

**Др Слободан Селинић\***

научни саветник

Институт за новију историју Србије

## ДЕЗИНТЕГРИСАНА СРБИЈА И ПРВИ ПОКУШАЈИ УСПОСТАВЉАЊА ЈЕДИНСТВА РЕПУБЛИКЕ 1974–1981.<sup>1</sup>

**Апстракт:** После Устава из 1974. Социјалистичка Република Србија је, за разлике од других југословенских република, била дезинтегрисана у три целине, а републички органи су остваривали надлежности углавном само у делу републике између две покрајине. У чланку је описан правни и политички аспект тог процеса, као и настојања републичког руководства да 1981. године ставе на дневни ред питање положаја Србије у југословенској федерацији и положаја покрајина у Републици.

**Кључне речи:** СР Србија, Устав из 1974, САП Војводина, САП Косово.

\*

### Уставна решења 1974. као основ разједињености Србије

С а две аутономне територије у свом саставу Србија је од стварања социјалистичке Југославије имала другачији статус у односу на друге републике. Он се уставним променама у другој половини шездесетих и почетком седамдесетих, крунисаним Уставом из 1974, претворио у неравноправан положај у југословенској федерацији у односу на друге републике. Последице су се показале одмах и остале да трају до данас.

После дуготрајних сукоба у партијском врху око концепције и будућности државе и СКЈ, заговорници претварања Југославије у конфедерацију однели су превагу, о чему је сведочио и пад Ранковића на Брионском пленуму 1966.<sup>2</sup> Уставним амандманима 1967, 1968. и 1971. и Уставом из 1974.

\* slobodanselinic@gmail.com

<sup>1</sup> Чланак је настао као резултат рада у Институту за новију историју Србије који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, на основу Уговора о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години бр. 451-03-47/2023-01/200016 од 3. 2. 2023.

<sup>2</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije*, III, Beograd 1988, 382–389; Љубодраг Димић, *Историја српске државности*, III, Србија у Југославији, Нови Сад 2011, 385–392;

осамостаљиване су републике у односу на Федерацију и покрајине у односу на Србију. Уставом из 1974. савезна држава је дефинисана двосмислено, као државна заједница добровољно уједињених народа и њихових република, као и аутономних покрајина, поставши „федерација која функционише као конфедерација“. Покрајине су имале статус конститутивног елемента федерализма и у заједничким пословима федерације биле су изједначене са републикама, са елементима државности (устава, председништва, уставни судови). Србија је лишена могућности да њени органи у бројним пословима делују на територији покрајина. Јединство републике је зависило од воље покрајинских бирократија. Појам „СР Србија“ је остао недоречен, што је оставило простор да представници „војвођанског етатизма и албанске самосталности, тумачећи произвољно чланове устава, несметано раде на политичком, економском и културном удаљавању покрајина од Србије“. Уставом је око 40% Срба остало ван територије на којој је Србија, као њихова матична држава, могла да остварује своју власт.<sup>3</sup> Иван Стамболић је констатовао да Србија није била у истој равни са другим републикама, које су централизоване, док је она дељена у три дела.<sup>4</sup> Уставом су постављени темељи претварања покрајина у „паралелне“, односно „конкурентске“ државе Србији у чијем су саставу биле. Уставне промене су породиле „силна каснија исцрпљивања, драму економске нефункционалности и државне кризе“.<sup>5</sup> Србија је посредно „дефинирана као федерација; штовише, са значајним елементима конфедерације!“ Њен је суверенитет био „разбијен“ и није могла „суверено одлучивати о најважнијим питањима унутрашњих односа и организације у Републици.“<sup>6</sup>

Политичком праксом наредних година, криза изазвана уставним решењима је додатно ојачана, јер су покрајинске власти обезбедиле за

Mile Bjelajac, *Proizvođenje novih nacija, novih manjina i teritorijalna pitanja. (Koncept konkurentne države na tlu Srbije, The Shared History. Nations, States and Diasporas of the Former Yugoslavia (Nacije, države i dijaspora na prostoru bivše Jugoslavije)*, Sremska Kamenica, 2010, 121–142; Милан Пилџак, „Брионски пленум 1966. године. Покушај историографског тумачења догађаја“, *Токови историје*, 1, Београд, 2010, 73–95.

<sup>3</sup> Љ. Димић, *Историја српске државности*, 433–437; Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије 1804–2006*, Београд, 2007, 493, 494; Коста Николић, Срђан Цветковић, *Срби и Албанци на Косову и Метохији у 20. веку (1912–1990)*, Београд, 2014, 67.

<sup>4</sup> Стамболић закључује да се „све републике (...) унитаризују и централизују, БиХ посебно, док се Србија разлаже на три дела. Дакле, у осталим републикама самосталност добија све видове затварања и самодовољности, а у Србији самосталност се дели на три готово равне части. Све горе од горе. Упркос томе, или можда баш због тога, у Србији ојачава наслеђено уверење да смо ми Срби посебно задужени за очување Југославије!“ Ivan Stambolić, *Put u bespuće. Odgovori Ivana Stambolića na pitanja Slobodana Inića*, Beograd, 1995, 57.

<sup>5</sup> М. Bjelajac, „Proizvođenje novih nacija“, 125, 133.

<sup>6</sup> Jovan Mirić, *Sistem i kriza. Prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, 1984, 34, 35.

себе и више моћи него што им је устав дозвољавао, а републички органи нису могли да остваре ни она права која су им према Уставу припадала. Србија је, заправо, остала једина република која није до краја конституисана према Уставу из 1974, који је ионако за њу био неповољан.

Према члану 1 Устава Србије из 1974, ова република је била „социјалистичка демократска држава 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“ и „држава српског народа и делова других народа и народности“, која је у свом саставу имала аутономне покрајине. Према члану 4 Устава СФРЈ покрајина је дефинисана као „аутономна социјалистичка самоуправна демократска друштвено-политичка заједница заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, у којој радни људи и грађани, народи и народности, остварују своја самоуправна права, а када је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности Републике као целине Уставом Социјалистичке републике Србије утврђено – и у Републици“. У Уставу Србије (члан 291) покрајина је дефинисана на исти начин, с тим да је наведено да њени грађани остварују права у покрајини „осим оних која су овим уставом утврђена као права која се у заједничком интересу радних људи, грађана, народа и народности Републике као целине остварују у Републици“. Чланом 300 су дефинисани односи и питања која се јединствено уређују у републици. Према члану 301 договором републике и покрајина могли су се законом уређивати и други односи који су иначе били предмет самосталног уређивања, а за те законе била је потребна сагласност покрајинских скупштина, при чему је закон могао важити и на територији само једне покрајине, ако би само једна покрајинска скупштина дала сагласност.<sup>7</sup>

### **Плава књига – први неуспео покушај промене положаја Србије**

Политичка пракса у којој су покрајине постале суштински независне од републике, а република зависна од својих покрајина, навела је руководство Србије да већ 1975. покрене питање функционисања републике и њеног

---

<sup>7</sup> Међу областима које су чланом 300 биле јединствено уређене у републици били су организација и рад републичких органа, печат, застава, границе, празници, држављанство, решавање сукоба републичких и покрајинских закона и надлежности органа, основи правног режима друштвене својине, међусобни односи и начин усклађивања рада служби безбедности, основна начела за организовање народне одбране, основи режима вода, прикупљање и обрада статистичких података, финансирање послова за целу територију републике... *Ustav SFRJ, ustavi socijalističkih republika i pokrajina*, Beograd, 1974, 12, 589, 641, 645, 646; Архив Србије (АС), б2, ЦК СКС, к. 306, 1981, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981. (1 део материјала).

уставног положаја.<sup>8</sup> Група стручњака коју је ангажовало Председништво Србије сачинила је 1977. обиман елаборат о односима републике и покрајина у сфери кадровске политике, одбране, планирања, судства и безбедности, познат као „Плава књига“. Документ је, на начин који је за тадашње прилике био неуобичајено јасан и отворен, показивао немогућност функционисања Србије према Уставу из 1974.<sup>9</sup> То је био „покушај руководства СР Србије да заштите интересе републике а не српског народа. Тражили су да Србија буде у стању да остварује своје функције попут осталих република.“<sup>10</sup> Међутим, Србија није имала политичке снаге да издејствује ревизију свој положаја у држави. Њено руководство је остало усамљено. Иницијативу нису подржали ни сви кадрови из централне Србије, попут Милоша Минића. Покрајински политичари су пружали жесток отпор и нападали иницијаторе преиспитивања положаја Србије. За Душана Поповића је покушај руководства Србије био „генерална проба српске националистичке контрареволуције“.<sup>11</sup> Спор је пресекао Јосип Броз на састанку са представницима републике и покрајина ставом да не треба мењати уставне позиције покрајина. На најјачем удару се нашао Драгослав Дража Марковић, као покретач иницијативе.<sup>12</sup> Услед силине напада на њих, иницијаторима Плаве књиге је приоритет постала борба за очување политичких позиција, пошто је битка за промену положаја Србије била изгубљена.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> „Од раније незадовољна сталним сумњичењем за централизам, српска је политичка елита сада постајала све више фрустрирана таквом позицијом. Све су остале републике консолидовале своје унутрашње односе и све су биле на путу да постану полудржаве. Србија је једина, изгледало је у првим годинама након доношења Устава, ишла у супротном смеру: према распаду“. Dejan Jović, *Jugoslavija – država koja je odumrla. Uspon, kriza i pad Četvrtе Jugoslavije (1974.–1990.)*, Zagreb, Beograd, 255.

<sup>9</sup> Žarko Papić, *Vreme zastoja. Srbija 1968–1988*, Beograd, 1990, 129–165; М. Вјелјас, „Proizvođenje novih nacija“, 136, 137; Љ. Димић, *Историја српске државности*, 442, 443; Слободан Бјелица, „’Плава књига’ и њена рецепција 1977“, *Токови историје*, 2, Београд, 2016, 37–64.

<sup>10</sup> Петар Ристановић, *Косовско питање 1974–1989*, Нови Сад, Београд, 2019.

<sup>11</sup> Поповић је писао да је Плава књига постала „политичка платформа Драже Марковића, Петра и Ивана Стамболића и њихових истомишљеника и следбеника у Савезу комуниста Србије, са циљем да се федеративна Југославија после Тита преобрати из државе равноправних народа и народности у државу којом ће доминирати Србија и Срби, као што је некад било у предреволуционарној капиталистичкој краљевини“. За њега је до „контрареволуције и слома“ СФРЈ дошло „интеракцијом“ овог плана са политиком Запада, пре свега САД-а, чији је циљ био да се после Тита сруши социјализам у Југославији. Душан Поповић, *Letopis o Vlaovićima*, Novi Sad, 2006, III/684, 685.

<sup>12</sup> Љ. Димић, *Историја српске државности*, 442, 443.

<sup>13</sup> Ž. Papić, *Vreme zastoja*, 130.

### Разједињеност и нефункционисање Србије у политичкој пракси после 1974.

Осим што је била поцепана на три дела уставним одредбама, Србија је после 1974. била још више разбијена у политичкој пракси, јер су покрајинска руководства присвојила више надлежности него што им је по уставу припадало, а република остваривала мање функција него што је по уставу имала право. Ни седам година после Устава из 1974. Србија није била конституисана као држава у складу са уставом, јер није могла да усвоји законе о неким од најважнијих области (одбрана, друштвени план, просторни план) који би важили јединствено у целој републици.

Односе републике и покрајина обележило је мучно усаглашавање око свега што је требало да буде у надлежности републике. Иван Стамболић је то време описао као „године јалових натезања са покрајинцима око привођења уставног устројства Србије ка нечему што би бар личило на државу“.<sup>14</sup> Констатујући да се „једном освојене позиције власти тешко напуштају“, Јован Мирић закључује 1984. да су „регионалне диобе и сепаратистичка логика у заступању одређених теза на релацији република–покрајина“ биле „индикација не теоријских спорења, него *воље и борбе за моћ*. Инаугурација и обрана покрајинске државности прије свега је бирократска обрана властитих позиција“ (курзив у оригиналу).<sup>15</sup>

Пракса доношења закона на основу члана 301 показивала је потпуно одсуство жеље покрајинских власти да се заједнички уреде и други послови који нису били предвиђени овим чланом. Из покрајина није потекла ниједна иницијатива у том смеру, а са републичког нивоа су покренуте иницијативе везане за електропривреду и сеизмологију, али су обе пропале. У поступку усвајања закона било је доста тешкоћа. Усаглашавање ставова је вршено преко представника извршних већа. Покрајински заступници су током договарања често прихватили одређене одредбе, које би касније њихова извршна већа одбацивала, чиме је онемогућавано усвајање јединствених закона и цео процес продужаван у бескрај.<sup>16</sup>

Републичко извршно веће је у пракси имало надлежности само у централној Србији, јер су покрајине сматрале да оно није било орган републике у целини. Међутим, тај део Србије, између две покрајине, уставно није постојао као политичка или административна целина. Њега је створила политичка пракса као једину територију на којој је републичка власт имала ингеренције, супротно уставу.

<sup>14</sup> I. Stambolić, *Put u bespuće*, 72, 76, 77.

<sup>15</sup> J. Mirić, *Sistem i kriza*, 41.

<sup>16</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 306, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981.

Од усвајања Устава 1974. до 1981. укупно је усвојено само 14 закона који су се у целини примењивали у целој Србији. Још 34 закона је имало један или више чланова који су се јединствено примењивали. У области правосуђа су постојала три одвојена кривична законика. Сви су донесени 1977, и само поједине одредбе републичког закона су се примењивале у покрајинама. У Закону о помиловању јединствено се примењивало само шест од 21 члана, у Закону о наслеђивању 21 од 235, док је у Закону о браку и брачним односима заједничко било првих 19 од 419 чланова. Договора није било ни око прикупљања и обраде статистичких и других података од интереса за републику у целини. Републички закон о статистичким истраживањима је усвојен 1975. године. Предвиђено је да се статистичка истраживања од интереса за целу територију републике утврђују петогодишњим програмом истраживања. Предлог програма је направљен 1978. и од тада се о њему преговарало.<sup>17</sup>

Функције републике у области одбране нису заједнички оствариване. Покрајине су спречавале усвајање републичког закона о општеној одбрани. Савезни органи у области одбране паралелно су одржавали односе са републичким и покрајинским, иако су покрајине биле у саставу Србије. Покрајински органи су одбијали да спроводе одлуке републичких којима су обезбеђивани јединствена организација и функционисање одбране у Србији, тврдећи да су они по свим питањима одбране у истоветном положају према федерацији као република. У области унутрашњих послова постојало је неколико закона који су уредили јединствено послове у републици (о унутрашњим пословима, јавним скуповима, удруживању грађана, матичним књигама, држављанству...), али су у пракси односи републичких и покрајинских органа били базирани на партнерству, па је постојала тенденција да се односи покрајинских и републичког секретаријата за унутрашње послове поистовете са односима са другим републичким секретаријатима. Бројне законске обавезе нису доследно спровођене. Републички СУП је 1977. иницирао усвајање уредбе о раду у условима непосредне ратне опасности и у рату, али ни четири године касније покрајине нису дозвољавале њено усвајање.<sup>18</sup>

Србија је без успеха од 1974. покушавала да испуни своје уставно право и обавезу и усвоји законе о друштвеном планирању и о друштвеном плану. Од када је Извршно веће средином 1974. започело активности на том послу, одржани су бројни састанци републичких и покрајинских представника, формиране су радне групе, разматране радне верзије закона, али су покрајинске опструкције биле јаче од воље републичких органа.

<sup>17</sup> П. Ристановић, *Косовско питање*, 257–259.

<sup>18</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 306, 1981, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981. (I део материјала).

Ситуација је била апсурдна. Све републике и покрајине су имале законе о друштвеном плану, али Србија није.<sup>19</sup> Иван Стамболић се жалио да за то време „у томовима књига о покрајинском плану нисте могли наћи нигде ни речи 'Република' или 'Србија'. Била је то права вештина да се, на пример, код електропривреде, кад је у питању Војводина, избегну такве речи“.<sup>20</sup>

У пракси није остваривано ни оно што је записивано у друштвеним плановима као заједничка политика у републици. Друштвеним планом од 1976. до 1980. било је предвиђено да за развој делатности од заједничког интереса за целу републику буде усвојено 13 договора република и покрајина уз три договора за централну Србију и северну покрајину. Закључено је само пет и то један у новембру 1978, а остали у јулу 1979, дакле без икаквог стварног значаја, јер је план истицао 1980.<sup>21</sup>

Нацрт закона о финансирању задатака и послова који се врше за целу територију Србије, који је Извршно веће Србије утврдило 1. јула 1976, усвојен је тек после пет година. Покрајине су одбијале да учествују у финансирању републичких органа друштвено-политичких организација као што је био ССРН. У области саобраћаја у целој републици су примењивана јединствено само два закона (о путевима и о железницама). У Србији су постојала три одвојена система образовања и васпитања, а разлике су биле највидљивије у наставним плановима и програмима, што је стварало тешкоће око преласка ученика из једног у други део републике и уписа студената. Просветни органи САП Косова су увозили уџбенике из Албаније и ангажовали ауторе из Албаније, без договора и без обавештавања просветних власти Србије.<sup>22</sup>

Није било заједничког рада ни координације републике и покрајина у погледу међународних односа, посета и сарадње са другим државама. У органима Федерације задуженим за спољну политику ставови републике и покрајина су неусклађено заступани и у питањима од интереса за републику као целину. Покрајински органи су учествовали у утврђивању програма посета председника републичке владе страним земљама, али је „њима исто тако било 'природно' да председник републичке владе сазна из новина да је председник покрајинске владе отпутовао у посету некој страниј држави и тамо 'добио' милионске кредите“.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> „Закон о друштвеном планирању“, *Службени гласник СР Србије*, број 18, 10. мај 1980.

<sup>20</sup> I. Stambolić, *Put u bespuće*, 78.

<sup>21</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 306, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981.

<sup>22</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 306, 1981, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981. (I део материјала).

<sup>23</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 306, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981; I. Stambolić, *Put u bespuće*, 78.

Разбијање привреде по административним линијама је био југословенски тренд, али је економска фрагментација привреду Србије још јаче погађала због постојања унутрашњих граница у републици. Промет робе између привредних организација централне Србије и покрајина је током седамдесетих падао. Испоруке радних организација централне Србије организацијама из Војводине су расле, док је учешће радних организација обе покрајине у испорукама организацијама из централне Србије драстично падало.<sup>24</sup>

Електроенергетски систем Србије је био расцепкан по политичким границама. Закон о електропривреди је усвојен 1975. и он је важио само за територију Србије изван покрајина и САП Војводину, али је престао да важи усвајањем Закона о електропривреди из 1980. Закон је, док је важио, примењиван уз сталне несугласице. Спорно је било питање одређивања „заједничких средстава“ за изградњу електроенергетских објеката и рудника угља за потребе потрошача ова два подручја републике. Републички представници су сматрали да је за планирање развоја електропривреде било неопходно формирање републичке самоуправне интересне заједнице, али је то покрајина одбијала. Спорови су трајали годинама, да би 1979. били изнети и на Председништво ЦК СКС, које је октобра те године предложило формирање посебних интересних заједница (две за покрајине и треће за територију ван покрајина), као и доношење три закона о електропривреди. Србија није имала ни јединствен закон за целу републику о вршењу сеизмолошких послова иако је на њему рађено још од 1972. Када је постигнута сагласност око његовог нацрта, Извршно веће САП Косова је 1980. спречило усвајање.<sup>25</sup>

Србија је на почетку осамдесетих година била привредно нејединствено, подељено, испарцелисано подручје. Односи у области привреде (индустрија, рударство, енергетика, грађевинарство, промет робе, угоститељство, занатство, туризам и др.) нису били регулисани ниједним законом који би важио јединствено на територији целе републике. На крају седамдесетих разбијени су велики привредни системи (железнице, електропривреда, водопривреда, путна привреда, ПТТ саобраћај, заједница осигурања и др.). Дезинтегрисани су „Гранекспорт“, „Годомин“, ПКБ, „Интерекспорт“... Реорганизацијом ЖТО Београд, односно железнице у Србији 1978, почели су са радом новоформирани системи ЖТО Београд, ЖТО Приштина, ЖТО Нови Сад и ЖТО Титоград, са низом нерешених спорова и проблема.<sup>26</sup> Бројне пољопривредне организације су политичким диктатима разбијене на мање, из чега су следили судски спорови, нерационалност, дуплирање

<sup>24</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 438, Одговорност и задаци, Само за строго интерну употребу, Односи у СР Србији – економска проблематика, априла 1985.

<sup>25</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 306, Материјали са 18. седнице ЦК СКС, 24. децембра 1981.

<sup>26</sup> Исто.

капацитета...<sup>27</sup> Иако је према Закону о водама испитивање квалитета вода за целу републику вршио Хидрометеоролошки завод Србије, фебруара 1979. формиран је покрајински хидрометеоролошки завод за Војводину. У северној покрајини је формиран и Завод – институт за водопривреду, иако је у Београду постојао Институт за водопривреду „Јарослав Черни“.<sup>28</sup>

### **Поновно отварање питања положаја Србије 1981.**

Неуспео покушај руководства Србије да одмах после усвајања Устава из 1974. Плавом књигом промени неравноправан положај републике био је озбиљан политички ударац за Србију. На нову иницијативу је требало чекати до после Титове смрти.

Албанско насиље на Косову и Метохији 1981. и очито заташкавање стварног стања у покрајини од стране покрајинског врха, потпуно независног од републичког, актуелизовали су питање уставног положаја Србије и покрајина у њој, а још више проблеме настале због неспровођења у пракси уставних решења којима је требало да буде остварено јединство Србије.

У односу на прво отварање питања положаја СР Србије средином седамдесетих прилике су 1981. биле другачије. Републички политичари су били јединственији и одлучнији, притиснути очевидним нефункционисањем Србије као јединствене републике. Покрајинској самосталности супротстављао се у новим околностима много шири фронт. Тита више није било да пресуђује и користи поделе међу српским политичарима. Бранећи стечене позиције, покрајински политичари више нису против себе имали пар политичара из Србије већ скоро сасвим јединствен ЦК СКС, међу чијим руководиоцима је било личних несугласица, сујета и подела, али је по питању односа у републици, положаја Србије у федерацији, потребе њеног конституисања у складу са уставом и обезбеђивања јединства и целовитости републике, владао висок степен сагласности.<sup>29</sup>

Већ на заједничкој седници Председништва ЦК СКС и Председништва Србије 28. априла 1981, на којој су албанске демонстрације оцењене као непријатељска акција албанског иредентизма и национализма који је имао контрареволуционарни циљ, Добривоје Видић је говорио о потреби разматрања уставне праксе на релацији република–покрајине, тј. о неопходности дефинисања „заједничког интереса у Републици“.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 438, Одговорност и задаци, Само за строго интерну употребу, Односи у СР Србији – економска проблематика, априла 1985.

<sup>28</sup> Исто.

<sup>29</sup> Слободан Селинић, *Србија 1980–1986. Политичка историја од Тита до Милошевића*, Београд, 2021.

<sup>30</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 327, 1981, Материјали са 72. седнице ПЦК СКС, 28. априла 1981. (заједничка са ПСРС).

На седници ЦК СКС 6. маја 1981. Душан Чкребић и Иван Стамболић су актуелност преиспитивања односа унутар Србије извучили из догађаја у САП Косову. Чкребић је на дневни ред поставио питање положаја покрајина у Србији, карактер Србије према Уставу из 1974. и немогућност републике да оствари јединство на целој територији, чак и тамо где је то по уставу било предвиђено. Стамболић је навео да су се у пракси покрајине изједначиле са републиком у погледу остваривања елемената федерализма покрајина у федерацији, а да је, када је реч о остваривању покрајина као дела републике, раскорак праксе и уставних решења био огроман. Сасвим другачије ставове имао је председник ПК СК Војводине Душан Алимпић. Иако је стање у републици, као и у целој Југославији, било у знаку албанског насиља на Косову и Метохији, он је стављао све национализме у исту раван и држао се старе партијске тезе о потреби да се свако бори против национализма у својој кући. Полемисао је са Чкребићем, коме је замерио да пренаглашава питање државности Србије.<sup>31</sup>

Ново покретање питања положаја Србије у федерацији и односа са покрајинама тешко је примљено међу политичарима у северној покрајини. Један од најистакнутијих заговорника самосталности покрајине Душан Поповић је ову седницу ЦК СКС означио за почетак „југословенске контрареволуције“.<sup>32</sup>

Од лета 1981. су трајале припреме за одржавање посебне седнице ЦК СКС о односима у републици. Две стране су активно радиле на промовисању своје политике и припреми за нови сукоб. Политички савезници покрајинске власти били су ван Србије, пре свега у БиХ и Хрватској (Душан Драгосавац, Јуре Билић, Бранко Микулић, Хамдија Поздерац).<sup>33</sup> Основни циљ покрајинског руководства Војводине био је да догађаји на Косову буду раздвојени од питања односа унутар Србије и аутономије Војводине.<sup>34</sup>

Обе стране су припремале посебне аналитичке и стручне материјале којима би доказивале политичке ставове. Савез комуниста Србије је

<sup>31</sup> АС, њ2, ЦК СКС, к. 305, 1981, Материјали са 14. седнице Централног комитета СКС, одржане 6. маја 1981. године; Slobodan Vjelica, „Views of Vojvodinian Leadership on Re-opening the Issue of the Relationship Between SR Serbia and SAP Vojvodina in 1981“, *Istraživanja* 27, Novi Sad, 2016, 259.

<sup>32</sup> За Албанске демонстрације је писао да су „Дражи и Стамболићима“ послужиле као „рампа за лансирање национализма на српским просторима. Оно што су Хитлету били Судетски Немци у Чехословачкој уочи Другог светског рата – Дража, Пера, Иван и други српски националисти пронашли су у Албанцима на Косову“. Popović, *Letopis o Vlaovićima*, III/712.

<sup>33</sup> Историјски архив Београда (ИАБ), ф. Драже Марковића, к. 8, Свеска бр. 10, 1981, 769, 788, 789.

<sup>34</sup> Boško Krunić, *Decenija zamora i raskola*, Novi Sad, 2009, 22, 26.

формирао радну групу са задатком да достави материјал о односима у републици. Истовремено, покрајинска радна група је сачинила осам елабората о односима покрајине и републике и положила покравине.<sup>35</sup>

Паралелно са тим, настављено је сучељавање у републичким партијским органима. Заговорници политике републичког јединства су на седници Председништва ЦК СКС 16. јула 1981. изложили критици дезинтеграционе процесе у републици на ширем фронту него до тада. Инсистирали су на расправи о односима републичких и покрајинских организација и власти. Шпиро Галовић је започео расправу говорећи о одвајању покрајинских партија у скоро сасвим самосталне целине. Акцент је ставио на разбијање јединства СК Србије: „Дошли смо до тачке на којој процеси разједињавања почињу да се продубљују снагом властите инерције“. Аргументовао је то ставом да су од јединствене републичке партије остала само спољна обележја, да је ЦК СКС постојао само формално, док је у пракси руководио само партијским животом ван покрајина. Запазио је да је у покрајинским партијама изостајало свако позивање на СК Србије, али су оспоравани ставови усвојени у ЦК СКС. Потенцирао је да су догађаји на Косову актуелизовали питање јединства Србије као државе и њеног Савеза комуниста, јер је до немира дошло и због одвојености СК Косова од СКС и покрајине као друштвено-политичке заједнице од Србије као државне заједнице. Добривоје Видић је био веома критичан према Покрајинском комитету СК Војводине. Закључио је да је конститутивни елемент покрајине у федерацији толико ојачао у пракси да су се покрајине понашале као републике. Ставовима републичког врха супротставили су се Бошко Крунић, Ђорђе Радосављевић и Душан Алимпић. Бранили су се ставом који је константно био основа њиховог противљења већем јединству републике – јединство је требало градити само „самоуправним“ повезивањем „радничке класе и удруженог рада“, а не инсистирањем на државности и уставним и законским решењима. Ђорђе Радосављевић је за приоритетне политичке задатке сматрао економску и политичку стабилизацију у јужној српској покрајини, а не уставно конституисање Србије. За њега је Војводина била у саставу Србије само зато што су се за то определили комунисти у револуцији. Радосављевић је тражио да се јединство у Србији не своди на заједничке функције републике, а у истицању потребе јачања државности видео је тежњу ка слабљењу аутономије. Дража Марковић је одговорио Крунићу одбацивањем свођења питања јединства републике и уставног положаја републике и покрајина на изградњу заједништва путем самоуправног договарања. То је за њега било замагљивање стварних проблема, јер кључне теме попут одбране, безбедности, држављанства и сличних нису представљале самоуправне ингеренције већ уставна права

<sup>35</sup> S. Bjelica, „Views of Vojvodinian Leadership“, 258–273.

и обавезу конституисања Србије на бази устава. Инсистирао је на томе да Србија и СК Србије не могу бити у пракси федерализовани, јер Србија у уставу није дефинисана као федерација. Оптужио је покрајински врх за стварање вештачких подела у републици, стварање деоба на сваком кораку, инсистирање на „војвођанској“ култури, отимање око писаца („да се извлачимо из српске литературе у војвођанску литературу“). Пребацио је покрајинским политичарима да сарадња СК Војводине са СК Србије није била већа него што је била сарадња покрајинске партије са партијама других република. Иван Стамболић није користио јаке политичке квалификације, али је његов говор суштински био највећа оптужба на рачун покрајинског врха, јер је анализом Друштвеног плана покрајине доказивао свесно и намерно избегавање свих веза са републиком. Детаљном анализом садржаја Друштвеног плана Војводине показао је да се ни по чему није могло видети да се он односио на покрајину у саставу Србије. Замерио је што Србија у том документу није формално ниједном поменула, што се он позивао само на савезна и покрајинска државна и партијска документа, без помињања републичких и што није предвиђао никакво непосредно заједништво са Србијом, иако су многе привредне организације из централног дела Србије и покрајине сарађивале. Упозоравао је на дезинтеграционе процесе у економији, разбијање организација на покрајинске и републичке делове, пад промета између покрајине и остатка Србије. Говорио је о проблемима у реализовању надлежности републике у складу са члановима 300 и 301 Устава – од око 500 усвојених закона, јединствена примена на територији целе Србије је предвиђана само у 40. У њима је било 3.035 чланова, од којих је само 162 важило за целу републику (6,5%).<sup>36</sup>

### **Осамнаеста седница ЦК СКС 1981: званична обнова захтева за јединством Србије**

Захтев за успостављање јединства СР Србије је после Устава из 1974. најјаче истакнут на Осамнаестој седници ЦК СКС децембра 1981. Она је била својеврсна вододелница између два устава, из 1974. и 1989: са једне стране она је представљала синтезу дотадашњих седмогодишњих подела у Републици и немогућности републичких органа да остваре надлежности на територији целе Републике, а са друге стране била је наредних година камен темељац захтева за успостављањем целовитости Републике на шта је требало чекати још осам година.

Пред одржавање седнице, политичке активности су интензивирани. Покрајински политичари су тражили савезнике у другим републикама. На позив из покрајине, Душан Драгосавац је посетио Војводину и на ТВ

<sup>36</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 328, 1981, Материјали са 78. седнице ПЦК СКС, 16. јула 1981.

Нови Сад говорио о преокупираности питањем државности, сматрајући да се тако подстиче национализам, што је била јасна критика руководства Србије. Алимпић и Крунић су 17. децембра одласком код Владимира Бакарића у Загреб тражили упориште код старог политичара. Од њега су чули да је у Србији „подстакнут српски национализам од руководства“.<sup>37</sup> Покрајински комитет СК Војводине је 21. децембра осудио захтеве за промену устава и наметање „субординације“ у републици. Крунић их је назвао централистичким, а њихове заговорнике унитаристима и националистима. Осудио је захтеве да Србија и покрајине треба да усагласе ставове које ће заступати у федерацији. У закључцима је помињана опасност од национализма, али је конкретно поменут само „великосрпски“ („великосрпска и свака друга националистичка ескалација“).<sup>38</sup> Пред XVIII седницу ЦК СКС у Председништву ЦК СКЈ је 19. децембра 1981. одржан састанак на коме је инсистирано да се води рачуна о начину на који ће ставови са XVIII седнице бити представљени у јавности и да дискусија не измакне контроли.<sup>39</sup>

Међутим, покушаји покрајинских политичара да уз помоћ савезника изван српског руководства издејствују да седница ЦК СКС буде одложена или затворена није успео. Околности, ипак, нису биле исте као 1977. Руководство Србије је било јединственије него до тада, одлучно да отвори дебату о односима у Србији. И то пред камерама, тражећи у јавности своје упориште.

Осамнаеста седница ЦК СКС је одржана 24, 25. и 26. децембра 1981. са око 90 дискутаната.

Тихомир Влашкалић је у уводном излагању говорио о затварању покрајина у своје границе и паду промета између републике и покрајина у последњој деценији. Апострофирао је да Србија и даље није имала закон о друштвеном плану за целу републику. Идентификовао је основне тенденције политичког живота републике после 1974: пуна афирмација покрајина као конститутивних елемената федерације, чак и преко надлежности из Устава, недовољно остваривање уставних норми по којима су покрајине у саставу Србије, недовољно коришћење могућности члана 301 Устава Србије, стање у коме су органи републике доведени у ситуацију да делују само на територији ван покрајина, незадовољавајући ниво односа републичких и

<sup>37</sup> В. Крунић, *Decenija zamora i raskola*, 29, 30.

<sup>38</sup> „Против централизма, затварања и сепаратизма“, *Борба*, 22. децембар 1981, 5; „Јачање заједништва на основама равноправности“, *Борба*, 22. децембар 1981, 6; В. Крунић, *Decenija zamora i raskola*, 31.

<sup>39</sup> Архив Југославије (АЈ), 507, СКЈ, Председништво ЦК СКЈ, III/332, 111. седница, 7. јануара 1982; ИАБ, ф. Драже Марковића, к. 8, Свеска бр. 10, 1981, 914, 915; АС, Ђ2, ЦК СКС, к. 332, 1981, Материјали са 92. седнице ПЦК СКС, 21. децембра 1981.

покрајинских органа иако су деловали у истој републици. Петар Стамболић је упозоравао да су застоји у уставном конституисању и функционисању Србије могли водити ка тешким последицама за јединство и безбедност Србије и Југославије. Критиковао је упорна настојања на одвајању покрајине од републике и истакао да је заостајање у сарадњи било толико да је постојао низ нерешених заједничких питања попут одбране, унутрашњих послова, привреде, културе, школства, безбедности и друштвеног плана, у којима је вештачки инсистирано на разликама уместо остваривања заједничког интереса. Истакао је да су појединим савезним законима покрајине изједначене са републикама, да је онемогућавано доношење важних закона у надлежности републике као целине, да су покрајине свој положај као конститутивних елемената федерације остваривале у пуној мери, а да њихов уставни положај као саставних делова Србије није оствариван у битним питањима, па су заједничке функције „кржљале“. Инсистирао је на разлици у аутономији за коју су се борили Срби у Аустроугарској у Војводини и аутономије тадашње САП Војводине у Србији и СФРЈ, закључујући да су разлози који су изражавали историјску повезаност Војводине и Србије у пракси битно нарушавани и преиспитивани. Побијао је све алузије о материјалном искоришћавању Војводине и њеном стагнирању. Настојао је да са српских комуниста и Србије скине бремене оптужби за српски национализам. За њега је стављање у први план опасности од српског у време бујања албанског национализма значило померање борбе са главних на споредне смерове и замагљивање проблема у Србији. Тон говора Добривоја Видића је био веома полемичан према покрајинском руководству Војводине. Инсистирао је на неприхватљивости чињенице да Србија седам година није могла да усвоји значајне законе и да није постојала сарадња у процени безбедоносне ситуације у републици. Душан Чкребић је показивао да је у политичким односима у Србији после 1974. јачао сепаратизам, а сужаван простор за заједничко уређење односа. Уочавао је настојање да се у раду Скупштине Србије успостави трипартитно партнерство три скупштине и да се учешће делегата из покрајина сведе на питања из члана 300 Устава, чиме је Скупштина Србије претварана у орган надлежан само за територију ван покрајина. Суштина излагања Драже Марковића био је закључак да Србија у пракси није била конституисана као држава, јер није јединствено на својој територији остваривала надлежности из устава, иако је Југославија уставом била конституисана као федерална заједница шест националних држава. Напао је покрајинске политичаре да су притисцима стварали табу тему од расправе о спровођењу устава. Практика неуставне опструкције функционисања Србије као јединствене републике за њега је значила увођење федерализма у Србију. Попут Петра Стамболића тражио је да се са српских комуниста скине „грех великосрпске хегемонистичке

буржоазије“ и да се на њих не врши притисак „црвеном марамом српског хегемонизма“. Није прихватао да се причама о српском национализму негирају отворени проблеми српског народа и његове републике.<sup>40</sup>

Наступи покрајинских представника су били усмерени ка одбрани независног статуса покрајина. Илијаз Куртеши је балансирао између истицања посебности аутономија и остваривања целовитости републике. Подржао је уставна решења из 1974, осуђивао и сепаратистички и централистичко-етатистички приступ остваривању устава, признавао постојање проблема у остваривању устава. Павле Кртенић је био оштрији. Полемисао је са ставовима Драгослава Марковића, јаче је истицао самосталност покрајина тврдњом су оне биле равноправне са републиком у федерацији. Потенцирао је историјску самосвојност аутономије Војводине, њену самосталност и равноправност у Југославији и посебан положај у Србији као сложене држави.<sup>41</sup> Бошко Крунић је покушавао да заштити покрајинску власт од тежње да се због догађаја на Косову отвори и питање одговорности Војводине за јединство републике. Супротно Петру Стамболићу који је аутономију Војводине стављао у контекст борбе српског народа за своја права у Аустроугарској, Крунић је аутономију бранио цитирањем докумената VI земаљске покрајинске конференције КП за Војводину по којима је Војводина припадала само „војвођанским народима“, при чему је сваки покушај буржоазије да се она определи као српска или мађарска осуђиван као вид колонијалне експлоатације. За њега Војводина није била „српска покрајина која даје права националним мањинама већ је аутономна заједница свих народа који у њој живе“.<sup>42</sup>

Закључци Осамнаесте седнице нису усвојени на њој већ на Деветнаестој седници ЦК СКС јануара 1982. Документ је представљао превагу снага које су се залагале за примену устава у правцу остваривања целовитости републике. То се видело и из јасног везивања потребе за одлучније сагледавање негативних појава у остваривању устава у Србији за „националистичку и иредентистичку контрареволуционарну акцију“ на Косову. Јединство и заједништво и обавеза СКС као целине да ради на доследној примени устава, помињани су на сваком кораку. Уставна решења нису негирана, већ је захтевано њихово спровођење у делу који се тицао надлежности републике у пословима од заједничког интереса. Наглашено је да је непостојање договора у важним питањима од интереса за Србију као целину сводило јединственост републике на „формална обележја“. Закључцима је наглашена

<sup>40</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 307, 1981, 18–24. 12. 1981. /Други део – стенограми са првог, другог и трећег дана рада/.

<sup>41</sup> Исто; П. Ристановић, *Косовско питање*, 259.

<sup>42</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 307, 1981, 18. – 24. 12. 1981. /Други део; В. Крунић, *Decenija zamora i raskola*, 31.

потреба да Скупштина Србије доследно остварује своју уставну функцију, да буде место делегатског одлучивања и демократског споразумевања и договарања о свим питањима од заједничког интереса за Србију. Посебно је инсистирано на ангажовању републике и покрајинских скупштина на остваривању одредаба Устава о јединственом уређивању односа за целу републику и договорном уређивању односа на основу члана 301. Тражено је шире коришћење уставне могућности за договорно доношење закона који би се примењивали јединствено у републици. Јединствено републичко законодавство означено је за важан фактор развијања јединства и заједништва републике. Попут законодавних тела, и извршна већа су обавезана да сарађују у питањима од заједничког интереса која је требало разматрати у републичкој скупштини и у спровођењу закона којима су јединствено уређивани односи у републици. Оснаживана је и уставна функција Председништва Србије, као органа СР Србије, захтевом да ово тело у оквиру уставних и законских овлашћења, одлучује о свим питањима од интереса за републику као целину. Инсистирано је и на целовитости републике у сфери безбедности, наглашавањем потребе што хитнијег доношења закона о одбрани јединственог за целу републику и усклађивања рада служби безбедности. У спољној политици и међународним односима је потенцирано развијање међусобне сарадње републичких и покрајинских органа. Закључцима је апеловано на сарадњу у образовању, науци и култури, усклађивање наставних програма, усаглашавање уписне политике, посебно у високом образовању, и израду заједничких уџбеника. Документом је извршен и покушај јачања партијске кохезије, целовитости СКС и ауторитета ЦК СКС. Није оспоравано да су покрајинске партије делови СКСЈ, али је подсећано и да су у саставу СКС Србије, па је тражено јединство партије на бази демократског централизма и акционо јединство целог СКС.<sup>43</sup>

Ови закључци су били тек почетак борбе за успостављање целовитости СР Србије. Наредних година ће отпори покрајинских политичара, потпомогнутих изван Србије, посебно из Хрватске и БиХ, бити јачи од начела усвојених у овом документу и притисака руководства Србије у правцу успостављања републичког јединства. Уследиле су године нових мучних преговора, тешких оптужби, мешања из Федерације и других република у односе у Србији, трулих компромиса, све док у другачијим политичким околностима није промењен републички устав. Те промене су за Србију, опхрвану тешким унутрашњим кризама и споровима и без нужних демократских промена, дошле прекасно, тек пред распад (разбијање) Југославије.

<sup>43</sup> АС, б2, ЦК СКС, к. 308, Материјали са 19. седнице ЦК СКС, одржане 13. јануара 1982, Закључци о задацима Савеза комуниста Србије у остваривању устава; М. Вјелјас, „Proizvođenje novih nacija“, 137.

### Необјављени извори:

Архив Југославије (АЈ), 507, СКЈ  
Архив Србије (АС), б2, ЦК СКС.  
Историјски архив Београда (ИАБ), ф. Драже Марковића

### Литература:

Бјелица Слободан, „’Плава књига’ и њена рецепција 1977“, *Токови историје*, 2, Београд, 2016, 37–64.

Вјелажас Миле, *Proizvođenje novih nacija, novih manjina i teritorijalna pitanja. (Koncept konkurentne države na tlu Srbije, The Shared History. Nations, States and Diasporas of the Former Yugoslavia (Nacije, države i dijaspora na prostoru bivše Jugoslavije)*, Sremska Kamenica, 2010, 121–142.

Вјелица Слободан, „Views of Vojvodinian Leadership on Re-opening the Issue of the Relationship Between SR Serbia and SAP Vojvodina in 1981“, *Istraživanja* 27, Novi Sad, 2016, 258–273.

Димић Љубодраг, *Историја српске државности*, III, *Србија у Југославију*, Нови Сад 2011.

Јовић Дејан, *Jugoslavija – država koja je odumrla. Uspon, kriza i pad Četvrte Jugoslavije (1974.–1990.)*, Zagreb, Beograd.

Крунић Бошко, *Decenija zamora i raskola*, Novi Sad, 2009.

Мирчић Јован, *Sistem i kriza. Prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, 1984, 34, 35.

Николић Коста, Цветковић Срђан, *Срби и Албанци на Косову и Метохију у 20. веку (1912–1990)*, Београд, 2014.

Рапић Жарко, *Vreme zastoja. Srbija 1968–1988*, Beograd, 1990.

Петрановић Бранко, *Istorija Jugoslavije*, III, Beograd 1988.

Пиљак Милан, „Брионски пленум 1966. године. Покушај историографског тумачења догађаја“, *Токови историје*, 1, Београд, 2010, 73–95.

Роровић Душан, *Letopis o Vlaovićima*, Novi Sad, 2006.

Ристановић Петар, *Косовско питање 1974–1989*, Нови Сад, Београд, 2019.

Stambolić Ivan, *Put u bespuće. Odgovori Ivana Stambolića na pitanja Slobodana Inića*, Beograd, 1995.

*Ustav SFRJ, ustavi socijalističkih republika i pokrajina*, Beograd, 1974.

Селинић Слободан, *Србија 1980–1986. Политичка историја од Тита до Милошевића*, Београд, 2021.

*Summary***Slobodan Selinić****DISINTEGRATED SERBIA AND THE FIRST ATTEMPTS  
TO ESTABLISH THE UNITY OF THE REPUBLIC 1974–1981.**

The 1974 Constitution made Serbia a “complex” republic, different from other republics since it included two provinces which, instead of autonomy, gained *de facto* independence. The republic had almost no authority in the territory of the provinces, while the provincial authorities participated in the adoption of decisions at the level of the republic. Economic and cultural flows were intersected at the provincial administrative borders. Political decisions led to disintegration of numerous economic systems. The League of Communists of Serbia had almost no influence on the political life in the provinces and the work of the Leagues of Communists of the provinces, whereas provincial parties had representatives in the republic party bodies. Due to the opposition of the provincial authorities, Serbia was unable to adopt important laws (on national defence, social plan, etc.). It was the only republic without a Social Plan. Out of about 500 regulations adopted until 1981, only 40 applied in the whole territory of Serbia. These included 3,035 articles, out of which only 162 applied to the whole territory of the republic (6.5%). The escalation of Albanian violence in SAP Kosovo in 1981 forced the Serbian leadership to deal with the position of Serbia in Yugoslavia and the position of the provinces in Serbia according to the 1974 Constitution. In December 1981, at the 18<sup>th</sup> Session of the Central Committee of the League of Communists of Serbia, the republic leadership raised the issue of the status of the provinces within the republic. They insisted on implementing the competencies under the Constitution and conclusions were adopted emphasizing the necessity of the republic’s unity. In the years to come, however, the opposition of the provincial authorities to the realization of the republic integrity was often more effective than the decisions of the republic party bodies. Provincial politicians found support in the struggle for independence from the republic in political forces outside Serbia, primarily in Bosnia and Herzegovina and Croatia.