

да „недржавотворност” „зацело није никакво специфично својство словенских племена, него је била, по правилу, својствена свим народима на истом степену развитка”. Да би се, пак, појавила држава Е. Кардељ додаје „потребно је да унутрашње социјалне супротности толико сазру да се могу кротити само још силом, државом” (24).

V. На крају овог излагања, може се приметити да би можда једино правилно било изнети из најстарије прошлости наших народа само онолико о њиховом развоју колико је неоспорно познато без упуштања у претпоставке, а нарочито — без форсирања постанка државе на основу врло мало чињеница или на основу података из времена њихове подређености када им се и положај из основа изменио. Тиме би се избегли и произвољност у закључцима и различито поступање при констатовању држава код разних група Словена, као и код других народа, а са истим степеном друштвеног и политичког развитка према наводима у поменутом уџбенику. Јер, при свим тешкоћама утврђивања разлика између војне демократије и државе на почетку и у околностима о којима је сачувано више историских чињеница, ипак се мора имати одређен критеријум при обележавању и друштвених и правних категорија, те према томе и јасно указати и на примеру наших народа, шта је држава а шта племенски савез (25). Исто тако морало би се објаснити шта се подразумева под „племенском државицом” или „племенском кнежевином”, као и да се једна формација већ обележена као „племенски савез” не назива истовремено и „државом” и „племенском кнежевином” и опет „хрингом племена” као у случају Авара, или чак Словенаца (под Францима — „племенска кнежевина”). У толико пре се о свему овоме морало водити рачуна, пошто је реч о уџбенику који је у првом реду намењен омладини, а који је и врло богат материјалом из доцнијих раздобља наше историје и претставља заиста велики напор и врло користан резултат.

На крају треба додати да ове појединости можда више падају у очи правнику него историчару.

Др. Ружица Гузина

ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ИЗВРШНИХ ОРГАНА У ЈУГОСЛАВИЈИ

I. — *Положај и улога извршних органа у првој фази политичког и уставног развитка Југославије.* — 1. — Данашња југословенска држава је створена и постепено изграђивана у току ослободи-

(24) Е. Кардељ-Сперанс: Развој словеначког националног питања (превод Звонка Ткалца), Београд, 1958, стр. 125—128.

(25) Исто тако, нема битних разлика између чињеница на основу којих се код Словена, пре насељавања и по насељавању на Балкан, констатује племенски савез и чињеница по којима се констатује држава. И у једном и у другом случају наводи се богатство стечено у ратовима, раслојавање на бази тога, истицање вођа, патријархално ropство, устројство војске подсетинском систему, истакнуте вође (dux и rex и код племенског савеза итд. (Историја, стр. 71, 73, 74, 78, 90).

лачке борбе народа Југославије која се развила у народну револуцију социјалистичког карактера и која се одиграла у периоду борбе демократских нација против фашистичких држава и реакционарне фашистичке идеологије (1941—1945). У овом периоду створена је и извршна власт уопште а нарочито извршна власт југословенске федерације. Први облик извршне власти федерације сачињава Национални комитет ослобођења који је образован одлуком револуционарног претставничког тела југословенског народа (познатог под именом Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије — АВНОЈ).

Политичка теорија, коју је АВНОЈ изразио у својим уставно-правним одлукама (1943), инсистирала је на томе да је Национални комитет извршни орган највишег претставничког тела Југославије које овом свом органу „поверава“ извршну и управну функцију власти. Уствари, Национални комитет је био најважнији и основни политички орган и главна покретна снага власти у периоду до доношења првог југословенског Устава од 31 јануара 1946. Као у свим револуцијама тако је и у југословенској револуцији концентрација политичке власти претстављала један од основних услова победе револуције и образовања нове државне организације. Ова концентрација власти остварена је у првој револуционарној влади Југославије која је била снабдевена „извршном и управном функцијом власти“, тачније целом извршном функцијом власти у свим њеним димензијама и аспектима.

Национални комитет је био (влада и кабинет) у класичном значењу овога појма и термина. Он је претстављао истовремено савет повереника а доцније министара који су стојали на челу појединих грана управе које су се звале у почетку повереништва а доцније (од марта 1944) министарства. По својој улози прва југословенска влада је била не само основна динамична снага државне организације него и иницијативни и одлучујући орган власти. Истина ова улога прве југословенске владе се одиграла у систему власти који је не само формулисао и признавао него и у пракси примењивао принцип да је извршна власт одговорна пред највишим претставничким телом земље, АВНОЈ-ем, и да све њене иницијативне и политичке одлуке морају бити санкционисане законима и другим актима овог претставничког тела.

2. — Ова концепција о положају и улози извршних органа власти федерације прихваћена је и у првом југословенском Уставу од 1946 југословенска влада је била проглашена као највиши извршни и управни орган власти у оквиру права федерације.

Полазећи од овакве концепције сам Устав је предвиђао широке иницијативе и овлашћења у корист владе и министарстава. Влада је не само била највиши орган управљања и централна администрација него је и могла доносити, и у пракси је доносила, уредбе са законском снагом.

Ова два основна овлашћења савезне владе су посебно карактеристична у условима друштвено-економских и политичких промена који су преовлађивали у периоду важења првог Устава (1946—1953).

Основна улога извршних органа власти у овом периоду састојала се у управљању привредом и заснивала се на државном привредном монопољу. То је функција коју постепено скоро у свим друштвеним системима савремене епохе преузима извршна власт, али она добива далекосежан значај у условима радикалне промене својинске структуре друштва.

Управљање привредом и привредним развојем пружа увек основу за ширење осталих функција извршне власти. То су функције управљања разним другим друштвеним активностима, као што су просвета, култура, наука, социјалне и јавне службе, итд. Држава постаје организатор и управљач скоро у свим друштвеним активностима, а извршни органи власти претстављају носиоце ових функција управљања.

Помоћу уредаба са законском снагом, које је Народна скупштина све више одобравала у овом периоду, влада је преузела постепено и у знатном делу и саму функцију регулисања основних друштвених односа. Као и у свим историским ситуацијама тако је и овде преношење стваралачке функције власти на владу значило ограничење улоге и значења врховног претставничког тела земље и појачање улоге и независности највише извршне власти и тиме извршне власти у целини.

3. — Оваква улога извршне власти у овом периоду друштвено-политичког и уставног развоја Југославије претстављала је истовремено одређену нужност и политичку опасност. Нужност је произилазала из конкретних друштвено-економских и политичких околности у којима се изграђивала и афирмирала нова државна организација која је постепено прекидала везе са старом, капиталистичком, заосталом и централистичком државном организацијом у оквиру које су живели југословенски народи у периоду од 1918 до 1941. Стара држава је била економски неразвијена и заостала заснована на примитивној аграрној производњи, у којој је доминирао мали сеоски посед, и на експлоатацији привредних богатстава земље и радне снаге од стране страног капитала и домаћег капитализма испуњеног инстинктом и менталитетом првобитне примитивне акумулације. На овој друштвено-економској основи заострили су се сукоби између југословенских народа које су националне буржоазије истовремено експлоатисале и користиле за своје интересе. У оваквим условима заострен је сукоб између власти и народа и огромна већина грађана била је лишена основних демократских права и демократских институција, нарочито после укидања релативно демократског Устава од 1921.

Све ове економске, националне и политичке противречности покушао је да заостри окупатор уз помоћ домаћих физичких сна-

та. Остаци и трагови свих ових противречности нису могли да се отклоне одмах самом победом народне револуције и укидањем економске основице тих противречности. Напротив, сама национализација средстава за производњу, афирмација нове власти радног народа и општа политичка и идеолошка оријентација земље утицали су на појаву низа нових противречности и тешкоћа које ничу из самог радикалног преображаја друштвене и идеолошке структуре друштва.

У оваквим условима извршна власт се неизбежно јавља као носилац и извршилац историске мисије превазилажења ових противречности и постављања основа за изградњу нове друштвене и политичке организације. Овакве појаве прате сваку радикалну промену друштвено-економских и политичких односа у друштву. Оне су саставни део оних промена које су извршене у Југославији у периоду од завршетка рата до доношења новог Устава од 1953.

Теориски значај ове улоге југословенске државе је у томе што овој историској нужности није дата утилитарна или прагматична већ релативна и дијалектичка вредност. Социјалистичким снагама је бивало све јасније да нужност јачања улоге извршне власти носи опасност радикалне трансформације саме суштине социјалистичке државности и њеног историског курса. Засновани на државном привредном монополу и широким политичко - управним овлашћењима, извршни органи су показивали тежњу да постану господарећи органи друштва. Они су почели не само да ограничавају претставничка тела, која су по самом Уставу од 1946 проглашена за „највише органе власти”, него и да се одвајају од самих маса и да отуђују политичку силу, ослобођену у револуцији и освојену од тих народних маса, од самих нових „хегемона” или „суверена” власти.

На основу државне својине на средствима за производњу као и привредног и државног етатизма који из тога произилази, извршна власт је добијала не само самосталност него се и јављала као сила која почиње да стиче привилегије, да се претвара у бирократску снагу и тиме у снагу која почиње да господари друштвом. Из овог историског искуства Југославије произилази неколико закључака од општег значаја за теорију о модерној држави, а нарочито о социјалистичкој држави. Ти закључци су од посебног значаја за разумевање положаја и улоге извршног органа власти у савременом политичком и уставном систему саме Југославије.

Државни етатизам који прати друштвене и политичке промене у правцу социјализма, а у условима релативне економске, политичке и духовне заосталости појединих земаља, органи је повезан са изванредним значајем улоге и политичког, ако не уставног, значаја владе односно извршних органа власти. Међутим, државни етатизам је истовремено ослободилачка и поробљивачка снага социјалистичког развитака. Јака и независна извршна власт која је у одређеним историским условима претстављала „бабицу” ослоба-

ђања маса, тежи постепено да се и сама ослободи од друштва и да постане господар маса. То се нарочито запажа ако државна својина на средствима за производњу постаје систем који се велича и тежи да овековечи. Друштвени слој који управља средствима за производњу првенствено оличен у извршним органима власти, постепено тежи да постане свемоћан и независан од друштвеног детерминизма. Тиме социјалистичка државност долази у кризу која се мора решити или привременом победом револуционарних снага народних маса или бирократије која се приказује да „влада у име маса“.

Југословенски политички и уставни развитак је показао да основу за решавање ове кризе у демократском правцу, односно у правцу победе радних маса, претстављају промене у својинској структури друштва. Суштину тих промена чини прелазак из државне у друштвену својину на средствима за производњу, уз успостављање права самих произвођача да управљају у привредним предузећима и да тиме учествују како у управљању привредом тако и у расподели производа друштвеног рада.

4. — Успостављање радничког самоуправљања у Југославији 1950 неизбежно је утицало на промену положаја и функције влада и извршних органа у целини. Извршна власт је престајала да буде управљач привредом и тиме постепено управљања осталим друштвеним активностима. Основне функције управљања привредом и друштвом прешле су на самосталне привредне организације и друштвене установе којима управљају сами произвођачи односно којима се управља у складу са принципима друштвеног самоуправљања. (Друштвено самоуправљање у области просвете, културе, науке, народног здравља, социјалног осигурања, станбених зграда и јавних служби уопште састоји се из преношења ранијих државних функција на „органе друштва“, тј. на тела састављена од радних колектива запослених у одређеним установама, од претставника друштва које бирају грађани или претставничка тела земље, од корисника јавних служби или од делегата слободних удружења грађана.)

Ове промене у функцијама извршних органа власти утицале су и на промене у саставу ових органа као и на нова схватања о њиховом положају.

Опште речено, у току периода од 1950—1953 постепено је вршен процес децентрализације и деетатизације у структури извршне власти. Децентрализација се састојала не само у слабењу управног централизма и у преношењу низа функција управљања на ниже органе, а нарочито на локалну самоуправу и то ону у општинама. Ова децентрализација је постепено добијала и карактер једне нове концепције у структури државне организације. Суштину те концепције чини тзв. теорија о комуни. Основна локална самоуправа у основним друштвеним заједницама (комунама-општинама и градо-

вима) почиње да преузима улогу основне политичке организације која врши све функције власти, осим оних које су Уставом предате федерацији, народној републици и срезу као заједници комуна.

Деетатизација је значила два карактеристична процеса. На првом месту, као што је већ речено, државна власт је постала слабија и мања. Низ ранијих државних функција прешле су у компетенцију самосталних привредних и других организација и установа. На другом месту, сама извршна власт у организационом смислу је почела да трпи промене. То се нарочито огледало у оквиру локалне самоуправе па и народних република. Ранија министарства, инокосни извршни органи, замењени су колегијалним телима, који су се називали саветима. Та колегијална тела су претстављала тзв. „државне друштвене органе”, што значи да су их сачињавали не само функционери које су бирали највиши органи власти него и делегати друштвених организација односно кооптирани грађани.

Све ове промене су неизбежно тражиле радикалну реорганизацију у положају и саставу извршних органа власти и битне промене у њиховој улози. Те промене ће бити извршене савезним Уставним законом од 1953 и низом закона и самом праксом до данашњег дана.

II. — *Савремена извршна власт у Југославији.* — 1. — Једна од основних карактеристика државног уређења Југославије на основу Уставног закона од 1953 огледа се у релативно новом дефинисању извршне функције власти и положаја органа који ту функцију врши. У Југославији више не постоји класични систем влада у облику кабинета и министарстава. Извршна функција власти је расподељена или димензионирана на своја два основна департамента или крака. Први чини тзв. политичко-извршна димензија власти а други крак чини тзв. државна управа. Прва од ових димензија поверена је Савезном извршном већу, и у извесном смислу и самом Претседника Републике. Савезно извршно веће је извршни орган Савезне народне скупштине. Овај назив „извршни орган” има два начелна значења.

Прво, Савезно извршно веће је тело које произилази из саме Скупштине. Њега сачињавају народни посланици које Скупштина бира у састав овог и тиме свог тела. Извршно веће је у суштини најважнији политички одбор Скупштине. На његовом челу се налази Претседник Републике. Претседник Републике има као такав самосталне функције које припадају категорији „шефа државе”. Али избором за Претседника Републике он постаје и „шеф извршне власти”, тј. он је претседник Савезног извршног већа.

Поред овог органског, назив „извршни орган” има и функциони значај. Скупштина поверава Савезном извршном већу политичко-извршну функцију власти. За положај Савезног извршног већа је карактеристично да је ова „повремена” политичко-извршна

функција дефинисана самим текстом Устава (члан 79—81 савезног Уставног закона).

Према тексту Уставног закона политичко-извршна функција састоји се из следећих овлашћења:

1) Старање о извршењу савезних закона, савезног привредног плана и савезног буџета; доношење уредаба и других извршних и правних прописа; општи надзор над применом савезних закона и право на предузимање мера ради извршења права и дужности које припадају федерацији;

2) Законодавна иницијатива паралелно са правом саме Скупштине да предлаже и припрема законе; искључиво право да саставља и предлаже Скупштини савезни привредни план и савезни буџет;

3) Образовање органа управе њених основних, који се оснивају Уставом или законом (то су државни секретаријати и секретаријати Савезног извршног већа); именовање најважнијих службеника нарочито старешина савезних управних органа; надзор у погледу законитости рада савезних органа управе уз право поништавања незаконитих аката и издавања политичко-управних директива;

4) Посебна права: ратификација мање важних међународних уговора, именовање савезног јавног тужиоца, гувернера Народне банке и савезног правобраниоштва; давање помиловања, доношење прописа о организацији савезних органа управе, оснивање институција од општег значаја за федерацију; располагање буџетским резервама и другим законом одређеним фондovima; расписивање избора и то само у случају истека мандата Савезне народне скупштине или кад остаје нерешен сукоб између два дома Скупштине (Савезног већа и Већа произвођача);

5) Изванредна и изузетна права: проглашење опште мобилизације и ратног стања у случају оружане агресије према Југославији или кад то захтева непосредно извршење међународних обавеза земље; проглашење припремног стања у случају опасности од рата; издавање у овим условима и изузетно уредаба са законском снагом.

Друга димензија извршне функције поверена је савезној управи коју сачињавају секретаријати, управе, дирекције и управне установе.

Од ових управних органа најважнији су државни секретаријати и секретаријати извршних већа. Државних секретаријата има само пет (за послове државне одбране, међународних односа, финансија промета робом, за унутрашње послове). Секретаријата извршног већа има данас 12 (за законодавство и организацију, за опште привредне послове, за индустрију, за пољопривреду и шумарство, за саобраћај и везе, за рад, за просвету и културу, за народно

здравље, за социјалну заштиту и комуналне послове, за правосудне послове, за информације и за општу управу).

Ово су основни управни органи а то значи да они врше оперативну, практичну и административну страну извршне функције која припада федерацији уколико за поједине делатности из ове области нису основани други управни органи. У савезном оквиру ових последњих управних органа има релативно мало. Најважнији су комитет за спољну трговину, завод за планирање, завод за статистику, управа за поморство и неке више или мање самосталне институције које врше углавном техничке службе.

Материјалноправни елементи ове управне функције, или тачније управне стране извршне функције која је поверена управним органима састоје се углавном из следећег: управни органи „непосредно извршују савезне законе, привредне планове и друге прописе и акте донете на основу закона, старају се о њиховом извршењу, организују управне и друге стручне службе, врше стручне послове за претставничка тела и њихове извршне органе и у законом предвиђеним случајевима уређују одређене односе“ (чл. 3 Закона о државној управи од 1956).

2. — Као што се види, у Југославији је извршена релативно радикална промена у структури и положају владе. Влада у свом класичном облику као савет министара и скуп министарстава не постоји. Истовремено извршено је начелно и уставноправно диференцирање између две основне димензије извршне функције. Политичка, директивна и у извесном смислу стваралачка извршна функција поверена је једном перманентном и стално заседавајућем колегијалном телу које претставља извршни орган и одбор саме Савезне народне скупштине. То тело, под називом Савезно извршно веће, претставља политичко и директивно језгро извршне власти.

Техничка и стручна, оперативна и „свакодневна“ страна извршне функције поверена је апарату који је органски издвојен од Савезног извршног већа и на чијем челу по правилу стоје функционери који имају статус јавних службеника. Ови управни органи су релативно самостални у свом раду али су истовремено одговорни самог Савезног извршног већу које их поставља и разрешава.

Оваква уставна конструкција извршне власти је резултат напред истакнутих друштвених и политичких промена у Југославији и тежње да се обезбеде две основне тенденције југословенског политичког живота и самог уставног ситсема. Те тежње су: (а) остварити принцип скупштинске владавине, тј. омогућити да не само законе већ и све креативне и директивне политичке акте врши Савезна народна скупштина као непосредно бирано највише претставничко тело Југославије; (б) спречити осамостаљења и јачања власти и јачање бирократских тенденција које се јављају и из ор-

ганског спајања политичко-извршне и административне димензије извршне функције.

На основи ових уставних принципа изградила се и развијала савезна извршна власт и њена конкретна улога. При томе су и закони и пракса унели извесне нове елементе и појаве у саму концепцију извршне власти а посебно у њену улогу.

3. — Све што је речено за положај, организацију и овлашћења савезних извршних органа углавном важи и за републичке извршне органе. И у народним републикама постоје извршна већа и самостални управни органи у облику државних секретаријата, секретаријата извршних већа и других управних органа. Положај и организација извршних органа у локалној самоуправи нешто су друкчији. Ту не постоје извршна већа. Извршна функција је подељена између низа колегијалних тела, који се оснивају за поједине групе питања, и локалних управних органа. Ова колегијална тела, која се називају савети, састављени су од чланова претставничких тела општина и срезова (народних одбора) и грађана које бирају ова претставничка тела. У управним органима раде службеници које поставља народни одбор. Међутим, све што ће бити речено даље о улози савезних извршних органа углавном важе за све извршне органе у Југославији.

III. — Улога извршних органа и њихов значај у савременој политичкој пракси. — 1. — Улога савезне извршне власти може се посматрати на плану три основна односа.

Први однос тиче се (улоге) Савезног извршног већа на подручју вршења функција која припадају Савезној народној скупштини. Устав је настојавао да сведе Савезно извршно веће на улогу извршног органа, и тела скупштине која је у непосредном контакту са највишим претставничким телом земље. Сагласно томе Устав не познаје могућност делегираног законодавства и поставља принцип да се извршна функција има кретати у оквиру Устава и закона и налазити свој извор овлашћења у вољи Скупштине. Али извршно веће је остало умногоме влада, ако и у организационом, али свакако у политичком и функционалном смислу.

Оно је иницијатор савезног законодавства и (једини) предлагач савезног привредног плана и буџета. Устав је, додуше, предвидео и право законодавне иницијативе не само одбора Скупштине, него и посланика, пословници су образовали низ скупштинских одбора. У прво време (1953—54) одбори су били иницијатори и састављачи појединих савезних закона. Али у знатној мери је и у овом периоду преовлађивало законодавство које је предлагало Савезно извршно веће. Доцније је оно углавном једини иницијатор ове делатности Скупштине. Сама Скупштина је у извесном смислу у пракси одустала од састављања законских предлога, иако не и од законодавне иницијативе.

Иницијатор и покретач најважнијих делатности Скупштине Савезно извршно веће је и даље задржало улогу једног од најважнијих политичких органа власти. Истина, Скупштина је ову иницијативу настојавала да усмери или да у њој партиципира. У том смислу Скупштина је почела да доноси резолуције којима је постављала основне принципе и обавезе за рад Савезног извршног већа на припремању друштвених планова и основног законодавства. Истина, још увек подлогу за ове начелне политичке одлуке чине елаборати и предлози Савезног извршног већа, али Скупштина, и то све чешће, даје не само критичке оцене ових предлога него и самостално поставља нове проблеме и сугерира одговарајућа решења. Упоредо с тим, последњих година се образују заједничка тела Скупштине и Савезног извршног већа (тзв. заједничке комисије). Ове комисије су припремале и предложиле низ важнијих реформи у облику закона или читавих система реорганизације у појединим областима друштвеног и државног уређења (напр.: комунални систем, реорганизација државне управе, статут јавних службеника, организација научног рада, решавање радних односа и социјалног осигурања и сл.).

У области законодавства, као и припреме привредних планова, — улога извршног већа је ограничена и демократизирана праксом широке дискусије нацрта свих важнијих закона. Први нацрти закона, састављени у управним службама или у заједничким комисијама Скупштине и Већа, објављују се и стављају у тзв. јавну дискусију. Ова јавна дискусија нема формални и политички карактер, мада је њен политички значај несумњив. Она се не своди на „одобравање“ предложених текстова, већ обухвата често врло строгу и далекосежну критику од стране научних и стручних организација, локалне самоуправе, судова и заинтересованих грађана и институција. Ова демократизација законодавног процеса постаје све више саставни део самог поступка доношења закона. У оваквим условима Савезно извршно веће добија политичку потпору и поштовање у свом раду, али често и знатно ограничење. То ограничење је добрим делом и свесно, јер се оправдани захтеви и схватања синдиката, локалне самоуправе, република и других друштвених организације прихватају, али оно је и објективна граница. Законодавни пројекти су најчешће предмет свестране и оштре дискусије у скупштинским одборима на које се позивају и учесници јавне дискусије који хоће да бране став који није усвојен у законском предлогу.

Поред права Скупштине да опозове Савезно извршно веће у целини или појединог његовог члана, права посланика да постављају Већу питања и интерпелације, и обавезе Већа да подноси годишње и повремене извештаје о свом раду и о правцу своје извршне политике, Скупштина располаже и посебним правом да укине сваки пропис Већа за који сматра да није у складу са законима. Ово право није до данас коришћено, али оно стоји као опомена

и граница у случају евентуалног прекорачења овлашћења која су Уставом и законом дати извршном органу Скупштине.

2. — Други однос Савезног извршног већа тиче се његове улоге према савезној управи. Као основно политичко језгро извршне власти, Веће умногоме поставља оквире и одређује правац делатности управе. Разрађујући законе и привредне планове својим прописима, Веће поставља у знатној мери оквир и задатке савезним органима управе. Иако основни органи управе имају Уставом обезбеђену самосталност акције и посебна овлашћења, Веће је покретна и усмеравајућа снага целокупне делатности савезне управе па и целокупне управе у Југославији. Пракса је у овом смислу открила однос Већа и органа управе.

Ради извршавања ове своје основне функције Веће је у пракси, која је данас озакоњена, постепено извршило једну врсту функционалне и персоналне симбиозе између Већа као таквог и основних органа управе. Сви државни секретари су народни посланици и чланови Већа, то је исто тако случај и са већином секретара у Већу. Поред тога и за државне потсекретаре, који стоје на челу секретаријата Већа или су заменици државних секретара, постављају се све више народни посланици. На тај начин Савезно извршно веће заједно са овим највишим политичко-управним функционерима претставља владу Југославије. Тиме је политичко-извршни центар проширен и извршено одговарајуће функционално и персонално спајање обе стране извршне функције власти.

3. — Најзад, за улогу савезне извршне власти карактеристичан је њен однос према „друштву“, а у првом реду према привреди. На овом подручју улога извршне власти у Југославији претрпела је радикалне промене и ограничења. Друштвена својина на средствима за производњу, правна самосталност привредних организација којима управљају сами радни колективи, као и успостављање друштвеног самоуправљања у области просвете, културе, науке, јавног здравља и низа других социјалних и јавних служби, претстављају основу на којој је извршен значајан процес деетатизације и демократизације, како функција тако и структуре извршне власти. Конкретно речено, савезни извршни органи и извршна власт у целини имају знатно мање функција него раније и изгубили су свако право непосредног управљања и мешања у области привреде и других важних делатности друштвеног уређења и живота.

Права савезне извршне власти према привреди и друштвеним институцијама се заснивају на закону и своде се на регулативну и надзорну функцију, поред извесне могућности утицаја на састав и политику појединих централних привредних установа (Народна банка, привредне коморе и сл.). Још увек су ова права знатна и често обухватају извесни административни интервенционизам, нарочито у области привреде. Оправдање за овакву улогу Савезног извршног већа лежи још увек у знатним диспропорцијама и нераз-

вијености југословенске привреде, али таква улога произилази још из недовољне разрађености привредног и правног механизма, а нарочито у отсуству пуне обраде низа питања о функционалним и другим правима које припадају држави на бази друштвене својине на средствима за производњу. Дубља научна и правна обрада проблема друштвене својине, већа материјална стабилизација југословенске привреде и претстојећи развитак целог друштвеног и политичког система социјалистичке демократије захтеваће још знатнија ограничења улоге извршних органа према друштву. Друштво рађа своје сопствене вертикално уједињене самоуправне организме који ће преузимати и данас преузимају низ ранијих извршних и управних функција (то се већ данас дешава у постојању привредних комора, самосталних завода за социјално осигурање, а ускоро треба да се оствари у већем осамостаљењу банака и постављењу извесних самосталних друштвених организама који ће вршити функцију друштвеног благајника и књиговође).

IV. — Закључак. — Улога извршних органа, нарочито Савезног извршног већа још увек је знатна у Југославији и поред постепеног остваривања принципа децентрализације и децентрализације, јачања самоуправних комуна и спровођења „скупштинске владавине“. Сигурно је да Савезно извршно веће није ни централна администрација ни руководећи орган управљања. Али оно је још увек један од основних покретних, динамичних и иницијативних полуга механизма управљања. Та полука располаже и знатним овлашћењима и још увек одлучујућим материјалним и политичко-извршним средствима. Али та улога има реална ограничења у односу на појаве „деспотизма“, односно јачања утицаја владе која постаје у низу савремених држава руководећи политички орган целокупног државног механизма.

Новина у улози југословенске извршне власти огледа се у њеном саставу, положају и функцијама. Највиши извршни органи су саставни део претставничких тела; из њих произилазе и њему одговарају. Постоји процес дебиروقратизације и демократизације унутрашње структуре извршне власти, нарочито у оквиру република и локалне самоуправе, увођењем савета и других колегијалних извршно-управних тела у којима непосредно учествују грађани.

Извршна функција се мења и ограничава упоредним процесом развитка и јачања самосталности радничких савета и комуна и подруштвљењем и демократизацијом законодавног процеса. Истовремено би се могло говорити и о институционализирању интересних група путем њиховог учешћа у процесу припреме закона.

С гледишта упореднога права карактеристично је истаћи да југословенско искуство показује да је тешко функционално одвојити политичко-извршну и административну страну извршне функције и да се ове две димензије нужно јављају као саставни део јединственог процеса управљања. Управа не може бити техничка

и бирократска служба, јер се иначе претвара у пасивни и незаинтересовани технички апарат. Политичко-извршни центар не може се одвојити од вршења управних послова, јер губи контакт са стварношћу и активним проблемима живота и рада људи и кретања друштва. Исто тако је извесно да органи који располажу овом извршном функцијом не могу бити пасивни извршиоци и само једна „истурена рука“ претставничких тела. Извршна функција је везана са стварношћу и стручним апаратом и зато се извршни органи, чак и у систему примене скупштинске владавине, јављају као значајни иницијатори и покретачи активности претставничких тела. У овом смислу је битно јачати активност и стваралачки утицај претставничких тела, успоставити одговорност извршних органа а не вршити *apriori* ограничење иницијативности и самосталној активности ових органа.

Битни проблем органа који врши извршну функцију састоји се у демократизацији друштва, у развијању механизма друштвеног самоуправљања и у успостављању друштвене одговорности и јачању способности, стваралачког смисла и политичког такта извршних органа државног механизма.

Др. Јован Ђорђевић

САВРЕМЕНА СХВАТАЊА О РАЗВОЈУ ОДНОСА МЕЂУНАРОДНОГ И ВАЗДУХОПЛОВНОГ ПРАВА

Последњих година, нарочито од 1950, Удружење за међународно право (*International Law Association, ILA*) поклања све већу пажњу ваздухопловном праву. То је по себи већ довољно да покаже значај и актуелност ове материје. Значај и актуелност ваздухопловног права и проблема повезаних с њим у очима овог познатог удружења истичу се посебно и чињеницом да ниједној дисциплини није дато толико места на његовим редовним конференцијама. Секција ваздухопловног права удружења има на дневном реду просечно три проблема на овим састанцима.

Од 1950 наовамо, између осталог, разматрана су питања правног положаја ваздухопловства, правног положаја санитарског ваздухопловства за време рата, признање и извршења судских одлука из ваздухопловног приватног права, проблема суверености у вези с могућностима кретања изнад земљине површине и стварање једног међународног суда за ваздухопловне ствари. Последње три теме дискутоване су на Конференцији у Дубровнику, 1956, иако је рад на њима почео још 1954 поводом Конференције у Единбургу (1). Нова Конференција у Њујорку, 1958, има на дневном реду поново питање међу-

(1) B. The International Law Association: Report of the Fortyseventh Conference, Dubrovnik, 1956. — Изд. London, 1957.