

*Др Дејан Матић, ванредни професор
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
dmatich@jura.kg.ac.rs
ORCID: 0000-0001-8190-0745*

*Прегледни научни рад
УДК: 341.231:323.172
342.4(497.1)"1974"
DOI: 10.46793/Ustav74.159M*

АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ У УСТАВУ СФРЈ ИЗ 1974. ГОДИНЕ*

Апстракт

У раду се разматра уставни положај аутономних покрајина у Уставу СФРЈ из 1974. године. Овај уставни акт је био прекретница у уређивању државне структуре и положаја аутономних покрајина, које су добиле знатно већу самосталност и утицај у оквиру федерације. Иако је овакав уставни оквир био замисљен као амбициозан и прогресиван акт, он је донео многобројне изазове у пракси, посебно у контексту политичке стабилности и међунационалних односа. Наслеђе Устава из 1974. године остаје важна тема у проучавању југословенске историје и федерализма, чему је овај рад и посвећен.

Кључне речи: аутономија, федерализам, сложена држава, устав, СФРЈ

Тешко је негирати став да Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године представља један од најзначајнијих докумената у правно-политичкој историји бивше Југославије. Овај уставни акт је био прекретница у уређивању државне структуре и положаја аутономних покрајина, које су добиле знатно већу самосталност и утицај у оквиру федерације. Доношење Устава из 1974. године уследило је у периоду политичке либерализације и децентрализације, у настојању да се очува равнотежа између различитих националних интереса и обезбеди стабилност мултиетничке федерације. У том контексту, Косово и Војводина, две

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

аутономне покрајине у саставу Социјалистичке Републике Србије, добиле су специјалан статус који им је омогућио већи степен политичке, економске и културне самоуправе. Историјски гледано, положај аутономних покрајина унутар Југославије је био предмет бројних промена и прилагођавања, почев од њиховог успостављања у периоду после Другог светског рата па до краја хладноратовског периода. Устав из 1974. године је био кулминација ових процеса, што је резултирало комплексном институционалном архитектуром и новом динамиком односа између федералног и покрајинског нивоа власти. Главна карактеристика Устава из 1974. године била је увођење принципа равноправности република и покрајина, чиме су аутономне покрајине добиле конститутивни статус у федерацији. Ово је подразумевало не само учешће у доношењу одлука на савезном нивоу, већ и пуно право на самоуправу у оквирима својих надлежности. С тим у вези, Косово и Војводина су добиле своје уставе, законодавне, извршне и судске органе, чиме су постале равноправни ентитети са републикама унутар Југославије. Овакав уставни оквир је био израз амбиције да се уз поштовање националних специфичности и регионалних интереса створи стабилна и функционална федерација, како се то званично тврдило. Иако је уставна реформа из 1974. године донела значајне предности за аутономне покрајине, она је такође носила са собом и бројне изазове и контроверзе, које су се одразиле на политичку стабилност и односе међу народима у наредним деценијама. Управо из наведених разлога овај рад је посвећен детаљном разматрању кључних одредби Устава из 1974. године, њиховом утицају на политичку, културну и економску самосталност аутономних покрајина, као и дугорочних последица овог уставног оквира на позицију покрајина у СФРЈ.

На самом почетку, пре приступања анализи самих уставних одредби, неопходно је размотрити неколико претходних питања. Наиме, нужно је приступити пажљивом предметном одређењу појмова који су кључни за адекватно разумевање положаја, како аутономних покрајина сходно уставном тексту из 1974. године, тако и положаја политичко-територијалних аутономија уопште. Реч је дакле о потреби да се претходно, што је темељније могуће, утврди шта се под појмом аутономије заправо подразумева, као и да се изнова пажљиво анализира појам сложене, односно, федералне државе. Имајући у виду изречено, ваља на овом месту приметити да појам аутономије у свом основном, то јест, изворном значењу, сасвим јасно указује на специфичан колективитет, односно, друштвену групу, која ужива изванредан степен самосталности у уређивању унутрашњих односа у сопственој средини, чијим су припадницима, као члановима дате групе, призната каква права, слободе или положај путем којих они могу да

искажу посебности које су им као групи иманентне.¹ Сходно томе, егзистенција једне шире и сложеније целине у оквиру које се аутономија заправо и образује, као и постојање бар још једног субјекта, односно, центра власти, према коме аутономија стоји у одређеном односу и који је по правилу виши и снажнији од ње, односно, који поседује довољно политичке и правне моћи да у одређеној мери гарантује и обезбеђује аутономни статус датог колективитета у свом саставу, представља, по природи ствари, прву претпоставку постојања аутономије. Наравно, сасвим је јасно да и дата група, односно колективитет који располаже аутономним овлашћењима, нужно мора да поседује адекватне способности да очува и развија сопствене специфичности које су дату аутономију и условиле, као и да способност да својим нормама регулише односе повезане са датим специфичностима, истовремено не нарушавајући више интересе и суверену власт раније поменуте сложене целине којој припада.² Управо из овог разлога је, како се чини, сасвим оправдано тврдити да аутономија по себи никада не може да прерасте, односно, еволуира у стаатус субјекта који, по било каквом основу, партиципира у државној сувереној власти, будући да би на тај начин заправо престала да буде то што јесте и постала самодовољна и сепаратна целина, попут федералне јединице. Сходно томе, може се закључити да суштину аутономије не представља верикална подела власти већ, условно говорећи наравно, хоризонтално изражавање датих специфичности у друштвеној структури која се политички и правно гарантује и обезбеђује у циљу јачања демократског легитимитета постојећег државно-правног поретка.³ Иако, истини за вољу, аутономије могу настати из многобројних разлога, у савременом свету оне најпре настају као резултат захтева за ограничавањем моћи централних државних органа који одвећ често имају склоност да снагу своје власти подједнако прошире на све делове своје територије и њихове становнике, не водећи рачуна о бројним различитостима које објективно постоје и које су, по правилу, историјски прилично утемељене. Наравно, не треба негирати да и саме суверене државе, из разноразних разлога, често саме додељују одређеним подручјима (у којима, на пример, постоје етничке и културне особености или пак какве специфичне историјске традиције) извештан степен аутономије у циљу придобијања сагласности и јачања легитимности централних власти, оснаживања државе и обезбеђења њеног успешног

¹ Видети више о овоме у Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Крагујевац, 2010, стр. 138-140.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

развоја.⁴ Сасвим је јасно, наравно, да аутономије настале на основама културних или пак верских специфичности имају кудикамо лакши, како настанак, тако и опстанак, у односу на територијалне аутономије, будући да оне, по природи ствари, нужно, уз ретке изузетке, суштински не утичу ни на један од три елемента државе (наравно, ради се о територији, становништву и државној власти као основним елементима државе). Територијалне, то јест, политичко-територијалне аутономије, са друге стране, као што им то назив и говори, поседују иманентно политички карактер и, у извесној мери, представљају својеврсну конкуренцију државној власти, уз прикривене елементе федералистичке партиципације (у несрећнијим околностима свакако се може говорити и о потенцијалним сепаратистичким тенденцијама).⁵ Управо из датог разлога, тешко да може бити сумње да највећи значај и домет имају управо територијалне аутономије. Њен основ представља положај одређеног подручја, или области, са мање или више општим овлашћењима уређивања специфичности у њиховом датом оквиру. Ово овлашћење, по природи ствари, има паралелни или допунски карактер са државним регулисањем, што за последицу има да оно поприми квазидржавна обележја, упркос томе што, формално посматрано, статус аутономије никада заправо не може достићи атрибут праве, изворне државности, о чему је раније већ било речи. На овоме месту нужно је позабавити се једним од основних обележја по коме се аутономне покрајине разликују, како од суверене државе, тако и од федералних јединица у федералној, савезној држави. Реч је, наравно о суштинском непостојању суверенитета, то јест, суверености као атрибута аутономности. Ово се најбоље види управо у томе што аутономије немају, нити пак могу имати уставотворну власт, а самим тим, сасвим последично, немају, нити могу имати ни устав. Оне, на извештан начин, представљају својеврсну креацију државног устава у чијим оквирима могу имати извесне нормативне функције, али не и ниво сувереног и суштински неограниченог уставног права да стварају објективно право. Управо ту и лежи основ ограничења у погледу обима самоорганизације и посебности аутономија у односу на организацију власти и друштвеног уређења у сувереној држави, односно, у федералној јединици у савезној држави.⁶ Што се пак тиче поменутих федералних јединица, мора се указати да се аутономије од њих разликују и по томе што је, по правилу, учешће датих аутономија у органима и доношењу одлука у савезној држави заправо нужно посредно и остварује се преко федералне јединице на чијој територији се аутономија и налази.

⁴ Видети више о овоме у *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 68-72.

⁵ Видети више о овоме у Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

Поред тога, аутономије, опет по правилу, немају ни органе карактеристичне за суверене државе или пак федералне јединице, као што су државни поглавари или уставни судови, као што немају ни државне симболе, иако, истини за вољу, могу имати поједине парламентарне симболе, попут локалних застава, које се онда, сасвим нужно, комбинују са званичним државним симболима суверене државе.⁷ Готово да је већ постало опште место указивање да се аутономије, како посебни аутономни облици, сходно овлашћењима којима располажу, налазе на средокраћу између федералних јединица и локалних самоуправа.⁸ Мада ова разлика може бити мање или више уочљива у зависности од слабости аутономне покрајине, односно, од снаге развијене и гарантоване локалне самоуправе, она је ипак несумњиво постојећа. Наиме, развој локалне самоуправе најчешће представља израз жеље за децентрализацијом и демократизацијом државне власти, док аутономија, као што је то нешто раније атакнуто, поседује трајније особености и колективне специфичности које изискују посебно друштвено и политичко признање. Поједностављено речено, обим правног и политичког субјективитета код локалне самоуправе значајно је мањи у поређењу са аутономним покрајинама, при чему ваља указати да се партиципација локалне самоуправе у централним органима сложене државе, готово по правилу, уопште не препознаје, изузев на општој изборној основи. У јединицама локалне самоуправе се углавном доносе правни акти, условно говорећи, наравно, нижег ранга, док се у аутономијама доносе акти веће правне снаге којима се регулишу значајни односи на територији аутономије.⁹

Уобичајено је да се облик државног уређења одређује сходно томе да ли на територији једне државе постоји само једна или пак истовремено више државних организација, односно, да ли је та држава подељена на унутрашње саставне делове који не поседују својства државе или их, у извесном смислу, поседују.¹⁰ У првом случају реч је о такозваној унитарној или простој држави, а у другом, о сложеној држави. Иако је старија теоријскоправна мисао у други облик укључивала два подоблика, конфедерацију и федерацију, ваља истаћи да је управо федерација најпотпунији и најбољи пример такозване сложене државе између осталог и зато јер је управо она синоним савезне државе, будући да конфедерација заправо представља уговорни савез суверених држава. То значи да

⁷ Видети више о овоме у *Енциклопедија политичке културе*, стр. 68-72.

⁸ Видети више о овоме у Стојановић, Д., *Уставно право – Књига II*, Ниш, 2006, стр. 478-480.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Видети више о овоме у Лукић, Р., Кошутић, Б., Митровић, Д., *Увод у право*, Београд, 1999, стр. 378.

федерација има и сопствену територију, иако је она, истини за вољу, састављена од територија федералних јединица, и становништво, састављено од укупног броја грађана федералних јединица, као и суверену државну власт. Не улазећи овом приликом у спор класичне и савремене теорије о противуречности федерације као облика државног уређења са становишта суверености, ваља указати на то да конструкција федералне државе почива на комбинацији три основна начела федерализма, а то су начело супрематије савезне државе, начело аутономије федералних јединица и начело партиципације федералних јединица.¹¹ Прво начело подразумева како спољну сувереност савезне државе, тако и да се њен правни поредак простире на територији целе државе и непосредно примењује на све грађане у федералним јединицама. Друго начело подразумева да федерални закони морају да поштују уставом утврђену надлежност федералних јединица. Поред тога ово начело подразумева и постојање посебних политичко-извршних, управних и судских органа федералних јединица. Сопствену надлежност федералне јединице обављају самостално преко наведених органа, у складу са федералним уставом. Ова надлежност подразумева и доношење посебних устава федералних јединица. На крају, начело партиципације федералних јединица подразумева право федералних јединица да учествују вршењу савезне, то јест, федералне власти. Ово право се у различитим федерацијама остварује на различите начине, при чему се федерални бикамерализам показује као релативно чест начин за остваривање овог права. Сасвим је јасно из свега до сада реченог да ни један једини принцип федерализма, ни на који начин, не подразумева, нити било какво учешће, нити пак и само постојање, ма и каквог другог политичко-територијалног субјекта, изузев оних изричито наведених у ранијим разматрањима.

Пре детаљнијег разматрања уставних одредби које се односе на аутономне покрајине, нужно је истаћи да Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године представља изузетно важан документ који је значајно променио, не само положај аутономних покрајина унутар југословенске федерације, већ и свеукупне друштвене и политичке односе моћи у датој држави. Овај устав је донео нове уставне одредбе које су омогућиле Косову и Војводини да стекну, не само већи, него такав степен самосталности и политичке моћи који је без преседана у дотадашњој историји државе по имену Југославија, без обзира на облик владавине или политичког поретка који је у њој постојао. Пре Устава из 1974. године, аутономне покрајине у Југославији имале су ограничену, а неко циничнији би могао да констатује, сасвим примерену самосталност и утицај у политичком систему земље. Па ипак, политички и друштвени

¹¹ *Ibid.*

процеси који су се одвијали током 1960-их и почетком 1970-их година прошлог века довели су до потребе да се начине радикалније промене у већ посусталом једнопартијском друштвено-политичком поретку социјалистичке државе, при чему се званично тврдило да се већом децентрализацијом може постићи потпунија равноправност међу народима и националним мањинама. Донета је одлука да се уставним променама обезбеди већи степен аутономије покрајинама, што је резултирало Уставом из 1974. године. Када је реч о политичком положају покрајина, мора се приметити да је управо једна од најзначајнијих промена које је донео Устав из 1974. године била политичка равноправност аутономних покрајина са републикама. Па тако, већ у првом члану датог акта је прописано да је СФРЈ савезна држава и државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република, као и социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова, које су у саставу Социјалистичке Републике Србије, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности.¹² Наредним чланом устава прописано је да се дата држава састоји из шест република (федералних јединица) и две покрајине у саставу СР Србије, чиме су оне, заправо постале у суштинском, *de facto* смислу, федералне јединице, попут других шест.¹³ Покрајине су постале конститутивни делови федерације, што је значило да су имале право на учешће у раду савезних органа власти. Поред тога, треба приметити да је у другом ставу петог члана уставног акта из 1974. године прописано да се територија републике не може се мењати без пристанка републике, а територија аутономне покрајине - ни без пристанка аутономне покрајине. Наредним ставом је прописана обавезна сагласност и аутономних покрајина, уз сагласност и свих осталих федералних јединица у случају промене граница СФРЈ. Последњим ставом наведеног члана прописано је да се границе између република могу мењати искључиво на основу њиховог споразума, а ако је у питању граница аутономне покрајине - и на основу њене сагласности.¹⁴ Према члану 284, Косово и Војводина добиле су своје представнике у Савезној скупштини, чиме су стекле могућност да активно учествују у доношењу одлука које су утицале на целу земљу.¹⁵ Овај потез је ојачао политичку позицију покрајина и омогућио им да буду неоправдано равноправни партнери у федералном систему, истовремено стављајући СР Србију у неравноправан положај, не

¹² Устав СФРЈ, чл. 1, Сл. лист СФРЈ, год. XXX, бр. 9, доступно на адреси https://www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf

¹³ *Ibid.*, чл. 2.

¹⁴ *Ibid.*, чл. 5.

¹⁵ *Ibid.*, чл. 284.

само у односу на друге федералне јединице, већ и на саме покрајине у питању. Када је реч о културној и језичкој аутономији, ваља нагласити да је Устав из 1974. године посебно нагласио значај културне и језичке аутономије аутономних покрајина. Службени језици у покрајинама су били признати и коришћени у свим аспектима јавног живота, укључујући образовање, медије и администрацију. Ова одредба је била од великог значаја за националне мањине које су живеле у покрајинама, јер им је омогућила да очувају свој културни идентитет и традицију. Покрајине су такође имале право да оснивају своје културне и образовне институције, што је додатно ојачало њихову културну самосталност. Устав из 1974. године донео је, сасвим последично, значајне промене у погледу економске самоуправе аутономних покрајина. Покрајине су добиле право да самостално управљају својим економским ресурсима, што је укључивало доношење сопствених економских планова и буџета. Ова овлашћења су омогућила покрајинама да развијају економске стратегије прилагођене њиховим специфичним потребама и условима. Такође, према Уставу из 1974. године, аутономне покрајине су имале сопствене политичке структуре које су укључивале покрајинске скупштине, извршне органе и судске институције. Ове структуре су функционисале у складу са покрајинским уставима и имале су значајну улогу у доношењу одлука и управљању јавним пословима на локалном нивоу. Скупштине покрајина су имале овлашћења да доносе законе у оквиру надлежности покрајина, док су извршни органи били одговорни за спровођење тих закона. Сасвим је јасно да су наведена уставна решења суштински у потпуности изједначила аутономне покрајине са федералним јединицама, доводећи до тога да све постојеће политичко-територијалне организације у социјалистичкој Југославији формално буду једнаке, при чему су, у материјалном смислу, све учињене једнаким, али су ипак неке биле једнакије од других. Шалу на страну, готово је немогуће не приметити, чак и у случају површног погледа, специфичан положај СР Србије, на чијој територији су се једино и налазиле аутономне покрајине. Не може се а не указати на то да су уставне одредбе о покрајинама резултовале стварањем јединствене појаве, такозваног ужас-а, односно, уже Србије, будући да се територија СР Србије, у складу са одредбама устава из 1974. године састојала из три дела, САП Војводине, САП Косова и већ поменуте уже Србије, при чему државно руководство Србије практично није имало било какве надлежности над покрајинама, уз ретке изузетке, док су пак покрајине, сасвим у складу са уставним одредбама чак добиле и право вета на одлуке које би доносила СР Србија.

На основу свега до сада реченог, са приличном сигурношћу могуће је указати на поуке Устава СФРЈ из 1974. године које су и данас, пола века од његовог доношења, на жалост подједнако актуелне, будући да питања унитаризма, централизације и децентрализације, као и начина организације политичког система једне вишенационалне државе и данас исувише често

представљају неуралгичне тачке нашег друштвеног живота. Нема било какве сумње да наведени уставни акт представља потпуни израз противречности друштва које је требао да конституише, стварајући заузврат, сасвим неизбежно, нове противречности у већ посусталом социјалистичком државно-правном поретку. Овај устав није ни могао бити другачији него што јесте имајући у виду да му је задатак био да формира функционалнији државно-правни поредак, односно функционалнију државну заједницу која, а то је протекло време несумњиво показало, од самог почетка напросто није почивала на истински здравим основама. Најважнија поука коју овај уставни текст нама може данас да понуди, бар према мишљењу аутора ових редова, јесте сазнање да прави темељ сваког просперитетног и дуготрајног државно-правног поретка лежи у кохезивним елементима који карактеришу државу посматрану као друштвену заједницу, будући да јој управо они обезбеђују како легитимитет, тако и идејну основу без којих ни један државно-правни поредак не може заправо ни да настане или пак опстане. Време је несумњиво и брзо показало да идеја југословенства, нарочито заснована на основама теорије самоуправног социјализма, напросто не представља адекватну основу за даљи развој, а показало се, чак ни пуки опстанак заједничке државе. Разлог за то лежи у томе што она никада заправо није ни почивала на реалним, стварно постојећим друштвеним основама. Управо због тога је, како се чини, управо ова идеја и постала основни и главни генератор растурања југословенске државе. Сасвим је јасно да је, када се све до сада речено узме у обзир, Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године донео значајне промене у положају аутономних покрајина. Ове промене су омогућиле покрајинама да постану равноправни и конститутивни делови федерације, са великим степеном политичке, економске и културне самосталности, што је за последицу имало, помало парадоксално, стварање сасвим ваљног правног основа, али и више него адекватних политичких услова за почетак коначног распада и нестанка са историјске сцене југословенске државе. Устав СФРЈ из 1974. године несумњиво представља уставни промашај, но он другачији напросто није ни могао бити. Одредбе којима се регулише статус покрајина практично представљају школски пример како не треба радити приликом нормирања односа у федералној држави и регулисања положаја аутономија, под условом, наравно, да желите да државно-правни поредак који конституишете опстане макар и иоле дужи временски период. Управо због тога, можда и парадоксално, овај уставни текст има несумњив историјски значај, те представља ваљан и трајан подстицај правним посленицима на константно истраживање свих контроверзи које су га окруживале и обележиле.

ЛИТЕРАТУРА

- Устав СФРЈ, чл. 1, Сл. лист СФРЈ“, год. XXX, бр. 9.
Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993.
Лукић, Р., Кошутић, Б., Митровић, Д., *Увод у право*, Београд, 1999.
Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Крагујевац, 2010
Стојановић, Д., *Уставно право – Књига II*, Ниш, 2006.

*Dejan Matić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac
dmatić@jura.kg.ac.rs
ORCID: 0000-0001-8190-0745*

AUTONOMOUS PROVINCES IN THE 1974 CONSTITUTION OF THE SFRY

Abstract

The paper examines the constitutional position of autonomous provinces in the 1974 Constitution of the SFRY. This constitutional act was a turning point in regulating the state structure and position of autonomous provinces, which gained significantly greater independence and influence within the federation. Although this constitutional framework was conceived as an ambitious and progressive act, it brought numerous challenges in practice, especially in the context of political stability and interethnic relations. The legacy of the 1974 Constitution remains an important topic in the study of Yugoslav history and federalism, to which this paper is dedicated.

Keywords: *autonomy, federalism, complex state, constitution, SFRY.*