

Проф. др Миодраг Зечевић

УТИЦАЈ ИСТОРИЈСКО-НАЦИОНАЛНИХ И ДРУГИХ УСЛОВА У СТВАРАЊУ И ОДРЖАВАЊУ ФЕДЕРАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА, С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СРЈ

1. Праве сложене државе, институционално посматрано, су федерације, којих још према општим карактеристикама има 20.¹ По националном саставу оне су једнонационалне и вишенационалне и самим тим различите по својим основним обележјима. За разматрање југословенског проблема интересантије су вишенационалне федералне заједнице него оне које имају једнонационални састав. Проблеми СР Југославије су нешто једноставнији него у вишенационалним заједницама у којима постоји битна разлика између нација, посебно на етничком и религијском плану. С тог становишта Срби и Црногорци имају више заједничког него оног што их раздваја и отуђује једне од других. Међутим, то је само елемент који може да успостави већу кохезију заједнице, али институционална организација федералне заједнице је посебно питање које се решава мимо ових природних спона између ова два недавно истог народа.

2. Билатерално или мултилатерално повезивање држава је општа појава у савременом свету, тако да нема ни једне државе која не припада или није у неком чвршћем или лабавијем заједништву, полазећи од различитих основа, интереса и критерија. Разлози за стварање ових заједница су пре свега национални, безбедоносни, политички и економски. Правна теорија као сло-

¹ Државице које су декларисане као федералне заједнице су: Аргентина (22 провинције); Аустралија; Аустрија (8 провинција); Белгија (9 покрајина); Бразил; Бурма; Канада; Јужно-афричка унија; Мексико; Немачка (11 држава пре уједињења); Нигерија; Русија (велики број аутономних република, области и округа); САД (50 држава); СРЈ (2 државе); Швајцарска (26 кантона); Танзанија (2 државе); Уједињени арапски емирати (7 емирата); Венецуела и Камерун. (Подаци о територијалној подели других федерација су у фусноти под бројем 3).

жене државе познаје конфедерацију и федерацију. Остали облици заједништва, као што су економски и политички савези, царинске уније, војни блокови, билатерални савези и други облици међусобног повезивања самосталних држава, немају својства и карактер сложене државе, већ карактер јаче или слабије заједнице у циљу остваривања истоветних интереса тих држава. Припајање држава путем освајања, односно војне окупације, карактеристично посебно за раније периоде, превазиђени је облик начина губљења државне самосталности. Последњи покушаји ове врсте извршени су у току II светског рата од стране Немачке и Италије, али је завршен поразом ових држава. Савремени методи напуштају војну опцију.

Савремени токови доводе до унутрашњих криза и распада федералних заједница. Питање је да ли је то криза друштвеног система или криза федерализма. Међутим, право питање је: колико су постојеће федералне заједнице стварно то и по свом карактеру, или су већ одавно постале више унитарне него што су остале федералне заједнице. Савремени токови истовремено имају два процеса. Један је прерастање федералних у фактички унитарне државе са локалном самоуправом и административном аутономијом бивших федералних јединица, а други распадање федералних заједница, посебно оних које су јачале позицију федералних јединица у односу на федералну државу, случај бивше СФРЈ.

Судбина федералних заједница земаља социјалистичке опције, односно СССР-а и Чехословачке, опредељена је превасходно природом политичког система који је временом постав неконкурентан капиталистичком систему и непривлачан за грађане тих држава. Изгубивши конкурентску моћ и подршку грађана, федералне заједнице су се распале истовремено са владајућим политичким и економским системом тих земаља. Распад социјалистичког самоуправног система и југословенске федерације више је последица спољних и унутрашњих односа, неживотности концепције федералног заједништва и спорог трансформисања политичког система, него немотивисаности и подршке грађана таквом политичком и економском систему и његове немогућности да у једној варијанти преживи и као систем и као државна заједница.

3. Постојање сложених држава опредељују превасходно историјски и национални разлози, мада и низ других елемената условљава или доприноси стварању такве заједнице. Историјски услови су објективно променљиви и доста флуиднији од националних односа успостављених унутар једне заједнице. У једном доста кратком временском периоду могућа је радикална промена услова за јачање заједништва или дезинтеграцију једне заједнице. Југославија, Чехословачка и неке друге сложене државе су класичан пример несталности значаја историјског интереса за стварање и одржавање једне сложене националне и држа-

вне заједнице. У току трајања (74 године) Југославија је створена у еуфорији југословенске идеје, да би одмах упала у тешке националне и социјалне сукобе, распала се и поново настала у току II светског рата, да би дефинитивно као федерална заједница народа пропала 1992. године. Не улазећи у бројне разлоге пропасти СФРЈ, губљење мотивације њених народа проузроковано променом односа снага у свету и положајем Југославије у новоствореним условима био је значајан, али не пресудан чинилац распада ове државе. Однос према историјском интересу доста брзо се радикално мења, тако да његов утицај и допринос опстајању и трајању једне сложене државе није константан чинилац, бар на примеру Југославије. То све доказује да историјске конотације у функцији једне сложене државе треба непрекидно пратити и реално процењивати њихов значај зависно од промена услова који се у савременим условима радикално брзо мењају. Исто тако и значај географског фактора је променљив чинилац са становишта његовог утицаја на настајање, опстајање и развијање сложене државе.

Национални елемент има очито значајнију улогу у животу сложене државе. И не само сложене државе. Он је доминантни чинилац опстајања и стабилности сваке државе без обзира да ли су у питању сложене или унитарне државе. Према постојећим статистичким подацима, само десетак држава, и то без већег утицаја, у основи су једнонационалне (занемарљив проценат других народа), за двадесетак се не може са сигурношћу утврдити који је народ унутар њих бројчано доминантан, а све остале су вишенационалне државне заједнице, од којих велики број са значајним процентом становника других народа, односно бројним националним мањинама. Нестабилност ових држава по правилу настаје у одређеним ситуацијама, које могу да доведу и до распада такве државе. У одређеним ситуацијама вишенационална структура више делује као фактор дестабилизације него стабилизације такве државе, посебно ако број становника других нација угрожава бројчану доминацију нације чија је држава. Са овог становишта проблем је сличан и код унитарних и код сложених државних заједница. Вишенационалне унитарне државе се по правилу распадају или претварају у федералне заједнице, које се у следећој фази често распадају независно да ли договором или сецесијом. Најсвежији примери су Југославија, Чехословачка и СССР. Национални фактор је до сада, потпомогнут другим чиниоцима, доводио најчешће до распада сложене државе.

Идеја једна народносна групација — једна нација — једна држава, која се са успехом спроводила у Европи XIX века, довела је до стварања сложених једнонационалних државних заједница. Тако су створене Немачка, Француска, Шпанија, Италија, Енглеска и друге велике нације и државе, од којих је само Немачка федерална заједница. Италијански државник Кавур

писао је у слободној интерпретацији „створили смо италијанску државу, сада треба створити италијанску нацију“. Словенски народи у односу на германске, галске и друге народе Европе, осим Руса, били су спречени да остваре идеју народ — нација — држава, или су закаснили у тим настојањима, као што је била идеја југословенске нације краља Александра. Стварање јединствених нација и држава од бројних народа једне народносне скупине често се вршила у оквиру конфедералне или федералне државе, чији је карактеристични пример Немачка. Снажни национални набој, који је захватио све народе концем овог века, доводи до тражења историјске националне идентификације народносних скупина претворених у једну нацију. Стабилни политички услови и економски просперитет су вероватно брана да се оштрије у оквиру насилно створених великих нација појаве и остваре процеси историјско-националне идентификације њених појединих држава. То није био случај са државама социјалистичке опције.

4. Питање се данас поставља: колико вишенационалне федералне заједнице у будућем државноправном развоју имају своју животност у процесу јачања историјских и националних посебности. Инсистирање на историјском и националном идентитету доводи до губљења и запостављања заједничких интереса и умањивања значаја животних потреба народа које су довеле до стварања такве сложене државе. Свака заједница истовремено ограничава и обавезује субјекте који је чине ради остваривања циљева и животних интереса такве заједнице који су потреба свих и понаособ сваког субјекта унутар ње.

Ствар је мудрости, умећа, толеранције, знања, жеље и разума како ће се развијати и опстати таква заједница. Међутим, нужно је да заједница буде објективна у политици остваривања својих циљева и потреба њених конститутивних делова, а делови да буду реални у захтевима и могућностима те заједнице, у словима и објективном интересу других у тој заједници. Претензије делова морају да буду реалне, а понашање не сме да буде искључиво и себично. Такво понашање је одржало швајцарско заједништво три народа, три језика, три културе, коју сачињавају делови три моћне европске нације и државе. Што је средина цивилизованија, а витални интереси заједнице заједничкији, животност и стабилност такве државне заједнице су дуговечније. Различите мере на исте друштвене ситуације и искључивост посебних интереса делова временски постају препрека опстанку заједнице, која се у одређеним кризним ситуацијама распада или се запостављају основни циљеви и настају међусобно супротстављени циљеви и интереси њених делова.

Опстанак вишенационалне државне заједнице условљен је бројним чиниоцима који нису статички, једном за увек дати. Међутим, основне вредности и параметри имају своју стабилност и не могу бити предмет прагматичног преиспитивања, нити се

краткорочно утврђивати. С тог становишта услови за одржавање заједнице су различити за сваку заједницу, али је одређено понашање претпоставка за њено одржавање. Наравно, сложене државе које су успеле да створе једну нацију, ма колико били противуречни њени делови, знатно су стабилније и трајније у односу на вишенационалне сложене државне заједнице.

Ако се не испуне одређене претпоставке таквог заједништва, сложена држава постаје спорна. Основни захтев је да уставна концепција заједнице буде јасна, конзистентна, остварљива и способна да се самостално репродукује. Односи који се успостављају између субјеката да су унапред утврђени, а понашања предвиђена правилима и дужностима целине и делова који је чине. Систем који је успостављен не може да носи непознанице, нити односе који нису унапред предвиђени, очекивани и обавезујући. Понашање субјеката које је утврђено истовремено је санкционисано ако уследи одступање од ма ког сегмента заједништва.

Веома битан чинилац је психолошки осећај конститутивних делова да нико од њих није оштећен у таквој заједници и угрожен када је у питању њихов идентитет и посебан национални интерес. Ово је најтеже питање сваке сложене заједнице, јер грешке у овом правцу заједницу чине искривљеном и отуђеном, а унутрашње односе оперећују неповерењем и сукобима. Имајући у виду да се сложена заједница прави под одређеним историјским условима и околностима, тешко је очекивати да сви њени делови буду приближно подједнаки по величини, развијености и свим другим обележјима која су карактеристика једне заједнице. Уједињавање великих и малих, развијених и неразвијених, цивилизацијски различитих народа и различитих култура, различитих интереса и различитих очекивања — реална су стварност која отвара посебне проблеме у свакој сложеној државној заједници. Чињеница је да је свака сложена државна заједница карактеристична по посебностима. У оваквој стварности најтеже је наћи решења која онемогућују да се равноправност конститутивних делова не претвори и оствари као фактичка неравноправност. Апсолутна системска равноправност неједнаких води стварној међусобној неравноправности једних у односу на друге у таквој заједници. Конфликти у таквој заједници су стварност, без обзира на то колико се они заташкавају и компромисима у одређеним ситуацијама превазилазе. Системски се мора успоставити и „неравноправност“, а не у конкретним ситуацијама изнуђивати.

5. Основна претпоставка, као што смо већ истакли, за опстајање сложене државе и бесконфликтно остваривање заједништва јесте постојање јасно уставом успостављеног модела и односа унутар сложене државе. Према својим обележјима постојећи Устав СР Југославије по својим битним карактеристикама не испуњава овај захтев. У питању је документ који је

рађен изузетно брзо за документ ове врсте, донет да разреши једну конкретну сложену ситуацију која је изискивала брзо политичко реаговање и прагматски однос према свим уставноправним проблемима. Југославијом сведеном на две федералне јединице, између себе по економској снази и бројчано доста неједнаке, Устав је направио такав облик сложене државе који има толико недефинисаних односа који представљају озбиљну опасност за опстанак такве сложене државне заједнице.

Питање је да ли је СРЈ федерација и каква је то федерација. Она је суверена савезна држава уз истовремену сувереност република-чланица у питањима која нису утврђена као надлежност Савезне државе (члан 1 и 6/2). Међутим, уставно решење члана 77 је постављено тако да може да буде, као што је пракса показала, предмет вечних неспоразума и спорова око надлежности. Међусобно разграничење надлежности извршено је овим чланом тако да се за већину питања не може утврдити обим законодавне надлежности федерације и њена права и дужности, што је предмет честих спорова у пракси. У сваком случају, оваква концепција може бити предмет већих уставноправних спорова, јер је недефинисана, а самим тим и конфликтна у својој основи. Разграничење надлежности је централно питање сваке федералне заједнице, односно сложене државе, и оно се врши према принципима који су познати и прихваћени у постојећим федералним заједницама. Један број федерација, као што је познато, расподелу законодавне надлежности, врши на ону која је у искључивој надлежности федерације и ону која је у надлежности федералних јединица, али то се утврђује у свим елементима прецизно. Проблеми су нови друштвени односи. Решење је нађено у претпоставци надлежности у корист федерације или федералних јединица. Један број федерација за решење прихвата специфичне варијанте комбинованих решења, тзв. принцип мешовите законодавне надлежности, који се остварује као паралелна или конкурентна законодавна надлежност.

Ако не обезбеди аутономију делова и животност целине, сложена заједница и није права заједница. То заједништво је под хипотеком, због чега се и не остварује као заједништво, већ као вештачка творевина у којој постоје сукоби и противуречни интереси оних који су створили такву заједницу. Суштина ове противуречности је интересна неспремност (објективна — субјективна) да се створи права заједница. У сложеним заједницама које имају различит степен друштвено-економског и историјског развоја делова доста је сложено изнаћи и утврдити интересе који ће бити кохезиони и заједнички. Међутим, нису у питању сваки интереси, већ само они помоћу којих се обезбеђује трајно заједништво.

Подела надлежности између субјеката у оквиру једне заједнице изражава садржај и виђење природе те заједнице и основно је питање које опредељује њен опстанак као сложене др-

жаве. Односи и интереси који се оформљују у целини опредељују карактер, садржину и природу како заједнице тако и њених конститутивних делова. У том контексту је сваки конститутивни део одговоран за ширу заједницу, као и шира заједница за остваривање интереса ужих јединица. То је основна поента сваке заједнице. У свакој заједници постоје проблеми развоја, противречности и потребе делова у односу на друге делове или целину. Али ти противуречни интереси, који могу имати и историјску конотацију, не могу да оспоравају екзистенцијалну основу заједнице, независно од тога какав је облик и врста заједнице у питању, нити екзистенцију њених делова. Подела надлежности према Уставу СР Југославије извршена је тако да отвара бројне проблеме у овом правцу, или представља реалну могућност да они настану у одређеној ситуацији. Разграничење надлежности мора се извршити на један од познатих метода који су примењени у федералним заједницама.

6. Федерализам изворно представља удруживање и сарадњу самосталних или аутономних субјеката ради постизања одређених циљева и остваривања заједничких интереса. Ово грчко схватање (*foedus*) је доминирало у теорији федерализма током његове историје. У питању је сложена и плуралистичка концепција државног, политичког и друштвеног живота. У ужем смислу, у питању је политички облик државе који има посебна обележја у односу на конфедерацију, друге савезе држава или јаку административну децентрализацију (регије), као облик административног уређења једне унитарне државе. Развој неких федерација показује да су оне данас више облик административне централизације, него државе са федералним уређењем. То само потврђује схватање да је свака федерација случај за себе и да је тешко успоставити искључиво само један модел.

Међутим, федерација као облик сложене државе има своја обележја, елементе, систем организације и систем међусобних односа унутар федералне структуре који је иманентан свакој федерацији. С тог становишта је веома тешко говорити о федерацији ако у њеној концепцији и остваривању нису заступљени садржаји који су карактеристика оваквог облика државне организације. Независно од тога што се у теорији говори о територијалном и функционалном федерализму, основне карактеристике и садржаје мора да има свака држава која себе сматра и декларише за федерацију. То је случај и са нашом федерацијом. Анализа неких сегмената постојећих федералних заједница показује да је, без обзира на стабилност појединих њених институција, ипак неопходна њихова модернизација и доградња укупног федералног механизма. Просто време и друштвени развој чине неке односе и институције архаичним, претварајући их у декор, истовремено рађајући нове организме који институционално или неинституционално преузимају вршење одређених функција и послова или делују као неформалне институције система.

Као облик организације државе федерација има доста тешкоћа и слабости у односу на унитарну државу. Пре свега, сложенија је и конфликтнија унутар себе, скупља и неизвеснија као држава. Теорија се бави и питањем будућности овог облика организације савремене сложене државе. Имајући у виду историјско искуство и савремену стварност, тешко је прецизно одредити се за једно од два постојећа гледишта, која историјски трају од када постоји овакав облик организације државе. Прудон је тврдио, ношен својим схватањем друштва, да федерализам има своју будућност. Носилац супротног схватања, Харолд Ласки сматрао је да је федерација превазиђен облик организације државе. Савремени развој отвара нека питања која показују да постоји значајна разлика између вишенационалних и једнонационалних федерација.

Када су у питању вишенационалне федерације, мисли се на историјски конституисане нације, а не на националну мешовитост. ситуација је знатно сложенија. Историјски развој је показао да су вишенационалне федералне заједнице нестабилне државне заједнице, унутар којих по правилу постоје међунационалне противречности које доводе до њиховог распада у ситуацијама и односима у којима једнонационалне федералне заједнице без већих тешкоћа опстају. Као што је познато, савремене вишенационалне федералне заједнице су се распале (СССР, Југославија, Чехословачка). Њихов век је био релативно кратак, нешто више од седамдесетак година (најстарије од њих). Ми данас, у ствари, изузев Танзаније и СР Југославије, и немамо федералну заједницу коју сачињавају самосталне државе различитих нација или етничких група. Та обележја имају СРЈ, делимично Уједињени Арапски Емирати и Танзанија коју сачињавају две бивше самосталне државе — Тангањика и Занзибар. Ове две последње федералне заједнице обухватају делове исте етничке структуре која се није национално формирала, насупрот СРЈ, где је тај процес завршен, односно из исте етничке структуре настале две нације и државе. Националну посебност има и Канада, односно провинција Квебек са око 80 посто Француза, која непрекидно покушава да повећа обим своје аутономије и да се што пре издвоји из канадске федерације. Посебне карактеристике има Индија, која је мешавина етничких, лингвистичких (користи 1600 језика и дијалеката) и социорелигијских оријентација. Њене 22 државе и девет територија образовано је према главним лингвистичким групацијама. Проблеме који настају из различитог националног састава има још и Белгија. Од девет покрајина, у четири су већина Фламанци, а у четири Валонци. Постоје и три културне заједнице које сачињавају Французи, Немци и Холанђани. Национални сукоби непрекидно су са мањим или већим интензитетом присутни у овој земљи. Русија је случај за себе.

Од 20 федералних заједница, колико их данас има, Русија, Југославија, Белгија, Канада и Танзанија имају карактеристике вишенационалне заједнице или државе коју сачињавају бивше самосталне државе (СР Југославија и Танзанија). Осталих 15 федерација има исти национални или етнички састав становништва. Пратећи историјско и савремено искуство, будућност вишенационалних федералних заједница мање је јасна од оних које имају једнонационални састав становништва.

Анализом садржаја федералних заједница запажају се два процеса у њиховом развоју. Федерације са истим националним или етничким саставом постепено се претварају у унитарне државе са јаким степеном административне децентрализације и аутономије, док се вишенационалне заједнице постепено распадају. С тог становишта, изгледа да су Харолд Ласки и заступници тога гледишта, више у праву него они који сматрају да федерализам има своју будућност у вишенационалним заједницама.

7. Федерализам и регионализам је питање којим су се бавили разни аутори.² Регионализам, као што је познато, карактеристика је и федералних и унитарних држава. Региони и регионализација могу за основу имати одређен територијални простор који има аутономни, административни, економски или планско-развојни карактер. Његова комплексност се огледа у његовом садржају, који може да се остварује као политичка или административно-територијална јединица, као економско-развојно подручје или јединица социолошко-етничког карактера. Не улазећи у критерије за одређивање карактера региона, може се констатовати да региони имају своје место и простор у федералним заједницама, што је досадашња пракса и показала, посебно у САД, које имају развијену регионализацију која превазилази границе њихових држава. Неки од тих региона обухватају територије више држава (states) чланица САД.

Регион као политичко-административна јединица често се не разликује од природе и карактера федералних јединица у појединим федералним државама. Имајући у виду политичко-административна, економска и социолошка обележја, изгледа да су федералне јединице унутар неких федерација статусно региони, поготово што један број федералних држава поред федералних јединица (држава — провинција) има и федералне дис-

² Од наших, између осталих, проф. др Јован Ђорђевић, проф. др Славољуб Поповић, проф. др Миодраг Јовичић и други. Од страних указујемо само на ауторе као што су: J. Beaufays, Udo Prethker, Paul Romus, K. Williams, David Walker, Monreo Newman, Glaudeus Johnson и други.

трикте и територије.³ Статус федералног дистрикта имају по правилу главни градови федерација.

Када је у питању бивша Југославија (Краљевина и СФРЈ), имајући у виду основна обележја и политичку, економску и националну историју њених делова, објективно је овој држави више одговарала регионализација, што је Краљевина Југославија неуспешно и покушавала да учини. Основни проблеми социјалистичке Југославије настали су стварањем федералних јединица на националној основи и прихватање компромисног решења за Босну и Херцеговину. Концепција републике као националне државе и концепција Србије са покрајинама и посебним положајем града Београда у крајњој линији довела је до распада СФРЈ и као федерације и као државе.

8. Стварање СРЈ настало у контексту збивања на просторима бивше СФРЈ нужно је посматрати са више становишта. Она је пре свега била хитна нужност од интереса за српски и црногорски народ. Однос између стварне потребе обима федералног заједништва и инерције трајања бившег федералног заједништва нису подударни. У питању је доминантан наставак трајања садржаја бивше СФРЈ само на смањеном простору, што се одразило на функционалност нове федерације. Републичко осамостаљено деловање доведено је до максимума, а наслеђена савезна организација прегломазна, беспомоћна и непримерена за потребе овако конципиране федерације и односа унутар ње. Истовремено, федералне јединице (Србија и Црна Гора) нису спремне да се лако одрекну својих суверених права, бар до сада. Питање се поставља: да ли је могућ опстанак овакве концепције заједништва и понашања унутар ње. Где је гасио њеног постојања? У сваком случају, нужна је трансформација концепције, организације односа и позиције Федерације, ако се стварно жели федерација између ове две државе. Све се више ствара уверење да је она терет, а не предност за обе републике.

Проблем је оштро поставила и диспропорција између Србије и Црне Горе. Најтеже је наћи одговор у једној заједници када се равноправност претвара у неравноправност, и да ли је могућа равноправност између субјеката који су по својим основним обележјима неједнаки. Равноправност између једнаких је знатно лакше успоставити него између неједнаких. Питање је: може ли и у чему бити фактичка равноправност између Србије и Црне Горе. Који је модел могућ за њено опстајање. Федерација није математичка једнакост између федералних јединица. То је био

³ Аустралија има 6 држава и 2 територије; Индија 22 државе и 9 територија; Бразил 23 државе, 1 дистрикт и 3 територије; Канада 10 провинција и 2 територије; Јужноафричка Унија 4 покрајине и подручје Банту Црнаца; Мексико 31 државу и 1 дистрикт; Бурма 7 држава и 7 области; Венецуела 20 држава, 2 федералне територије и дистрикт, Русија има бројне аутономне републике, области и округе.

тежак промашај бивше СФРЈ и камен спотицања за све време. Ово решење би у конкретном случају било најгоре и тешко прихваћено. Тешко је инсистирати на истим правима и обавезама међусобно неједнаких ако се узме за узор савремена концепција федералних држава. Осим тога, тешко је наћи и прави одговор за односе између националних држава у федералној заједници. Права чланице у федералној заједници у принципу треба да буду одговарајућа обиму обавеза које чланица преузима у таквој заједници. Диспропорција између права и обавеза ствара неједнакост између субјеката заједнице. То су питања која се не могу заобићи, иначе ће се поновити судбина бивше СФРЈ.

С тог становишта је и питање: да ли је право решење оваква федерална држава између Србије и Црне Горе. Да није у питању национална и историјска димензија, новој Југославији би више одговарала регионализација него федерализација као облик државне организације, поготову ако дође до уједињења српске Босне и српске Крајине са Србијом. И да се занемари тај моменат, република Србија сама по себи обилује историјским, етничким, економским, социо-политичким и другим обележјима за стварање више региона са нужношћу њиховог снажнијег утицаја како на Србију тако и на федералну заједницу. Стварање региона са широм аутономијом је чињеница коју Србија тешко може у догледно време избећи. Регионализација се унутар Србије намеће као трајније решење и њене унутрашње територијално-административне организације и уопште ситуирања њеног политичког, економског и друштвеног живота, мада би била објективно прихватљива као решење и за Црну Гору.

9. Размишљања о будућности нове савезне државе могу да иду у три правца:

— Први је изградња федералне заједнице између Србије и Црне Горе користећи искуства постојећих федералних заједница. У питању је садашњи покушај, који је као облик очувања заједништва најсложенији и захтева да се успоставе такви међусобни односи који значе апсолутно напуштање свести, концепције и праксе остваривања федералног заједништва изграђиваног за време постојања СФРЈ. То захтева прихватање решења класичне федералне концепције, примену тих искустава уз респектовање стварног чињеничног стања и позиције федералних јединица и федералне државе у таквој федерацији;

— Други правац изградње овог заједништва је државно осамостаљивање обе федералне јединице и стварање конфедералног заједништва са јасно утврђеним односима и питањима који чине међусобне интересе и заједништво. Тај период је релативно пропуштен, али је као решење увек могућ;

— Трећа опција је региснализација југословенског простора и стварање већег броја провинција (регија) међусобно равноправних, са механизмом који спречава мајоризацију једних у односу на друге. Да није у питању национална, историјска и др-

жавноправна посебност Црне Горе, свај модел има најживотније елементе као решење унутрашњег заједништва српског и црногорског народа. Међутим, ово решење може бити дискутабилно са становишта будућих односа балканске интеграције, која неминовно мора да јача и прераста у чврсте облике заједништва балканских држава.

Заједница, већ смо указали, не сме да оспори историју својих делова, нити национално-етничку самобитност грађана који је сачињавају. Заједница и заједништво, мисли се на стварно заједништво, немогући су ако се оспори или доведе у питање ма који од ова два елемента. Поштовање историјског и националног идентитета делова једне федерације услов је њеног опстанка и постојања.

Поред овог основног, који се односи на национално-историјску самобитност, постоји још низ елемената без којих је тешко одржати федерално заједништво. Односи у таквој заједници морају бити јасни, а међусобне економско-финансијске обавезе и ситуације потпуно чисте, утврђене и унапред идентификоване. Нужно је избећи ситуације и велику диспропорцију између права и обавеза федералних јединица. Математичка једнакост у квантуму између обавеза ма које врсте између Србије и Црне Горе била би тешка неравноправност за Црну Гору, као што би и апсолутна равноправност у правима између ове две републике била озбиљна неравноправност за Србију. Тешко је прихватити разлику у конституисању „моћи“ и исту позицију у располагању том „моћи“. Такву ситуацију савремени федерализам не познаје. Федерације обезбеђују основне интересе и идентитет федералних јединица у федерацији, њихову равноправност када су у питању њихови битни интереси и позиције, али математичка равноправност између неједнаких федералних јединица био је концепт самоуправне социјалистичке Југославије, а не федерализма.

Федерацију је тешко замислити, ако је федерација, са другим политичким системом, осим демократским. Демократија је иманентна садржина сваке праве федерације. У оваквим заједницама субординацију замењује сарадња. Федерација може да постоји само као правна држава. Инсистирање на правној држави је претпоставка за опстанак овакве државе, јер су последице знатно сложеније него у унитарној држави ако дође до кршења права. За федерацију није битан равномерни економски развој свих њених делова, поготово различито економски развијених, већ економско коришћење и развијање њених стварних природних ресурса. Политика развоја неразвијених република и покрајине Косово и Метохије, као концепција и пракса за време СФРЈ, дала је много мање економске и политичке резултате него политика рационалног економског развоја стварних природних и економских потенцијала тих заједница.

Међутим, битна претпоставка за опстајање и развијање федералног заједништва јесте постојање и деловање политичких

партија и других облика удруживања грађана (друштвене организације и удружења) на нивоу федерације. Национална компонента политичког живота води разбијању федералног заједништва. Ни једна федерација не може да остане без свог субјективног политичког фактора. Еклатантан пример је бивша СФРЈ. Са разбијањем СКЈ ако интегративног политичког фактора Југославије разарао се државноправни и друштвени интегритет земље. Југославија као држава није могла ни пар месеци да преживи распад и укидање СКЈ. Према томе федералне су политичке партије, а не националне, услов опстанка сваке федерације и државног заједништва ове врсте.

Федерација је држава, односно облик организовања државе, а не друштва. Организација друштва не може се идентификовати са државом, нити држава може да апсорбује укупни друштвени живот. Политички, културни, економски, социјални и други облици друштвеног живота нису супстрат државе, већ део остваривања слободног друштва и човека у њему. Федерација је простор слободног деловања асоцијација и човека, а федерална држава начин организације и вршења државне власти у сложеној државној заједници.

Односи и перспектива опстанка федералне заједнице не смеју зависити од добре воље и личних односа руководећих људи федералних јединица и федерације. Она мора да делује као институција независно од нивоа политичких, партијских и личних веза и односа руководећих структура федералних јединица.

Укупно стање Савезне Републике Југославије показује да је и системски и фактички заједница Срба и Црногораца тек на почетку свог настајања и као држава и као политичка и економска заједница. Неки манифестациони облици и појаве показују да ће бити потребно доста мудрости, више разумевања за животне интересе, као и стрпљења, да се створи заједница у којој се неко неће осећати угрожен, подцењен или изманипулисан у том заједништву.

Miodrag Zečević

INFLUENCE OF HISTORICAL, NATIONAL AND OTHER CONDITIONS
IN ESTABLISHING AND SURVIVAL OF FEDERAL UNITS, WITH
SPECIAL REFERENCE TO THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

— Summary —

Many authors consider that establishing and survival of a complex state depend primarily on historical and national reasons, although there are other elements that contribute to or condition establishing of such a state. Historical conditions are changeable and rather fluid, while national conditions play an important role in the life of a complex state. Multi-national federa-

tions are less stable than uninational that last longer and are less subject to secession.

Regionalism is not in accordance with federalism. Practice shows that it is most frequently an integral part of its territorial organization. The future of the Federal Republic of Yugoslavia can be viewed through establishing of the federation of Serbia and Montenegro and modification of some other experiences of the contemporary federalism. This also includes proclamation of independence of these two states or regionalization of Yugoslav area. The latter would be most suitable were it not for the national and historical independence of Montenegro.