

Како смо уводно напоменули конкуренција је дошла до изражаја развојем тржишта. А недопуштена конкуренција и мјере за спрјечавање појава ограничавања конкуренције попутне су појаве конкуренције. Регулирање права конкуренције и „антитрустовског“ права спада у опћи склоп регулирања наступања на тржишту и утакмице међу подuzeћима. Отуда је потребно прецизирати: међусобне односе такмичара, њихове односе према потрошачима и друштвеној заједници и односе између конкуренције и монопола.

Очигледно је да у оквиру ових комплексних проблема правни аспект представља само један од аспеката које треба проучити.

Др. Александар Голдштајн

АУТОНОМНО ПОВЕЗИВАЊЕ САМОСТАЛНИХ УСТАНОВА

Разгранати систем самоуправних и децентрализованих установа створио је потребу од проналажења адекватних облика њиховог аутономног повезивања. Ово повезивање које треба да обезбеди обављање централних функција од заједничког интереса, не врши се искључиво преко за то овлашћених државних органа, већ и преко за то посебно створених демократских облика који израстају из система друштвеног самоуправљања. Такви основни самоуправни облици у систему друштвеног управљања у нашем организационом механизму социјалистичке демократије добијају све већи значај. На овај начин постиже се поступно преношење и одређених централних функција са државних на одређене самоуправне друштвене органе и друштвена тела. „Оно за чим ми идемо, то су уствари два захтева: прво, да централни органи — било републички било савезни — заиста управљају само оним функцијама, којима не могу да управљају основни органи народне власти, а друго, да и код управљања централизованих функција морамо да тежимо за тим, да и тај централизам буде демократски, тј. да он добије садржину и спољни облик друштвеног самоуправљања на вишем степену“ (1). Уједно преко ових облика проширује се учешће грађана и колектива самосталних установа у решавању веома значајних питања за друштвени развитак на одређеним подручјима друштвене делатности, постиже се усклађивање појединачних и општих интереса и стварају се реални основи за јачање јединства друштва, посредством унутрашњег повезивања самосталних установа на бази друштвене солидарности и јачања друштвене свести.

Овде се прикзују неке од ових институција које представљају аутономно повезивање самосталних друштвених установа које по своме карактеру представљају друштвене институције односно друштвена тела и која као таква немају овлашћења власти.

I. — 1. — *Савети као друштвена тела у повезивању самосталних установа.* — На подручју појединих друштвених служби јављају се савети као посебна институција у систему друштвеног управљања који имају одређене координаторне функције. Тако, општи закон о школству предвиђа образовање *Просветног савета*

(1) Е. Кардељ: Експозе о предлогу Општег закона о народним одборима, изд. „Политике“, Београд, 1952, с. 16.

Југославије са задатком да покрене питања од заједничког интереса за школе у народним републикама, да претреса питања од општег интереса за унапређење наставе и других облика рада на васпитању и образовању, да утврђује основе наставних планова и програма школе, као и да утврђује општа начела за израду школских уџбеника (2). Просветни савет Југославије, у вршењу ових својих задатака, може давати препоруке и доносити закључке односно давати мишљења у оквиру свога делокруга.

Просветни савет Југославије сачињавају чланови које именује Савезно извршно веће и чланови које бирају републички савети за просвету. Републички савети бирају по три члана, а председника и остале чланове именује Савезно извршно веће. Просветни савет Југославије има свој правилник о организацији и раду.

На подручју научних установа образује се Савезни савет за научни рад односно *републички савети за научни рад* као друштвена тела која имају исто тако задатак да подстичу, помажу и усклађују научни рад од посебног значаја и од општег друштвеног интереса (3). Задаци Савезног савета за научни рад утврђени су у чл. 71 закона. Ти задаци у погледу координирања рада научних установа могу се свести углавном на следеће: Савезни савет подстиче научни рад помажући решавање општих проблема развита земље, прати рад научних установа, развитак науке и изградњу научног кадра. У вршењу ових задатака Савезни савет може давати препоруке научним установама. Републички савети за научни рад у вршењу својих задатака претресају питања од општег интереса за научне установе у републици, подстичу подесне облике сарадње и удруживања научних установа и њихову сарадњу са привредним организацијама. Они се такође старају о правилном коришћењу научних кадрова и о подизању научног подмлатка.

2. — *Улога заједница као самосталних друштвених тела.* — У систему друштвеног управљања посебно место припада тзв. *заједницама* које представљају посебна друштвена самостална тела у аутономном повезивању самосталних установа. На овај начин скоро све самосталне установе на разним подручјима друштвених служби могу бити преко ових тела аутономно повезане на нивоу републике односно савеза. Тако, на пример, општи закон о факултетима и универзитетима предвиђа могућност образовања заједнице ради претресања питања од заједничког интереса универзитета односно факултета високих и виших школа и уметничких академија (4). Сличне одредбе налазимо и у општем закону о организацији здравствене службе. Тако, према одредбама овог закона, здравствене установе на територији народних република могу образовати заједнице здравствених установа (5). Ове се заједнице образују ради *сарадње и узајамног* помагања здравствених установа у решавању појединих питања из области унапређења економског и административног пословања, као и других питања од заједничког интереса. Сличну одредбу налазимо и у закону о организацији научног рада. Тако се у чл. 9 закона каже да научне установе и научне организације сарађују и указују једна другој помоћ, а по потреби се и *удружују*. То значи да се у међу научним установама могу стварати заједнице као посебна друштвена самостална тела.

(2) Чл. 170 општег закона о школству („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 28/58).

(3) В. чл. 8 закона о организацији научног рада („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 34/57).

(4) В. општи закон о факултетима и универзитетима („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 29/60).

(5) В. чл. 36 општег закона о организацији здравствене службе („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 45/60).

Поред заједнице, као самостална друштвена тела могу се стварати и *савези* заједнице. Тако, на пример, према закону о организацији здравствене службе овакви савези се могу образовати од стране заједница здравствених установа (6).

Заједнице, односно савез заједница, имају свој посебан статут којим се регулишу организација, рад и пословање заједнице односно савеза заједница (7).

3. — *Заводи као посебни облик вертикалног удруживања самосталних установа.* — На подручју здравствене заштите тј. организације здравствене службе постоје тзв. републички заводи за здравствену заштиту и Савезни завод за здравствену заштиту. На подручју пак службе за социјално осигурање постоје, поред средских завода, и републички заводи односно Савезни завод за социјално осигурање.

По своме карактеру републички завод односно Савезни завод за здравствену заштиту представља управну установу и као такав завод има карактер органа државне управе. Међутим, у одређеним случајевима, републички завод за здравствену заштиту врши послове здравственог центра. У том својству републички завод за здравствену заштиту нарочито *сарађује* са здравственим центрима у народној републици и пружа им стручну и другу помоћ у раду (8). И Савезни завод за здравствену заштиту организује *сарадњу* одговарајућих установа и организација на испитивању, разradi и унапређивању метода и облика здравственог васпитног рада (9).

У организацији завода за социјално осигурање дошло је нарочито до изражаја њихово вертикално повезивање. Ово повезивање посебно се изражава у правцу вршења надзора завода вишег степена над законитошћу аката завода нижег степена (10). Тако, републички заводи односно Савезни завод за социјално осигурање према средским заводима имају одређена *надзорна* овлашћења. Овај надзор завода вишег степена прописан је у уредби о организацији завода за социјално осигурање, према којој скупштина републичког завода за социјално осигурање може укинати или поништити незаконите опште акте свих органа средског (градског) завода за социјално осигурање издате ради спровођења одлука републичког завода. Исто право има и извршни одбор скупштине републичког завода у односу на акте свих органа средског (градског) завода, изузев аката скупштине. Иста овлашћења има и скупштина Савезног завода за социјално осигурање у односу на опште акте свих органа републичког завода издате ради спровођења одлуке Савезног завода. Одређени пак органи вишег завода могу у односу на опште акте нижег завода вршити право суспензије који су донети ради примене прописа. Ово право припада извршним одборима републичког завода у односу на опште акте средског за-

(6) Тако, у чл. 36, ст. 2, закона о организацији здравствене службе се каже: „Заједнице здравствених установа могу образовати савез заједница здравствених установа“.

(7) В. чл. 36, ст. 3, закона о организацији здравствене службе, чл. 12 закона о факултетима и универзитетима. Заједница југословенских универзитета образована је по договору закљученом између представника свих југословенских универзитета 29. јануара 1957. у Скопљу. Ова заједница је створена ради претресања општедруштвених задатака од заједничког значења за све југословенске универзитета. Заједница југословенских универзитета је самостално друштвено тело. Оснивачи ове заједнице су Универзитет у Београду, Свеучилиште у Загребу, Универза у Љубљани, Универзитет у Скопљу, Универзитет у Сарајеву и Универзитет у Новом Саду.

(8) В. чл. 61 општег закона о организацији здравствене службе.

(9) В. чл. 65, т. 6, закона о организацији здравствене службе.

(10) В. уредбу о организацији завода за социјално осигурање („Сл. лист ФНРЈ“, број 12/55).

вода односно извршном одбору Савезног завода у односу на опште акте републичког завода.

Надзорна овлашћења директора вишег завода за социјално осигурање изражавају се у његовом праву да може *обуставити* извршење сваког незаконитог акта директора нижег завода и предложити скупштини надлежног завода да поништи или укине незаконити акт директора. Извршни одбор завода чији је акт у питању дужан је да предлог директора вишег завода изнесе пред скупштину на првом наредном заседању. Уколико пак надлежни завод не поступи поводом захтеза директора вишег завода, онда извршни одбор вишег завода може питање оцене законитости акта који је обустављен изнети на разматрање надлежном државном органу, и то народном одбору односно републичком извршном већу са гоновним захтевом да се незаконити акт поништи или укине. Ако и ови органи у року од тридесет дана не донесу решење о поништењу односно укидању акта, извршни одбор вишег завода може предложити републичком извршном већу односно Савезном извршном већу да поништи или укине незаконити акт.

Међутим, нижи заводи у свим овим случајевима имају могућност заштите својих самоуправних права. Они наиме могу подносити *приговор* надлежном државном органу против одлуке вишег завода којом је укинута или поништена њихов општи акт. Тако, средњи завод може уложити приговор Савезном заводу за социјално осигурање ако је његов општи акт био поништен односно укинута од стране републичког завода. Овакав приговор се може уложити и Савезном извршном већу у случају ако је одлуку о поништењу односно укидању акта републичког завода донетог од стране Савезног завода за социјално осигурање.

Однос узајамне повезаности и сарадње посебно се изражава у раду завода за запослење радника. Према закону о служби запослења радника, службу запослења радника врше *заводи* као самосталне установе организоване на начелима друштвеног самоуправљања. Ови заводи се оснивају на подручју једне или више општина, за територију народне републике и за подручје аутономне покрајине и области. Из одредаба којима се регулишу међусобни односи завода, види се да је овде пре свега реч о односима узајамне сарадње и пружање узајамне помоћи (11). Из тих разлога заводи на територији народних република (покрајина, области) прате праксу завода за подручје општине и помажу им у обезбеђењу правилне примене прописа и метода рада. Они се међусобно могу договарати да трошкове за стручно оспособљавање, преквалификацију, професионалне оријентације и привременог смештаја радника прерачунавају на одређени начин и да оснивају заједничке установе за стручно оспособљавање радника и сл. Они могу такође да предузимају заједничке акције за спровођење задатака и за унапређење службе за запослење радника.

Ово повезивање и сарадња завода вишег и нижег степена не сме да иде на штету самосталности општинских завода. Стога ако између завода за подручје истог среза дође до спора у закону се истиче да у границама свога делокруга, сваки завод врши *самостално* на свом подручју све послове у вези са запослењем радника и са остварењем права радника за време привремене беспослице.

4. — *Станбена заједница као координатор рада савета потрошача.* — Према уредби о трговинској делатности и трговинским предузећима и радњама, народ-

(11) В. чл. 35—39 закона о служби запослења радника („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 27/60).

ни одбори општина могу образовати на свом подручју савете потрошача. Али иницијатор ових савета може бити и станбена заједница и то за све привредне организације где постоји потреба за њихово образовање и у том смислу подноси предлог народном одбору општине. Задатак станбених заједница да координирају рад савета потрошача на своме подручју остварује се сазивањем састанака више савета потрошача са саветом станбене заједнице или повременим претресањем извештаја о раду савета и привредних организација. Приликом претреса рада ових организација савет станбене заједнице нарочито посебно може претресати однос трговинске и угоститељске мреже према потрошачима, старање за спровођење културније услуге, за бољу опремљеност продавница, за снабдевеност мрежа, отварања нових радњи, разношење намирница и друга питања која представљају посебан интерес за потрошаче-становнике одређене станбене заједнице: У овом правцу, станбене заједнице саме или преко савета потрошача могу привредним организацијама у трговини и у угоститељству давати *сугестије и предлоге* за коришћење фондова намењених овој сврси. Ова овлашћења станбених заједница углавном се односе на продавнице и радње трговинске и угоститељске мреже које служе непосредним потребама становника одређеног подручја станбене заједнице. Значи да савети потрошача у робним кућама, трговини на велико, угоститељским објектима превазилазе по правилу, интересовање станбених заједница.

Као координатор рада савета потрошача, станбене заједнице могу бити овлашћене од народног одбора општине да саме именују савете потрошача у одређеним радњама. Исто тако може се предвидети да одређен број чланова савета потрошача именује општински народни одбор, а одређени број савет станбене заједнице (12).

5. — *Посебни облици повезивања самосталних установа.* — Управљање станбеним зградама поверено је кућним саветима и скуповима станара који као посебни друштвени органи управљања имају низ овлашћења у погледу управљања станбеним зградама. Они су у своме раду самостални и располажу сопственим средствима која се остварују из станарина. Кућни савети долазе у одређене односе са станбеним заједницама који се данас не сматрају вишим, надређеним органима кућних савета нити врше надзор над њиховим радом. Овај однос има карактер пружања помоћи путем организовања сервиса и других погодних установа које се баве текућим одржавањем станбених зграда, средњим и великим оправкама и организацијом појединих послова управљања, које кућни савети уз одговарајућу накнаду могу пренети на овакве организације.

Исто тако кућни савети могу да путем станбене заједнице остваре и неке друге своје заједничке циљеве: уређење локалне околине станбених зграда, изградња заједничких дечјих игралишта и слично. Неке пак станбене заједнице помажу станарима при избору кућних савета, организују повремена саветовања — семинаре за председнике и друге чланове кућних савета на којима се представници ових органа друштвеног управљања упознају са својим основним правима и дужностима (13).

Један од посебних облика сарадње и међусобног повезивања школа предвиђа општи закон о школству у коме се прописује да школе на подручју општине

(12) В. чл. 3 општег закона о станбеним заједницама и коментар, изд. „Савремена администрација“, Београд, 1960, с. 10, 11.

(13) Ближе о односима станбене заједнице према кућним саветима в. Р. Рајић и Б. Недовић: Шта је станбена заједница, изд. „Култура“, Београд, 1960, с. 68—70.

могу одржавати заједничке састанке, договоре и слично ради сарадње и претресања стручних педагошких и других питања од заједничког интереса (14). Сличну одредбу садржи и општи закон о организацији здравствене службе (15).

Повезивање рада самосталних установа постиже се такође одржавањем периодичних конференција између сродних установа ради усаглашавања и размене искустава и мишљења по одређеним питањима од заједничког интереса. Ове конференције имају некад карактер одређене форме чији је поступак њиховог сазивања и рада унапред одређен и утврђен правилима установа (16). У другим пак случајевима сазивање оваквих конференција представља самоницијативу одређених установа *ad hoc* и за одређене сврхе. У једном и у другом случају постиже се на посебан начин усаглашавање посебних и општих интереса, омогућује са да се сагледају основне смернице у одређеним питањима у раду установа чији представници присуствују конференцији. Ове конференције могу бити сазиване на нивоу комуне, републике или федерације. Слободна размена мишљења и донети закључци доприносе да се усаглашена мишљења слободно прихвате од стране свих присутних представника самосталних установа (17).

Иницијатива за сазивање оваквих *ad hoc* конференција истоветних и сродних установа који имају интерес за заједничко разматрање одређеног питања може доћи не само од стране органа самосталних установа, већ и од стране других заинтересованих организација и државних органа. То могу бити синдикати, Социјалистички савез радног народа, Стална конференција градова, као и савезни или републички органи управе. Треба истаћи особито значајну улогу и место које у овом аутономном повезивању самосталних установа игра Стална конференција градова.

Аутономно повезивање школа, болница и других самосталних установа путем претресања појединих питања од заједничког интереса у нашој социјалистичкој пракси изражава се на тај начин што се на саветовањима сродних установа доносе, после претреса и разматрања постављеног проблема, одговарајући закључци и препоруке. Овде састанак односно саветовање има карактер договарања и слободне размене мишљења одговарајућих установа а донети закључци односно препоруке представљају акте *друштвеног усмеравања* рада самосталних установа у остварењу општих потреба и задовољењу заједничких интереса. На овај начин постиже се ефикасна сарадња у изналажењу заједничких задатака и интереса и постављају смернице за рад установа да би се обезбедило остварење општедруштвених циљева.

Дејство закључка односно препорука које се доносе на овако организованим састанцима изражава се у унутрашњем сазнању свих представника установа да је на састанку изграђено схватање од интереса за све учеснике и да се они свесном самодисциплином подвргавају донетим друштвеним прописима.

(14) В. чл. 22 општег закона о школству.

(15) Тако у чл. 10 општег закона о организацији здравствене службе се каже: „Међусобни односи здравствених установа заснивају се на узајамној сарадњи и стручној помоћи“.

(16) Тако, на пример, сазивање интерфакултетских конференција сродних факултета са свих универзитета у земљи представља један од редовних облика њиховог повезивања. На овим конференцијама заједнички се претресају општа питања из живота и рада факултета и у слободној размени мишљења долази до заједничких схватања.

(17) Тако је, на пример, на интерфакултетској конференцији правних факултета у Сарајеву (1960) постигнуто заједничко схватање у погледу начина извршења инверзије наставе на правним факултетима у земљи. Препоруке и закључци са ове конференције послужили су као основа за израду наставних планова I и II степена.

Овим се не исцрпљују облици аутономног повезивања самосталних установа на остварењу општедруштвене делатности. Овде су поменути само они које су и у самом позитивном систему нашли своје одговарајуће место, као и они које су се довољно усталили у социјалистичкој пракси. Упоредо са овим облицима постоје у свакодневној пракси и низ таквих облика које на одговарајући начин обезбеђују заједничка усклађивања и усмеравања рада самосталних установа на одређеним подручјима друштвене делатности и на различитим нивоима. Ту су, на пример, врло често састанци представника одређених установа са органима комуне ради претреса одређеног питања и утврђивање и усвајање заједничке акције. Целокупан наш систем односа у комуни заснива се на овим узајамним договарањима и споразумевањима између свих органа који имају да постигну одређене циљеве на појединим подручјима друштвене делатности. Административна интервенција и мере замењене су средствима повезивања и споразумевања и узајамним договарањима да би се нашло оно што је од општедруштвеног интереса и слободним договарањем усмерила делатност појединих самосталних органа друштвеног управљања.

6. — *Савети народних одбора као територијални органи друштвеног управљања.* — Специфичан облик аутономног повезивања самосталних установа представљају и савети народних одбора. Наиме садашњи развитак савета и посебно проширење њихових функција као територијалних органа друштвеног самоуправљања битно је утицао на стварање нове концепције о избору чланова савета. Тако, на пример, према општем закону о школству, савет за просвету општинског народног одбора сачињавају најмање два члана које бира општински народни одбор из редова одборника, и одређен број чланова које бирају школски одбори односно делегати школских одбора из школа на подручју комуне. Ови чланови се бирају из редова оних грађана који су изабрани у школским одборима. У састав чланова савета улази одређен број чланова које из редова својих чланова бирају синдикалне организације, стручна удружења и установе које одреди народни одбор. Не улазећи у све детаље изборног поступка при конституисању савета за просвету, овде желимо да укажемо на чињеницу да на састав савета за просвету сада имају непосредни утицај и школски одбори, као и одређене самосталне установе и организације на подручју комуне (18). Сличан поступак је по закону о организацији здравствене службе: у саставу савета за народно здравље народног одбора општине учествују и здравствене установе (19).

Сви савети су овлашћени да претресају одређена питања од општег интереса за унапређење, на пример, здравствене службе односно просветних установа и да им дају препоруке у погледу начина организовања рада и начина вршења њихових задатака. Препоруке се овде доносе са одређеним циљем: апелује се на органе друштвеног управљања самосталних установа да нешто учине односно да на одређени начин усмере своју делатност у области своје самоуправности, те да се тиме обезбеди постизање одређених ефеката у интересу друштвене заједнице. На пример, савети за просвету служе се овим инструментом у свим оним случа-

(18) Тако у чл. 157 општег закона о школству се каже да савет за просвету општинског народног одбора поред осталог сачињавају и одређен број чланова које из реда својих чланова бирају школски одбори, односно делегати школских одбора са подручја општине.

(19) Према чл. 89 општег закона о организацији здравствене службе савет општинског народног одбора надлежан за послове народног здравља сачињавају, поред осталих, и одређен број чланова које бирају из своје средине савети здравствених установа са подручја општине.

јевима када хоће да укажу школским одборима како да поступају при разматрању и одлучивању о појединим питањима из свог делокруга, да би се обезбедило остварење свега онога што је од заједничког интереса за школе на подручју комуне. Према томе, овде је одређен и обим делатности који могу да предузимају савети за просвету доношењем препорука. Овде се домет препоруке ограничава на оно што представља заједнички интерес делатности школа.

Поставља се питање да ли савети својим препорукама могу да остварују неограничен утицај на самосталне установе и да ли тиме они не постају органи непосредног управљања школама, болницама, културно-уметничким установама, социјалним установама и слично. Исто тако, може се поставити питање да ли савети у одређеним случајевима не врше овакве интервенције као надређени органи над самосталним установама и тиме смањују односно ограничавају њихову самоуправност.

Савети могу да препоруком усмеравају делатност самосталних установа у разним питањима из њиховог живота и рада. Овде савети начелно нису ограничени и њихов утицај може да се протегне на најразличнија питања из делокруга самосталних установа.

Међутим, оваква могућност за доношење препорука може да доведе до њеног деформисања као акта друштвеног утицаја на самосталне установе, ако се и овде не одреде неки оквири (не и ограничења) у којима препорука треба да се креће. Отуда је од нарочитог значаја да се одреде битни конститутивни елементи од којих се полази при доношењу препоруке.

Препоруком савети усмеравају рад установа да би се обезбедило оно што представља заједнички интерес за комуналну заједницу. Отуда препорука има за основ, прво, да усмери делатност одређених установа на подручју комуне у правцу задовољења друштвених интереса и друго, да спречи појединачна деловања установа која не би била у складу са општим током развоја односно јавне службе. Према томе, препоруком се врши посебна врста друштвеног надзора над делатношћу самосталних установа, који, с једне стране, треба да обезбеди извршавање њихових послова и задатака у складу с општим друштвеним интересима, а с друге стране, да спречи евентуално одступање од тих интереса. Оваквом својом садржином препорука треба да одстрани административну интервенцију државних органа и да спречи усмеравање делатности самосталних установа преко директног оперативног мешања у њихове послове. У складу са оваквом садржином и циљем који препорука треба да постигне, треба примењивати и одређени поступак при њеном доношењу, како би се ефикасно обезбедио друштвени утицај на самосталне установе.

Међутим, и препорука у извесном смислу може да добије вид административног мешања и да тиме у самој социјалистичкој пракси изгуби значај акта друштвеног утицаја на самосталне установе. То може да буде у случају када се њоме улази у питања непосредног управљања установама и када се она односи на решавање конкретних питања из делокруга поједине установе. У том случају препорука губи своју основну намену и представља непосредну интервенцију која може да резултира из стварне потребе за одстрањивањем неправилне праксе, али ипак препоручује оквири и садржину препоруке. Такве појединачне интервенције могу да имају већи ефект у једном посебном поступку сарадње и помоћи који савети могу да остваре. Због тога препоруку треба схватити само као једно од средстава

друштвеног утицаја и надзора, али не у правцу административног мешања у рад установе и њеног хијерархиског подређивања. Према свему овоме, препорука не сме да послужи као основ саветима за њихово непосредно уплитање у конкретан рад поједине установе и за предузимање мера ради непосредног управљања установом (20).

II. — Установе и друштвена тела који представљају посебне облике аутономног повезивања имају значајну улогу и место у нашем систему непосредне социјалистичке демократије. Вишеструка улога ових тела и институција изражава се у неколико праваца. Прво, све ове институције обезбеђују да се рад и делатност самосталних установа на одређеним подручјима општедруштвене делатности развија у смислу задовољења заједничких интереса. На овај начин, самосталне установе, које имају широку самоуправност у обављању својих задатака, лакше могу сагледати не само оне интересе које се односе на саму установу *ad loco*, већ непосредно схватити и добровољно применити све оне задатке који произилазе из општедруштвених и заједничких потреба. Друго, институције које врше у одређеном смислу вертикално повезивање рада одређених установа, јављају се као спона међу њима у изналажењу оног што се у датим условима и времену сматра за општедруштвено. Значи да општедруштвени интерес у раду самосталних установа не одређује више нико други изван њих самих, тј. не одређује се искључиво од стране посебних органа власти у друштву, ни у облику правно санкционисаних правила. Отуда се стварањем ових институција у суштини доприноси даљем развијању целокупног система друштвеног самоуправљања, јача статус сваке посебне установе у дијалектичком процесу све ширег и непосреднијег њиховог аутономног повезивања. Треће, аутономно повезивање установа доприноси да се аутономија и самосталност установе не схвати у њеном идеалистичком, метафизичком већ у дијалектичком смислу. Наиме, самосталност установе не значи и њено издвајање и отуђивање од друштва, нити њено непотчињавање општедруштвеним потребама. То би водило ка разбијању друштвене целине на њене хетерогене делове, које у себи носи изопачење целокупног система друштвене самоуправе. Овде је самоуправа „очишћена“ од државне принуде, и ослобођена да неко други, ван ње, одређује „владајући“ општи интерес. Тако је на подручјима друштвене делатности где је самоуправа преузела општедруштвене функције, држава престала да интервенише не само административним путем већ све више препушта да се одређени друштвени односи регулишу и слободно прихватају на различитим нивоима у оквиру саме самоуправе.

У делатности институција које представљају аутономно повезивање самосталних установа, као што се види, изражава се један процес који у својој основи има посебан друштвено-политички значај у даљем развијању самоуправе на подручју јавних служби. У остварењу својих функција, ове институције доприносе убрзаном процесу замењивања правних прописа и норми општедруштвеним, и стварању таквих правила друштвеног понашања, које самосталне установе и њихови органи (а тиме и чланови колектива) прихватају унутрашњим сазнањем и

(20) Ближе о саветима као територијалним органима друштвеног самоуправљања в. др. Александар Христов: Савети народних одбора, изд. Завода за јавну управу — Београд, 1960., 39—45.

свесном добровољношћу уместо потчињавањем. Закључке и препоруке ових институција у суштини представљају средства која упоредо са преношењем одређених државних функција на друштво доприносе одумирању самог права. Самостално друштвено регулисање одређених друштвених делатности и односа које врше ове институције подстиче стварање нових добровољних друштвених обичаја и навика и доводи до стварања одређених друштвених и етичких норми и обзира које даје посебну унутрашњу кохезију самосталним установама у утврђивању и примени одређених задатака.

Др. Александар Т. Христов

ВОЈНИ УПРАВНИ ОРГАНИ И НЕКА ПИТАЊА ЊИХОВЕ НАДЛЕЖНОСТИ

1. — Велики део послова државне управе који се односе на народну одбрану, као и управне послове Југословенске народне армије, врши Државни секретаријат за послове народне одбране. Тај Државни секретаријат је савезни орган управе (чл. 19, ст. 1, закона о државној управи и чл. 2 закона о савезним органима управе). Али закон о Југословенској народној армији говори и о „војним територијалним органима“ које, истина, не назива управним. Тим органима, међутим, стављени су у надлежност одређени, често врло бројни и обимни, управни послови, па пошто они врше те послове, дакле одређене послове државне управе, следно би закључак да су и они управни органи.

Даље, одређене управне послове врше и команде јединица и управе установа ЈНА. Зато је уредбом о организацији Државног секретаријата за послове народне одбране („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 31/58 — чл. 2) и изричито одређено да „послове из делокруга Државног секретаријата врше: [...] Команда ратне морнарице, Команда ратног ваздухопловства, Команда граничних јединица, Команда гарде и јединице и установе (1) Југословенске народне армије.“ Будући да наведене команде јединица и управе установа ЈНА врше и одређене управне послове, свакако доста обимне по садржини и броју, нема разлога да се и њима не призна у том погледу својство управних органа.

Могло би се томе приговорити да има и других државних органа, самосталних установа и организација који врше одређене управне послове, па се ипак, само због тога, не сматрају управним органима. Али ти државни органи, самосталне установе и организације врше послове државне управе изузетно и узгредно кад то захтевају посебни разлози, најчешће политички или они друштвеног управљања, док је њихова главна и претежна делатност друге природе, зависне од задатака и циљева због којих ти органи, установе и организације постоје. Истина, и Југословенска народна армија као оружана сила ФНРЈ има своје посебно одре-

(1) Требало би да стоји команде јединица и управе установа ЈНА, јер управне послове врше фактично команде јединица односно управе установа, а не јединице (установе). У осталом и у тексту овог члана говори се да ове послове врше Команда ратне морнарице, Команда ратног ваздухопловства, итд., а не Ратна морнарица, Ратно ваздухопловство, итд. Војне јединице о којима се говори јесу они делови Армије који су намењени за непосредно извршавање борбених задатака, док су војне установе остали армијски делови, па се у том смислу ти термини овде и употребљавају.