

ОПШТИ АКТИ УПРАВЕ*

Пракса је одавно показала да је начело о строгој подели државних функција на законодавну, управну и судску (с додатком политичко-извршне функције по неким писцима) немогуће спровести до краја, као што је то, уосталом, случај и са свим начелима уопште. Мада је подела ових функција солидно заснована на разлици између појединих врста правних аката који спадају у поједине од ових функција, и то не само разлици формалној, како многи истичу, него и материјалној, како ћемо одмах показати, ипак је строга подела остала неспроводљива јер при одређивању надлежности појединих врста државних органа, одн. појединих власти, не игра улогу само врста правних аката, одн. разлика између аката, него и други разлози, политичког или техничког карактера.

Ово залажење једне државне власти у нормалну надлежност других власти може се запазити у односу на све власти, иако код неких више а код других мање. Такво залажење запажа се и у односу између законодавне и управне власти, тако да, с једне стране, управна власт залази у надлежност законодавне власти, а, с друге стране, ова друга залази у надлежност прве. С обзиром да у оквиру нашег рада треба говорити само о општим актима управе, нас ће овде интересовати само један вид залажења управе у надлежност законодавне власти, тј. управо питање надлежности управе за доношење општих аката.

Овако приступајући питању чини нам се да, пре но што почнемо излагање о општим актима управе у југословенском позитивном праву, треба да одредимо појам управе и њену редовну надлежност која истиче из материјалног разликовања функције управе од других државних функција, као и питање специфичности тзв. политичко-извршних органа, које се нарочито поставља у вези с југословенском организацијом власти сходно начелима скупштинског система.

I. — Дуго вођени и још незавршени научни спор о материјалном разликовању између законодавства, управе и судства није овде наш предмет истраживања да бисмо се на њему могли дуже задржати. Али прво питање које се поставља кад је реч о општим актима управе јесте питање да ли је доношење таквих аката редовна и специфична надлежност управе, а одговор на ово питање зависи управо од става у поменутом спору. Ако сматрамо да постоји специфична редовна надлежност управе, тј. да постоји посебна врста правних аката (овде остављамо по страни материјалне акте) који чине управне акте и да је управа створена првенствено зато да такве акте доноси, као што постоје и посебне врсте законодавног и судског акта, које су позване првенствено да доносе друге две власти, законодавна и судска, и ако утврдимо да та посебна врста управног акта није општи акт, онда ћемо утврдити да доношење општих аката од стране управе није њена редовна и специфична надлежност, што значи да ћемо признати да постоји материјално разликовање између три врсте држав-

* Реферат одржан на VII француско-југословенским правничким данима 15 маја 1962 у Бордоу.

них функција — и обрнуто. Стога морамо, ма и у најкраћем, заузети став о овом питању.

Одмах да кажемо да сматрамо да се управа може дефинисати у материјалном смислу, тј. по специфичној садржини својих правних аката, који се разликују и од законодавних и од судских. Мислимо, дакле, да се управа може материјално дефинисати на позитиван начин, чиме одбацујемо како ставове по којима се између разних државних функција могу наћи само формалне разлике тако и ставове по којима се материјално могу дефинисати само законодавство и судство, док управу чини све оно што није ни законодавство ни судство (тзв. негативна дефиниција управе). Ако се, наиме, пажљиво анализирају разни правни акти, јасно ће се видети да претежан део аката које доноси управа има једну специфичну садржину која одређује појам управног акта у материјалном смислу, као што исту такву садржину имају и законодаван и судски акт. При том ће се лако уочити да ова специфична садржина ове три врсте аката нужно логички проистиче из саме суштине правног поретка као поретка у коме се повреда норми санкционише једним материјалним актом државне принуде. Исто тако се може уочити да је дуговековна пракса изградње правног поретка и државне организације, иако није била заснована на овако јасној теоријској свести о логичким нужностима које правни поредак садржи, ипак у основи потврђивала ову логичку нужност на тај начин што се у сваком иоле развијенијем правном и државном поретку нужно издвајају ове три основне функције — законодавство, управа, судство — и претежно се, иако никад потпуно, свака од ових функција поверава у надлежност посебном органу, који се тако и организује да буде прилагођен управо вршењу те функције.

Не можемо овде улазити у веома занимљиву и важну научну расправу о питању материјалног разликовања државних функција. Чини нам се да ни најзагриженији представници става да је овакво разликовање немогуће неће моћи порећи поменути праксу, тј. формално и организационо разликовање три врсте државних органа. Овакво разликовање, пак, потпуно је бесмислено ако се посао, функција тих органа не би стварно, садржински, материјално разликовале, а то значи ако се садржински не би разликовали правни акти за које су они надлежни. С друге стране, неће се моћи порећи ни садржинско разликовање самих тих разних врста аката. Стога ћемо овде само укратко изнети своје становиште о овом разликовању.

При томе чини нам се треба поћи од, како рекосмо, унутрашње логичке нужности правног поретка, која се огледа у самом саставу основног атома права — правној норми. Убеђени смо да је основни недостатак свих досадашњих теорија о овом питању управо што нису пошле одатле, јер ако се пође одатле, онда материјална разлика правних аката на три врсте следи с ригорозном нужношћу и не изазива никакву сумњу.

Као што је познато, свака правна норма садржи два основна елемента — диспозицију, наредбу о жељеном понашању, и санкцију, наредбу о примени државне принуде због повреде диспозиције. У сваком иоле развијенијем правном поретку стога се нужно издвајају две врсте правних аката

и две врсте државних органа надлежних за такве акте. Наиме, у сваком иоле развијенијем поретку нужно је да се правне норме (општа, безлична правила) доносе унапред како би се правни субјекти могли по њима равнати. Правни акти којима се овакве норме доносе јесу општи или нормативни акти, одн. закони, и њих одувек доноси посебан, по правилу колективан, највиши политички, суверен орган — данас парламент. С друге стране, због прекршаја правних норми, тачније њихових диспозиција, тј. због вршења деликата, појављује се потреба за посебном врстом правног акта којима ће се утврдити да ли деликт постоји или не и, ако постоји, изрећи појединачна санкција на основу санкције предвиђене у општем акту, закону. Разумљиво је да је доношење оваквог акта врло деликатан и сложен посао, јер санкција дира у основна права субјекта, па је одувек такве акте доносио по правилу посебан орган, такође колективан, али с малим бројем чланова, који ради по врло строгом и прецизном поступку, поготову зато што се субјект на кога треба применити санкцију томе опире и доказује да није извршио деликт (дакле, зато што постоји спор). Тај акт је судски акт, а тај орган је суд.

Елементарна логичка нужност правног поретка захтева само ове две врсте правних аката и ове две врсте органа. Међутим, захтеви праксе између нужно и једну и трећу врсту ових аката и органа. Наиме, кад би норме у законима биле довољно конкретне да се односни субјекти могу по њима понашати, онда не би било потребе за овом трећом врстом аката и органа. Али оне то по правилу никад нису. И то из два главна разлога. Један је што законодавац не може да унапред предвиди све околности да би могао донети потпуну конкретну норму. Други је што он не жели да донесе такву норму, већ хоће да њено доношење препусти неком другом субјекту, а најчешће ономе на кога се норма односи. У оба случаја он доношење конкретније норме, тачније конкретизацију диспозиције из законске норме једним појединачним актом, ставља у надлежност једном другом субјекту, одн. органу. Зато се и ово конкретизовање диспозиције законске норме једним појединачним актом тако да субјекти који су у питању могу на основу тог акта тачно знати како треба да се понашају врши двема врстама аката. Једни акти се стављају у надлежност државним органима, па су такви акти једнострано обавезни, и то су управни акти; други се стављају у надлежност приватних субјеката, и они нису једнострано обавезни, него обавезују тек с пристанком лица чије понашање регулишу, и то су приватно-правни акти, правни послови.

Тако су управни акти у материјалном смислу само појединачни једнострано обавезни акти којима се индивидуализује и конкретизује диспозиција из законског акта. Управа је тако и организована да би овакве акте могла најуспешније доносити — зато су органи у њој по правилу инокосни и раде по релативно упрошћеном поступку. Сходно томе, можемо закључити да општи акти не спадају у редовну надлежност управе. А практична последица овога је да се оваква надлежност управе не претпоставља, него мора бити изрично наведена, а у случају сумње треба узети да она не припада управи него законодавству, одн. представничким органима. С друге стране, тежња је отуд да се што мање општих аката стави

у надлежност управе. Ово начело важи у највећој мери за југословенско позитивно право, јер, као што ћемо видети, доношење општих аката, особито оних са законском снагом, у највећој могућој мери се резервише за законодавство.

II. — Ако смо овако одредили појам управе, поставља се питање да ли треба издвојити као посебан појам ону грану државне организације која се назива политичко-извршном влашћу или владом. Ово стога што се управо овај део државне организације по правилу сматра саставним делом управе, с једне стране, а што се, опет, с друге стране, њему поверавају најважнији општи акти донети ван законодавства — тзв. уредбе и, посебно, уредбе са законском снагом. Уколико овај део не бисмо сматрали управом, онда би утолико и била смањена надлежност управе за доношење општих аката.

Ни у ово питање не можемо подробно улазити. Нема никакве сумње да се политичко-извршни органи, посебно у југословенском позитивном праву, јасно разликују од органа управе у ужем смислу, али је исто тако за нас, с друге стране, јасно да ови органи, сходно основним актима које доносе, морају такође да се сматрају управним органима у ширем смислу. Јер, доношење општих аката, уредаба, а поготово оних са законском снагом, није њихова специфична ни главна делатност — то је, напротив, као и за управу уопште, само споредна њихова делатност. Њихова главна делатност је доношење управних аката у материјалном смислу, како смо то већ одредили. Ови акти, који су, као и сви други акти, индивидуализација и конкретизација диспозиција законских норми, одликују се од осталих управних аката, које доносе органи управе у ужем смислу, само по томе што политичко-извршни органи у њиховом доношењу уживају већу слободу него обични управни органи. С једне стране, диспозиције које они конкретизују далеко су неодређеније од обичних диспозиција које конкретизују други управни органи; с друге стране, њихови акти могу бити ослобођени контроле која је уобичајена за акте обичних управних органа. Све ово је, наравно, последица одговарајуће политичке функције коју ови органи врше у оквиру целокупне државне организације.

Према томе, можемо закључити да су политичко-извршни органи, иако, додуше, различити од осталих управних органа, ипак у основи управни органи и да врше управну функцију, па да, кад они доносе опште акте, тиме излазе из своје редовне функције, што такође спада у задатке управе у законодавну функцију.

III. — Прелазећи на излагање позитивног југословенског права о овом питању напомињемо прво да ћемо изложити само савезно позитивно право, а не и право република, одн. локално, која се заснивају на истим начелима, и, друго, да ћемо излагати само позитивно право, тј. садашње стање, осврћући се на прошлост само кад је то неопходно ради уочавања тенденције развоја појединих установа. Пошто се у Југославији, како смо рекли, политичко-извршни органи јасно разликују од осталих управних органа и играју најважнију улогу у доношењу општих аката, то ћемо изложити најпре њихов положај, а затим положај осталих управних органа.

1. Први политичко-извршни орган СФРЈ јесте Председник Републике. То је орган који има низ важних функција шефа државе и шефа политичко-извршних, одн. управних органа, које чине да се он по својој улози и значају налази негде на средини између председника републике, одн. шефа државе у парламентарним облицима државе, где такав шеф има врло мало власти, и председника државе у председничком систему, где овај има врло јаку власт. Између осталих права, Председник Републике има и право доношења једне веома важне врсте општих правних аката — уредбе са законском снагом. Наиме, по чл. 217, ст. 2, Устава, Председник Републике, „на предлог Савезног извршног већа, за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Савезне скупштине“. Он ове уредбе „подноси на потврду Скупштини чим она буде у могућности да се састане“. Веома је значјано да се, на основу ст. 3 истог члана, овим уредбама, ако су донете за време ратног стања, „могу изузетно, док то стање траје, ако то захтевају интереси одбране земље, обуставити поједине одредбе Устава Југославије које се односе на поједине слободе и права грађана и права самоуправних организација или на састав и овлашћења политичко- извршних и управних органа“.

Као што је јасно, овде је реч о класичној уредби у случају изванредног стања, која се у пракси многих држава показала неопходном. Може се рећи да је овлашћење за доношење оваквих уредби, диктирано нуждом, а никако самим основама уставног система Југославије, окружено свим могућим ограничењима и гаранцијама да се не би могло злоупотребити на штету демократије. Пре свега, као што се види, право њиховог доношења је строго ограничено на ратно стање и на стање непосредне ратне опасности. Ипак, да би се спречила свака могућа злоупотреба, уредбе којима се суспендују извесна уставна права грађана и друштвених организација, одн. политичко-извршних и управних органа, могу се доносити само за време ратног стања, а не и у случају непосредне ратне опасности. С друге стране, уредбе се морају поднети Скупштини чим она буде у могућности да се састане, што значи да се могу и доносити само у случају да Скупштина не може да се састане, иако то није и изрично речено. Најзад, док се оваквим уредбама могу мењати сви закони, њима се не могу суспендовати све уставне одредбе. Напротив, могу се суспендовати само наведене уставне одредбе о правима грађана и друштвених организација, одн. политичко-извршних и управних органа. Дакле, у односу на Устав, ове уредбе имају двоструко мању моћ — док законске одредбе оне могу мењати, и то све, дотле уставне одредбе оне могу само суспендовати, и то само неке.

Нови Устав Југославије предвидео је и Уставни суд као посебног чувара уставности и законитости, па је зато занимљиво питање каква су права Уставног суда Југославије у односу на ове уредбе. Иако није изрично речено, несумњиво је према општем начелу чл. 241 Устава, по коме Уставни суд „одлучује о сагласности других прописа и других општих аката (сем закона) органа и организација са Уставом Југославије“ да оцена уставности ових урадаба спада у надлежност Уставног суда Југославије и да

овај суд може, на основу чл. 247, овакве уредбе укинути или поништити (при чему се под укидањем подразумева обеснажење с дејством *ex nunc*, а под поништењем обеснажење с дејством *ex tunc*).

Као што ћемо одмах видети, слично, али шире право доношења оваквих уредаба било је по досадашњем југословенском Уставном закону из 1953 дато Савезном извршном већу, док оно више то право нема, пошто је прешло на Председника Републике.

Председник Републике иначе нема право да доноси било какве друге опште акте.

2. Други политичко-извршни орган Југославије јест Савезно извршно веће, које је заменило некадашњу класичну владу, каква је постојала по Уставу од 1946. Наиме, Уставним законом од 1953 у Југославији је уведена једна варијанта скупштинског режима па је, доследно томе, укинута влада и уместо ње организован посебан политичко-извршни орган, извршно веће Народне скупштине. За савезну државу то је Савезно извршно веће. Чланови овог Већа нису шефови појединих управних органа, као што су то министри у влади, него само чланови овог тела које као колективан орган извршује политику Скупштине и руководи радом управе. На челу појединих управних грана стоје посебни, инокосни органи, државни секретари и секретари. По чл. 226 новог Устава, додуше, чланови Савезног извршног већа по положају су и савезни државни секретари и савезни секретари — дакле, шефови појединих управних грана. Али савезни секретари учествују само на пленарним састанцима Већа, на којима се, по чл. 229 Устава, одлучује о „општим и начелним питањима, као и о пословима од заједничког интереса за све органе управе“, док само државни секретари (којих има свега два: спољни послови и народна одбрана) учествују и у осталим седницама Већа. Политичко-извршни карактер Савезног извршног већа изрично је наглашен у чл. 225 Устава који каже: „Савезно извршно веће је орган Савезне скупштине коме се поверава политичко-извршна функција... Савезно извршно веће одговорно је за спровођење политике федерације, чије основе утврђује Савезна скупштина“.

Савезно извршно веће, као највиши политичко-извршни орган, надлежно је за доношење најважнијих општих аката после закона. Тих аката има четири врсте:

1⁰ „уредбе, одлуке и упутства за извршавање савезних закона и других општих аката Савезне скупштине ако је Веће за то законом или тим актима овлашћено“ (чл. 228, т. 4, Устава);

2⁰ „опште смернице за рад“ савезних органа управе (чл. 228, т. 1, Устава);

3⁰ ратификација „међународних уговора чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине“ (чл. 228, т. 8 Устава) и

4⁰ „општа начела унутрашње организације савезних органа управе“ (чл. 228, т. 5).

Ad 1⁰. — Несумњиво је да је најважнија прва врста општих аката Савезног извршног већа. Као што се види, она обухвата три врсте таквих аката, међу којима Устав не прави разлику друкчије до по имену. У пракси

је такође тешко сасвим прецизно разликовати ове три врсте аката. Несумњиво је, међутим, да њихова важност опада по реду којим су наведени. Тако је најважнији такав акт уредба, а најмање важан упутство. Ова важност се мери важношћу норми које су у овим актима садржине. Уредба обухвата најважније норме, онакве какве се могу наћи и у законима, док упутство обухвата пре свега норме техничког карактера. Тиме хоћемо да кажемо да се уредбама решавају питања права и дужности субјекта и сл., док се упутством издају норме које само објашњавају како технички треба применити друге, важније норме, садржане у важнијим актима, а њима се не регулишу на нов начин права и обавезе субјеката нити друга иоле важнија питања. Стога је упутство по правилу интерног карактера: обавезује само органе управе а не и друге субјекте. Што се тиче одлука, оне би биле негде на средини између уредбе и упутства. Оне су ниже од уредбе, па је зато и не могу мењати. С обзиром на овакву важност, задржаћемо се само на питању уредби Савезног извршног већа.

У погледу уредбодавне надлежности Савезног извршног већа опажа се јасна жеља уставотворца да је што више сузи и постави у што строже границе. Ово је последица придржавања основног начела скупштинске владавине и социјалистичке демократије. У социјалистичкој демократији, која треба да значи што потпуније самоуправљање народа, одн. друштва, сасвим је разумљиво да опште акте треба да доноси или народ, одн. заинтересована ужа заједница, непосредно (непосредна демократија) или, уколико то није случај, онда представнички органи. И маколико Савезно извршно веће било само један одбор Скупштине, овој потпуно потчињен, ипак уставотворац хоће да што више ограничи његову уредбодавну надлежност, што се само може поздравити. Наравно да у томе уставотворац није могао отићи тако далеко да потпуно одузме такву надлежност овом органу. То је практично немогуће. Али можемо истаћи с несумњивим правом да је југословенски уставотворац у томе отишао до најдаље могуће границе и да је свакако тешко наћи неки други правни систем у свету који је тако ограничио моћ уредбодавца.

Додуше, пада у очи да уставотворац није нигде систематски одделио предмете који подлежу искључиво законском регулисању од оних који могу бити предмет уредбодавног регулисања. Он је то учинио на несистематски начин прописујући за поједина питања да могу бити регулисана само законом (на пример, у чл. 8 Устава прописано је да се „располагање појединим средствима за производњу и другим стварима у друштвеној својини и друга права на та средства и ствари одређује законом“, у чл. 13 одређено је да се „законом могу прописивати услови за спајање радних организација, као и за осамостаљивање или издвајање њихових појединих делова“; чл. 16 је предвиђено да се „савезним законом утврђују услови размене с иностранством“, итд.), док нигде није прописано која се конкретна питања могу регулисати уредбом. Али, ако нема таквог разграничења, постоји једно друго, које је далеко важније и које у ствари чини непотребним сво ограничење. Наиме, као што се види из односне одредбе коју смо навели, Устав не допушта никакву самосталну уредбодавну надлежност, сходно којој би Савезно извршно веће могло самостално, без претходног

законског регулписања, регулисати неки предмет, као што је то случај с неким другим уставима. Стога се и показује непотребним предметно разграничење области закона и уредбе. Уредба се може донети само ради извршења закона и других општих аката Скупштине. Уредба је, дакле, само допунски акт уз закон или други општи акт Скупштине — то није никакав самостални акт, који из основа и потпуно регулише неко питање.

Но, постоји и друго исто тако важно ограничење уредбодавца. Наиме, ни овакве допунске уредбе он не може издавати сходно свом нахођењу. Напротив, и њих он може доносити само ако је на то изрично овлашћен дотичним законом или другим општим актом уз који, одн. за чије извршавање и доноси уредбу. Према томе, уредбодавац је двоструко везан: он нити може доносити самосталну уредбу нити може одредити да ли је треба донети или не.

У вези с другим ограничењем може се замислити и једно треће ограничење, које је природно претпоставити у већини случајева, иако оно није изрично споменуто у Уставу. Наиме, вероватно је да ће у већини случајева законодавац одредити и основни правац у коме уредба има да буде донета, као и основна питања која се њом имају решити, тако да у највећем броју случајева уредбодавац ни у иначе скученим оквирима датим Уставом неће бити потпуно слободан. Разумљиво је да оваква уредба, везана за закон који извршује, важи само док важи и тај закон.

Треба особито истаћи да нови Устав представља крајњу тачку једног развоја сужавања уредбодавне надлежности који се тиме доводи до сзог најдемократскијег ступња (јер је укидање сваке уредбодавне надлежности, као што смо видели, практично немогуће). Наиме, у првом Уставу Југославије од 1946 било је предвиђено не само широко право владе да доноси уредбе по свом сопственом нахођењу, без посебног изричног овлашћења закона, а на основу самог Устава, него је чланом 78 било предвиђено и њено право доношења тзв. уредаба „по законском овлашћењу“, што је у пракси схваћено као уредба са законском снагом. Ово је право било ближе регулисано посебним законима, који су га ограничили углавном на област привреде. Такво право је било релативно широко коришћено, што је сасвим разумљиво с обзиром на тешке привредне проблеме које је требало хитно решавати, и на то да се тек било изишло из рата и револуције. Но, са стабилизовањем привреде пракса доношења уредаба са законским овлашћењем све је више сужавана. Наравно да су све те уредбе морале бити подношене Скупштини на ратификацију на њеном првом наредном заседању.

Уставни закон од 1953 сузио је уредбодавну моћ надлежност Савезног извршног већа, које је заменило владу. Уместо овлашћења на доношење уредаба „на основу законских овлашћења“, које је било основ за уредбе са законском снагом, чл. 81 овог закона овлашћује Савезно извршно веће само на доношење уредаба „за извршење закона“. Додуше, оно ове уредбе може доносити и без посебног конкретног изричног законског овлашћења, на основу самог Устава. Међутим, по Уставном закону не могу се доносити уредбе са законском снагом. Изузетак представља једино уредба са законском снагом за случај изванредног стања за време приправног, мо-

билног или ратног стања, предвиђена чл. 79 Уставног закона. Но, ова уредба очигледно представља врло редак изузетак. Међутим, и за време Уставног закона настављена је пракса доношења уредаба са законском снагом и ван овог Уставним законом предвиђеног изузетка, пракса за коју се не може рећи да је била у потпуном складу с уставним начелима, а коју је оправдавало пре свега привредно кретање и потреба за хитном интервенцијом у тој области прописима са законском снагом. Тако је већ Законом о спровођењу Уставног закона у чл. 20 предвиђено право Савезног извршног већа да може уредбама регулисати поједина питања из надлежности федерације и „у хитним случајевима доводити постојеће законе у сагласност с Уставним законом“, што значи да може уредбама мењати законе. Додуше, ово је право било временски ограничено до почтека рада Савезне народне Скупштине. Међутим, оно је продужено и даље Одлуком Савезне народне скупштине о потврди уредаба Савезног извршног већа из 1954, којом је ово Веће овлашћено да, до доношења закона о привредном систему, може мењати уредбе које је том одлуком Скупштина потврдила. Тако се пракса уредаба са законском снагом продужила и даље, што свакако не одговара уставним начелима.

Нови Устав Југославије овој пракси одлучно чини крај, јер у њему нема никаквог ослонаца за могућност доношења оваквих уредби. Треба напоменути да таква могућност није предвиђена ни у Уставном закону о спровођењу новог Устава. Додуше, у том Закону чл. 6 предвиђа да „до конституисања Савезне скупштине Савезно извршно веће може предузимати привремене мере које су неодложне ради обезбеђивања стабилности у привреди или ради извршавања Савезног друштвеног плана и савезног буџета“, а такви прописи „остају на снази најдоцније још 30 дана од дана првог састанка Савезне скупштине“, али мислимо да се под овим „привременим мерама“ не могу разумети и уредбе са законском снагом.

Ad 2^o. — Опште смернице за рад савезних органа управе које издаје Савезно извршно веће очигледно су далеко мање важности и од уредаба и од одлука. Међутим, оне могу бити и значајније од његових упутстава. Наиме, овим смерницама се не морају уређивати само техничка питања извршења закона, као што је то случај с упутствима, већ се могу решавати и врло важна начелна питања поступања управних органа у оним областима у којима им закон и други општи акти дају дискрециону власт. Ове смернице су обавезне за рад управних органа, али се њима ипак не регулишу непосредно правни односи правних субјеката, па зато оне могу имати претежно интерни карактер.

Ad 3^o. — Ратификацијом једног међународног уговора који има карактер општег акта, Савезно извршно веће уствари доноси унутрашњеправни општи акт који је по садржини истоветан с односним међународноправним актом — уговором. Сходно томе и овакви међународни уговори су општи акти Већа, а по свом значају могу бити важни, јер је за Савезну скупштину резервисано само ратификовање „међународних уговора о политичкој и војној сарадњи“ и оних који „захтевају доношење нових или мењање важећих закона“.

Ад 4^о. — По важности су најмање значајни ови општи акти Савезног извршног већа, којима се утврђује унутрашња организација савезних органа управе. Ови прописи очито имају чисто технички и интерни карактер.

Разумљиво је да над општим актима Савезног извршног већа постоји строг надзор у погледу њихове законитости и уставности. Овај надзор је трострук. То је надзор Савезне скупштине, редовних судова и Уставног суда Југославије.

Наиме, по чл. 231 Устава Скупштина „може укинути или поништити пропис или други акт Савезног извршног већа који је у супротности са Уставом Југославије или законом“. Под „прописом“ треба подразумевати управо општи акт.

Што се тиче политичког надзора, овај над актима Савезног извршног већа врши и Председник Републике, који, по чл. 218 Устава „има право да задржи од извршења уредбе и друге прописе Савезног извршног већа од општијег политичког значаја пре њиховог објављивања“, у ком случају „спорно питање“ решава Савезно веће Савезне скупштине.

Редовни судови врше надзор над законитошћу и уставношћу општих аката Савезног извршног већа на тај начин што у решавању конкретних случајева одбијају да их примене ако налазе да су противуставни, одн. противзаконити. С друге стране, они могу укинути или поништити оне појединачне правне акте који су засновани на тако незаконитим општим актима Савезног извршног већа, као што могу изрећи и санкције за њихово доношење. Управно судство, пак, поништиће оне појединачне управне акте који су незаконити зато што су донети на основу незаконитих општих аката Савезног извршног већа.

Најзад, Уставни суд Југославије надлежан је, на основу чл. 241 и 247 Устава, да укине или поништи и сам општи акт Савезног извршног већа ако сматра да је противуставан или противзаконит, те да тако спречи произвођење противправних последица таквих аката.

Као што се види, југословенско право врло строго уређује надзор над уставношћу и законитошћу општих аката Савезног извршног већа и може се рећи да је он венредно добро разрађен и потпун у сваком погледу.

3. Органе савезне управе чине секретаријати, којих има две врсте (државни и савезни) и други органи управе (као заводи, установе, управе итд.). Ови органи управе, одн. тачније, како Устав у чл. 236, ст. 4, каже, „функционери који руководе савезним органима управе могу доносити правилнике, наредбе и упутства за извршавање закона и прописа Савезног извршног већа ако су за то овлашћени законом, односно прописом Савезног извршног већа“. Другим речима, ови функционери (државни секретари, савезни секретари, директори завода или установа, итд.) могу доносити такође опште акте, којих има три врсте: правилници, наредбе и упутства. И значај ових аката иде по реду којим су наведени. Најважнији такви акти су правилници, који одговарају отприлике уредби Савезног извршног већа тј. то су најважнији и најопштији такви акти органа управе. Наредбе су конкретнији акти, којима се решава неко мање важно

или уже питање, мада, наравно, између правилника и наредбе није могуће повући оштру границу, као ни између уредбе и одлуке. Најзад, упутство је у суштини акт исте врсте као и акт Савезног извршног већа који носи исто име, тј. то је акт интерног и техничког карактера.

И над овим актима постоји одговарајућа контрола законитости и уставности. У погледу ових аката непосредну контролу врши Савезно извршно веће, које, по чл. 228, т. 7, Устава, „укида прописе савезних органа управе ако су у супротности са савезним законом, уредбом или другим прописом Савезног извршног већа“. Редовни судови, урачунавајући ту и управно судство, према овим општим актима органа савезне управе имају иста права надзора над законитошћу као и према таквим актима Савезног извршног већа, а исто тако Уставни суд Југославије има према њима иста права као и према таквим актима Савезног извршног већа.

IV. — Рекли смо да нећемо излагати питање општих аката управе на нивоима нижим од савезног, тј. питање општих аката управних органа у републикама, аутономним покрајинама, срезовима и општинама. Напомињемо само да су начела којима се ова питања регулишу истоветна с онима која смо изнели и која важе у погледу општих аката савезне управе. На свим овим нивоима треба разликовати опште акте које доносе политичко-извршни органи од оних које доносе органи управе у ужем смислу. Над свим актима политичко-извршних органа надзор над законитошћу врше одговарајући представнички органи, а над актима управних органа опет сами ови политичко-извршни органи. Редовно судство, укључујући ту и управно, врши у начелу исту контролу законитости ових аката као и савезних, као што то чине и одговарајући републички уставни судови и Уставни суд Југославије.

Уз ово треба указати и на још једну ванредно важну и занимљиву појаву југословенског позитивног права, чије подробно расправљање заслужује посебну пажњу, а у које ми овде већ и зато не можемо улазити. Наиме, из југословенског ситета социјалистичке демократије засноване на самоуправљању и одумирању државе у великим областима друштвених служби доследно произилази да највећи део ових служби врше самоуправне друштвене организације, независне од државе. Међутим, у извесном обиму ове организације су овлашћене да доносе и акте који су иначе истоветни с државним управним актима, па су и њихови управни органи овлашћени за доношење општих аката који ауторитативно регулишу извесне правне односе. У начелу, и над овим актима постоји надзор у погледу њихове законитости и уставности као и над актима државних управних органа. Међутим, несумњиво је да у том погледу може бити и неких разлика. То све свакако заслужује пажњу науке, а морамо признати да наша наука није још довољно расправљала ово питање.

У општем закључку можемо подвући поново да југословенско позитивно право, с једне стране, довољно реалистички даје довољно широку надлежност како политичко-извршним органима тако и управним органима у ужем смислу да доносе опште правне акте, али да, с друге стране, остајући чврсто на начелима социјалистичке демократије засноване на

друштвеном самоуправљању, ову надлежност своди на меру која је апсолутно неопходна. Оно особито строго избегава могућност да ови органи доносе опште акте који би имали законску снагу, ма и привремену, и у том погледу чини само један, апсолутно нужан изузетак дајући такво право Председнику Републике за случај ратног стања. Надлежност за доношење оваквих општих аката ограничава се у два правца — прво то могу бити само акти за извршење постојећих закона, одн. других виших општих аката, а никако самостални акти, и, друго, ови акти се могу доносити само на основу изричног специјалног законског, одн. другог овлашћења, а не на основу општег уставног, одн. законског овлашћења. Најзад, обезбеђена је најстрожа контрола законитости ових аката од стране вишег политичко-извршног, одн. представничког органа, од стране редовног судства, укључујући ту и управно судство, и, напоследку, од стране посебног уставног судства. Стога мирне душе можемо рећи да је доношење општих аката управе сведено у такве границе и окружено таквим гарантијама да не представља никакву опасност за пуну социјалистичку демократију, већ, је напротив, корисно средство за њено што потпуније остварење.

Др. Рад. Д. Лукић

RÉSUMÉ

Les actes généraux de l'administration

De la notion de l'administration, c'est-à-dire de l'acte administratif dans le sens matériel, il résulte que l'adoption des actes généraux n'incombe pas à l'activité spécifique de l'administration. Les organes politico-exécutifs diffèrent aussi de l'administration. Le Président de la République édicte les décrets par nécessité qui peuvent déroger à certaines dispositions constitutionnelles. Ce droit est encadré de garanties en vue d'empêcher des abus. Le Conseil exécutif fédéral édicte plusieurs espèces d'actes généraux (règlements décisions, etc.), mais son droit est très limité vu qu'il ne peut les édicter en règle générale que s'il n'en est pas autorisé par la loi d'une manière concrète. Enfin, les organes de l'ordre administratif dans le sens le plus étroit peuvent aussi adopter certains actes généraux. L'auteur conclut que dans le droit yougoslave les organes politico-exécutifs et administratifs ont suffisamment de compétence pour adopter des actes généraux, mais celle-ci est restreinte et encadrée de garanties.