

Слободан П. Орловић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-9172-1254

ЕЛЕМЕНТИ ПОКРАЈИНСКЕ АУТОНОМИЈЕ: ПРАВО НА УРЕЂИВАЊЕ ОРГАНА, ФИНАНСИЈЕ, АКТЕ И ЗАШТИТУ*

Сажетак: у раду се критички анализирају неки од елемената аутономије покрајина које садржи Устав Србије. Градећи аутономију, неки од њих семената аутономије су израз чисте самосталности аутономне покрајине (изворни послови), док други семенати представљају права која појављује и уређује држава законом те их не можемо назвати изворним. Право на самостално уређивање органа власни и право на заштити покрајине, као елементи аутономије, садају у прву групу, док покрајинске финансије и акти (пројиси) морају бити уређени у складу са законом.

Кључне речи: органи власни аутономије, покрајинске финансије, покрајински акти, заштити аутономне покрајине, АП Војводина.

1. УВОД

Устав Србије уређује средњи ниво територијалне организације, односно вертикалне поделе власти тако што оснива две територијалне аутономије – аутономне покрајине (АП) Војводину и Косово и Метохију те прописује неке од најважнијих елемената аутономије. Положај покрајина уређен је двојачко: заједнички са другом децентрализованом институцијом, јединицом локалне самоуправе и, поред тога, посебним уставним одредбама које се тичу само покрајина. С почетка треба напоменути да ће постојећи уставно-правни положај АП Косова и Метохије бити надограђен а аутономна права

* Рад је резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ Правног факултета у Новом Саду.

проширена доношењем посебног закона о „суштинској аутономији“ (рок је истекао још крајем 2008. године).¹ С друге стране, када је у питању уставноправни положај аутономије Војводине, постоје и ставови да се то питање „стално уједно и отвара и затвара“, а да постојећа уставна решења „не омогућују да се положај Војводине уистину унапреди“.²

Теорија говори да други ниво власти или средњи степен децентрализације, каква је политичко-територијална аутономија, мора да ужива неки обим самосталности, не мењајући државно уређење.³ По другим ауторима, самосталност на средњем нивоу власти може бити толика да мења државно уређење стварајући „регионалну државу“.⁴ Ако пак аутономна јединица власти не би имала политичку самосталност та територија се не би ни могла сматрати политичком аутономијом већ неком другом – културном или персоналном аутономијом као примарним облицима „нетериторијалне аутономије“,⁵ институционалном, функционалном или регионалном економском аутономијом. Дакле, територијална аутономија је потпунији и шири облик аутономије који у себи садржи елементе територије и одређеног статуса самосталности у односу на централну власт.⁶

Први елемент аутономије који је обрађен у овом раду је право на самостално уређивање органа власти. Ми га посматрамо као изворно право које аутономна покрајина црпи директно из Устава, без додатних законских ре-

¹ Уместо закона о суштинској аутономији траје „политика препуштања Косова и Метохије“. Вид. Момчило Суботић, „Од Резолуције 1244 до Бриселског споразума – политика препуштања КиМ“, *Политичка ревија* 3/2019, 129–46. Поред разних већ виђених и увелико апстрактно прилагођаваних модела аутономије који би били примењиви у Србији за косовско-метохијску „суштинску аутономију“ – Аландска острва у Финској, Трентино – Јужни Тирол у Италији и др – интересантан је и новији предлог који за основу аутономног модела узима статус Комонвелта Порторико у САД. Вид. Јован Р. Шарац, Ана И. Опачић, „Комонвелт Порторико као основа предлога решења косовског конфликта“, *Баштина* 58/2022, 130–5.

² Dragan Đukanović, „Vojvodina u post-jugoslavenskome kontekstu: nastavak suspendiranja autonomije“, *Politička misao* 1/2016, 64.

³ Реч је о већем степену политичке самосталности од локалне самоуправе, али не толиком да би се изменио квалитет државног уређења у смислу промене унитарне државе у федералну, другим речима не конституишу се посебна подручја у федералне јединице. Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2015, 437. Политичка аутономија је „облик политичко-територијалне децентрализације који има већи степен самосталности у односу на централну државну власт од локалне самоуправе, а мањи од федералне јединице у федералној држави“. Ратко Марковић, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, *Анали Правног факултета у Београду* 5–6/1985, 648. Опширније о појму политичко-територијалне аутономије, *ibid.*, 643–9.

⁴ Тзв. регионална држава је трећи облик државног уређења, „нешто између“ унитарно уређене државе и федерације. Прва је образована у Италији (1948), затим три деценије касније у Шпанији (1978). Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, Београд 1996, 15 и даље.

⁵ Владимир Ђурић, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 65/2013, 38.

⁶ Miodrag Savović, *Iskušenja autonomija: od Azije do Španije*, Beograd 2008, 21.

гула и ограничења. Насупрот овоме, други елемент покрајинске аутономије који наводимо, финансије односно буџет гарантовани су Уставом али као процентуални (аликвотни) део који у потпуности зависи од државног буџета, прецизније од годишњег закона о буџету. Треће, право на доношење покрајинских аката је негде на средини пута између прва два елемента – свој највиши пропис, статут, покрајина не доноси самостално већ уз сагласност државе, док остале одлуке (опште акте) усвајају покрајински органи без посебног одобрења или сагласности државе. Сви ти акти подлежу оцени уставности и законитости, а статут додатно и претходној сагласности (провери, одобрењу) Народне скупштине. Овде тематизован последњи елемент аутономије право аутономије на заштиту, представља чисто уставно (изворно) право које није подложно законском ограничењу.

2. ПРАВО НА САМОСТАЛНО УРЕЂИВАЊЕ ОРГАНА ВЛАСТИ

Наш устав садржи члан (179) који изричито наводи основ политичке самосталности аутономије, а који се манифестује у покрајинском праву да уреди органе власти и јавне службе.⁷ Уставом је обезбеђена широка самосталност аутономне покрајине да сопственим актима, у складу са Уставом, уреди сопствену организацију.⁸ То право обухвата регулисање организације и надлежности покрајинских органа власти и јавних служби. Аутономна покрајина овде ужива пуну самосталност јер се уређење органа и служби врши у складу са Уставом и сопственим статутом, без позивања на закон. Ипак, чињеница да се статутом регулишу покрајински органи, а да држава даје претходну сагласност на тај највиши покрајински пропис, указује на то да покрајина ипак нема пуну слободу, односно самосталност да уреди своје органе. Јер ако би то учинила а потом не добије сагласност државе – претходну сагласност Народне скупштине на покрајински статут, право на самостално уређивање органа остало би неостварено, празна уставна норма.

С обзиром на то да је Устав сасвим штур у погледу уређења покрајинских органа, а посебно служби, закључујемо да је аутономији остављено веома широко право да положај органа и служби у потпуности уреди својим статутом, у складу са Уставом. Као ограничења или смернице, највиши акт садржи тек понеку одредбу о скупштини аутономне покрајине (члан 180),

⁷ „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине (...) самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби“ (члан 179 Устава).

⁸ Тамаш Корхеџ, Катинка Беретка, „Уставносудско и законско уобличавање нормативне надлежности Аутономне покрајине Војводине“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2018, 95.

јавним службама и „службама које (покрајина) оснива“ (чл. 137 ст. 4 и 183 ст. 1), док покрајинску владу помиње само узгред („извршно веће аутономне покрајине“, члан 126 ст. 1).

АП Војводина је остварила право на самоорганизовање и Статутом (2014) уредила покрајинске органе власти – положај и надлежност Скупштине АП Војводине, Покрајинске владе, Покрајинске управе и Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана. Држава учествује у поступку доношења и промене статута тако што Скупштина АП Војводине утврђује предлог Статута двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика и доставља га Народној скупштини ради давања сагласности, а потом се истом већином доноси акт о усвајању Статута (члан 63 Статута АП Војводине). Друга покрајина, Косово и Метохија није остварила право на самоорганизовање због тренутне реалности која искључује примену српског устава.

2.1. Скупштина аутономне покрајине

У аутономној покрајини је унеколико измењен систем парламентарне поделе власти који постоји на републичком нивоу. Систем државне поделе власти састављен од три одвојене гране власти – законодавне, извршне и судске, заснован је на „међусобном проверавању и равнотежи“. Аутономна покрајина пак не може да има законодавни орган, нити суд. Гледано апстрактније са позиције заокруженог политичког система, у аутономној покрајини имамо политички систем који је сличан републичком, уз наведена ограничења, а који је теоријски најближи парламентарном систему са примесама скупштинског. Управо је елемент скупштинског система уставна одредба по којој је скупштина највиши орган аутономне покрајине (члан 180 ст. 1). Скупштина је тако, као представнички дом, изнад равни осталих покрајинских органа власти, што за парламентарни систем не важи. Ово се може правдати и тиме да је скупштина непосредно изабрано представничко тело грађана у покрајини, они са њом остварују директну везу на изборима, док су остали органи власти бирани посредно (гледано из угла грађана), од стране скупштине – покрајинска влада и омбудсман или од стране покрајинске владе – покрајинска управа (све ово засад не важи за АП Косово и Метохију). Дакле, у аутономној покрајини ипак не постоји скупштински систем власти који је, по теорији, изграђен на начелу јединства власти у коме скупштина оперативно управља политичком јединицом попут извршног тела.⁹ Ноторно је да скупштина ни по стручности свог састава, ни по

⁹ Супротно, одредба да је скупштина највиши орган аутономне покрајине казује да јој сви други органи аутономије морају бити подређени те да је установљен скупштински систем заснован на јединству власти а не њеном дељењу. Дарко Симић, „О (не)уставности

захтеву ефикасности који је у супротности са дугим процедурама и уопште начином скупштинског одлучивања, не може да обавља извршну функцију.

Уставна одредба о скупштини као највишем покрајинском органу разрађена је Статутом АП Војводине и Покрајинском скупштинском одлуком о Скупштини АП Војводине. Најважније, Скупштина бира и смењује Покрајинску владу, док обрнуто, нема таквог права према Скупштини – Скупштина АП Војводине се може самораспустити сопственом одлуком. Да је Скупштина највиши покрајински орган потврђује се и одредбом Статута АП Војводине о Покрајинској влади (члан 44) која не само да је одговорна Скупштини за свој рад, већ Скупштина њен рад и усмерава.¹⁰

Устав је називом чланова представничког тела аутономије направио разлику у односу на државу: док су чланови Народне скупштине народни посланици, скупштину аутономне покрајине чине посланици, без придева

Предлога статута АП Војводине, *Предлозі Сїаїшїїїа АП Воїводїне – научна расїрава* (редактор Ратко Марковић), Београд 2009, 115.

¹⁰ Пракса Уставног суда, УО-360/2009 од 5.12.2013. године – највиши положај покрајинске скупштине – скупштински систем. Из образложења: „(...) уставотворац није само обавезао аутономну покрајину да у статуту, као свом највишем правном акту, формално предвиди да је скупштина највиши орган, већ је уставним утврђењем положаја скупштине аутономне покрајине постављен уставни оквир организације и међусобног односа органа аутономне покрајине, који почива на скупштини као хијерархијски највишем органу ‘покрајинске власти’. То има за последицу да је право аутономне покрајине да самостално уређује надлежност, избор, организацију и рад својих органа остварено ‘у складу са Уставом’ када су надлежности скупштине и њена овлашћења у односу на извршни орган, са једне стране, и положај, надлежности и овлашћења извршног органа према скупштини, са друге стране, уређени на начин да се не доводи у питање уставни положај скупштине аутономне покрајине као највишег органа.

Дакле, закључак је да уставно право аутономне покрајине на самостално уређивање надлежности, избора, организације и рада покрајинских органа и служби, ‘у складу са Уставом и својим статутом’, подразумева да се ова питања уређују, са једне стране, у складу са начелима која представљају општи уставни оквир организације како државне, тако и недржавне власти и, са друге стране, у складу са уставним одређењем да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. При томе, с обзиром на то да је статут највиши правни акт аутономне покрајине, уређивање наведених питања представља оно што неспорно спада у примарну статутарну материју, те се стога подразумева да ће ова питања бити предмет уређења пре свега статута, а само делимично и ближе, у складу са статутом – предмет другог општег акта.

Спровођење уставног налога да је скупштина највиши орган у аутономној покрајини значи да аутономна покрајина, уређујући надлежност скупштине, положај и надлежност извршног органа, као и међусобни однос скупштине и извршног органа, мора да се темељи на принципима који суштински, а не само формално, скупштини обезбеђују положај највишег органа. Реч је о принципима које заговорници теорије о јединству власти сматрају одликом тзв. скупштинског система уређења власти, а противници ове теорије – специфичностима и одступањима од класичног парламентарног система. То конкретно значи да између скупштине и извршног органа постоји хијерархијски однос – у корист скупштине, из чега даље следи да и вршење извршне функције ‘извире’ из скупштине и њој је подређено“ (121-2).

„народни“. Ова термилошка разлика је по критеријуму потребе разликовања корисна а и суштински тачна јер народни посланици представљају цео народ. Посланици се бирају на четири године,¹¹ непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине (члан 180 ст. 3 Устава, Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину АП Војводине, 2023). Редовни покрајински избори се организују сваке четврте године, а ванредни уколико се самораспусти Скупштина АП Војводине. Уставна одредба „у складу са одлуком“ заправо значи да су питања покрајинских избора потпуно уређена овим покрајинским актом јер Устав садржи само норме о дужини мандата, непосредности избора и тајности гласања. Без обзира на правну могућност увођења другачијег изборног система у односу на државни, у АП Војводини су бирање посланика и додела мандата начелно пресликани са Републике – одвијају се у једној изборној јединици по правилима пропорционалног система. Статутом АП Војводине је одређено да покрајинске изборе расписује председник војвођанске скупштине. Посланички мандат је по дужини изједначен са мандатом народног посланика, а претпоставка одржања пуне дужине мандата је да представничко тело не буде превремено самораспуштено. Иако им је мандат исте дужине, посланици немају једнак статус, нити уживају иста права као народни посланици. Тако, покрајински посланици немају имунитет од кривичног гоњења.

Покрајински избори су непосредни што значи да грађани гласају директно за посланике, а не евентуално за делегате-изборнике. Овај демократски изборни стандард непосредности ипак је, у одређеној мери, нарушен гласањем за бројчано велику изборну листу од 120 кандидата унутар једине изборне јединице. Отуда се бирач превасходно опредељује за изборну листу, односно њеног носиоца, а не за појединог посланичког кандидата који заправо и јесте на листи захваљући вољи вођства политичке странке и њеном предлогу. У пракси, кандидат постаје послаником иако може бити потпуно анониман, непознат бирачима. Оваквим изборним системом слаби се непосредност јер нема гласања „на име“ (одлика већинског система). Кључни аргумент за „посредност“ оваквих избора је чињеница да је питање да ли ће кандидат уопште бити на листи и на којем месту, заправо питање „предизбора“ од стране вођства политичке странке, а не зависи од воље самих бирача. Глас се тајно што је предуслов слободно датог гласа. Орган који спроводи изборе има одговорност да обезбеди услове за тајност гласања (застори, преграде) тако да нико не може да има увид у то за кога је бирач гласао.

¹¹ „Устав је, такође, сасвим непотребно предвидео и да се посланици скупштине аутономне покрајине бирају на период од четири године на непосредним изборима тајним гласањем (члан 187, став 3) што је још само додатно окрњило право на самоорганизовање аутономних покрајина“. Д. Симовић (2009), 115.

Устав штити право националних мањина на представљање, подстиче њихово ангажовање у јавним пословима у политичким представничким телима: у аутономним покрајинама омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом (члан 180 ст. 4). Међутим, иако се ова одредба позива на закон, сматрамо да овде закону није место јер одредба претходног става овог члана о избору посланика „у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине“ (члан 180 ст. 3), практично искључује закон као акт уређивања било ког питања из материје покрајинских избора.

Сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама односи се на укупну бројност становништва аутономних покрајина. То би значило да национални састав скупштине буде процентуално одговарајући бројности националних мањина у покрајини, свакако не нужно сасвим математички тачан јер то није ни могуће постићи. Сам уставни стандард сразмерне заступљености националних мањина у покрајинској скупштини олакшава важећи пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом. Њиме се, за разлику од већинског система, а поготово ако су припадници националне мањине пребивалиштем раштркани унутар изборне јединице (покрајине), постиже и тачнија и поштенија сразмера броја гласова и мандата. Битно је и то да пропорционални изборни систем подразумева законски изборни праг (цензус, 3% од укупно палих гласова у изборној јединици) као елиминациони критеријум изборних листа у расподели мандата, а који се не примењује на листе националних мањина (члан 140 Покрајинске скупштинске одлуке о избору посланика у Скупштину АП Војводине). Штавише, резултат изборних листа странака, коалиција и удружења националних мањина које су добиле мање од 3% гласова од броја бирача који су гласали, увећава се за 35% и тако увећан конкурише у расподели посланичких мандата (по базно Д’Онтов-ом методу).

3. ФИНАНСИЈСКА АУТОНОМИЈА ПОКРАЈИНА

Питање финансијске самосталности аутономија једно је од најважнијих и највидљивих грађанима, а често и кључно по задовољност аутономним статусом. Финансијска самосталност је неретко главно настојање политичара који се боре за више аутономије, могла би се назвати и „предусловом реалне аутономије“.¹² Иза политичког захтева за широм аутономијом суштински могу егзистирати финансијски мотиви, у форми паролe о више

¹² Игор С. Симић, *Однос органа територијалне аутономије и државне управе у Републици Србији*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2019, 8.

новца којим би се самостално располагало. Шире гледано, финансијске теме отварају економски богатији региони и територије, некада и као претечу крајњег циља – политичке независности. Ниво финансијске самосталности често зависи од тренутног односа моћи политичких снага државе и аутономије па је за аутономну заједницу најбоље када је њено финансирање гарантовано уставом, а не законом који држава много лакше и чешће мења.

Темељ финансијске аутономије наших аутономних покрајина су изворни приходи који се гарантују Уставом – „аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности“ (члан 184 ст. 1). Устав је те изворне приходе усмерио тако што је одредио на шта треба да се потроше, а у каснијој норми навео и њихову висину те прецизирао начин потрошње (за АП Војводину). Тако је омеђен простор управљања средствима која су на располагању аутономији па се може тврдити да изворни приходи нису средства којима аутономна покрајина сасвим слободно располаже. С обзиром на то да су надлежности покрајине одређене Уставом и законом, а не прописом саме аутономије, произлази да покрајина изворним приходима финансира надлежности које није сама утврдила, већ је за њу то учинила држава. Држава прописује и врсте тих прихода, као и њихове релативне износе – „врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују се законом“ (члан 184 ст. 2). Под законом који се овде помиње подразумева се Закон о буџетском систему (2009, члан 24 одређује врсту прихода), као и годишњи закони о буџету којима се одређује висина (и опет врста) прихода. Није донет посебан закон који би уредио изворне приходе аутономне покрајине, закон о финансирању аутономне покрајине.¹³ Закон о буџетском систему одређује врсту јавних прихода и примања која чине буџет АП Војводине (најзначајнији износ је учешће у приходима од пореза на зараде и на добит предузећа), али Закон није утврдио стопе, висину, већ се оне утврђују законом о буџету државе за ту фискалну годину. За поверене послове пак обезбеђују се трансферна средства из државног буџета.¹⁴

С друге стране, аутономне покрајине имају уставну обавезу, која се прецизира законом, да доприносе државном буџету: „законом се одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије“ (члан 184 ст. 3). Овде треба појаснити да се „учешће аутономних покрајина“ може од-

¹³ Да је уставотворац имао у виду посебан закон којим би се уредили изворни приходи и уопште финансирање АП Војводине, потврђује Закон о утврђивању надлежности АП Војводине (2009) где је наведено да се „врсте и висина изворних прихода АП Војводине одређују посебним законом“ (члан 8 ст. 2). За АП Војводину такав закон није донет иако је рок био 31.12.2008. године јер се његово питање сматра *par excellance* политичким, док се за АП Косово и Метохија та тема није ни помињала.

¹⁴ Велики део буџета АП Војводине чине „трансферна средства“ доспела из државног буџета, намењена јединицама локалне самоуправе, за плате запослених у образовним установама, затим за поверене послове и за пројекте које утврди Влада.

носити на јавне приходе (порезе, таксе и накнаде) који се убирају на територији аутономне покрајине. Назнака „закон“ којим је одређено процентуално покрајинско учешће у делу прихода Србије требало би да се односи на сваки појединачни закон који уређује порез или други јавни приход.¹⁵

Аутономне покрајине данас немају финансијску самосталност, нити неку организациону посебност финансијских субјеката, војвођанских банака на пример,¹⁶ већ су покрајине део јединственог тржишта са зајемченим изворним приходима. Устав не само да гарантује изворне приходе аутономним покрајинама, већ АП Војводини одређује и висину прихода у релативном, процентуалном износу: „буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода“ (члан 184 ст. 4). Устави држава које имају јединице територијалне аутономије углавном немају сличну одредбу, овакав „необичан уставни прецедан“;¹⁷ којом се одређује минимална висина буџета аутономије а поготово не само једној од њих.

Ова норма има два дела: у првом се одређује минимална висина буџета Војводине, а у другом намена мањег дела буџетских средстава Покрајине. Доња граница буџета (може бити и већи) АП Војводине обезбеђује се путем одређених ставки наведених у закону о државном буџету (на пример, да буџету АП Војводине припада 18% од пореза на зараде остварене на територији Покрајине) тако да свеукупно покрајински буџет не може бити мањи од 7% у односу на државни. У покрајински буџет улазе, рачунају се, и трансферна средства које преноси Република за поверене послове, за финансирање запослених у образовању на територији АП Војводине и др.

Норма од најмање 7% није прецизирана што изазива дилеме на шта се тачно односи – на пројектовани или остварени буџет, приходну или расходну страну буџета и др. Нејасан је и критеријум по коме је одређено баш 7% и да ли су уопште узимана у обзир економска или друга мерила да би се дошло до овог стандарда. Пошто покрајински износ буџета зависи од републичког буџета, произлази да Скупштина АП Војводине усваја покрајински буџет након што се донесе закон о буџету Републике, како ова уставна нор-

¹⁵ Тим законима – Закон о порезима на имовину, Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезу на доходак грађана и др, није одређена ни процентуална ни номинална висина учешћа аутономне покрајине у приходима државе, нити је уређено коме ти приходи припадају, већ се то одређује законом о буџету, вид. члан 7 Закона о буџету Републике Србије за 2024. годину.

¹⁶ Рецимо „Удружење војвођанских банака“ постојало је читаву деценију и то у централизованом Краљевини Југославији (1924-34). Вид. Ђорђе Милановић, „Мом грађом на роду“ – хроника о дарованом југословенству и збивањима у Војводини 1929-1931, Нови Сад 2002, 302-23

¹⁷ Marijana Pajvančić, *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Novi Sad 2009, 118.

ма не би била прекршена. Практичан проблем је тај што се годинама овај процентуални износ не остварује, већ је буџет Војводине обично номинално мањи од Уставом одређеног.

Уставном одредбом се одређује сврха исподполовичног износа буџета АП Војводине – три седмине ће се користити за покриће капиталних расхода. То су издаци финансирања капиталних, стратешких пројеката – изградња и капитално одржавање грађевинских објеката и инфраструктуре који су од јавног интереса (капитални пројекти укључују и услуге пројектног планирања, куповину и опремање земљишта за изградњу, улагање у опрему, машине, софтвер и др. ради реализације стратешког пројекта). Овим се доприноси развојној страни покрајинског буџета. Али, то не одговара на питање како се дошло баш до аликотног дела од три седмине. Стоји и примедба да се три седмине покрајинског буџета у стварности не инвестира у капиталне расходе, већ је то мањи износ. То се пак правда чињеницом да постоје и директне инвестиције Републике унутар капиталних расхода на територији АП Војводине са којима се, постоје тврдње, чак превазилази Уставом одређени део од три седмине.¹⁸

¹⁸ Пракса Уставног суда, ПУз-418/2014 од 21.3.2019. године – израчунавање висине прихода која припада буџету АП Војводине. Уставни суд је донео одлуку којом одбија предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12) која представља законски модел на основу кога се израчунава висина прихода која припада буџету Аутономне покрајине Војводине из буџета Републике Србије. Уставни суд је констатовао и да је у току поступка извршена измена оспорене одредбе члана 5. став 4. Закона о буџетском систему чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 142/14), тако што се као основица уместо *расхода који се финансирају из њореских њприхода* примењују *њорески њприходи*. По налажењу Уставног суда, наведена законска измена није била од суштинског значаја за одлучивање у овом предмету. Из образложења: оспореном одредбом (члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, „Службени гласник РС“, број 93/12) прописано је да се после речи: „процент буџета“ додају речи: „или расхода буџета“, а речи: „приходе и примања од продаје нефинансијске имовине, ако није друкчије дефинисано законом“ замењују речима: „расходе који се финансирају из пореских прихода“. Из наведеног произлази да се износ покрајинског буџета, односно висина утврђује примењујући као основицу расходе који се финансирају из пореских прихода. „Уставни суд сматра да буџет Републике Србије није категорија која, сама по себи, може да буде основица за одређивање буџета Аутономне Покрајине Војводине“.

„Уставни суд је, крећући се у границама поднетог предлога, оценио да је законска одредба којом се одређује шта је основица за утврђивање висине, односно износа буџета Аутономне Покрајине Војводине, у функцији остваривања уставног налога из члана 184. став 4. Устава. Сврха и циљ оспорене законске норме, по налажењу Уставног суда, је у томе да се у самој примени ове одредбе обезбеди остваривање процентуалног односа између обима два буџета који је успостављен одредбом члана 184. став 4. Устава. Према томе, реч је о законској норми која се, по оцени Уставног суда, не може апстрактно контролисати у уставносудском поступку, у смислу њене уставности или неуставности, већ се може поставити само питање да ли је у примени законског модела за који се законодавац определио

Тему финансирања надлежности покрајинске аутономије налазимо у још неким одредбама Устава: средства за финансирање надлежности ауто-

увек могуће обезбедити остваривање уставне гаранције из одредбе члана 184. став 4. Устава. Стога, Уставни суд сматра да сам законски модел (привремени или трајни) за који се определи законодавац не може да подлеже апстрактној контроли у уставносудском поступку, будући да се не може унапред знати да ли ће се у његовој примени у потпуности обезбедити Уставом гарантовани процентуални однос између обима два буџета који обезбеђује буџет Аутономне Покрајине Војводине у висини од најмање 7% у односу на буџет Републике Србије“.

Издвојено мишљење судије Тамаша Корхеца: „смавам да је одредба члана 5. став 4. Закона о буџетском систему која је оспорена прелогом овлашћеног предлагача била неуставна у време важења, односно да није била у складу са одредбом члана 184. став 4. Устава. Језичко значење уставне одредбе из члана 184. став 4. (која је иначе ретка у упоредном уставном праву) довољно је конкретна, односно пружа веома ограничени простор законодавцу приликом одређивања њеног значења и садржине“ и „(...) „налаже одређени математички однос између цифре-висине буџета Републике Србије и цифре-висине буџета АП Војводине, на начин да утврђује процентуално минималну величину цифре (>7%) буџета АП Војводине у односу на буџет Републике Србије“. „(...) Језички смисао ове одредбе не дозвољава да се законом или другим прописом под појмом буџета (у случају Републике Србије и АП Војводине) подразумевају различите ствари, односно да се у једном случају, у случају буџета Републике Србије под буџетом у смислу члана 184. став 4. Устава подразумева само део расхода буџета (узима се као основица), док у другом случају, у случају буџета АП Војводине, укупан износ расхода (или прихода) буџета“. „Довољно је упоредити две норме, законску која заповеда да *уколико се буџет АП Војводине утврђује као проценај буџета Републике Србије, његова висина ће се утврђивати примењујући као основицу расходе који се финансирају из њореских прихода* и уставну која садржи заповест према којој *буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије*, да постане недвосмислено да је прва законска норма неусклађена са другом, односно уставном нормом јаче правне снаге“.

Став Уставног суда да је „реч (је) о законској норми која се, по оцени Уставног суда, не може апстрактно контролисати у уставносудском поступку, судија Корхец критикује следећом аргументацијом: „Уставност једне одредбе закона не може зависити од начина њене примене. Ако заповест законске одредбе омогућује да њеном применом буде повређена заповест уставне норме (у овом случају гаранције из члана 184. став 4.) онда се ради о неуставности такве норме без обзира да ли је применом ове норме дошло до провере у пракси или није. У конкретном случају, законодавац је омогућио оно што уставном нормом није омогућено, да се приликом испуњености гаранције од 7% у једном случају узима буџет као целина (буџет АП Војводине), у другом део буџета (буџет Републике Србије)“.

Други резон Уставног суда: „(...) буџет Републике Србије није категорија која, сама по себи, може да буде основица за одређивање буџета Аутономне покрајине Војводине (...) да одредба члана 184. став 4. Устава не може да буде непосредно примењена, већ да је за реализацију ове уставне норме неопходно да се законом на један целовит начин уреде приходи који припадају Аутономној покрајини Војводини, као извори за финансирање њених уставних надлежности (...) до доношења закона којим би се ова питања уредила управо у односу на финансирање уставних надлежности Аутономне покрајине Војводине, конципирана законска решења садржана у Закону о буџетском систему која се односе на одређивање обима буџета Аутономне покрајине Војводине. Наиме, законодавац је, не наводећи таксативно изворне приходе Аутономне покрајине Војводине, да би реализовао уставни налог из члана 184. став 4. Устава и успоставио утврђен однос између два буџета у процентуалном

номних покрајина обезбеђују се из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91 ст. 1) што је нека врста конкретизације овог члана (184). У истом делу Устава налазе се и норме о буџетима аутономних покрајина које указују на то да морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају покрајинске надлежности (члан 92 ст. 1).

4. ПРАВНИ АКТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

Упоредноправно, као заједнички именованитељ правног статуса територијалних аутономија могу се означити овлашћења која се не свде само на обављање извршно-управних функција, већ обухватају и правно-нормативно регулисање – аутономије имају релативно широк обим нормативних, законодавних, овлашћења која су оригинерна и аутономна.¹⁹ То за Србију пак само делимично важи. Устав је одредио које опште акте доноси аутономна покрајина – то су подзаконски акти, за разлику од времена пре Устава од 1990. када је покрајина имала законодавну власт па чак и право да донесе устав.²⁰ Насупрот том стању, сада аутономна покрајина има право законо-

износу, конципирао једну генералну одредбу шта чини основицу буџета Аутономне покрајине Војводине“

Судија Корхеџ истиче да из оваквог резона Уставног суда произлази да „буџет Републике Србије није категорија која може да буде основица за одређивање буџета АП Војводине што је сама по себи противречност јер из ове констатације следи закључак да буџет АП Војводине јесте категорија која је довољно одредива а буџет Републике Србије није, но са друге стране Уставни суд износи тезу да је за примену одредбе члана 184. став 4. Устава потребно да се законом на целовит начин уреде приходи који припадају АП Војводини сагласно члану 184, став 2. и 3. Устава“.

„Сматрам да је гаранција у вези висине буџета АП Војводине потпуно независна од тога да ли је законодавац испунио своју другу уставну обавезу из члана 184. односно да ли је законом утврдио изворне приходи АП Војводине из којих се финансирају њене надлежности (...). Чак шта више, то што Народна скупштина није испунила своју уставну обавезу која произилази из ових одредби Устава (што ове законе није донела до краја 2008. године (...)) представља додатан разлог за неуставност законске одредбе а не оправдање за законодавца. Противправност не може оправдати другу противправност, *Iniuria non excusat iniuriam*“.

¹⁹ Aleksandar Đurđev, „Federalizam i federativno uređenje država“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 25/1991, 268-9.

²⁰ То право је ономад хваљено као „један од важних аспеката савремене уставне реформе у целини. Јер је израз тековина свеукупног самоуправног социјалистичког развитка у нашој земљи (СФР Југославији, *нај. С.О.*), један од видова самоуправног сазревања федеративног система политичке организације нашег друштва, и непобитан показатељ одлучујућих промена у економско-социјалној структури, међунационалним односима, степену културног и другог развоја наше Покрајине“.

Bogdan Crevar, „Ustav SAP Vojvodine i neka pitanja njegovog ostvarivanja“, *Autonomija Vojvodine – izabrani spisi* (ur. Nandor Farkaš), Novi Sad 1976, 135. Постоје ставови да Војводина поново треба да има сопствени устав, између осталог и због тога што би „устав Војводине битно утицао на процесе ‘довршавања држав-

давне иницијативе а њен највиши правни акт је статут (члан 185 ст. 1 Устава), подзаконски пропис.²¹ Аутономна покрајина, дакле, „не располаже законодавном влашћу која се у теорији уставног права наводи као једно од основних обележја територијалне аутономије“.²² АП Војводина је важећи статут донела 2014. године, док АП Косово и Метохија још увек нема свој покрајински статут, нити друге опште акте у оквиру правног система Републике Србије. Важећи Статут АП Војводине други је од доношења Устава од 2006, усвојен после одлуке Уставног суда (IУо-360/2009) којом је пресуђено да је већи број одредби претходног статута из 2009. године неуставан.

Поступак доношења статута аутономне покрајине разликује се од усвајања свих осталих домаћих општих аката (процесно акт *sui generis*) јер учествују две скупштине, покрајинска и Народна („Статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине“, члан 185 ст. 2 Устава). Овим Народна скупштина контролише покрајинску скупштину, односно држава покрајину, приликом доношења или мењања статута.²³ Самим Статутом АП Војводине уређен је поступак његовог доношења и промене (чл. 62-63).²⁴ Нема рока за акт претходне сагласности, већ Народна скупштина одлучује када ће, и да ли ће, о томе да расправља. Народна скупштина може простим нечињењем опструисати намеру покрајинске скупштине, што се реално може очекивати ако на покрајинском и републичком нивоу не владају исте политичке странке. Стога је било корисније Уставом одредити рок у коме Народна скупштина мора да одлучи о томе да ли ће дати претходну сагласност на покрајински статут.

Поступак доношења Статута АП Војводине као и сама статутарна материја утицали су на различите ставове о његовој правној природи и снази – да ли је ту реч о обичном подзаконском акту или подзаконском пропису

ности Србије“. Radivoj Stepanov, „Ustavni i politički triptih Vojvodine“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине* 9-10/2014, 589.

²¹ О највишим правним актима АП Војводине вид. Слободан П. Орловић, „Највиши правни акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2014, 257-86.

²² Darko Simović, „Teritorijalna autonomija u svetlosti odluke Ustavnog suda Srbije IUz-353/2009“, *Sveske za javno pravo* 11/2013, 77.

²³ У Италији, коју сврставамо у високо децентрализоване регионалне државе, држава доноси највиши правни акт регија са посебним статусом, али у облику уставног закона који у хијерархији прописа заузима знатно више место од регионалних закона па су самим тим су и гаранције аутономије јаче. Бојан Бојанић, *Регионализација и регионална држава*, Косовска Митровица 2013, 112.

²⁴ Након што Скупштина утврди предлог акта о промени Статута (или сам акт о новом Статуту) двотрећинском већином од укупног броја посланика, доставља га Народној скупштини ради давања сагласности. После добијања сагласности, покрајинска скупштина доноси акт о промени (или усвајању) Статута за шта је поново потребно да се гласа најмање двотрећинском већином од укупног броја посланика.

посебне природе, да ли Статут има законску или чак надзаконску снагу?²⁵ У прилог више правне снаге Статута иде чињеница да у поступку његовог доношења учествује Народна скупштина и то тако што претходну сагласност даје већином гласова свих народних посланика (закони се, по правилу, усвајају већином гласова народних посланика на седници на којој их је изнадполовично присутно). Такође, статутарна материја се односи на „уставна питања“: дефиницију и начела аутономне покрајине, покрајинске надлежности (уређене и Уставом и законом) и организацију покрајинске власти. Међутим, експлицитна уставна одредба да статут мора бити сагласан са законом (члан 195 ст. 2) одлучује у прилог његове подзаконске снаге. Ипак, покрајински статут, по природи, треба разумети као нарочити, посебан а не уобичајен подзаконски акт – неку врсту *sui generis* акта, макар то и немало практични значај – како због поступка у којем се доноси, тако и због материје коју уређује.²⁶

²⁵ „(...) у питањима организације власти статут има примат у односу на законе јер сам Устав тако прописује“. „Према правној снази, статут има конститутивни карактер по питањима организације покрајинске власти и у тим питањима није у вези са законима, с друге стране, статут мора да се креће у законским оквирима када регулише и разрешује питања која су у надлежности Републике и која су регулисана законима“. Тамаш Корхец, „Предлог новог Статута АП Војводине – испуњавање уставног оквира или покушај противустваног и противзаконитог стварања државе у држави“, *Предлој Сїайїуїа АП Војводине – научна расїрава* (редактор Ратко Марковић), Београд 2009, 14-5. По свом начину доношења статут спада у групу тзв. заједничких аката што повећава и појачава и мења његову правну природу. Он јесте конститутиван акт, али је та конститутивност ограничена тиме што се користи „у складу са Уставом“ и није његово ексклузивно својство „већ га у једнакој мери уживају статуту свих правних субјеката у систему који припадају групацији аутономних општинских аката и који су по својој правној природи, и поред конститутивности подзаконски акти“ (статути локалних самоуправа, на пример). Владан Кутлешић, „Предлог Статута АП Војводине и Устав Србије“, *Предлој Сїайїуїа АП Војводине – научна расїрава* (редактор Ратко Марковић), Београд 2009, 91.

²⁶ Пракса Уставног суда, УО-360/2009 од 5.12.2013. године – Статут АП Војводине као подзаконски акт. Из образложења (71-2 и 74): „(...) за Уставни суд је неспорно да је Статут Аутономне покрајине Војводине у односу на значајан број питања која могу бити предмет његовог уређивања, а за чије уређивање је Уставом изричито утврђено да се то чини „на начин предвиђен законом“, „на основу закона“ или „у складу са законом“, као и у односу на она питања за која је одговарајућим законом прописано да их уређује аутономна покрајина – класичан, типичан подзаконски акт у ужем смислу. Међутим, у односу на два питања – утврђивање симбола и начина њиховог коришћења и организација покрајинских органа (право на самоорганизовање), статут аутономне покрајине је општи правни акт који своје извориште има непосредно у Уставу (...)“.

„(...) Уставни суд је стао на становиште да из одредаба важећег Устава Републике Србије произлази да се статут аутономне покрајине, у целини посматрано, не може подвести под теоријску дефиницију подзаконског правног акта у ужем смислу, јер статутарно уређивање одређених питања, и то оних која су од посебног значаја за остваривање аутономије аутономне покрајине, почива непосредно на одредбама самог Устава, док се у преосталом делу одредбама статута, сагласно Уставу, уређују питања у извршавању закона. Стога је,

Генерички назив покрајинског акта је „одлука“: „о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта“ (члан 185 ст. 3 Устава).²⁷ Питања која спадају у покрајинску надлежност уређују се покрајинским одлукама и другим прописима. Имајући у виду да аутономне покрајине немају законодавну власт, најважнији прописи су, поред статута, покрајинске скупштинске одлуке. У АП Војводини покрајинске скупштинске одлуке би се, са задршком, могле посматрати као пандан законима јер примарно уређују положај органа власти и покрајинске симболе и имају најопштије дејство. Поред њих доносе се и други акти: покрајинске уредбе, одлуке, декларације, резолуције, препоруке, пословници, правилници, упутства, наредбе, решења, закључци (члан 19 Статута).

5. ЗАШТИТА ПОКРАЈИНСКЕ АУТОНОМИЈЕ

Политичка напетост често постоји у односу централне владе – државе и регионалне власти – аутономије, а посебно када власт у њима носе различите политичке странке. Аутономна јединица настоји да стекне и одржи што више права и послова, а држава има тежњу да увећа контролу над аутономијом и ограничи јој самосталност. Ту природну супротстављеност у настојањима материјално осликавају право надзора централног органа, с једне стране, и правна заштита политички слабијег у овом односу, аутономије, с друге стране. Посебно обележје јединица територијалне аутономије је постојање прецизних, најчешће законом предвиђених гаранција њиховог аутономног статуса. Упоредноправно, јемац њихове аутономије најчешће је или законодавно тело државе (некада и његов посебан орган) или уставни суд.²⁸

Влади, централном органу, дато је право контроле аката нецентралне власти, аутономне покрајине, путем права надзора њених одлука пре него што ове ступе на снагу (члан 186 Устава). Извршна власт овде покреће по-

према оцени Уставног суда, статут аутономне покрајине, са теоријског становишта посматрано, атипичан подзаконски акт који би се најпре могао дефинисати као општи правни акт подзаконске снаге, а што би одговарало појму који је у теорији права означен као подзаконски акт у ширем смислу“.

„(...) према ставу Уставног суда, Статут Аутономне покрајине Војводине не може имати карактер конститутивног акта, без обзира на Уставом утврђено право аутономне покрајине на самостално уређивање сопствених органа, пошто се и ово право, сагласно одредби члана 183. став 2. Устава, остварује не само у складу са статутом, већ и у складу са Уставом, те чак ни у овом делу статут не садржи тзв. изворне норме, норме којима се изворно уређује одређени однос, што би му, са становишта теорије, омогућило атрибут конститутивног акта.“

²⁷ Редакторска примедба је да се овде (члан 185 ст. 3 Устава) спомињу „општа акта“ а не „акти“ како је граматички исправно наведено у чл. 191 и 194-198 Устава и у самом рубруму (наслову) овог члана „правни акти аутономне покрајине“.

²⁸ Р. Марковић (1985), 647.

ступак за оцену уставности и законитости, а Уставни суд може одложити ступање на снагу оспорене покрајинске одлуке, све до свог коначног пресуђења. Реч је о појачаном надзору јер се контрола рада органа аутономне покрајине пред Уставним судом уобичајено одвија у поступку оцене уставности и законитости, само што онда тај пропис који је предмет оцене већ производи правне последице.²⁹ Унутар ових супротних и супротстављених политичких тежњи државе и аутономије, једини непристрасни заштитник аутономије природно је да буде неполитички орган, попут суда. У нашем случају, орган заштитник покрајинске аутономије је Уставни суд.

Предвиђена су два начина заштите покрајинске аутономије пред Уставним судом. Први вид очувања права покрајинске аутономије тиче се заштите од појединачног акта и радње државног органа власти: „орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа (...) онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине“ (иста заштита постоји и од акта или радње јединице локалне самоуправе, члан 187 ст. 1 Устава).³⁰ Заштита је дата у односу на појединачни акт који је на снази (примера ради, судска пресуда или акт органа управе) или у односу на предузету, свршену или несвршену, радњу државног органа. Радња је фактичко деловање којим се, на пример, уз употребу или претњу физичком силом, онемогућава обављање надлежности аутономне покрајине (на пример, физичка блокада неке покрајинске институције). Појединачни акт или радња треба да су такви да онемогућавају обављање надлежности аутономне покрајине, да покрајину потпуно спречавају у раду а не само да је ограничавају (на пример, обављање инспекцијског надзора од стране републичке инспекције а које је у надлежности покрајинске инспекције, мимо законских услова).

Доносилац таквог појединачног акта или радње је државни орган или орган јединице локалне самоуправе.³¹ Од државних органа то би пре свега

²⁹ „Ово уставно решење је пример широких овлашћења органа централне извршне власти према непосредно бираним највишим органима аутономне покрајине (скупштина аутономне покрајине). Овако широко постављена овлашћена егzekутиве на централном нивоу могу онемогућити остваривање и онако уских Уставом дефинисаних компетенција аутономне покрајине“. М. Рајванчић, 119-20.

³⁰ Интересантна је терминологија да се овим правним средством „пројектује легитимисани правни напад на два нивоа јавне власти: централну државну власт и на јавну власт јединице локалне самоуправе, које се стављају у исту раван у односу према заштити покрајинске аутономије (...).“ Милица Жупљанић, „Право грађанина на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије“, докторска дисертација, Универзитет у Крагујевцу, 2016, 239.

³¹ Што се тиче локалних органа који би имали прилику да појединачним актом или радњом онемогуће вршење надлежности аутономне покрајине, то би могли бити само они који припадају јединицама локалне самоуправе на територији АП Војводине. То је логично јер се на тој територији извршавају покрајинске надлежности.

били органи државне управе али је, мање-више, теоријски могуће да тај државни орган буде и законодавна власт, Народна скупштина, органи извршне власти, Влада или председник Републике, судови па и сам Уставни суд (Устав не садржи другачије решење за случај ако би баш Уставни суд био тај државни орган против чије одлуке је потребна заштита. Закључак је да би о томе опет могао да одлучи само Уставни суд, али би тада практично решавао у сопственој ствари супротно максими *iudex nemo potest esse in propria causa*).

Правно средство којим се штити покрајинска аутономија, „жалба Уставном суду“ није исто што и уставна жалба (из члана 170 Устава), већ посебни правни лек о којем одлучује исти субјекат, али другим поводом. Орган покрајине који може поднети жалбу Уставном суду мора бити одређен покрајинским статутом. АП Војводина је алтернативно одредила два органа: Скупштину АП Војводине и Покрајинска владу (члан 18 ст. 1 Статута) који до сада нису имали прилике да поднесу жалбу Уставном суду. Иако је аутономна покрајина правно лице (члан 176 ст. 2 Устава), она не може да поднесе уставну жалбу јер је институција јавне власти.

Други вид заштите аутономне покрајине одвија се у поступку оцене уставности и законитости, уз одређене посебности (члан 187 ст. 2 Устава). Овај поступак има исти циљ као и претходно поменути – заштиту покрајинске аутономије али не у случају конкретне повреде њене надлежности већ у поступку апстрактне контроле уставности и законитости. Објекат заштите је у овом случају широко одређен – не ради се о онемогућавању обављања неке покрајинске надлежности већ о повреди права на покрајинску аутономију. Иако су по Уставу грађани носиоци права на покрајинску аутономију (чл. 12 и 176 ст. 1), овде се право да покрене поступак пред Уставним судом ради заштите права на аутономију даје покрајинском органу. Произлази да се под правом на покрајинску аутономију подразумева скуп свих права или надлежности које покрајина има унутар позитивног права, а не право грађана. Заштита аутономне покрајине делује према закону и другом општем акту који је донео државни орган³² и према општем акту органа јединице локалне самоуправе. У име државе опште акте доносе њени органи власти и сваки такав законски или подзаконски пропис за који аутономна покрајина сматра да јој повређује право на аутономију (ограничава право, не нужно и суспендује), може бити предмет оцене уставности или законитости. Опште акте јединица локалне самоуправе пак доноси скупштина општине или града, а неком случају и општинско или градско веће.³³

³² Недоследна формулација коју је неопходно редакторски уједначити: као доносилац акта наведена је, уместо „државни органи“ попут претходне одредбе (члан 187 ст. 1), Република Србија.

³³ Опште акте који нарушавају аутономију могу да донесу и недржавни субјекти као што су организације којима су поверена јавна овлашћења (јавне службе: установе, јавна

Одредба члана 187 ст. 2 Устава по којој је за покретање уставносудског поступка против општег акта неопходно да се тим прописом „повређује право на покрајинску аутономију“, сужава дејство друге уставне норме (члан 168 ст. 1) где су органи аутономне покрајине већ наведени као носиоци права на покретање поступка за оцену уставности и законитости, без икаквих ограничења или позивања на друге уставне одредбе (не стоји ни „у складу са Уставом“). Циљно тумачење те две различите норме, чл. 168 ст. 1 и 187 ст. 2, могло би довести до закључка о постојању намере уставотворца да се обема одредбама заправо заштити покрајинска аутономија, само што је то у једној изричито наведено а у другој није. Иако су уставне норме исте правне снаге, сматрамо да овде детаљнија норма (члана 187 ст. 2) практично супституише општију (из члана 168 ст. 1) и тако своди право аутономне покрајине да покреће поступак оцене уставности и законитости само из разлога повреде права на аутономију. Другачије полазиште право покретања поступка пред Уставним судом без ограничења, са истим исходиштем – покренути поступком, казује да је за заштиту аутономије од општих акта било довољно навести и аутономну покрајину у групи субјеката са правом покретања поступка оцене уставности и законитости. То није учињено па се практично постојећом регулативом са посебном нормом (из члана 187 ст. 2) сужава надлежност аутономије и ограничава уставно начело о праву на покрајинску аутономију (члан 12). Тим пре што је том посебном нормом индиректно искључена заштита од општих аката које доносе установе, јавна предузећа и друге организације са јавним овлашћењима.

И овде покрајински орган који има право да покрене поступак пред Уставним судом против закона или општег акта мора бити одређен покрајинским статутом. АП Војводина је алтернативно одредила два органа. Скупштина АП Војводине и Покрајинска влада су органи који 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 (члан 18 ст. 2 Статута). Исти су дакле субјекти као и у случају напред описане жалбе Уставном суду (до сада АП Војводина није покретала ове поступке).

Посредан вид заштите покрајинске аутономије огледа се у саставу Уставног суда. У поступку избора судија Уставног суда, на свакој од три листе кандидата (по 10) најмање један од изабраних мора бити из аутоном-

предузећа и др) али, произлази, да аутономна покрајина нема право да против њихових аката покрене поступак оцене уставности и законитости када сматра да јој се конкретним прописом повређује право на аутономију. Нејасна је логика и разлози због чега би општи акти организација овде били изузети од оцене уставности и законитости (наспрот државним и локалним актима) и тако остављени ван домета права заштите аутономије.

не покрајине (члан 172 ст. 4 Устава, дакле најмање троје њих). Мада се може поставити питање да ли је овде уопште реч о индиректној заштити аутономије јер те кандидате за судије Уставног суда не предлаже аутономна покрајина.

6. ЗАКЉУЧАК

Републику Србију убрајамо у унитарне државе које су, компаративно, знатно бројније од федерација, али унутар те велике групе Србија улази у ред малобројних држава чију територијалну организацију одликује постојање јединице територијалне аутономије. Реч је о средњем нивоу власти који има одређени степен самоуправе и самосталности. Оно што у вези са нашим државним уређењем представља прави *sui generis* јесу политичке околности које су довеле до тога да Србија практично у свом уставном поретку има само једну аутономију, АП Војводину. Друга аутономна покрајина, Косово и Метохија, није уређена у складу са Уставом од 2006, већ на тој територији уз неки вид међународног поротектората обитава непризната сепаратистичка република „Косово“. Због те чињенице у раду обрађени уставни елементи аутономије на Косово и Метохију нису примењиви.

Анализом наведених елемената аутономије покрајине које садржи Устав Србије закључујемо да су неки од тих сегмената аутономије израз чисте самосталности или изворности, односно покрајински изворни послови (права), као што су право на уређење сопствене организације органа власти и служби и право аутономије на заштиту. Друга два овде обрађена елемента аутономије, право на финансијску самосталност и право (надлежност) доношења правних аката не могу се сврстати у изворна права аутономне покрајине јер су, између осталог, уређена и од стране државе законом.

Знајући да територијална аутономија има мање самосталности од федералне јединице а више од локалне самоуправе, из анализе ових елемената аутономије можемо закључити да је у Уставу зајемчен степен аутономности покрајинама који начелно одговара политичким приликама Републике Србије. За разлику од не тако давне прошлости, уставни положај покрајина је такав да оне више нису прикривене федералне јединице или државе у држави, а уједно имају више аутономних права од локалних самоуправа. Уставна правила о аутономним покрајинама, као општа, биће измењена изузетком када се буде уредила Уставом зајемчена „суштинска аутономија“ Косова и Метохије.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Бојан Бојанић, *Регионализација и регионална држава*, Косовска Митровица 2013.
- Владимир Ђурић, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правној факултету у Нишу* 65/2013.
- Dragan Đukanović, „Vojvodina u post-jugoslavenskome kontekstu: nastavak suspendiranja autonomije“, *Politička misao* 1/2016.
- Милица Жупљанић, „Право грађанина на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије“, докторска дисертација, Универзитет у Крагујевцу, 2016.
- Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, Београд 1996.
- Тамаш Корхеџ, „Предлог новог Статута АП Војводине – испуњавање уставног оквира или покушај противуставног и противзаконитог стварања државе у држави“, *Предлој Сјатајућа АП Војводине – научна расправа* (редактор Ратко Марковић), Београд 2009.
- Тамаш Корхеџ, Катинка Беретка, „Уставносудско и законско уобличавање нормативне надлежности Аутономне покрајине Војводине“, *Анали Правној факултету у Београду* 1/2018.
- Владан Кутлешић, „Предлог Статута АП Војводине и Устав Србије“, *Предлој Сјатајућа АП Војводине – научна расправа* (редактор Ратко Марковић), Београд 2009.
- Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2015.
- Ратко Марковић, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, *Анали Правној факултету у Београду* 5-6/1985.
- Ђорђе Милановић, „Мом грајом народа“ – хроника о дарованом југословенству и збивањима у Војводини 1929-1931, Нови Сад 2002.
- Слободан П. Орловић, „Највиши правни акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду* 2/2014.
- Маријана Рајванчић, *Уставни оквир регионалне државе – пример Србије*, Нови Сад 2009.
- Miodrag Savović, *Iskušenja autonomija: od Azije do Španije*, Beograd 2008.
- Игор С. Симић, *Однос орџана територијалне аутономије и државне управе у Републици Србији*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2019.
- Дарко Симовић, „О (не)уставности Предлога статута АП Војводине“, *Предлој Сјатајућа АП Војводине – научна расправа* (редактор Ратко Марковић), Београд 2009.
- Darko Simović, „Teritorijalna autonomija u svetlosti odluke Ustavnog suda Srbije IUz-353/2009“, *Sveske za javno pravo* 11/2013.
- Radivoj Stepanov, „Ustavni i politički triptih Vojvodine“, *Гласник Агвокајске коморе Војводине* 9-10/2014.
- Момчило Суботић, „Од Резолуције 1244 до Бриселског споразума – политика препуштања КиМ“, *Политичка ревија* 3/2019.
- Bogdan Crevar, „Ustav SAP Vojvodine i neka pitanja njegovog ostvarivanja“, *Autonomija Vojvodine – izabrani spisi* (ur. Nandor Farkaš), Novi Sad 1976.
- Јован Р. Шараџ, Ана И. Опачић, „Комонвелт Порторико као основа предлога решења косовског конфликта“, *Баштина* 58/2022.

Slobodan P. Orlović
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-9172-1254

Elements of Provincial Autonomy: The Right to Regulate Authorities, Finance, Acts and Protection

***Abstract:** the paper critically analyzes some of the elements of provincial autonomy contained in the Constitution of Serbia. Creating the autonomy, some of those segments of autonomy are an expression of the pure self-government of the autonomous province (original affairs), while others segments represent rights that are confirmed and regulated by state's law, and we cannot name them as original. The right to self-regulation of authorities and the right to protection of province, as elements of autonomy, belong to the first group, while provincial finances and acts (regulations) must be regulated in accordance with the law.*

***Keywords:** authorities of autonomy, provincial finances, provincial acts, protection of the autonomous province, AP Vojvodina.*

Датум пријема рада: 13.01.2024.

Датум прихватања рада: 14.05.2024.