговорнији начин уз одговарајућу политичку зрелост.

Не треба занемарити чињеницу да је и однос органа АП Војводине и државне управе, такође неретко био компликован због различитих политичких утицаја и трговине појединих политичких лидера и партија. Податак да је највиши правни акт, Статут АП Војводине, такође због политизације често био оспораван, па чак и одлуком Уставног суда Србије већина одредби Статута из 2009. године проглашено је неуставним (због жеље да се покрајини мимо Устава доделе права и надлежности која јој нису дата), што показује да територијална аутономија у нашем правном, политичком и друштвеном контексту представља стални извор нестабилности.

Ако би укратко требало дефинисати однос органа територијалне аутономије и државне управе у Републици Србији, несумњиво је да би се морало нагласити да је територијална аутономија у нашој земљи дефинисана кроз постојање две аутономне покрајине, према којима је однос органа државне управе асиметричног карактера, а услед политичких, правних и друштвених околности које су присутне од самог успостављања аутономних покрајина. Економски положај грађана није нити разлог нити узрок сукоба на релацији територијална аутономије – државна управа. Пример Каталоније, као најразвијенијег дела Шпаније који тежи отцепљењу, то потврђује.

Правни положај односа органа АП Војводине и Републике Србије одређен је Уставом, Законом о државној управи и Законом о утврђивању надлежности АП Војводине, Статутом АП Војводине, али и осталим прописима. Органи покрајинске аутономије свој рад координирају са органима државне управе и

њихов заједнички циљ остварује се искључиво кроз сагласје циљева, активности и задатака. Чињеница јесте да примена правних аката у пракси и даље у неким случајевима није до краја разјаснила међусобне односе органа територијалне аутономије и државне управе, као и да се органи државне управе постављају као контролор поступања органа покрајинске управе, посебно у смислу доношења аката који имају национални карактер (стратегије, програми, национални планови итд.).

И поред свих ових аката, питањем уређења односа органа државне управе и покрајине више се баве политичари него правници, а то само још више усложњава ситуацију и отежава нормалан рад и функционисање и покрајинских, али и републичких институција.

Овде не треба заборавити чињеницу да је издвајање буџетских средстава у складу са Уставом Србије и даље камен спотицања између републичких и покрајинских институција. Подела надлежности мора да прати и политичку и економску поделу моћи, чиме би принцип поделе власти био у потпуности применљив. У случају да имамо правну поделу власти без децентрализације политичке власти, у пракси ћемо имати политичко јединство власти. Без економске децентрализације доводе се у питање и правна и политичка подела власти, јер је економска моћ у XXI веку у рукама органа државне управе чак и моћнија од политичке власти. Њом се најдиректније ограничавају политичка и правна моћ органа територијалне аутономије. Иако је Устав донет 2006. године, Скупштина Србије још није усвојила Закон о финансирању покрајине Војводина који би дао одговоре на питања које врсте изворних прихода може убирати покрајине, која је њихова висина, као и колики је допринос покрајине буџету Републике.

Са друге стране, када говоримо о самој територијалној аутономији, а у светлу односа аутономних покрајина и централних, републичких власти наше земље, лични је став аутора овог рада да је територијална аутономија имала своје место у правном поретку наше земље у прошлости и да је као таква преживела сијасет уставних промена, али истовремено, са једне стране, није доказала своју оправданост у правном и реалном животу на простору Републике Србије у XXI

веку, а са друге стране показала је све мане органа државне управе, те би се могло рећи да је територијална аутономија извор политичке нестабилности, али и финансијског оптерећења буџета Републике Србије, посебно када се узме у обзир број чиновника и административног особља. Чак и уколико бисмо се сложили са потребом за њеним постојањем у прошлости, они су у XXI веку превазиђени услед демократских промена и унапређења владавине права и поштовања људских и мањинских права грађана и националних мањина.

Разлози који би оправдали постојање АП Војводине у виду мултикултурализма, мултинационализма и историјских околности више не стоје, јер су и остали делови Србије, такође мултинационални, мултикултурални и са специфичном историјом, те нормално функционишу у оквиру јединица локалних самоуправа, које су непосреднији облик власти и које такође имају правне капацитете да заштите и унапређују права националних мањина. Постојањем територијалне аутономије за грађане на северу Републике Србије поставља се питање да ли националне мањине у АП Војводини имају већа права на аутономију и територијалну организацију него националне мањине које живе у остатку Републике Србије, као и да ли је степен угрожености њихових права такав да захтева посебну заштиту, односно да органи државне управе нису у стању да самостално пруже услуге грађанима у АП Војводина као што је пружају свим осталим грађанима који живе ван АП Војводине.

Иако Устав предвиђа могућност формирања нових покрајина, сматрам да будућност територијалног уређења државне управе Републике Србије треба тражити кроз укидање територијалне аутономије и фокусирање на стварно, правно, политичко и финансијско јачање децентрализованих јединица локалне самоуправе које би могле непосредније да се баве решавањем проблема грађана.

Списак коришћене литературе

1. A. Lecours, Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Volume 22, Issue 3, November 2001, Montreal.
2. А. И. Денисов, Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949.
3. B. Neville, L., Bell, S., John with the assistance of Michel Galabert, Jean, *French administrative law*, Oxford Clarendon Press: Oxford University Press, New York, 1998
4. D. Rosenbloom, *Public administration and law*, New York-Basel, 1982.
5. Д. Милков, Управно право I, Нови Сад, 1997.
6. Д. Милков, Управно право, књига 1, Нови Сад, 2001.
7. З. Лакић, Положај Косова и Метохије у саставу Југославије, Косово и Метохија, прошлост, садашњост и будућност, Зборник радова, Београд, 2007.
8. И. Крбек, Право јавне управе ФНРЈ, I, Загреб, 1960.
9. И. Симић, Територијална аутономија у Републици Србији – од интеграције до дезинтеграције, Наука без граница II, Међународни тематски зборник, Универзитет у Приштини, Филозофски факултет, Косовска Митровица, 2019.
10. L. Moreno, *Decentralization in Spain*, Edited by M. W. Danson, *Regional Studies*; Vol 36.4, 2002.
11. М. Илић, Управно право, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.
12. Јовановић – Томић, М., Уставни положај Аутономне покрајине Војводине, Гласник адвокатске коморе Војводине, бр. 9–10/2014, Нови Сад.
13. Нека начелна питања за преднацрт новог устава, ФНРЈ, новембар 1961, АЈ, 507, III/87.
14. П. Димитријевић, Организација и методи рада јавне управе, Београд, 1959.

15. П. Димитријевић, Организација државне управе у Републици Србији, Зборник радова бр. 62, Правни факултет у Нишу, 2012.
16. П. Димитријевић, Ј. Вучковић, Ј., Владавина права и агенцијски модел управе, Зборник радова, бр. 68, Правни факултет у Нишу, 2014
17. П. Димитријевић, Управно право: Општи део, Свен, Ниш, 2013.
18. П. Димитријевић, Управно право: Општи део, Свен, Ниш, 2013.
19. Р. Марковић, Деволуција у Уједињеном краљевству, Анали Правног факултета у Београду, Вол. 2014–2, Београд, 2014.
20. Р. Марковић, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, Анали Правног факултета у Београду 5–6/1985.
21. Р. Лукић, Теорија државе и права, Београд, 1973.
22. Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, 1999.
23. R. Seager, “The Corinthian War” in *The Cambridge Ancient History* (Cambr. Univ. Press, 1994), vol. 6.
24. S. A. Mescheriakoff, “The Vagaries of Administrative Legitimacy”, *International Review of Administrative Science*, vol. 56, no. 2, 1990.
25. С. Орловић, Највиши правни акти у аутономији Војводине, Зборник радова Правног факултета, вол. 48, бр.2, Нови Сад.
26. С. Јовановић, Основи правне теорије о држави, Београд, 1914.
27. Стенографске белешке са проширене седнице Извршног комитета ЦК СКЈ, 22. новембар 1961, АЈ, 507, III/87.
28. С. Лилић, Легитимитет управног деловања и право Европске уније, Зборник правног факултета XXVIII – XXIX, Београд, 1999.
29. Чиплић, С., Аутономна покрајина Војводина између Устава и одлуке Уставног суда Републике Србије, Гласник адвокатске коморе Војводине, 2014.

Правни акти:

1. Амандмани на Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ“, бр. 55/1968.
2. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, No. 298 on 27 December 1947.

3. Закон о Влади, "Сл. гласник РС", бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. Закон.
4. Закон о државној управи, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. Закон.
5. Закон о енергетици, "Сл. гласник РС", бр. 145/2014 и 95/2018 – др. Закон.
6. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. Закон.
7. Закон о заштити животне средине, "Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС.
8. Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005 и 54/2007.
9. Закон о здравственој заштити, "Сл. гласник РС", бр. 25/2019.
10. Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.
11. Закон о локалној самоуправи, „Сл. Гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.
12. Закон о министарствима, „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017.
13. Закон о младима, "Службеном гласнику РС", бр. 50/2011.
14. Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 и 37/2019 – др. закон).
15. Закон о социјалној заштити, "Службени гласник РС", бр. 24/2011.
16. Закон о територијалној организацији Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018.
17. Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, "Службени лист РС", бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука Уставног суда.
18. Записник са седнице Извршног комитета ЦК СКС, 12. септембар 1959, АС, Ћ-2, К-2; Записник са седнице Извршног комитета ЦК СКС, 28. септембар 1959, АС, Ћ-2, К-2.

19. Записник са седнице Извршног комитета ЦК СКС, 20. и 24. октобар 1961, АС, Ђ-2, К-2.
20. Одлука о обављању послова ван седишта покрајинских органа управе, „Службени лист АПВ”, број 5/03.
21. Одлука Уставног суда Србије, 353/2009.
22. Одлука Уставног суда Србије, 360/2009.
23. Покрајинска скупштинска одлука о изменама и допунама покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи, “Службени лист АПВ”, број 37/16.
24. Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи “Службени лист АПВ”, број 20/14.
25. Покрајинска скупштинска одлука о Скупштини АП Војводине, "Сл. Лист АП Војводине“, бр. 28/2014.
26. Статут АП Војводине, “Сл. лист АП Војводине”, бр. 7/63, 13/65, 7/67, 13/67.
27. Статут АП Војводине, "Сл. лист АП Војводине", бр. 20/2014.
28. Уредба о управним окрузима, „Сл. Гласник РС“, бр. 15/2006.
29. Устав Народне Социјалистичке Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 1/1990.
30. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.
31. Устав Социјалистичке Републике Србије, „Службени гласник СР Србије”, бр.14/63.
32. Устав Социјалистичке Републике Србије, „Службени гласник СР Србије“, бр. 8, 25. фебруар 1974.
33. Устав ФНРЈ 1946. „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, година II, број 10, Београд, петак, 1. фебруар 1946.
34. Устав СФРЈ, „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, година XIX, број 14, Београд, среда, 10. април 1963.

Документа преузета за интернета:

1. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>

2. Саопштење за јавност Уставног суда Србије,
<http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-101922/saopstenje-za-javnost>
3. <https://www.statista.com/statistics/755833/catalan-self-determination-referendum-results/>
4. http://www.rtv.rs/sk/vojvodina/odluka-ustavnog-suda-o-vojvodini-podelila-i-strucnu-javnost_330670.html

Curriculum vitae

Лични подаци

Име: Игор
Презиме: Симић
Датум рођења: 25. 5. 1986.
Адреса: Краља Петра I, бр. 2/7, Косовска Митровица
Мобилни телефон: +381654119873
E-mail: igorsimickm@gmail.com

Радно искуство:

- председник Надзорног одбора Јавног предузећа за развој и унапређивање информисања путем електронских медија на српском језику у Аутономној покрајини Косово и Метохија “Мрежа–Мост” Београд, 2015. године
- Асистент на предмету Привредно право, Економски факултет, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2018.
- Извршни директор НВО ОЕК Синергија, 2012–2015.
- сарадник у Министарству за Косово и Метохију, 2008. године.

Едукација (Формална)

- У току: докторске студије права на Правном факултету у Косовској Митровици, Област: Јавна управа, просечна оцена положених испита на докторским студијама – 10.00
- Мастер правник, Правни факултет у Косовској Митровици, 2012, тема: Васпитни налози, област, Кривично право, Малолетничко кривично право
- Дипломирани официр полиције, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
- Правник, Виша школа унутрашњих послова, 2007.
- Фармацеутски техничар, Средња медицинска школа, одсек фармација, 2004.

Едукација (Неформална)

- Писање предлога пројеката за ЕУ фондове 2012 и 2013. (CARE International)
- Евалуација предлога пројеката за ЕУ фондове, 2013. (CARE International)
- Родна равноправност и спречавање насиља међу младима 2011. (CARE International)

Стручни и научни радови, објављена дела:

- Територијална аутономија у Републици Србији – од интеграције до дезинтеграције, Међународни тематски зборник – Наука без граница II, Универзитет у Приштини, Филозофски факултет, Косовска Митровица, 2019.
- Заједница српских општина као средњи ниво управне власти на Косову и Метохији у складу са Бриселским споразумом, Мегатренд ревија, бр. 3/2017, Београд, 2017.
- Надлежности и организација рада општина са српском већином на Косову и Метохији у складу са Бриселским споразумом, Нова научна едукативна мисао, Зборник радова, 5/2016, Београд, 2016.

- Правни положај општине Северна Митровица, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 2–3, Нови Сад, 2016.
- Процес израде буџета општине Северна Митровица у складу са “Бриселским споразумом”, Нова научна едукативна мисао, Зборник радова, 4/2015, Београд, 2015.
- Душанић, С., Симић, И. (2013). Заступљеност и одреднице пијења алкохола младића у северној Косовској Митровици, Млади и друштвене промене – између националног идентитета и евроинтеграција. Косовска Митровица: Филозофски факултет, 2013.
- Истраживање “Економски положај младих у општинама Северна Митровица и Звечан”, ОЕК Синергија, Косовска Митровица, 2017.
- Приручник “Друштвено одговорно деловање младих”, ОЕК Синергија, Косовска Митровица, 2017.
- Истраживање “Млади се питају!”, ОЕК Синергија, Косовска Митровица, 2016.
- Истраживање/Рад објављен на научном скупу са међународном учешћем, “Заступљеност и одреднице пијења алкохола у северној Косовској Митровици”, Филозофски факултет и ОЕК Синергија, Косовска Митровица, 2013.
- Приручник за превенцију насиља међу младима, ОЕК Синергија, Косовска Митровица, 2016.

Други језик:

- Енглески, писани и говор, напредни ниво

Техничке вештине и компетенције

- Одлично познавање Microsoft Office applications, Internet web site management, e-mail, Data-base,
- Возачка дозвола „Б“ категорије

Изјава о ауторству

Потписани-а
број индекса 172013

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ОДНОС ОРГАНА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ
И ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Игор Симић
Број индекса 1/2013
Студијски програм УПРАВНО ПРАВО
Наслов рада Однос органа територијалне аутономије и државне управе у Р.Србији
Ментор Проф. др Душан Митровић

Потписани/а Игор Симић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици.

У Косовској Митровици, _____

Потпис докторанда



Овлашћујем Универзитетску библиотеку да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици и Национални репозиторијум докторских дисертација унесе моју докторску дисертацију/ писани део докторског уметничког пројекта под насловом:

Однос органа територијалне аутономне
и државне управе у Републици Србији

која је моје ауторско дело.

Дисертацију/ писани део уметничког пројекта са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију/ писани део уметничког пројекта похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици и Национални репозиторијум докторских дисертација могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Косовској Митровици, _____

Потпис докторанда

1. Ауторство – Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.