

Ако се право схвати као оруђе за заштиту основних класних интереса који се не могу заштити другачије до путем права, а тако се оно мора научно схватити, онда је несумњиво да је право значење правне норме управо ово које смо навели. Право штити најосновнији интерес владајуће класе, а то је одржање оног начина производње који ту класу чини владајућом. Право као целина штити тај основни интерес свим својим елементима. Али, свака правна норма и свака група правних норми узете за себе штите неки ситнији, конкретнији интерес, који служи овом основном интересу који штити цело право. И тако се преко конкретнијих интереса штити основни, најопштији класни интерес. Творац права сваку правну норму ствара с одређеним циљем: он њоме жели да заштити одређен конкретан интерес, који је средство остварења основног класног интереса. Зато је право значење норме одређено управо овим њеним циљем, заштитом класног интереса. При том тумач мора да одреди конкретан циљ који мора заштитити, водећи рачуна да он буде најефикасније средство заштите крајњег, основног класног интереса. Како се одређује овај циљ норме говорићемо на другом месту.

У социјалистичком друштву, разуме се, уколико поступно ишчежавају класе, ишчежавају и класни интереси, па отуд и потреба за њиховом правном заштитом, с обзиром да се друштвени интереси све више међусобно усклађују без потребе да у томе интервенише право. Но, због класних заостатака и других несавршености, и у социјалистичком друштву постоје релативно оштри сукоби интереса, ради чијег решавања мора да интервенише право, штитећи једне интересе на рчун других, макар то и не били више класни интереси у уском или правом значењу те речи.

Др. Радомир Д. Лукић.

ТРИ ОСНОВНА ПРИНЦИПА ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ*

Процес повезивања делова у оквиру организационе целине карактеришу одређени принципи. Појам принципа има два значења: објективно, које се своди на правилности и нужности извесног структурирања целине (1), и субјективно, које се своди на основне руководне идеје учесника у вршењу делатности повезивања или било које друге акције (2). Пошто је држава састављена од многих делова, врло је значајно питање како се они повезују. У ствари, ови принципи су њен унутрашњи елемент, важан колико и остали који се обично истичу кад се објашњава појам државе.

Принципи државне организације изражавају неопходне и утврђене везе и односе међу њеним деловима: они имају улогу спољних елемената у којима се фиксира начин повезивања органа, метод одређивања њиховог места и распореда као и јединствено функционисање створене целине. Прин-

* Део опширнијег рада о државној организацији.

(1) Вид. — F. Nordsieck: Grundlagen der Organisationslehre, Stuttgart, 1934, S. 10—11.

(2) Вид. — T. D. Weldon: Political Principles, и P. Laslett (ed.): Philosophy, Politics and Society, Oxford, 1955, p. 31.

ципи нису споредна ствар, нешто произвољно унето у државну организацију, него су јој инхерентни и објективно опредељени. Упоредени с осталим елементима државе, они понајмање имају облик предметне егзистенције. Они се углавном састоје из специфично друштвеног — из односа, па се зато држава као друштвена појава манифестује у знатној мери преко својих принципа. Они су предуслов и резултат уклапања делова у целину, али и ефикасног деловања створене целине.

Државна организација има многе и различите принципе, али се они могу поделити на две главне врсте. Основни (или општи) принципи су најважнији; то су они на којима се заснива цела организација и они обухватају све области, а сем тога безусловно их мора бити у сваком историском облику државе. Посебни (или изведени) принципи су својствени појединим деловима државне организације, распрострању се на поједине области, или карактеришу један историски облик државе. У ствари, основни принципи су неопходни свакој држави, зато имају низ конкретних видова испољавања, а ти видови и јесу — посебни принципи. Принципи су нарочито значајни због тога што се кроз њих непосредно утврђује факт да је држава организационо средство политичког конституисања друштва.

Зато ћемо овде скицирати три основна принципа који се међусобно претпостављају, чине логичну целину, у реалности су неодвојиви али је целисходно и могуће разлучити их у теориској анализи. Треба приметити да су до сада у теорији недовољно проучени, о њима постоје само узгредне опаске, али су зато чак много, обрађивани неки од посебних принципа (на пример, принцип поделе власти и слично).

1. — *Принцип хијерархиског размештаја државних органа.* — Хијерархија је социолошка чињеница присутна у готово сваком колективитету људи и то у најразличитијим видовима (3), а нарочито у уобличеним заједницама где се врши власт (4), па самим тим у свакој политичкој заједници и организацији (5); она се јавља, такође, у економским процесима и организацијама (6), па и у идејној области. Уопште, она означава вертикално устројство, размештај појава једних изнад других, тј. ступњевитост места појединаца и група (или оног што је везано за њих) у оквиру заједнице којој припадају. Није потребно истицати да је хијерархија неизбежна у држави, али је важно да је у њој нарочито изразита и да има карактер једног од три основна принципа.

Пошто је државна организација веома сложена и рашчлањена, немогуће је постављање свих органа у истој равни, без икаквих разлика у степену који заузимају. Немогуће је да се она изгради од мноштва апсолутно једнаких органа који би стајали један поред другог: зато се врши специја-

(3) Вид. — G. L. Duprat: La sociologie des hiérarchies sociales, pp. 173—316; H. Descampes: L'autorité et la hiérarchie chez les peuples non civilisés, pp. 85—100; E. Sanz у Escatrin: De l'autorité et de la hiérarchie sociale, pp. 135—147; све у часопису „Annales de l'Institut international de sociologie", tome XV, Paris, 1928.

(4) Вид. — H. D. Lasswell — A. Kaplan: Power and Society, New Haven 1951, p. 204; M. J. Levy: The Structure of Society, Princeton — New Jersey, 1957, pp. 275—278, 441—444.

(5) Вид. — S. de Madariaga: Anarchie ou hiérarchie?, Paris, 1936, pp. 39, 142; G. Burdeau: Méthode de la science politique, Paris, 1958, pp. 218, 223.

(6) К. Маркс: Капитал, том I, Београд, 1947, с. 263.

лизација и разграничавање у погледу врсте делатности, њеног обима и значаја, па у вези с тим и размештај једних изнад других. Принцип хијерархије се састоји у простој чињеници да се у оквиру државе повезују органи који заузимају виша и важнија места са онима који су на нижим и мање важним местима. Постојање ма каквих разлика у том погледу уз истовремено повезивање на било који начин и у било којој мери доводи до успостављања неке хијерархије. Хијерархије не може бити само под условом да нема никакве везе међу органима; али, тиме би се разбила организација, а органи би престали то бити — постали би организационо средство само уске заједнице или области где би деловали. Тако сваки од њих може деловати као део исте организационе целине. Место сваког органа одређено је његовим карактером, врстом и количином власти којом располаже, природом делатности коју обавља. Пошто се органи повезују — настаје сложен сплет односа, систем органа издиференцираних по степену на коме се налазе, низ показатеља који су нижи а који виши, и следствено томе њихов утврђен однос. Међутим, тих степенa нема много, четири — пет највише, а по правилу свега три: на најнижем се налази највећи број, на вишем је мањи број, а на највишем неколико или, још тачније, један орган. Такво структурирање карактерише делове државне организације (парцијална хијерархија), али и целу државу (свеукупна хијерархија). Ова друга је сложенија, али обе дају државној организацији пластичан изглед купе или пирамиде.

Хијерархизовање органа води ка успостављању било какве врсте надређености и подређености. А у вези с тим настаје извесна надмоћност и власт виших органа, поред осталог, и над нижим органима (7). Каква ће она бити, то зависи од карактера њихове међусобне везе, тј. од својстава и једних и других органа који су заузели различита места у хијерархиској структури. Хијерархиска веза разликује се од једне области до друге сразмерно разлици садржине и форме дотичне групе државних делатности. Овај принцип, на пример, није истоветан у законодавству, управи и судству или у областима које разликујемо по неким другим критеријумима. Зато, на пример, у војним формацијама он значи асполутно потчињавање, механичко и беспоговорно, нижих органа вишим (8), а у управи има својеврсан облик субординације (9). Међутим, неосновано је хијерархију поистовећивати са специфичном формом коју она има у управи — што чине чак и писци фундаменталних теориских радова о држави (10).

Пошто органи делују доношењем одређених аката, то хијерархија органа истовремено означава хијерархију њихових аката. Тако се хијерархија

(7) Упор. — М. de la Bigne de Villeneuve: *L'activité étatique*, Paris, 1954, p. 60—61.

(8) Вид. — G. L. Duprat: *op. cit.*, pp. 183—184, 195—198.

(9) Вид. — H. Nauriou: *Précis de droit administratif et de droit public*, II éd., Paris, 1921, pp. 14, 103—107; M. Waline: *Manuel élémentaire de droit administratif*, II éd., Paris, 1939, p. 376; F. Fleiner: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, VIII Aufl., Tübingen, 1928, S. 95—96; R. H. Hernritt: *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1921, S. 173—176; др Н. Стјепановић: *Управно право*, Београд, 1958, с. 281 и сл.

(10) На пример: — L. Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, III éd., Paris, 1927, tome II, p. 555, tome III, p. 111, 269—272; R. Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'état*, Paris, 1920, tome I, p. 514.

појављује аналогно у области права: између аката и норми настаје хијерархиски однос, правни поредак добија степенасту структуру (11).

Хијерархиски размештај врши се према стварној улози органа. На највишем месту налазе се они који обављају најважније делатности, они који воде политику, самостално доносе одлуке, врше највиши надзор и уједињавање. С места на коме се налазе, а захваљујући и свим осталим својствима, они једино имају мерила и перспективу оцењивања оног што треба и може да чини цела организација. У њиховој делатности, углавном, концентрисано се изражава оно што намеће ситуација целе заједнице. На другом месту су органи који разрађују одлуке претходних, они их конкретизују на свом подручју. Најзад, мноштво најнижих органа непосредно спроводи и извршава одлуке виших органа. Тако виши органи руководе а нижи непосредно дејствују (12). Ово је потребно констатовати због једне важне последице: вођење политике и вршење власти има смер од горе према доле, а никако обратно, без обзира на карактер државе. То нарочито у сложеном процесу који намеће емпијиска, свакодневна политика. Ако би се политика могла водити одоздо према горе, као и вршити власт, онда би се негирао принцип хијерархије, односно променила би се места — мноштво органа би заузело место малобројних. А то је и стварносни и логички апсурд. Дакле, хијерархија је законита појава у структури државе.

Хијерархија у држави је одређена везом органа са социјално-политичким снагама (13), које утичу на правац државне активности (класама, слојевима, па и целом заједницом).

2. — *Принцип повезаности централних с периферним органима.* — У свакој организационој творевини која није сведена на једну компактну групу људи концентрисаних на истом месту, постоји мањи или већи број њених делова распрострањених у оквиру заједнице где дејствује дотична организација. Услед тога настаје могућност и неизбежност разврставања свих делова, организационих јединица и органа, на централне и периферне: први су постављани у средишту а други на периферији организације, односно у оквиру заједнице где дејствује организација. Наравно, они су међусобно повезани, јер је то услов целовитости организације и чињенице да фигурирају као интегрални делови организације. У томе је опште значење овог принципа (који можемо формулисати скраћено као центрo-периферно повезивање). Независно од природе организације овај принцип је неизбежан просто због разуђености организације, а конкретно је прилагођен свим обележјима творевине у којој се појављује.

Развијеност државне организације, њена разуђеност у оквиру основне друштвене заједнице, обимност њене активности у општем друштвеном процесу — све су то разлози што се њени органи диференцирају на централне,

(11) У вези с тим је изграђена својевремено чувена „Stufenbau — Theorie“. Вид. — А. Merkl: Prologomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, „Festschrift für H. Kelsen“, Wien, 1926; R. Bonnard: La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuvre d' A. Merkl, „Revue du droit public“, 1928, pp. 688 et s.; H. Nawiasky: Kritische Bemerkungen zur Lehre vom Stufenbau des Rechtes, „Zeitschrift für öffentliches Recht“, Bd. VI, S. 488 ff.

(12) Вид. С. Јовановић: О држави, Београд, 1922, с. 373.

(13) Др. Р. Лукић: Теорија државе и права, III изд., Београд, 1958, књ. I, с. 217; G. Burdeau: op. cit., p. 227.

који врше власт и који имају надлежност на целој територији или у једној целокупној области делатности, и на периферне, чија је власт и сфера деловања ограничена на делове територије или делове извесне области делатности. Организација каква је држава може се изградити комбиновањем ових двеју врста органа. Без овакве диференцијације немогуће би било вршење сложених и многобројних делатности. Немогућа би била државна организација састављена само од централних органа, тј. концентрисањем на једном средишњем месту свих вршилаца делатности. Исто тако, немогућа би била ако би постојали само периферни органи, ако би се одбацили централни, јер би се тако разбило јединство организације. Организационо-технички је неизводљиво да само једна врста ових органа обави све оно што се ставља пред државу. Сама ова подела органа показује њихов размештај, фигуративно говорећи, у хоризонталној равни: то је пројекција њиховог вертикалног, хијерархиског размештаја. При том, сликовно би се могли представити у виду неколико концентричних кругова: у средишту се налази онолики број централних органа колико има посебних области државне активности (међу њима је најважнији суверени орган), док се на унутрашњим круговима налази знатно мањи број, а на спољним је распоређен највећи број такође периферних органа. У ствари, периферних органа има онолико колико има посебних административно-територијалних јединица или сегмената државних делатности за које се стварају органи-вршиоци.

Принцип центрo-периферног повезивања састоји се у неопходности утврђивања сталних односа међу поменутим групама органа. Његову садржину опредељује у основи већ сама околност разликовања централних и периферних органа, јер то истовремено означава њихову одређену повезаност. Ове две групе органа врше различите али комплементарне улоге: централним припада оно што се тиче целе организације, а периферним оно што се односи на делове исте организације. Први представљају целину и непосредно делују у њено име за њене потребе, а други су намењени да то исто постигну за одговарајуће делове. Природа свеукупне државне активности већ својом проширеношћу у оквиру целе заједнице мора бити расподељена на ове две групе носилаца. А када је већ тако, онда се потреба сама намеће да централни заузму оно место и врше оне делатности које су општег значаја, да преузму оно што треба и може да им припадне; с друге стране, да периферни органи преузму оно што је посебног значаја, али што представља саставни део општег. Аномалија би била, ако би централни органи покушали да поред оног што им по природи ствари следује, преузму и посебно, или да уместо општег почну вршити посебне делатности искључиво; и обратно, ако би периферни органи покушали да врше оно што је опште лишавајући истог централне органе. Тако нешто не долази у обзир због тога што би се тиме уништила организација као таква. Својим местом и улогом ове две групе органа се складно допуњавају, једни другима омогућују постојање и делатност.

Међутим, то не значи да и поред ове неопходне комплементарности, нема извесних елемената који доприносе наглашености места и улоге централних органа. Они имају доминантно место, врше значајнију улогу, усме-

равају ток активности целе организације. Они сами одређују оно што им припада, круг делатности и начин вршења истих, а сем тога они то чине и у погледу оног што припада периферним органима, у погледу њиховог положаја, круга и начина вршења делатности. Када би исту могућност имали периферни органи, онда би настала недопустива хетерогеност, онемогућило би се усмеравање на оно што овим органима по природи њиховог положаја припада. Да би држава била хомогена организација, цео процес њеног организовања и активности коју обавља мора да тече из центра а не обратно. Регулисање тог сложеног и важног процеса непосредно или посредно припада централним органима: тиме се обезбеђује уједначено вршење низа делатности стављених у надлежност периферних органа; дајући опште мерило централни органи усмеравају рад периферних органа. И у фази свог заснивања и у фази свог одржавања принцип центрo-периферног повезивања скопчан је с одлучујућом улогом централних органа. Из овога проистиче и то да је веза међу овим органима трајна, да не може бити асполутне независности периферних органа.

Разуме се, остваривање овог општег принципа зависи од специфичних услова сваке државе: форма истог је различита, али је увек усмерена на одржавање потребне целовитости организације. Зато свака форма односа међу органима која води разбијању организационе целине представља негацију овог принципа. Целовитост организације је потврда постојања овог принципа. — Све ово можемо проверити ако погледамо неке најважније форме остварења овог принципа, у ствари — неке посебне принципе. То су првенствено централизам и децентрализам, затим федерализам (о коме овде нема потребе да говоримо), а све три форме су се појавиле тек у модерној држави када је интензитет повезивања наметнуо потребу прецизног регулисања узajамних односа органа.

Централизам и децентрализам, баш због тога што су два својеврсна начина или метода остварења основног принципа, нису међусобно искључиви и неспојиви, антиподни, него се претпостављају и на одређен начин прелазе један у други. Они нису производ међусобно супротстављених тенденција — центрипеталне и центрифугалне (14) — већ због тога што им је смисао у одржавању могућег јединства државне организације, тј. где се мора постићи неопходна равнотежа и оквир свих супротних тенденција. Они су само два аспекта уређености односа у оквиру комплексне државне организације, разликују се више у техничко-организационом и квантитативном но у квалитативном погледу. Јер, примена било једног, било другог, не води радикалној промени организације, а сем тога увек се паралелно примењују у истој држави. Сваки од њих има границе преко којих не може прећи а да тиме не постане негација организације па, дакле, и самог себе. Неки „чисти и потпуни“ системи доведени до својих крајњих конзеквенци, у стварности се не могу уобличити. То је немогуће зато што се тичу како организационе структуре тако и функционисања државе (15). У ствари, њихово постојање у

(14) Упор. — Н. Peters: Zentralisation und Dezentralisation, Berlin, 1928, S. 4, 6.

(15) Вид. — Н. Peters: op. cit., S. 5 ff; G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre, III Aufl., Berlin, 1914, S. 627.

мањој или већој мери показују одговарајућа средства и институти регулационог узајамних односа централних и периферних органа.

Њихова главна обележја састоје се у следећем: централизам има за сврху да што више нагласи улогу центра, да са што прецизнијим облицима утврди његов одлучујући значај: а) он води концентрацији што више делатности у рукама централних, односно виших органа; б) он изискује да централни органи доносе опште акте, у којима се налазе правни прописи; в) он претпоставља што потпунију зависност периферних од централних органа, тј. непосредну и чврсту контролу. Уопште, централизам уобличава једну круту али ефикасну организацију. Децентрализам је систем којим се подвлачи улога периферије и то обезбеђује одговарајућим инструментима: а) он повлачи за собом деконцентрацију делатности на ниже органе; б) у складу с тим, периферни органи имају могућност доношења и општих аката за области своје надлежности, тј. за оно што стварно остаје у границама посебности; в) пружа највећу меру независности овим органима и ограничава контролу њиховог рада. Уопште, тако се уобличава један еластичан, покретљив и сложен организациони механизам.

Наравно, ова обележја истичемо само у циљу оријентације при упоређивању ових двају система. У неколико досад разрађених теорија наглашени су посебно неки од специфичних елемената, на основу којих се оцртавају разлике ових система; као неограниченост или ограниченост надлежности доношења правних аката (16), могућност поништавања законитих и незаконитих аката (17). Но, обично се прибегава разврставању, па и описивању емпиријских облика (18) у којима се ови системи појављују.

Али, независно од тога како се објашњавају, очигледно је тешко разграничити јасно и с пуном садржином ова два система. Разлог томе је већ истакнуто преплитање елемената и њихово релативно остваривање у погледу области, размера, облика. Па ипак, техничко-организациона страна ових система и њихова друштвена и политичка позадина пружају критеријуме за општу оцену који од њих преовлађује. При том је битно да целокупни склоп услова друштва у коме дејствује држава одређује који је од њих целесходнији, па се сходно томе и афирмишу. Просечно, примењени принципи одговарају условима, а свака знатнија неадекватност под притиском објективних потреба мора бити раније или касније отклоњена. Утолико је и немогуће апстрактно оцењивати вредност и предност ма ког од ових система. Но, несумњиво је ово: два система, метода центрo-периферног повезивања у оквиру државне организације показују подједнако своју друштвену условљеност и крупне друштвене конзеквенце (19).

3. — *Принцип координације делатности државних органа.* — Овај принцип је само посебан случај једног врло значајног и општег феномена својственог свакој појави која постоји у виду одређеног система делова. Коорди-

(16) Ch. Eisenmann: La centralisation et la décentralisation, Paris, 1928, pp. 11—13, 142.

(17) Др. Р. Лукић: *op. cit.*, с. 276—279.

(18) На пример: — Н. Peters: *op. cit.*, pp. 13—21 и *passim*; F. Jerusalem: Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung, „Handbuch der Politik“ Berlin, 1912, Bd. I, S. 179 ff.

(19) Н. Пашић: Неки видови бирократског и демократског централизма, „Архив за правне и друштвене науке“, 1/1959, с. 24—35.

нација је стање унутрашње усклађености: она је израз преовлађивања складности делова над неизбежном мером испољавања унутрашњих противречности, несклада међу деловима. У друштвеним заједницама, особито оним које су знатно организоване, она настаје диференцијацијом и интеграцијом саставних делова у складну целину (20). При том је ирелевантно којим средствима се постиже и у ком облику, али ваља разликовати ова два њена типа: органски, када се усклађују саставни елементи (а то су, пре свега, уже групе или појединци) сопственим особинама или тежњама; механичку, када целина настаје дејством спољних или допунских средстава којима се савлађује постојећа претежност међусобних супротности делова. Но, независно од тога каква је координација, битно је да она означава постојање организованости. Зато није случајно то што се при разматрању организације у први план поставља баш овај феномен (21), што се истиче да је унутрашња хармонија битно својство организације (22), што му се приписује квалитет суштинске појаве сваког облика друштвеног живота (23), итд.

Следствено овом, државна организација је творевина коју мора карактерисати нарочито велика координација. У сразмери с преимућствима које држава има над било којом другом организацијом, и њена координација има специфичне особине. Координација у држави је само нарочит вид изванредне организованости; она је, зато, принцип у коме се синтетизују остала два основна принципа и сви остали изведени, посебни принципи. А пошто је овде немогуће и излишно говорити о свему што чини државу толико организованом, скренимо пажњу само на неке моменте у којима се принцип координације највише огледа.

Најпре, структура државне организације је изграђена сагласно принципу координације — то је његов структурални аспект. Предуслов организованости државе јесте то да има онолико и онаквих органа преко којих ће моћи да обави сложену активност за коју је само она подобна. Ако тако не би било, држава би била неспособна да обави многе задатке који се пред њу постављају. У ствари, ти задаци намећу неопходност успостављања адекватних вршилаца у виду специјализованих органа. Они су тако постављени и организовани да на најбољи могући начин одговоре својим задацима. Бројност и разнородност органа нису плод случајности или произвољности, него објективне потребе да држава преузме вршење одређених делатности. Стога се увек, у основи, одржава сразмера потребних с постојећим органима, тј. не може се одржати ситуација у којој би једних органа недостајало а других било иако су излишни, као и да једних има сувише много а других сувише мало, итд. Тако структура државне организације пружа подлогу за свестрано примењивање принципа координације.

У вези са овим стоји најважнији — функционални аспект координације. У ствари, складност састава организације није сама себи циљ, него је њен циљ да омогући координацију делатности створених органа. Органи су различити зато што су различите делатности које врши држава: целокупна

(20) Вид. — М. J. Levy: *op. cit.*, p. 387.

(21) На пример: — H. D. Lasswell — A. Kaplan: *op. cit.*, p. 29.

(22) На пример: — F. Nordsieck: *op. cit.*, pp. 48, 49.

(23) Вид. — J. Dabin: *L'état ou la politique*, Paris, 1957, pp. 82—84.

активност државе се диференцира на непрегледан низ појединачних делатности. Сваки орган врши прецизно одређене и утврђене делатности. Оваква специјализација је знак постојања координације (24). Тиме се не раздвајају њихови носноци, него напротив чврсто повезују у органску целину. Пошто је државна активност таква да се њен обим не може свести на уске границе, а састављена је од толико разнородних делатности да се не може сасвим упростити и свести на неки мали број тих делатности, то се уз истовремено проширење и диференцијацију појављује узајамно повезивање појединачних, конкретних делатности. При том су оне такве да се међусобно претпостављају, једне су услов других, допуњују се, надовезују, једне се изводе из других. Свака конкретна делатност је могућа и има смисла само у склопу свих осталих делатности. Зато оне морају бити међусобно усклађене, мора бити избегнута евентуална појава потирања једних од стране других, тј. повреда принципа координације на овом плану. Дејство једних органа заиста стоји у пуној функционалној зависности од дејства осталих органа: вршећи само мали део државне активности, сваки орган се ослања непосредно на низ блиских му, па и на све остале (25). Хармонична повезаност свих делатности је непосредна потврда принципа координације.

Најзад, координација има и циљни аспект. Наиме, резултат и потврда овог принципа јесте јединство циља целокупне државне организације, свих њених органа. Кад нема координације онда сваки део има посебан правац, сопствени циљ, па зато настаје њихово подвајање: разнородношћу циљева разбија се координација и онемогућава постизање општег и заједничког циља. А координација претпоставља сливање свих појединачних у један општи циљ. Пошто државна организација има висок степен координације, то значи да су сви појединачни задаци само део јединственог циља. Држава као организационо јединство има један циљ (или више циљева, што не мења ствар ако баш као јединствена творевина остварује те циљеве) који је такав да се може остварити једино преко непрегледног низа појединачних, конкретних циљева. Сложеност и рашчлањеност државне организације уз истовремену изванредну јединственост одражава се на многобројности и разнородности конкретних циљева појединих органа уз истовремену јединственост резултата, циља њихове делатности. Општи циљ је исто толико реалан колико су реални појединачни циљеви.

У примени принципа координације постоје две ситуације: непосредно је примењен када се органи непосредно повезују, а то је случај кад врше групу специфичних и сродних делатности; посредно је примењен кад се органи постављени у разне области ипак уклапају у јединствену целину, дакле посредно повезују. Непосредна координација је видљивија и интензивнија уколико су органи међусобно ближи било структурално, било функционално. Посредна је мање изражена, али њено постојање потврђује то што делатности у једној области нису негација делатности у некој другој области. Иначе, координација има веома много начина своје примене. Један од њих је и појава да више органа може равноправно учествовати у доношењу истог

(24) Вид. — С. Е. Merriam: *Systematic Politics*, Chicago, 1945, p. 119.

(25) Упор. — F. Somló: *Juristische Grundlehre*, S. 328; S. Weil: *Philosophie politique*, Paris, 1956, p. 131.

акта. Али, мишљења која у тој спорадичној појави налазе примену принципа координације сувише осиромашују значење и садржину овог основног принципа.

И поред тога што се у држави постиже највиши степен координације, она се идеално не остварује у свим правцима, увек, у сваком погледу, тј. без икаквих недостатака у структури и функционисању с потпуном међусобном хармонијом свих аката. То идеално стање се не достиже па ма како биле повољне околности. Уместо тога, достиже се онај степен којим се обезбеђује довољна целовитост и ефикасност државне организације. Све докле док ова организација постоји и успешно остварује укупност задатака, координација је изнад минималне границе. Но, када се већ не може без одређене мере несклада, противречности, недостатака, онда се појављује неопходност за системом установа којима се отклањају повреде координације. Контрола виших органа и чак специјално установљени органи својим радом на отклањању повреда употпуњавају већ постигнуту координацију између саставних делова државне организације.

Др. Стеван Врачар

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ РАДНИКА КОЈИ СУ ПРИМИЛИ МАЊУ РАДЊУ НА УПРАВЉАЊЕ

1. — Прописи из области занатске, угоститељске и трговинске делатности предвиђају да се мањим занатским, угоститељским и трговинским радњама са средствима у друштвеној својини, у којима би радило до три радника (односно највише до пет радника) не врши конституисање према прописима о оснивању привредних предузећа и радњи (1) већ се оне предају, односно могу предати на управљање радницима путем прихватања правила од стране радника.

Правни режим ових радњи заснива се на следећим основним поставкама и карактеристикама које се могу извући из одговарајућих прописа (2):

(1) Мање радње (занатске, угоститељске и трговинске) јесу оне радње са средствима у друштвеној својини које се не конституишу према прописима о оснивању предузећа и радњи, те се због тога предају (или могу предати) на управљање радницима, чији број не сме бити већи од три радника (изузетно највише до пет радника), што значи да се може предати на управљање једном, двојци или тројци радника (изузетно и до петорци радника).

(2) Предаја мање радње врши се на основу прихватања правила радње од стране радника, а та правила доноси народни одбор општине.

(1) Види: уредбу о оснивању предузећа и радњи („Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/53, 30/54, 47/54, 19/56, 3/58 и 6/58).

(2) Упореди: чл. 29—35 уредбе о занатским радњама и занатским предузећима („Службени лист ФНРЈ“, бр. 5/54 и 3/58; чл. 32—38 уредбе о угоститељским предузећима и радњама („Службени лист ФНРЈ“, бр. 6/54, 47/54 и 51/58); чл. 39—46 уредбе о трговинској делатности и трговинским предузећима и радњама („Службени лист ФНРЈ“, бр. 37/55, 1/57, 24/57, 31/57, 54/57, 12/58 и 16/58), односно чл. 40—48 пречишћеног текста ове уредбе („Службени лист ФНРЈ“, бр. 49/59, 9/60 и 19/60).