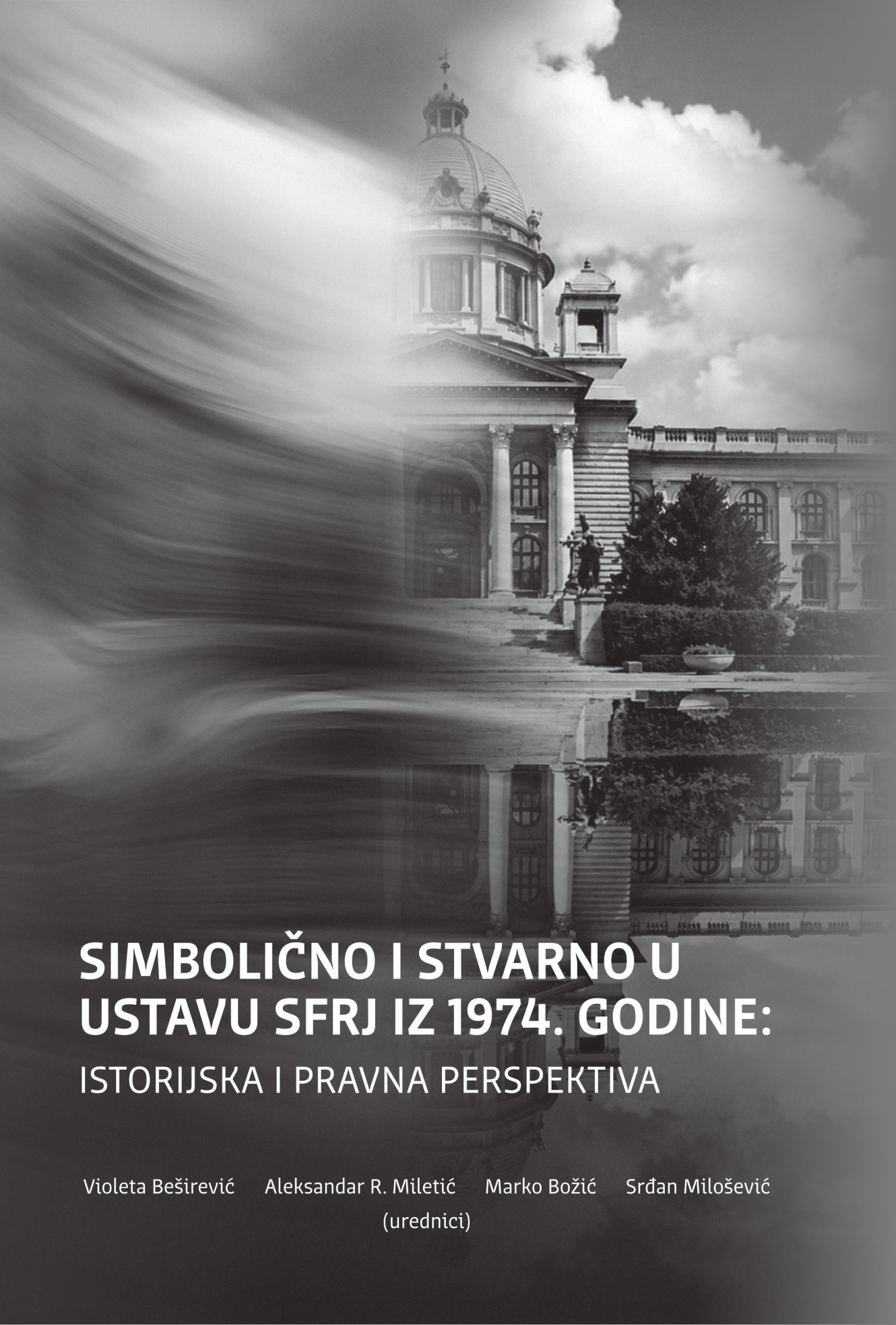




SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE:

ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

Violeta Beširević

Aleksandar R. Miletić

Marko Božić

Srđan Milošević

(urednici)

**SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE:
ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA**



INSTITUT ZA NOVIJU ISTORIJU SRBIJE
Edicija „Zbornici radova“ br. 33
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU

Za izdavače

Dr Vladan Jovanović
Prof. dr Vladimir Čolović

Urednici

Prof. dr Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Dr Aleksandar R. Miletić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Prof. dr Marko Božić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Prof. dr Srđan Milošević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Recenzenti

Dr Olga Manojlović Pintar, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Prof. dr Miomir Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
Prof. emeritus dr Sergej Flere, Filozofski fakultet Univerziteta u Mariboru

Redakcijski odbor

Prof. emeritus dr Tibor Varadi, redovni član SANU, Emori Univerzitet Atlanta
i Centralnoevropski Univerzitet, Beč
Prof. dr Dubravka Stojanović, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Dr Petar Dragišić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Dr Dimitrije Matić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
MA Petar Mitrović, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu (sekretar
redakcije)

Lektura

Biljana Ćirić, za srpski jezik
Ivica Pavlović, za engleski jezik
Ivana Kocavska (Agencija Infoprevodi Beograd), za makedonski jezik

Prelom

Đorđe Sekerezović

Dizajn korica

Ivana Oravec Ankić

ISBN 978-86-7952-080-7
ISBN 978-86-7005-213-0

DOI <https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33>

Štampanje ove knjige pomoglo je Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja
i inovacija Republike Srbije.

SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE: ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

Violeta Beširević
Aleksandar R. Miletić
Marko Božić
Srđan Milošević
(urednici)

Beograd, 2026.

SADRŽAJ

Uvod

Violeta BEŠIREVIĆ, Aleksandar R. MILETIĆ, Marko BOŽIĆ, Srđan MILOŠEVIĆ Pravnici i istoričari o poslednjem Ustavu SFRJ.....	9
--	---

I Od amandmana do Armagedona

Nenad DIMITRIJEVIĆ Ustav kao instrument ideološkog tvorenja stvarnosti	35
Milivoj BEŠLIN Preko ustavnih amandmana do poslednjeg Ustava: jugoslovenski federalizam (1963–1974)	67
Dragoljub POPOVIĆ The Discourse of the 1974 Constitution of Yugoslavia.....	93
Zoran OKLOPČIĆ O raspadu Jugoslavije s one strane ustavnog predodređenja i narodnog samoopredjeljenja	111
Aleksandar MOLNAR Nasleđe samoupravnog socijalizma. Tradicionalizam aktuelne vlasti u Republici Srbiji i Ustav SFRJ iz 1974	151

II Poslednji Ustav SFRJ očima republika

Husnija KAMBEROVIĆ Između republičke posebnosti i državne cjelovitosti: Bosna i Hercegovina i diskusije o ustavnim promjenama krajem 1960-ih i početkom 1970-ih godina	179
Aleksa KITIĆ Ustav iz 1974. u Memorandumu Srpske akademije nauka i umetnosti	197
Božo REPE Slovenci, federalizam i Ustav iz 1974. godine	231
Aleksandar R. MILETIĆ Ustavne promene u SFRJ i srbijanski recentralisti, 1967-1990.....	253

III Tehnologija vlasti

Bogoljub MILOSAVLJEVIĆ

Osnovne odlike sistema organizacije vlasti
po Ustavu SFRJ od 1974. godine i kriza federalnih odnosa.....293

Ana VLADISAVLJEVIĆ

Predsedništvo SFRJ u kvaziskupštinskom
sistemu organizacije vlasti317

Nebojša ŠARKIĆ, Jovana POPOVIĆ

Koncept samoupravnog suda prema
odredbama Ustava iz 1974. godine365

Jelena JERINIĆ

Jugoslovenski samoupravni regioni
u svetlu današnjih evropskih standarda387

IV (Kon)federiranje federacije

Svetomir ŠKARIĆ

Pedeset godina Ustava iz 1974. Retrogradan ustav407

Boris BEGOVIĆ

Ustavna (kon)federalizacija monetarnog
sistema socijalističke Jugoslavije441

Nikola OLBINA

(Kon)federalizacija krivičnog zakonodavstva i ustav iz 1974. godine477

V Istine i zablude

Tamaš KORHEC

Kritička analiza ustavnog okvira zaštite narodnosti
u ustavima SFRJ, SRS, SAPV i SAPK iz 1974. godine495

Marijana PAJVANČIĆ

Ljudska prava u ustavu iz 1974. godine
– sadržaj, garancije i ograničenja.....515

Jelena JERINIĆ¹

JUGOSLOVENSKI SAMOUPRAVNI REGIONI U SVETLU DANAŠNJIH EVROPSKIH STANDARDA

Apstrakt: Odsustvo srednjeg nivoa vlasti predstavlja jedan od glavnih nedostataka savremene teritorijalne organizacije Srbije. Takvo uređenje, međutim, relativno je novijeg datuma i postoji od 1990. godine, kada su ukinute međuopštinske regionalne zajednice uvedene Ustavom SFRJ iz 1974. godine. Ovaj ustav republikama je ostavio mogućnost da samostalno odrede modalitete regionalnog povezivanja opština. Tako su u Hrvatskoj zajednice faktički predstavljale regionalni nivo vlasti, dok u Srbiji nisu formirale posebne teritorijalne jedinice, a u pojedinim republikama ostale su samo oblik dobrovoljne međuopštinske saradnje. Fokusirajući se na Srbiju i Hrvatsku, rad analizira motive za uvođenje međuopštinskih regionalnih zajednica, razloge njihovog različitog razvoja, kao i odnos prema ideji regionalizma u različitim delovima Jugoslavije pre i nakon njenog raspada. Posebna pažnja posvećena je pitanju da li bi ove zajednice, da su opstale, danas odgovarale evropskim standardima regionalne demokratije.

Ključne reči: međuopštinske regionalne zajednice, decentralizacija, regionalizacija, regionalna demokratija, Ustav iz 1974, Savet Evrope.

1. UVOD

Svako ko istražuje teme teritorijalne organizacije i decentralizacije u Srbiji doći će do verovatno deprimirajućeg zaključka o tome da je Srbija i dalje veoma centralizovana u svom teritorijalnom uređenju, a da jedino autonomne pokrajine ispunjavaju kriterijume da budu okarakterisane kao regioni, odnosno kao regionalni nivo vlasti, što našem sistemu daje, u najbolju ruku, karakter asimetrično regionalizovane zemlje,² koja pre svega pati od jednostepene i

1 Redovna profesorka, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; jelena.jerinic@pravnofakultet.edu.rs; ORCID iD 0000-0002-3216-3635.

2 Jerinić, J., Regional Self-Government in Serbia: At Odds with Reality, in: Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland, pp. 123–141.

monotipske lokalne samouprave, sa osnovnim jedinicama koje su među najvećim u Evropi.³

Ako danas posmatramo države nastale nakon SFRJ, situacija u vezi sa regionima i regionalizacijom u njima je različita.⁴ Crna Gora i Severna Makedonija imaju slična rešenja kao Srbija, jer ih takođe odlikuje jednostепенost i gotovo potpuna monotipija (sa neznatno drugačijim položajem glavnih, odnosno prestonih gradova), kao i odsustvo pravog regionalnog nivoa.⁵ Bosna i Hercegovina, sa svojim složenim sistemom koji uključuje entitete (svaki sa svojim sistemom lokalne samouprave) i kantonima kao federalnim jedinicama u jednom od entiteta, iako se ne može lako uporediti sa drugima, pre svega zbog okolnosti koje su do ovakve organizacije dovele,⁶ ipak predstavlja sistem koji prepoznaje određene oblike višestepene i politipske teritorijalne organizacije. Sloveniju odlikuje jednostepeni sistem sa malim opštinama, kao osnovnim jedinicama lokalne samouprave, uz poseban tip urbanih opština sa posebnim statusom. Iako slovenački ustav poznaje regione kao samoupravni nivo vlasti, oni do sada nisu obrazovani.⁷ Hrvatska danas ima jednostepenu lokalnu samoupravu u okviru koje se razlikuju dva tipa jedinica (opštine i gradovi),⁸ kao

3 O tome npr. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2015, Territorial Organisation of the Republic of Serbia – Possibilities for Reform, *Serbian Architectural Journal*, vol. 7, iss. 3, pp. 401–419. U proseku, opštine u Srbiji, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, imaju više od 40.000 stanovnika. Poređenja radi, u Hrvatskoj postoji 127 gradova i 428 opština, a prosečan broj stanovnika u opštinama je oko 3.000, dok u Sloveniji postoji 212 opština, pri čemu više od polovine njih ima manje od 5.000 stanovnika.

4 Za najskoriji pregled sadašnje situacije u svim bivšim republikama i pokrajinama SFRJ, videti zbornik: Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland.

5 Za Crnu Goru vidi npr. Jovičević, M., 2019, Constitutional and Legal Foundations for Local Self-Government in Montenegro, *Lex Localis*, vol. 17, no. 3, pp. 493–511.

6 Sadašnja teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine postavljena je Mirovnim sporazumom za Bosnu i Hercegovinu (tzv. Dejtonskim sporazumom) iz 1995. godine, čiji je sastavni deo Ustav Bosne i Hercegovine. Od tada se vode i rasprave o njenom državnom uređenju i političkom sistemu – od tvrdnji da se radi o unitarnoj decentralizovanoj državi do onih po kojima je to nekakva realna unija sa izraženim konfederalnim elementima. O tome, npr. Sahadžić, M., Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u: Gavrić, S., Banović, D., Krause, C., (ur.), 2011, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema*, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, str. 17–43.

7 Član 143 Ustava Slovenije. O tome npr. Končan, D., 2023, Ustavna uređitev in (ne) ustanovitev pokrajin v Sloveniji, *Pravnik*, god. 78, br. 5–6, str. 211–241.

8 Koprić, I., 2010, Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, god. 10, br. 2, str. 371–385.

i jedan nivo regionalne samouprave, srednji nivo vlasti oličen u 20 županija, koje su takav status stekle izmenama Ustava iz 2000. godine.⁹

Sve su ove zemlje, pod uticajem Evropske unije, posegnule za obrazovanjem tzv. razvojnih regiona, u skladu sa NUTS statističkom nomenklaturom,¹⁰ uključujući i Srbiju koja je to učinila 2009. godine.¹¹

U istraživanju regionalizacije u bivšoj Jugoslaviji iz istorijske perspektive, jedna od nezaobilaznih tema jesu i tzv. međuopštinske regionalne zajednice koje su tvorevina upravo Ustava iz 1974. te otuda i ovaj kratak prikaz njihovog postanka i funkcionisanja.

Regionalne zajednice opština bile su tema brojnih tekstova u stručnim i naučnim časopisima i o njima se najviše pisalo 70-ih i 80-ih godina.¹² Jednu od najdetaljnijih analiza dao je prof. Slavoljub Popović u svojoj monografiji iz 1983. godine.¹³ Pored toga, podaci o njihovom funkcionisanju redovno su

-
- 9 Od 1993. do 2000. županije su bile drugi stepen lokalne samouprave. Vidi npr. Kopajčić Škrlec, N., Od jednostepene do višestepene lokalne samouprave: Lokalna samouprava u Hrvatskoj, u: Zlokapa, Z., Damjanović, D., (ur.), 2007, *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, Palgo centar, str. 50–91; Koprić, I., 2001, Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine, *Hrvatska javna uprava*, god. 3, br. 1, str. 63–87.
 - 10 NUTS (fr. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*; nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku) uvedena je početkom 1970-ih radi standardizacije teritorijalnih jedinica u zemljama Evropske unije u statističke svrhe. U početku je sistem bio neformalan i zasnovan na džentlmenском sporazumu između država članica i Eurostata, da bi obavezujući postao 2003. godine na osnovu Uredbe Evropskog parlamenta i Saveta (EZ) br. 1059/2003. Pored statistike, NUTS se razvio u alat regionalne politike EU i identifikovanja regionalnih razlika radi raspodele sredstava iz fondova EU. Međutim, kriterijum za definisanje NUTS jedinica jeste veličina, odnosno broj stanovnika, a ne ustavne ili kvalitativne razlike među regionima. Kao takav, on nije zamenio postojeće sisteme u više regionalizovanim državama EU, ali ima potencijal da utiče na modele regionalizacije u manje regionalizovanim ili zemljama kandidatima. O tome npr. Palermo, F., Santini, A., From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework, in: Toniatti, R., Palermo, F., Dani, M., (eds.), 2004, *An Ever More Complex Union: the Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden, Nomos, pp. 3–26.
 - 11 Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 – dr. zakon). Slično je npr. u Sloveniji za potrebe regionalnog razvoja uspostavljeno 12 razvojnih regiona (baziranih na bivšim upravnim regionima ili područjima međuopštinske saradnje), a 2007. je u Makedoniji donet Zakon o ravnomernom regionalnom razvoju, kojim je utvrđeno osam plansko-razvojnih regiona.
 - 12 Vidi npr. časopis *Pravna misao*, god. 1976, br. 3–4, god. 1977, br. 5–6 i god. 1978, br. 3–4; *Opština*, god. 1975, br. 4–5 i god. 1980, br. 9; *Arhiv*, god 1975, br. 2; *Samoupravna misao*, god. 1976, br. 1, god 1979, br. 2/ i god 1980, br. 3; *Marksistička misao*, god. 1980, br. 3.
 - 13 Popović, S., 1983, *Regionalizacija u svetu i kod nas: pravni aspekt*, Beograd, Republički zavod za javnu upravu.

objavljivani u biltenima republičkih zavoda za javnu upravu, kao i izdanjima republičkih zavoda za statistiku.¹⁴ Do uvođenja međuopštinskih regionalnih zajednica (ili zajednica općina, kako su nazivane u skladu sa Ustavom SR Hrvatske) dolazi nakon opsežnih reformi teritorijalne organizacije.

U daljem izlaganju biće detaljnije predstavljena rešenja iz člana 119 Ustava SFRJ iz 1974. kao i nešto detaljnija analiza odgovarajućih ustava SR Hrvatske i SR Srbije, koje su imale najrazrađenije oblike opštinskog udruživanja u zajednice. Posebno je interesantna Hrvatska, u kojoj su zajednice općina bile obavezne, te predstavljale drugostepeni nivo vlasti. Na odgovarajućim mestima daju se i određene napomene u vezi sa uređenjem u drugim socijalističkim republikama (prvenstveno Bosni i Hercegovini, gde se takođe moglo govoriti o procesima regionalizacije koji su dostigli određeni nivo koji prevazilazi prosto udruživanje opština).

Na kraju ovog priloga, postavlja se jedno hipotetičko pitanje: Da je SFRJ preživela, odnosno da su se međuopštinske regionalne zajednice zadržale u njenim republikama, kako bi one danas bile ocenjene, tj. da li bi zadovoljavale uvrežene evropske kriterijume kojima se određene teritorijalne jedinice kategorizuju kao region. U vezi sa tim, pravi se razlika između uređenja međuopštinskih regionalnih zajednica u SR Hrvatskoj i SR Srbiji prema Ustavu SFRJ i ustavima socijalističkih republika iz 1974. godine. Ove dve republike odabrane su jer su imale najrazvijeniju praksu obrazovanja međuopštinskih zajednica, što je u Hrvatskoj bila i ustavna obaveza. Kao merilo za to koriste se načela dokumenta Saveta Evrope – *Referentnog okvira za regionalnu demokratiju* iz 2009. godine,¹⁵ koji predstavlja najrelevantniji panevropski dokument na ovu temu. SFRJ, naravno, nije bila članica Saveta Evrope, ali države nastale iz nje danas to jesu. Pored toga, mogli bi se uzeti u obzir i standardi Evropske unije u pogledu tzv. statističkih regiona (tzv. NUTS regiona), ali se to ovde ne čini s obzirom na to da se ne radi o jedinicama teritorijalne organizacije, odnosno nivoima vlasti, već samo o statističkim regionima.

2. ZAJEDNICE OPŠTINA PO USTAVU SFRJ IZ 1974.

Period od 1952. pa sve do 1967. kada su ukinuti srezovi, čime je lokalna samouprava u Jugoslaviji praktično postala jednostepena,¹⁶ obeležila je, po

14 Npr. Republički zavod za statistiku je u periodu od 1975. do 1991. objavljivao godišnje publikacije pod nazivom *Međuopštinske regionalne zajednice u SR Srbiji*.

15 Council of Europe, 2009, *Reference Framework for Regional Democracy*, (<https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd>, 6. 4. 2025).

16 Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 280.

rečima profesora Jovana Đorđevića, „gotovo stalna teritorijalna reorganizacija.”¹⁷ Izgradnja komunalnog sistema započela je 1952. godine sa trećim Opštim zakonom o narodnim odborima. On počiva na opštini kao teritorijalno-političkoj jedinici, koja je od 1963. godine određena kao osnovna društveno-politička zajednica (odnosno nivo vlasti) u kojoj se ostvaruje samoupravljanje.¹⁸ Najveći gradovi predstavljali su odstupanje od tog opšteg pravila, jer je bilo dozvoljeno da u njima mogu postojati opštine.

Po prof. Đorđeviću, zajednice opština 1974. se tamo gde su predviđene kao obavezni oblik udruživanja opština, pre svega u Hrvatskoj, pojavljuju kao neka vrsta zamene za drugi stepen lokalne samouprave, odnosno kao međustepen između opštine i republike, odnosno pokrajine.¹⁹ I u republikama gde nisu bile predviđene kao obavezne, niti ustanovljene kao nivo vlasti, njihovo obrazovanje jeste predstavljalo oblik regionalnog povezivanja opština, odnosno ti procesi opisani su kao procesi regionalizacije.²⁰

U tom smislu, u naslovu ovog rada „samoupravni regioni” ne nose taj epitet (samo) zbog samoupravnog socijalizma, kao perioda u kom su funkcionisale, već prvenstveno u kontekstu samouprave, jer se analiza svodi na procenu koliko su zajednice opština predstavljale samostalan nivo vlasti, odnosno stepen (regionalne) samouprave. U ovom kontekstu, izlažu se njihove osnovne karakteristike, u pogledu položaja unutar sistema teritorijalne organizacije, njihovi organi, a posebno njihove nadležnosti i način finansiranja. Konačno, to su i osnovni indikatori koje uzimaju u obzir današnji panevropski standardi kada se procenjuje da li određeni entitet zavređuje epitet regiona.

Drugi, i češće navođeni, razlog za uvođenje regionalnih zajednica autori su videli u nedovoljnom uspehu dotadašnjih formi i mehanizama međupštinske saradnje.²¹ Naime, međupštinska saradnja javlja se još početkom

17 Đorđević, J., 1989, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija, str. 699.

18 Za kratak opis i kritiku komunalnog sistema vidi Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 23–24. Milosavljević tvrdi da, iako je opština bila postavljena kao osnovna teritorijalna jedinica vlasti, sa širokom ulogom i složenom organizacijom, nije se radilo o suštinskoj decentralizaciji ili samoupravi, s obzirom na to da je opština bila pod punom kontrolom centralnih državnih i partijskih organa.

19 Đorđević, J., 1989, str. 700. Slično smatra i Popović, koji ističe da je još u Ustavu iz 1963. godine izražena tendencija ukidanja srezova, paralelno sa uvođenjem šire mogućnosti saradnje opština i udruživanja njihovih sredstava (što je predviđao i Ustav iz 1974. u članu 103) (Popović, S., 1983).

20 Popović, S., 1983, str. 128.

21 Mada, postojala su i mišljenja da je udruživanje opština (barem u SR Hrvatskoj) donelo određene rezultate, ali nedovoljne za dalji razvoj. V. Đurić, Đ., 1976, *Zajednice općina –*

50-ih, u zakonima o narodnim odborima kojim su postavljeni temelji sistema lokalne samouprave posle Drugog svetskog rata.

Kao što je i po Ustavu iz 1963. i ovom iz 1974. opština bila označena kao osnovna društveno-politička zajednica,²² tako je po oba ustava međuopštinska saradnja bila ustavni princip. Međutim, do donošenja Ustava iz 1974. ona je nedovoljno korišćena, a razlozi su između ostalog pronalazeni u opisanim čestim i turbulentnim promenama teritorijalne organizacije.²³ Tako je potreba za „svestranijom saradnjom opština” našla svoje mesto i u rezoluciji Desetog kongresa Saveza komunista Jugoslavije, u kojoj se prepoznaje potreba za utvrđivanjem zajedničkih programa razvoja, udruživanjem sredstava, obrazovanjem zajedničkih organa, organizacija i službi.²⁴

Ustav SFRJ iz 1963. godine predviđao je da opštine međusobno sarađuju, slobodno udružuju svoja sredstva radi vršenja određenih poslova iz svoje nadležnosti ili radi stvaranja uslova za zadovoljavanje potreba od zajedničkog interesa, osnivaju zajedničke organe, organizacije i službe, preduzimaju zajedničke akcije i razmenjuju iskustva.²⁵ Ovakav koncept međuopštinske saradnje, zasnovan na dobrovoljnosti, naši propisi poznaju i danas.²⁶

Ustavom iz 1974. princip međuopštinske saradnje i slobodnog udruživanja je učvršćen i proširen uvođenjem mogućnosti da se udruživanje opština u gradske ili regionalne zajednice ustavom republika ili pokrajina odredi kao obavezno i da te zajednice onda postaju posebne društveno-političke zajednice (odnosno, nivo vlasti, kao i opština, republike i pokrajine) na koje se prenose poslovi iz nadležnosti republike, autonomnih pokrajina ili opština

nove društveno-političke zajednice u SR Hrvatskoj, *Pravna misao*, god. 76, br. 3–4, str. 44–53.

22 Pojam društveno-političkih zajednica uvodi Ustav SFRJ iz 1963. godine koji ih određuje kao pravna lica koja su ovlašćena da donose društvene planove i upravljaju materijalnim sredstvima za razvoj zajednica (čl. 26–27). U Glavi V Ustav određuje društveno-političke zajednice, počevši od opštine, kao osnovne zajednice, preko srezova, socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, do federacije. Savremenom terminologijom rečeno, radi se o jedinicama teritorijalne organizacije, odnosno vertikalne podele vlasti.

23 Đorđević, J., 1989, str. 699; slično i: Popović, S., 1978, Neka pitanja u vezi sa teritorijalnom regionalizacijom u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na SR Srbiju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 18, str. 15–42.

24 To je sadržano u rezoluciji koja nosi naslov „Borba za dalju izgradnju socijalističkog samoupravljanja i zadaci Saveza komunista Jugoslavije“ (Glava IV tačka 3 stav 2 rezolucije). V. Savez komunista Jugoslavije, *Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: dokumenti*, Beograd, Komunist, str. 177–221.

25 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/1963, čl. 103.

26 Vidi čl. 88–89. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 (dr. zakon), 101/2016 (dr. zakon), 47/2018, 111/2021 (dr. zakon).

(odnosno drugih nivoa vlasti). Praktično, Ustav je predviđao tri modaliteta: fakultativno udruživanje opština u gradske i regionalne zajednice bez svojstva društveno-političke zajednice (član 119 st.1); obavezno udruživanje u regionalne zajednice sa svojstvom društveno-političkih zajednica (st. 2) i, specifično rešenje za gradove - gradske zajednice sa svojstvom društveno-političkih zajednica (st. 3). Predviđeni modaliteti osmišljeni su kao put ka efikasnijoj međuopštinskoj saradnji sa trajnijim karakterom, ali s obzirom na to da se na „ove ideje različito gledalo u teritorijalno većim i manjim republikama”,²⁷ Ustav nije sam predvideo obavezno udruživanje opština, već je taj izbor prepustio republičkim ustavima.

Zajednice su, prema saveznom ustavu, mogle da obavljaju tri grupe poslova: originerne (one koje su imale karakter društveno-političkih zajednica), poslove poverene od strane Republike (ili pokrajine) i poslove koje su im poverile udružene opštine.

Međutim, koncept regionalizacije predviđen saveznom ustavom na različite načine je razrađen u republičkim i pokrajinskim ustavima i zakonima. Naime, kako ističu tadašnji autori, proces regionalizacije praktično je počeo da se ostvaruje u tri republike (Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori), dok su se druge i u ustavnim tekstovima i u praksi zadržale na labavijim oblicima međuopštinske saradnje. Popović prepoznaje tri modela – u Hrvatskoj, Srbiji i Bosni i Hercegovini.²⁸

Ustav SR Bosne i Hercegovine zadržao se na dobrovoljnosti, uz mogućnost da se obaveznost uvede zakonom.²⁹ Tamo je bilo 22 regionalne zajednice opština, ali sa najužim nadležnostima u poređenju sa Srbijom i Hrvatskom, te se smatralo da je među ove tri socijalističke republike koje su više radile na razvoju regionalizma, on najmanje razvijen.³⁰ Pored toga, u Bosni i Hercegovini je kasnije došlo do obrazovanja zajednica nego u Hrvatskoj i Srbiji.

Crnogorski ustav nije predviđao mogućnost prenošenja poslova na zajednice, dok je makedonski sadržao samo načelnu mogućnost, slično kao i slovenački, koji je više pažnje posvetio jedino gradskim zajednicama.³¹

Ustav SFRJ je prepoznao posebnost gradskih zajednica za koje je odredio drugačiji okvir nego za druge zajednice opština. Naime, stav 3 člana 119 predviđao je da se opštine u gradovima udružuju u gradske zajednice „kao po-

27 Tako Milosavljević, B., 2015, str. 288.

28 Popović, S., 1983, str. 128.

29 Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, *Sl. list SR Bosne i Hercegovine*, br. 4/1974, član 274–281.

30 Popović, S., 1983, str. 4.

31 *Ibid*, str. 125–127.

sebene društveno-političke zajednice kojima opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju određena prava i dužnosti.” Na njih su takođe mogli da se prenesu i poslovi iz nadležnosti republike odnosno autonomne pokrajine. Odredba je formulisana tako da ne ostavlja mogućnost da gradske zajednice nemaju svojstvo društveno-političke zajednice. Međutim, to nije bio slučaj u svim republikama. Ustav SR Slovenije, recimo, predviđao je da gradovi sa više opština predstavljaju posebnu društveno-političku zajednicu, kao i u Ustavu SR Srbije, SR Bosne i Hercegovine i SR Hrvatske, gde su se u takvim gradovima opštine obavezno udruživale u gradske zajednice. Veliki gradovi, u jugoslovenskim razmerama, imali su karakter gradskih zajednica, a ustavom je taj položaj utvrđen za Beograd i Sarajevo.³² Gradska zajednica Zagreb postojala je pored devet drugih zajednica opština u SR Hrvatskoj.³³

Sa druge strane, makedonski republički ustav predviđao je fakultativne gradske zajednice bez svojstva društveno-političkih zajednica, dok crnogorski gradske zajednice uopšte nije poznavao, već samo regionalne, kao oblik sporazumnog udruživanja opština.³⁴ Amandmanima iz 1981. godine na republičke i pokrajinske ustave je proširena ustavna materija o gradskim zajednicama.³⁵

Ovakvo posebno uređenje gradskih zajednica može se posmatrati i iz perspektive evolucije položaja gradskih opština koje su u Srbiji prešle put od samostalnih jedinica lokalne samouprave, preko tzv. jedinica izvedenog tipa od 1990. kada je počelo umanjivanje njihovog značaja, te su služile jedino da bi obezbedile nekoj jedinici status grada (tačnije četiri grada), a u uslovima jednostepene lokalne samouprave potpuno su izgubile svoju samoupravu i postale samo prosti delovi grada.³⁶

2.1. ZAJEDNICE OPĆINA U SR HRVATSKOJ

Ustav SR Hrvatske iz 1974. predviđao je obavezu stvaranja zajednica opština u obliku drugostepenog nivoa vlasti.³⁷ Obrazovane su dve vrste zajednica – devet zajednica opština i gradska zajednica Zagreb, sve sa položajem društveno-političkih zajednica. Kako je ustav predviđao obavezno udruživanje, odnosno svaka opština morala je da bude u sastavu određene zajednice opština, bilo je predviđeno da se u slučaju nepostizanja društvenog dogovora

32 Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, član 281.

33 Đurić, Đ., 1976, str. 45.

34 O gradskim zajednicama detaljnije Đorđević, J., 1989, str. 700–702.

35 Posebno o Amandmanu VII na Ustav SR Srbije: *ibid*, str. 701–702.

36 Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik, str. 159.

37 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 8/1974, čl. 182–187.

između opština i republike,³⁸ zajednica obrazuje republičkim zakonom.³⁹ Pri likom grupisanja opština u zajednice vodilo se računa o ekonomskim, istorijskim razlozima, ranijim udruživanjima i razlikama u veličini opština.

Zajednice opština bile su intermedijarni nivo vlasti – između republike i opština – što je procenjeno kao potrebno s obzirom na to da su republike 1974. dobile značajne nadležnosti.⁴⁰ Ustav SR Hrvatske predviđao je da zajednice imaju svojstvo pravnog lica i da imaju skupštinu i druge organe. Skupština je bila najviši organ zajednice i imala je tri veća – veće udruženog rada, u koje su delegate slali radni ljudi iz organizacija udruženog rada, veće opština čije su odbornike birale skupštine udruženih opština i društveno-političko veće. Predsedništvo skupštine činili su predsednik i potpredsednik skupštine i predsednici veća, kao i predsednik izvršnog veća, koje je bilo izvršni organ zajednice. Konačno, zajednica je imala i svoju upravu, kao i svoje pravobranilaštvo.

Statut zajednice donosila je skupština, uz mišljenje svih skupština opština u njenom sastavu, a njime su uređivani delokrug organa, način odlučivanja u skupštini, odnosi između zajednice i opštinskih organa i sl.

Zajednice su obavljale tri vrste nadležnosti – originerne (izvorne), utvrđene republičkim ustavom; poslove koje im prenese republika i poslove koje im prenesu opštine. Poslovi u izvornoj nadležnosti opština predviđeni Ustavom SR Hrvatske obuhvatali su kako konkretne poslove u određenim oblastima, tako i usklađivanje i zauzimanje zajedničkih stavova u tim oblastima.⁴¹ Recimo, tu su se našli poslovi od donošenja prostornih i društvenih planova, preko organizovanja narodne odbrane, zatim uređenja odnosa od zajedničkog interesa za privredni, kulturni, zdravstveni i socijalni život na području zajednice, neki inspekcijski poslovi, kao i vršenje prava i dužnosti društveno-političke zajednice u odnosu na organizacije udruženog rada, uključujući i njihovo osnivanje, zatim poslovi u odnosu na samoupravne interesne zajednice, pravosudne i druge državne organe, kao i osnivanje organa, organizacija i službi radi obavljanja tih poslova zajednice opština.

38 Prema Ustavu SFRJ iz 1974. društveni dogovori bili su vrsta samoupravnih opštih akata, pored samoupravnih sporazuma i drugih opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica (član 404). O pojmu i pravnoj prirodi društvenih dogovora, vidi npr. Jovanović, V., Košutić, B., 1981, *Samoupravno pravo u pravnom sistemu SFRJ*, Beograd, Privredna štampa, str. 112–125.

39 U toku 1974. zaključeno je sedam društvenih dogovora (svi su objavljeni u *Narodnim novinama*, br. 33/1974), dok je Zakon o utvrđivanju zajednice općina ličkog područja objavljen u br. 42/1974. Sledeće godine donet je Zakon o utvrđivanju područja zajednice općina zagrebačke okoline, *Narodne novine*, br. 12/1975.

40 Popović, S., 1983, str. 129.

41 Đurić, Đ., 1976, str. 45.

Republika je prenosila poslove uglavnom zakonima⁴² i taj prenos nije morao biti linearan, odnosno jednak za sve opštine, a među njima su bili i poslovi iz oblasti narodne odbrane, unutrašnjih poslova, društvene kontrole cena, drugostepena nadležnost u nekim upravnim postupcima itd. Međutim, ovakav način prenosa nadležnosti kritikovan je jer nije bilo sporazumevanja između republike i opština, nije ostavljan prostor za specifičnosti raznih opština, kao i zbog pasivnosti opština u pogledu predlaganja poslova koji bi mogli da se prenesu.⁴³ Treba dodati i da poslovi nisu morali biti isti u svim opštinama.

Takođe, pored regulatornih poslova, to su bili i određeni upravni poslovi, uključujući i drugostepeno odlučivanje u nekim upravnim stvarima, kao i brojni inspekcijski poslovi (kako prvostepene, tako i drugostepene inspekcije).⁴⁴ Konačno, u zajednicama su se osnivala i veća za prekršaje (preteče prekršajnih sudova), kao i javno pravobranilaštvo.

Sa druge strane, opštine su na zajednice prenele manji broj poslova i to su samo izuzetno bili normativni poslovi, a češće upravni poslovi. Proces prenosa u ovom smeru išao je sporo, a komentatori su kao razlog iznosili činjenicu da zajednice nisu prihvaćene od strane opština kao „samoupravni nivo zajedništva“.⁴⁵

Zakonom je bio uređen udeo poreza, taksi i drugih davanja koja su zajednicama pripadala za finansiranje izvornih poslova zajednice, kao i obaveza Republike i opština da obezbede sredstva za finansiranje prenetih poslova.⁴⁶

2.2. MEĐUOPŠTINSKE REGIONALNE ZAJEDNICE U SR SRBIJI

U SR Srbiji međuopštinske regionalne zajednice nisu bile društveno-političke zajednice (jednostavnije rečeno, nisu bile poseban nivo vlasti), već samoupravne organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja.⁴⁷

O pojmu društveno-političkih zajednica koji je uveden Ustavom iz 1963. već je bilo reči.⁴⁸ Ustavom iz 1974. konstitucionalizovane su samoupravne interesne zajednice (SIZ), kao samoupravne organizacije korisnika usluga i odgovarajućih ustanova društvenih službi ili organizacije isključivo korisnika ili organizacija udruženog rada u određenim oblastima. One su mogle da budu

42 Npr. Zakon o nadležnostima organa zajednica općina, *Narodne novine*, br. 2/1976.

43 Popović, S., 1983, str. 135–137.

44 Za detaljniji prikaz vidi: Đurić, Đ., 1976, str. 48–49.

45 Popović, S., 1983, str. 137–138.

46 Đurić, Đ., 1976, str. 46.

47 Za pojam društveno-političkih zajednica, vidi: fn. 21, a o samoupravnim interesnim zajednicama V. Jovanović, V., Košutić, B., 1981, str. 52–55.

48 Vidi fn. 21.

opštinske, gradske, regionalne, pokrajinske ili republičke, odnosno područje njihovog osnivanja nekad se poklapalo sa regionalnim i gradskim zajednicama opština. Odnosi između ovih zajednica i regionalnih zajednica opština bili su kompleksni i podrazumevali su prava koja je zajednica vršila u odnosu na SIZ-ove (npr. osnivanje, utvrđivanje načela njihove organizacije, potvrđivanje ili davanje mišljenja na njihove sporazume i druge akte), sve zavisno od mnogobrojnih zakona koji su uređivali njihovo osnivanje u različitim oblastima.⁴⁹

Kako je profesor Bogoljub Milosavljević to slikovito prikazao, Ustav SR Srbije je „stao na pola puta”. Dakle, međuopštinske regionalne zajednice jesu bile obavezan oblik udruživanja, ali nisu imale sva obeležja nivoa vlasti, a verovatno je i takav njihov karakter bio smetnja njihovom funkcionisanju, sve do ukidanja.⁵⁰ Takođe, poznavao ci prilika u vreme postojanja ovih zajednica u Srbiji primećuju da su se stavovi o njima razlikovali između Republike i opština. Republički organi smatrali su ih važnom institucijom, dok su stavovi opština bili podeljeni. Za manje opštine one su bile korisne, jer su donosile solidarnost u zadovoljavanju zajedničkih potreba i omogućavale da se stavovi opština potpunije afirmišu u republičkim organima vlasti. Sa druge strane, za veće opštine (u kojima nisu bila sedišta zajednica) one nisu bile potrebne, jer se smatralo da im onemogućavaju neposrednu vezu sa republičkim organima vlasti. Kada je Srbija od svog ustava iz 1990. krenula putem centralizacije, to je značilo i kraj regionalnih zajednica koje se nisu našle u njemu, a praktično su prestale da postoje stupanjem na snagu Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi 1991. godine.⁵¹

Opštine su se udruživale u međuopštinske regionalne zajednice putem društvenih dogovora između opština i Republike. Njihova osnovna uloga bila je usklađivanje razvojnih i drugih interesa udruženih opština, ali su vršile i veliki broj poverenih poslova iz nadležnosti Republike.

Po Ustavu SR Srbije iz 1974. opštine su mogle da se udruže u međuopštinske regionalne i u gradske zajednice „radi ostvarivanja trajne saradnje,

49 Detaljnije o samoupravnim interesnim zajednicama i njihovom odnosu sa međuopštinskim regionalnim zajednicama u Srbiji, vidi: Popović, S., 1983, str. 212–223.

50 O „hibridnoj prirodi” ovih zajednica i razlozima za ovakvo uređenje koje je delimično ležalo u strepnji da bi one mogle da suze poziciju opštine u sistemu vlasti, vidi: Milosavljević, B., 2015, str. 288.

Slično i Popović navodi da iako nemaju izričito karakter društveno-političke zajednice, one imaju njihove jake karakteristike, odnosno one jesu „pretežnim delom društveno-političke zajednice [...], a u manjem obimu samoupravne interesne zajednice.“ (Popović, S., 1983, str. 228–233).

51 Milosavljević, B., 2015, str. 289.

planiranja razvoja i usklađivanja i donošenja zajedničkih planova i programa [...] i ostvarivanja drugih zajedničkih interesa”.⁵² To udruživanje vršilo se na osnovu društvenog dogovora, kao i u Hrvatskoj, a mogli su im biti povereni poslovi (odnosno prava i dužnosti) iz delokruga opština ili republike. U tome leži još jedna razlika, jer zajednice u Srbiji nisu imale svoje izvorne nadležnosti, već su jedino bile imaooci javnih ovlašćenja. I pored toga što nisu bile nivo vlasti, one jesu imale pravni subjektivitet.

Međuopštinska regionalna zajednica imala je svoj statut koji je usvajan uz saglasnost skupština udruženih skupština, po prethodnom mišljenju Skupštine SR Srbije. Republičkim ustavom je propisano da se zakonom može utvrditi obaveza obrazovanja zajedničkih međuopštinskih organa „kad je to od opšteg interesa za Republiku“ (član 285 Ustava SR Srbije). Takvi organi su bili najpre osnovani u oblasti unutrašnjih poslova i odbrane.⁵³ Pored tih organa, zajednice su imale svoju skupštinu, izvršne i upravne organe, a za njihovo područje obrazovane su regionalne ispostave društveno-političkih organizacija, regionalne samoupravne interesne zajednice, komore, zadružni savezi, zavodi, udruženja i druge organizacije.

Odmah nakon usvajanja republičkog ustava, u toku 1974. obrazovano je 16 međuopštinskih regionalnih zajednica na teritoriji SR Srbije bez pokrajina, sa područjima koja su se uglavnom poklapala sa bivšim srezovima, što je smatrano privremenim rešenjem.⁵⁴ Naredne godine, usvojeni su društveni dogovori kojima je organizacija drastično izmenjena, pa je obrazovano osam zajednica koje su obuhvatale 114 opština centralne Srbije, dok zajednice nisu obrazovane na područjima pokrajina, a grad Beograd bio je gradska zajednica.⁵⁵ Dakle, iako se to odnosilo na područje autonomnih pokrajina, za razliku od Hrvatske, gde je za sve opštine bilo obavezno da uđu u neku zajednicu, u Srbiji je postojala neka vrsta asimetrije, s obzirom na to da na delu područja Republike zajednice nisu postojale.

Pokrajinski ustavi takođe su mogli da urede pitanje udruživanja opština na svojoj teritoriji. Obe pokrajine su se u svojim ustavima zadržale na mogućnosti da opštine osnuju zajedničke organe i službe i povere im određene poslove, s tim što je ustav SAP Kosovo predviđao i mogućnost poveravanja poslova od strane pokrajine.⁵⁶

52 Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 8/1974, član 284 stav 1.

53 Milosavljević, B., 2015, str. 289.

54 Popović, S., 1978, str. 19–22.

55 Društveni dogovori objavljeni su u *Službenom glasniku SRS*, br. 33/1975.

56 Popović, S., 1983, str. 128.

Odmah nakon republičkog ustava, donet je Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenja određenih prava i dužnosti Republike.⁵⁷ Pored nadležnosti, ovaj zakon uređivao je i položaj i ulogu zajednica, prava i dužnosti njene skupštine, vrste akata kojima se uređuju određeni odnosi itd. Pored njega, i brojnim drugim zakonima su im poveravani poslovi iz republičke nadležnosti.⁵⁸ Sa druge strane, pošto nisu imale karakter društveno-političkih zajednica, nisu im se mogli poveriti inspekcijski poslovi iz republičke nadležnosti.⁵⁹ Zajednice su se finansirale iz sredstava Republike i udruženih opština, s tim što je Republika obezbeđivala više nego duplo veća sredstva.⁶⁰

3. POGLED U BUDUĆNOST

Iz ovih kratkih prikaza ustavnog uređenja međuopštinskih regionalnih zajednica u ustavima SR Srbije i SR Hrvatske možemo već zaključiti da su u Hrvatskoj ove zajednice praktično bile regionalni nivo vlasti, dok u Srbiji udružene opštine ipak nisu kreirale nove teritorijalne jedinice.

Ako pogledamo ova dva sistema „u budućnosti”, tj. iz perspektive sadašnjih evropskih standarda, šta bismo mogli da zaključimo? Danas bismo sa sigurnošću mogli da kažemo da su međuopštinske regionalne zajednice umrle zajedno sa SFRJ, odnosno da dve bivše republike nisu gradile svoje ideje regionalizacije na tim osnovama – doduše, iz drugačijih razloga. Hrvatske županije, današnji regionalni nivo vlasti, ne vuku korene od zajednica općina, već iz ranije istorije.⁶¹ Sa druge strane, Srbija je posle 1990. krenula putem centralizacije, iz kog se i danas nije izvukla. Okruzi koji su obrazovani 1992. godine, kao oblici dekoncentracije, samo su se delimično teritorijalno poklapali sa međuopštinskim regionalnim zajednicama, pa se tu ne može tražiti korelacija.

U okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope su dugo postojala nastojanja da se i u oblasti regionalne demokratije definišu evropski

57 Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenja određenih prava i dužnosti Republike, *Sl. glasnik SRS*, br. 42/1976, 11/1976, 30/1976 i 1/1980.

58 Recimo, to su bili zakoni o putevima, o sistemu veza, o železnici, o planiranju i uređenju prostora, o građevinskom zemljištu, o revalorizaciji stambenih zajednica u društvenu svojinu i zakupu poslovnih zgrada i prostorija, o komunalnim delatnostima, o komunalnim taksama, o sahranjivanju i grobljima, kao i u oblasti poljoprivrede, šumarstva i lovstva, veterinarstva, vodoprivrede itd.

59 Popović, S., 1983, str. 228.

60 Milosavljević iznosi podatke za 1987. godinu kada je Republika izdvajala za to 0.6% ukupnih prihoda budžeta, a to je činilo 69,5% sredstava međuopštinskih zajednica, dok su opštine učestvovala sa 30,5% (Milosavljević, B., 2015, str. 289).

61 Škarica, M., 2020, Interplay between the tiers in Croatian local government: who is winning the interdependence game, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 20, no. 2, pp. 207–240.

standardi koji bi bili kodifikovani na način na koji je to učinila Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dakle u formi konvencije koja bi bila ponuđena državama članicama na ratifikaciju. Nakon intenzivnih razgovora o tome početkom 1990-ih, došlo se do zaključka da u pogledu regionalnih struktura među državama članicama Saveta Evrope ipak postoje tolike razlike da je teško doći do nekih zajedničkih, obavezujućih standarda. Stoga je 2009. usvojen dokument nazvan Referentni okvir za regionalnu demokratiju, koji ima karakter smernica, odnosno minimalnih zajedničkih evropskih standarda.⁶²

Iz ovog dokumenta mogu se izdvojiti četiri kriterijuma koji mogu predstavljati elemente definicije regiona.

Prvo, regionalne vlasti su one koje se nalaze između centralnog nivoa i lokalnih vlasti (koje mogu postojati u jednom ili više nivoa), uz napomenu da to ne mora podrazumevati i hijerarhijski odnos između regionalnih i lokalnih vlasti. Zajednice opština u SR Hrvatskoj, sa statusom društveno-političke zajednice jesu zadovoljavale taj kriterijum, dok je u Srbiji to upitno, jer takav karakter nije bio izričito prepoznat u republičkom ustavu i zakonima, već su se po obimu poslova koje su zajednice obavljale, kao imao javnih ovlašćenja, samo približavale tome.

Drugo, tamo gde postoje regionalne vlasti, princip regionalne samouprave treba da bude prepoznat u zakonima ili u ustavu. Kada posmatramo ovaj kriterijum, treba primetiti da su u hrvatskom republičkom ustavu zajednice opština bile obavezne, odnosno morale su da obuhvate sve opštine na teritoriji tadašnje SR Hrvatske, dok je u Srbiji zadržan njihov fakultativni karakter i one nisu obuhvatile celo područje republike.

Treće, taj ustavni ili zakonski okvir treba da definiše regionalnu samoupravu kao određeni krug nadležnosti i sposobnost regionalnih vlasti da u tim okvirima, uređuju i vode određeni deo javnih i poslova u sopstvenoj nadležnosti, u interesu stanovništva te zajednice i u skladu sa principom supsidijarnosti. Imajući u vidu da je republički ustav u Hrvatskoj sadržao popis oblasti u kojima zajednice opština imaju izvornu nadležnost, kao i da je sadržao garancije u pogledu finansiranja tih nadležnosti, za razliku od Srbije, gde je jedino bila predviđena mogućnost da Republika odnosno opštine, povere zajednicama određeni deo svojih poslova, i ovde se može zaključiti da su u Hrvatskoj te zajednice bile bliže standardu regiona, nego one u Srbiji.

Konačno, četvrto, regionalnu samoupravu trebalo bi da vrše skupštine izabrane na neposrednim, slobodnim izborima, tajnim glasanjem. Imajući

62 Vidi Merloni, F., (ed.), 2016, *Regionalisation trends in European Countries, 2007–2015*, Strasbourg, Council of Europe, p. 3; Pfeil, B. S., 2010, Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: Der neue „Bezugsrahmen für regionale Demokratie“, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, pp. 114–128.

u vidu karakter izbora u SFRJ generalno, ovde moramo imati određenu zadržku i kada su u pitanju organi regionalnih zajednica, s tim što možemo primećivati da je u slučaju Hrvatske republički ustav jasnije definisao organe zajednica opština. Naravno, da je SFRJ bila članica Saveta Evrope, pa samim tim i potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, izbori u njoj bili bi sagledavani i iz te perspektive.⁶³

Iz svega navedenog, uz ovu poslednju zadržku koja se odnosi na izbore organa regionalnih zajednica, možemo da zaključimo da su zajednice u Hrvatskoj bile bliže današnjem shvatanju regiona, nego što je to bio slučaj u Srbiji.

Dalji razvoj događaja u obe, sada nezavisne države, pokazao je da u Hrvatskoj danas postoji regionalna samouprava, u obliku županija (uz dodatak grada Zagreba, koji ima status županije), dok u Srbiji regioni praktično ne postoje.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Council of Europe, 2009, *Reference Framework for Regional Democracy*, (<https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072feb>, 6. 4. 2025).
2. Đorđević, J., 1989, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
3. Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland.
4. Đurić, Đ., 1976, Zajednice općina – nove društveno-političke zajednice u SR Hrvatskoj, *Pravna misao*, god. 76, br. 3-4, str. 44–53.
5. Jerinić, J., Regional Self-Government in Serbia: At Odds with Reality, in: Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland, pp. 123–141.
6. Jovanović, V., Košutić, B., 1981, *Samoupravno pravo u pravnom sistemu SFRJ*, Beograd, Privredna štampa.

63 Ovde se misli na garanciju prava na slobodne izbore iz člana 3 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja podrazumeva tajno glasanje, pod uslovima koji obezbeđuju izražavanje mišljenja građana pri izboru predstavničkih tela. Iako je Evropski sud za ljudska prava stao na stanovište da se ove garancije direktno primenjuju na regionalne izbore samo kada se radi o predstavničkim telima koja imaju zakonodavna ovlašćenja, standard slobodnih izbora smatra se opšteprihvaćenim u evropskim okvirima. O ovakvoj praksi Evropskog suda, vidi npr. Ten Napel, H. M., 2009, The European Court of Human Rights and political rights: The need for more guidance, *European Constitutional Law Review*, vol. 5, no. 3, pp. 469–470.

7. Jovićević, M., 2019, Constitutional and Legal Foundations for Local Self-Government in Montenegro, *Lex Localis*, vol. 17, no. 3, pp. 493–511.
8. Končan, D., 2023, Ustavna ureditev in (ne)ustanovitev pokrajin v Sloveniji, *Pravnik*, vol. 78, no. 5-6, str. 211–241.
9. Koprić, I., 2001, Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine, *Hrvatska javna uprava*, god. 3, br. 1, str. 63–87.
10. Koprić, I., 2010, Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, god. 10, br. 2, str. 371–385.
11. Merloni, F., (ed.), 2016, *Regionalisation trends in European Countries, 2007–2015*, Strasbourg, Council of Europe.
12. Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
13. Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave – Razvoj zakonodavstva 1804–2014*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
14. Milosavljević, B. and Jerinić, J., 2015, Territorial Organisation of the Republic of Serbia – Possibilities for Reform, *Serbian Architectural Journal*, vol. 7, iss. 3, pp. 401–419.
15. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik.
16. Popović, S., 1978, Neka pitanja u vezi sa teritorijalnom regionalizacijom u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na SR Srbiju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 18, str. 15–42.
17. Popović, S., 1983, *Regionalizacija u svetu i kod nas: pravni aspekt*, Beograd, Republički zavod za javnu upravu.
18. Pfeil, B. S., 2010, Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: Der neue „Bezugsrahmen für regionale Demokratie“, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, pp. 114–128.
19. Sahadžić, M., Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u: Gavrić, S., Banović, D., Krause, C., (ur.), 2011, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema*, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, str. 17–43.
20. Savez komunista Jugoslavije, *Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: dokumenti*, Beograd, Komunist.
21. Škarica, M., 2020, Interplay between the tiers in Croatian local government: who is winning the interdependence game, *Hrvatska i komparativ-*

na javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 20, no. 2, pp. 207–240.

22. Ten Napel, H. M., 2009, The European Court of Human Rights and political rights: The need for more guidance, *European Constitutional Law Review*, vol. 5, no. 3, pp. 464–480.
23. Toniatti, R., Palermo, F., Dani, M., (eds.), 2004, *An Ever More Complex Union: the Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden, pp. 3–26.
24. Zlokapa, Z., Damnjanović, D. (ur.), 2007, *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, Palgo centar.

Izvori

1. Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 – dr. zakon.
2. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 (dr. zakon), 101/2016 (dr. zakon), 47/2018, 111/2021 (dr. zakon).
3. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/1963.
4. Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, *Sl. list SR Bosne i Hercegovine*, br. 4/1974.
5. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 8/1974.
6. Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 8/1974.
7. Zakon o utvrđivanju zajednice općina ličkog područja, *Narodne novine*, br. 42/1974.
8. Zakon o utvrđivanju područja zajednice općina zagrebačke okoline, *Narodne novine*, br. 12/1975.
9. Zakon o nadležnostima organa zajednica općina, *Narodne novine*, br. 2/1976.
10. Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenja određenih prava i dužnosti Republike, *Sl. glasnik SRS*, br. 42/1976, 11/1976, 30/1976 i 1/1980.

YUGOSLAV SELF-GOVERNING REGIONS IN THE LIGHT OF TODAY'S EUROPEAN STANDARDS

Jelena Jerinić

ABSTRACT

The absence of a middle tier of government is often regarded as one of the principal shortcomings of Serbia's current territorial organization. Historically, however, this arrangement is relatively recent and dates only from 1990, when the inter-municipal regional communities introduced by the 1974 Constitution of the SFRY were abolished. The Constitution allowed each Yugoslav republic to determine the form and scope of these communities. Consequently, in Croatia they effectively functioned as a regional level of government, whereas in Serbia they did not constitute separate territorial units, and in some other republics remained merely a framework for voluntary inter-municipal cooperation. Focusing on Serbia and Croatia, this paper examines the motives behind the introduction of inter-municipal regional communities, the reasons for their differing institutional development, and broader attitudes toward regionalism across the former Yugoslavia before and after its dissolution. It also considers whether these communities, had they survived, would today meet European standards of regional democracy, particularly those defined by the 2009 Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy.

Key words: inter-municipal regional communities, decentralization, regionalization, regional democracy, SFRY, Constitution of 1974, Council of Europe.