

12 Уговора о заштити мањина од 1919 са главним савезничким и удруженим силама остали су на снази сви уговори и обавезе Краљевине Србије. Краљевина СХС је такође уговорним путем постигла сагласност са осталим савезничким и неутралним силама да се примена појединих трговинских уговора Краљевине Србије са тим земљама прошири на целу територију Краљевине СХС односно Југославије. После Другог светског рата није било потребе да се примени сличан уговорни поступак с обзиром на неоспоран продужетак међународноправног субјективитета југословенске државе пре и после Другог светског рата. За то и није било потребно посебно се изјашњавати о уговорима и обавезама пре Првог светског рата с обзиром да су исти аутоматски преузети као и сви остали уговори и обавезе Краљевине Југославије по принципу међународноправног континуитета југословенске државе.

*Др. Стеван Ђорђевић*

## РУКОВОДИОЦИ РЕСОРА У СВЕТУ И У ЈУГОСЛАВИЈИ

*Претходни појам.* — Нови Устав Југославије отворио је пут дубоких промена у положају, улози, броју и сл. руководиоца ресора. Избегавамо уобичајени израз шеф ресора пошто он изазива асоцијације на руководиоца инокосног органа, а број колегијалних органа је у порасту не само у Југославији (у њој веома много) већ и у целом свету.

Док је руководиоца инокосног органа, како координатор делатности припадника тог органа тако и њихов хијерархиски старешина—шеф дотле је руководиоца колегијалног органа по правилу координатор делатности припадника колегијалног органа. Хијерархиски момент код руководиоца инокосног органа утискује своја обележја и у његовој координативној функцији тако да се она разликује, у сваком случају у атмосфери у којој се спроводи, од координативне функције руководиоца колегијалног органа која бар у принципу подсећа на координативну функцију руководиоца колегијалних органа друштвених организација.

Колегијални органи нису особеност демократске државе већ је специфичност демократске државе у њиховом великом броју. Доста колегијалних органа је било и постоје у бирократским државама. Упоредна и историска проучавања су коришћена приликом израде новог југословенског Устава. Стога је пре свега неопходан историски поглед на ово питање.

*Историски поглед.* — Испреплитање не само надлежности разних садржина из исте државноправне функције него и разних државноправних функција, укључујући и судску функцију, код руководиоца ресора је карактеристично за добуржоаске бирократске државе. У том погледу су функционери небирократских добуржоаских држава, нарочито демократских нпр. Атине много даље отишли у раздвојености државноправних

функција, како због вишег нивоа културе у демократским полисима, тако и због неповерења према функционерима због евентуалних аутократских амбиција функционера (у демократским полисима и у плутократском Риму). Међутим, на највишем степену развитка друштвених односа у бирократским деспотијама судска функција се у извесној мери одваја да би се опет укључила у домен руководиоца управних ресора у време опадања бирократских деспотија. (1).

У ранобуржоаској бирократској држави доминација робноновчаних односа, рационалне организације и привредног рачуна и начина уговарања својственог капитализму је подлога коренито нове бирократије која се само једним делом политичко-технички и правно-технички инспирисала апсолутном монархијом као и царским Римом који се опет доста угледао на источне деспотије. Наполеоновска држава је великим делом модел праве ранобуржоаске бирократске државе. Оно што је у њој карактеристично за све државне службенике, укључујући и руководиоце ресора је то да „јавна власт није прерогатива једног човека — монарха; она је подељена између високих државних службеника [...] у Наполеоновом систему било је мало места за извршне комитете (неодговорне, какве је практиковала апсолутна монархија — А. С.). Инсистирало се на личној акцији и личној одговорности, што је једна од најбољих особина француске управне традиције. [...] Друга Наполеонова идеја која подсећа на Римљане и на војску, јесте убеђење о потреби способног генералног штаба и спремних специјалиста. Министри и њихови штабови могу се упоредити са редовним, групама [...]“ (2). Мада су неки од Наполеонових министара били људи великих способности, по правилу они нису имали утицајнију политичку улогу. Они нису били удружени у самосталнији кабинет и били су у извесној мери под контролом Државног савета. С друге стране ни наполеоновска држава није могла избећи извесно удвостручење и мешање ресорних надлежности, с тим што она то намерно није избегла да би се блокирале амбиције способнијих министара. (3). Број најважнијих министарстава није велики: за финансије, за спољне послове, за оружане снаге и за унутрашње послове. Ипак, практично је министарство полиције ушло у ред ових најважнијих министарстава захваљујући способностима ресорног старешине. Министар унутрашњих послова има у својој надлежности послове државне управе који не спадају у послове осталих ресора, јавне радове, полицију (пример удвостручења надлежности), образовање, црквена питања, надзор над локалним властима, пољопривреду, трговину, итд. С обзиром да социјална и здравствена питања спадају у домен локалних и подручних органа власти, надлежност министра за унутрашње послове простире се и на та питања (4).

Друштвене службе су тада тек биле у свом зачетку. Када је у приватномонополистичком капитализму почео њихов замах, када и неке привредне делатности као што је железница долазе под режим јавне службе,

(1) Ф. Чулиновић: Опћа историја државе и права, Загреб, 1949, с. 71—73, и 66.

(2) В. Chapman: The profession of Government, London, 1959, pp. 27—28.

(3) Е. Strauss: The Ruling Servants, London, 1961, p. 192.

(4) В. Chapman: op. cit., p. 27.

из широке надлежности министарства за унутрашње послове издвајају се одговарајуће групације послова и додељују посебним одељењима а касније посебним министарствима. У државном капитализму то постаје веома раширена пракса. Извесне земље имају посебне ministre за социјално осигурање, пензије и народно здравље. Неке опет све ове социјалне службе усредсређују у надлежност једног министарства, на пример Шведска. Пошто је за државни капитализам карактеристично продирање државе (непосредно а још чешће посредно) у област економских односа, оснивају се министарства која имају надлежности у области привреде, на пример министарство за јавну привреду и министарство пошта и железница (Швајцарска), док Финска нема специјални ресор пошта и железница. Португалија има министарство за јавну привреду и министарство за јавне радове, док су поште и железнице ушле у надлежност министарства за везе, што је случај и са Шведском на пример (5). Од класичних министарстава, тј. министарстава везаних за политику и принуду, једино министарство за оружане снаге у извесним државама се раздваја на више министарстава, на пример у Енглеској, САД, Португалији, док у Швајцарској и Шведској постоји јединствено министарство за народну одбрану (6). Карактеристика државног капитализма, као и земаља у развоју и земаља социјалистичког лагера је у порасту броја специјалних руководилаца служби, руководилаца служби који немају назив министра или немају ни ранг министра, на пример директора ПТТ или директора железница. Обично онда ове службе имају самосталнији положај него ресори у односу на владу (7). О томе ће бити више речи у следећем одељку.

*Упоредни уставни преглед.* — Ретки су важећи уставни у којима нема ни речи о руководиоцима ресора. Такав је Устав САД, донекле и Устав Швајцарске који само уопштено помиње у чл. 12, ст. 2, ко не може бити члан владе. Устав Либериије спомиње секретаре (чл. III, одељак 4 и 5), а они нису потпуно зависни од председника Либериије него и од њеног Парламента. Уругвајски устав посвећује посебан одељак руководиоцима ресора и назива их министрима, а уставноправно је њихова политичка мисија незнатна због јаким елемената скупштинске владавине, поред елемената председничког и парламентарног система (8). У пракси САД, руководиоци ресора имају извесну политичку улогу, мању или већу у зависности од ситуације.

У осталим уставима који ће бити наведени, руководиоци ресора су углавном министри и имају знатну политичку улогу, изузимајући Француску у Петој републици због јаке улоге Председника. Али неки од њих имају друге називе као нпр. Председник државне планске комисије и Председник државне контролне комисије Бугарске, Председник комитета државног планирања Министарског савета СССР, Председник Комитета државне безбедности при Министарском савету СССР (чл. 70 Устава СССР), итд.

(5) В. Chapman: *op. cit.*, p. 49.

(6) *Ibidem*.

(7) А. Handbook of Public Administration, UN, New York, 1961, поглавље о аутономним установама и јавним предузећима.

(8) В. Др. Ј. Ворђевић: Предговор за југословенско издање Устава Републике Уругваја од 1952 г., Београд, 1957.

Поред ресорних министара, у неким уставима се срећу и министри без портфеља (чл. 194 Устава Венецуеле) или Државни министри (чл. 23, ст. 1, Устава Мађарске).

Поред министара и председника комитета и комисија, у ред таквих руководиоца убрајају се још и други, као на пример, Генерални директор Народне банке у Вијетнаму, Председник управног одбора Државне банке СССР, начелник Централне статистичке управе при Министарског савету СССР, итд.

У уставима неких земаља министри се уопште поименично не наводе (Вијетнам, Италија, итд.). У оним уставима у којима се руководиоци ресора поименично наводе број је доста различит, чак и у земљама исте друштвено-економске формације. Број ресора: у Румунији 30, (чл. 40); у Бугарској 20 (чл. 39, ст. 1); у Мађарској 22 (чл. 24); у Швајцарској 7 департмана; у Шведској 8 министарстава; у Португалији 12 министарстава, итд.

Руководиоци ресора доносе нормативне и управне акте: 1. наредбе и упутства у вези са законом, као и актима министарских савета и контролишу њихово извршење (чл. 73 Устава СССР, чл. 49 Устава Румуније, чл. 42 Устава Монголије); 2. одлуке које се објављују у службеном листу и наредбе (чл. 26 ст. 3 и чл. 27 ст. 3 Устава Мађарске); 3. Уругвајски устав је најдетаљнији јер говори о стручној, извршној и организаторској функцији министара али није конкретан јер не набраја врсте њихових аката.

Многи устави посебно одређују да министри руководе гранама државне управе (чл. 72 Устава СССР, чл. 98, ст. 2, Устава ДР Немачке, чл. 33 Устава НР Пољске, чл. 26, ст. 2, Устава НР Мађарске, чл. 65 Основног закона Савезне републике Немачке; чл. 58 ст. 1, Устава Републике Кипра; чл. 47, ст. 2, Устава УАР).

Министри или морају бити народни посланици, као на пример у ДР Немачкој, или могу а не морају бити народни посланици (Бугарска) или не смеју бити народни посланици (САД). Према томе њихова веза са представничким телом је врло различита.

Руководилац ресора може бити: а) само држављанин по пореклу односно закону који је то најмање седам година, с тим да је старији од 30 година и да ужива и врши грађанска права (чл. 176 у вези са чл. 91 и 98 Устава Уругваја); б) држављанин само по рођењу, ако има најмање 30 година и с тим да није свештеник (чл. 195 Устава Венецуеле); в) само држављанин Кипарске републике од најмање 25 година, с тим да на дан или после ступања Устава на снагу није био осуђен за кривично дело против части, достојанства и морала и да му није одузето пасивно бирачко право, као и да није онемогућен менталним оболењем (чл. 59 и 64 Кипарског устава); г) Ниједно лице које рођењем или натурализацијом није постало држављанин не може бити службеник; нема посебне формулације о условима за секретара (чл. III, одељак 7, Устава Либерције).

Руководиоце ресора именује и разрешава: 1. Врховни представнички орган државне власти (чл. 70 Устава СССР, чл. 29, ст. 1, Устава Пољске. У Пољској између сесија Сејма то врши Државни савет с тим да Сејм да

сагласност на првој Сесији), чл. 23, ст. 2, Устава Мађарске, чл. 50 и 63 Устава Вијетнама, чл. 40, ст. 1, Устава Бугарске; 2. Шеф државе: а) Колегијални (чл. 174, ст. 2, Устава Уругваја); б) Индивидуални (чл. III, одељак 5, Устава Либериије, чл. 75, ст. 2, Устава Индије, министре без портфеља по чл. 194 Устава Венецуеле, чл. 47 Устава УАР, чл. 62, ст. 1, т. 6, Устава Чехословачке, чл. 64 Основног закона Савезне Републике Немачке, чл. 8, Устава Француске, чл. 5, ст. 1, Устава Гане); на Кипру председник и потпредседник именује руководиоце ресора према националности (чл. 48, 49, 59, ст. 3).

Што се тиче односа између руководиоца ресора и представничког органа државне власти са сувереним положајем, Устав ДР Немачке каже да члан владе мора имати поверење народне скупштине (чл. 94); исто и Устав Индије, итд. Према Бугарском уставу (чл. 44), Уставу Венецуеле (чл. 199) и Уставу Мађарске (чл. 27, ст. 3) руководиоци ресора су дужни да одговарају на посланичка питања. Руководиоци ресора имају овлашћење да говоре у домовима и њиховим комисијама (чл. 149 Устава Венецуеле, као и чл. 170, чл. 180 Устава Уругваја). Руководиоци ресора подносе извештаје врховном представничком органу државне власти (чл. 177 Уругвајског Устава и чл. 197 Устава Венецуеле).

Одговорност руководиоца ресора је различито регулисана у разним уставима. У Мађарској је руководиоца ресора одговоран за акте које доноси и свој рад пред народном скупштином а поступак у погледу одговорности прописује нарочити закон (чл. 47, ст. 2). У Уругвају министар подлеже кривичној одговорности чак и ако се позива на писмено или усмено наређење Националног савета владе (чл. 179); одговорност министара се односи и на уредбе и одлуке које потписују односно упућују заједно са Председником националног савета владе. Одговорност постаје ефективна једино кад народна скупштина подигне оптужницу против руководиоца ресора због повреде устава или закона, као и кривичних дела, и то по сазнању чињеница, пошто на захтев једног или више својих чланова одлучи да покрене поступак; сенат врши квази-судску функцију (чл. 175, ст. 1, 93, чл. 102 Устава Уругваја). По Уставу Венецуеле министарска одговорност је одговорност за рад, сходно уставу и законима, чак и кад раде по изричитом налогу Председника. За одлуке њиховог колективног органа они су солидарно одговорни, ако су у њиховом доношењу учествовали, изузев оних руководиоца ресора који докажу своје гласање против или уздржавање од гласања (чл. 196 Устава Венецуеле). Ако се законодавна тела и изјасне о извештајима и рачунима министара, то министре не ослобађа од одговорности за дела из њиховог ресора све до застарелости. Чак иако су по среди ствари из ранијих година законодавна тела могу да врше анкете и испитивања о тим делима. У Уставу Бугарске се говори о кривичној и материјалној одговорности руководиоца (чл. 45). По Уставу Италије министра оптужују Парламент (чл. 96).

О припадностима руководиоца ресора уставу ређе говоре, на пример Устав Индије (чл. 75, ст. 6, чл. 164, ст. 5).

У случају различитости мишљења министара одлучује њихов колективни орган (чл. 65 Устава Савезне Републике Немачке и чл. 99 Устава ДР Немачке, на пример). Занимљиве су уставне одредбе ДР Немачке које говоре о одразу фракција у саставу владе. Све фракције са не мање од 40 чланова пропорционално су представљене са министрима и државним секретарима. Државни секретари имају саветодавну власт у влади. Ако нека од фракција откаже учешће, влада се састаје и без ње (чл. 92, ст. 1 и 2).

У неким уставима се говори и о помоћницима министра, на пример, чл. 183 и 184 Устава Уругваја у којима се каже да у сваком министарству постоји државни подсекретар који ступа на дужност заједно са министром а поставља се на његов предлог. Његова дужност престаје са престанком дужности министра, осим у случају поновног наименовања државног подсекретара у питању. Када се министар нађе на одсуству, Национални савет владе мора овластити државног подсекретара да га замењује.

*Општи поглед.* — Историјат и упоредно посматрање руководиоца ресора наводе на закључак да до сада у већини демократских држава развијенији ресори одн. ресори у пуном смислу те речи не постоје. То поткрепљују и примери Енглеске и САД у либералном периоду њиховог развоја. У Енглеској су тада ресори малобројни и неразвијени а руководиоци ресора су дошли на те положаје сходно злогласном принципу патронаже. У САД су ресори још неразвијенији и малобројнији, а руководиоци ресора, као и остали службеници, то постају сходно *spoils system-у*, тј. према замисли коју је најотвореније формулисао Председник Џексон (Jackson) да сваки способан човек, без неке посебне стручности, може да буде државни службеник (9). Наравно да је у пракси за неке ресоре који захтевају посебну стручност, као што је, на пример, ресор оружаних снага, морало доћи до изузетака од ових концепција али је баш због доминације таквих концепција број таквих изузетака био исувише мали.

У савременим државама чак и класичне буржоаске демократије делимично се бирократизују, поред супротних тенденција и елемената који ће несумњиво однети победу али то је тек ствар перспективе. Чак и у Швајцарској постоје извесни елементи бирократизације. Уругвајски систем је сувише краткотрајан да би се о њему могла донети прецизнија и трајнија оцена. Захтев за стручношћу руководиоца ресора је чак и у класичним буржоаским демократијама везан за стремљење њиховог бирократизовања. С друге стране, највећи део тенденција и елемената антибирократизма које изискују веће промене у систему друштвених односа, такође је везан са захтевима стручности. Међутим, још има псеудолибералистичких схватања која траже што мању улогу државе и због тога не инсистирају на моментима стручности руководиоца ресора (10).

У приватно-монополистичком капитализму развијање стручног елемента код руководиоца ресора се појављивало кроз облик технократије, с обзиром да држава још није почела експропријацију политичке функције владајуће класе а да је у питању била само поступна експропријација

(9) Др. Е. Пусић: Америчка управа, Загреб, 1955, с. 132 и 233—235.

(10) L. von Mises: La Bureaucratie, Paris, 1945.

стручних функција владајуће класе. Наравно, већина ранобуржоаских држава које нису прошле кроз либерални период у пуном смислу те речи имају снажне бирократске заостатке и када постају државе приватно-монополистичког капитализма.

У источноевропским социјалистичким државама све до скора је такође и још у већој мери борба за повећање стручности руководиоца ресора била повезана са јачањем њихове бирократске мисије, ако не рачунамо године Лењиновог непосредног руковођења Совјетским Савезом. Међутим, у тим државама је дошло до збивања да руководиоци ресора дајући предност, својој бирократској улози заостају за темпом развоја друштвених односа, па чак и да долазе у сукоб са његовим основним правцем што је изазвало политичку критику у последње време нарочито у СССР. Упркос снажних бирократских заостатака, с обзиром на кратак протек времена у коме се врши дебиократизација, више је постигнуто у теоретској разради дебиократизације, као и у погледу друштвене средине у којима делује држава, а нарочито руководиоци ресора, нарочито у дебиократизацији партије, него у погледу државе и руководиоца ресора. Међутим, то се у многоме одржава на њихову улогу у друштвеном животу која упркос задржавања старе организације (у великој мери) има у многоме друкчији ефекат у друштвеним односима, тј. постаје све мање диригована а све је јача сарадња и помоћ разним друштвеним институцијама и појединцима (11).

Целокупна историја руководиоца ресора указује да је веома тешко ликвидирати све бирократске црте односно технократске карактеристике до краја јер ту делују два чиниоца: 1. друштво великих размера; 2. што је још важније сложеност и темпо друштвених односа у којима се, остављајући по страни кључну политичку оријентацију, они боље у томе сналазе од чланова представничког органа државне власти који су с тим много мање упознати а орган у коме се налазе је доста гломазан. Отуда значај југословенских настојања у погледу руководиоца ресора о чему ће касније бити речи, као и извесних корака у већини социјалистичких земаља за повећање одговорности и ефикасности руководиоца ресора, као и за повећање утицаја друштвених организација на њих, што тамо још не утиче толико на суштину ствари, као што је случај са југословенским подухватом.

Политичка пракса је показатељ недовољности односно застарелости класичног регулисања улоге и положаја руководиоца ресора. Узроци нису само у замршености ресорних послова него и у њиховом огромном бројном стању и порасту. Ни руководиоца владе акамоли врховни представнички орган државне власти не може стићи да како треба води рачуна о сваком руководиоцу ресора. Жуверова комисија (САД) у своме извештају од 1949, наводи да постоји 65 руководиоца савезних „већих“ ресора и самосталних установа, док је у другом контексту тврдила да их има 59 или можда 74. Ако се укључе и руководиоци мањих установа било их је по њеном изве-

(11) V. чланке о општенародној држави, праву и државној управи у „Совјетском госудаству и праву“, 1962—1963.

штају у САД 1816. Председник САД требало је 1954. да непосредно руководи са 80 руководилаца ресора и самосталних установа. У тој години Влада ДР Немачке бројала је 115 чланова а привредних министарстава Пољске владе има не мање од 20. Британска влада има 38 министара а Британски кабинет половину тог броја јер као што је познато сви министри не улазе у кабинет. Скоро две трећине од ових 38 министарстава настало је тек последњих неколико деценија. Савезна влада СССР је до реформе од 1957 била састављена од 52 министра. Највише је имала министара за привредне послове који оперативно руководе са 200.000 предузећа и 100.000 новоградњи. Иако је реформом број министарстава сведен на 19, осим њих у министарски савет улази још 41 руководилац ресора (12).

Слично се дешава и у односу између руководилаца ресора и јавних службеника — професионалаца, како оних који су у њиховим органима тако, и још више, оних који су у органима под њиховим надзором а којима ресорни службеници стручно помажу, контролишу их и т. сл. „Овоме особито доприноси често смењивање влада и министара у извесним земљама што чини да министри не могу ни да уђу у свој посао нити да се учврсте у власти, тако да стварна власт остаје сталној бирократији [...] а ако министар сувише остане на власти, он опет, само другим путем, потпада под утицај бирократије, — он се и сам бирократизује [...], изгуби политичку перспективу, затрпан масом послова за које му је потребно стручно знање“ (13).

О порасту бројног стања јавних службеника различити извори пружају доста различите податке, што често зависи од ширине појма јавног службеника који је прихваћен у датом извору.

Пораст цивилних службеника (без службеника у државном привредном сектору) (14)

Година	Вел. Британија		Француска		Немачка		САД	
	А	Б	А	Б	А	Б	А	Б
1928	1024	44,7	1008	40,7	1187	64,4	609	122,7
1946	2336	47,8	1429	40,5	—	—	2128	146,0

У САД су у питању само савезни службеници. Пораст становништва у САД од 1900—1950 износ 120% а пораст запослених у јавној служби 500%. Вел. Британија 1950 има 2,300.000 јавних службеника (15).

Сама министарства у Француској 1952, на пример, имају јавних службеника: Министарство за народно образовање 263.000 (највише од цивилних министарстава); за финансије и економику 127.000; за јавне радове и авијацију 83.900; Најмање службеника имало је тадашње Министарство за

(12) Др. Н. Пашић: Упоредни политички системи, Београд, 1962. IV део; Савремена држава, Београд, 1960, с. 180—204. Публикације посвећене земљама у развоју у „Документима данашњице“.

(13) В. Др Р. Лукић: Политичка теорија државе, Београд, 1962, с. 225; Др Н. Пашић: Савремена држава, с. 9—10.

(14) В. Др. Н. Пашић: Савремена држава, с. 9.

(15) Др. Р. Лукић: н. д., с. 227—228.

Прекоморску Француску и Придружене државе — 1.700. У Влади Ги Молеа Министарство за економију и финансије имало је 6 државних секретара — буџет, економски послови, јавни радови, пољопривреда, реконструкцију, ПТТ, као и 4 државна потсекретара. У САД 1948, ресор пољопривреде има 82.134 службеника, трговине 40.472, рада 4.447 (16).

Такав број организационих јединица и службеника у органима је знак формалне и још чешће фактичке децентрализације и то како функционалне тако и територијалне. Све то не мења бирократску природу органа, управних стручњака, укључујући и руководиоце ресора, као и организационих јединица. Напротив, фактичка децентрализација олабављује одговорност оних управних стручњака који раде за формалног вршиоца послова у питању. Формална децентрализација, иако је корекција централистичког шематизма, опет није демократска јер су њени творци бирократски врхови а не демократске друштвене снаге у датом систему.

*Руководиоци ресора у Југославији.* — У административном периоду изградње социјализма руководиоци ресора имају у основи исти положај као и у другим земљама. То су руководиоци самосталних политичко-извршних и управних органа у оквиру федерације и федералних јединица. Као и у другим социјалистичким земљама, поред класичних руководиоца ресора — министара — појављују се и руководиоци веома важних ресора са новим називима — Председник планске комисије и Председник комисије државне контроле. Нећемо се задржавати на већ обрађеним бирократским елементима, и тенденцијама у том периоду који су у одсудној мери ликвидирани преласком на систем социјалистичке демократије по Уставном закону од 1953. (17).

Тим законом хтело се да руководиоци ресора буду изразито стручног карактера а да политички људи буду концентрисани у извршном већу. То се огледало у уставној одредби да су у федерацији само два државна секретара — руководиоца ресора класичног типа који имају изразито политички карактер — инострани послови и народна одбрана — чланови СИБ. Међутим, политичка пракса од 1953—1956 показала је да је такво сужавање овлашћења руководиоца на изразито стручну проблематику штетно због преоптерећености политичко-извршних органа и слабења ефикасности руководиоца ресора (18). Отуда, после доношења Закона о јавној управи све више руководиоца ресора су чланови политичког извршног органа односно представничког органа државне власти (19).

То наравно није могло да значи повратак онакве политичке улоге какву су руководиоци ресора имали у административном периоду изградње социјализма. Међутим, спречавање њиховог превеликог осамостаљивања је проблем који није до краја решен, поред података о извесним појавама у

(16) A. Sauvy: *La bureaucratie*, Paris, 1956, p. 25. Др Н. Пашић: *Савремена држава*, с. 9; Др Е. Пусић: *Америчка управа*, с. 137.

(17) Др Ј. Борђевић: *Уставно право и политички систем*, Београд, 1962, с. 415.

(18) В. Чланак Др Н. Стјепановића о улози управе према Преднацрту устава СФРЈ у „Новој администрацији“, за 1962; *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958, с. 213—223; Др Л. Гершкович: *Државна управа Југославије*, Београд, 1956, с. 14—18.

(19) В. Др. С. Поповић: *Управно право Југославије*, Београд, 1962, излагање о руководиоцима савезних и републичких органа управе.

политичкој пракси који указују на извесне тенденције претераног осамостаљивања (20). У том смислу говоре и бројке о јавним службеницима који се налазе у оквиру ресора односно под њиховим надзором. Укупан број службеника јавне управе, искључујући особље државних секретаријата за народну одбрану и унутрашње послове, установа које су под њиховим непосредним надзором и особље које је у служби изван Југославије, износи: 1952 — 255.953 (15,2% од укупно запослених а 1,5% од укупног становништва); 1959 — 399.644 (14,7% од укупног броја запослених а 2,1% од укупног становништва). Бројно стање особља јавних служби (31 марта 1958) било је овако: (21).

	Укупно	Радника	Службеника
Култура, просвета и наука	147.063	18.995	128.068
Социјално-здравствена служба	110.200	37.074	73.126
Државна власт и управа	112.351	27.269	85.082
Правосуђе	11.762	412	11.350
Финансије и кредит	32.695	1.357	31.338
Свега	414.071		

Иако Југославија спада у земље са малим бројем јавних службеника, тај број ипак захтева од руководиоца ресора велики рад, способности и ауторитет. Мада је у порасту број колегијалних, друштвено-државних ресорних органа — савета у којима ауторитет и капацитети колегијума могу у великој мери да замене ауторитет и капацитете руководиоца, ипак већина ресорних органа за сада још мора остати инокосна; (једини ресорни колегијални орган чисто државног карактера је комитет који је био неко време примљен само за један ресор у савезној управи).

Већина јавних службеника (самосталних установа и организација и локалних јединица) није под оперативом руководиоца савезних и републичких ресора. Али, њихови ресори морају ове службенике не само контролисати по линији закона него им указивати и стручну помоћ, итд. Рационализацијом од 1959 укупан број јавних службеника је у 1960 нешто смањен. Али је сигурно да ће овај број бити повећан порастом потреба које има друштво у погледу на јавну управу.

Стога нова обележја руководиоца ресора, према уставној реформи од 1963, сама по себи не би била могућа и довољна за остварење виших социјалистичких преображаја у њиховом положају и улози. Она не могу постићи свој циљ без корелативних промена у извршном већу, скупштини и уопште у целокупном друштвеном уређењу.

Једна од две највеће новине код руководиоца ресора је правило о ограничењу њихове реизборности (чл. 83, ст. 1.2, Устава СФРЈ, као и одговарајуће одредбе републичких устава). Трајање његове функције је четири године, и 4 године после тога он не може бити именован на такву функцију. Кад би се ово ограничење тако без изузетка спровело могло би у неким случајевима да значи да с положаја руководиоца ресора мора да оде неко ко је изузетно стручно или политички потребан. Отуда Уста-

(20) Др Ј. Ђорђевић: Социјализам и демократија, Београд, 1962, с. 300 и 305; Др П. Николић: Развој скупштинског система у Југославији, Архив, 3-4/61, с. 328.

(21) Др. Е. Пусић: Управа, с. 169 и 168; упор. с. 170.

вом утврђен и изузетак да извесни руководиоци ресора, по посебном поступку, могу бити непосредно још једанпут именовани. Тај поступак је за федерацију предвиђен у чл. 236, ст. 2, Устава. Руководиоца ресора, кога именује и разрешава Савезна скупштина на предлог председника СИБ у име СИБ (друга најважнија новина), може именовати узастопно за још четири године из оправданих разлога. Да би ово било што прецизније, Скупштина пре свега одлучује већином гласова о оправданости предлога председника СИБ за поновно наименовање руководиоца ресора, па тек онда одлучује о именовању (исто у републичким уставима).

Јасно је да на овај начин то ограничење и стручност и политичке потребе треба да буду увек усаглашене. Ово ограничење онемогућава у великој мери „фамијализирање“ руководиоца ресора са његовим ресором и бирократске тенденције које проистичу из устаљености на положају. С друге стране, изгледало би да је лоша страна овог ограничења у томе што руководиоца ресора не може више толико да буде присан у позитивном смислу са пословима и службеницима ресора, као ни толико ауторитативан, због ветеранског руковођења датим ресором. Већа радних заједница у скупштини, између осталог, значе да Скупштина није само политичко него је и највише стручно тело у земљи (22). Механизам скупштинског система владавине који је ојачан у односу на руководиоце ресора, омогућаје да стручност скупштине дође до изражаја (в. Главу IX Устава СФРЈ и одговарајуће главе у уставима република). Свакако да би тај изражај био још већи кад руководиоце ресора не би именовало и разрешавало само тзв. политичко веће (чл. 178, ст. 3, Устава СФРЈ и одговарајући чланови републичких устава) него заједно с њим и по једно одговарајуће веће, што је већ изнесено у дискусијама о преднацрту Устава. У том случају би политичком већу остало да самостално именује руководиоце ресора из области политичке управе, на пример за иностране послове. То би се складно повезало са интенцијом чл. 238 Устава СФРЈ: „Ови функционери дужни су, на захтев већа [...] Скупштине давати им обавештења и објашњења о питањима из делокруга органа којима руководи [...]“ (ст. 2). То је само један део мишљења о „фаворизовању“ политичког већа. Општи одговор је да „скупштине изражавају и политичку власт и самоуправљање и да на данашњем степену нашег развоја између политичке власти и самоуправљања — у њиховом јединству — постоји и неопходан однос“ (23). Међутим, из чл. 173, ст. 1, Устава СФРЈ произилазило би да одговарајућа већа радних заједница могу претресати и питања именовања и разрешавања руководиоца ресора и о томе упућивати мишљење Савезном већу. Затим, већину Комисије скупштине за изборе и наименовања која треба да допринесе квалитету скупштинског рада, сачињавају чланови свих већа а мањину делегати ССРНЈ (чл. 208; упор. чл. 78, ст. 4, о таквим комисијама скупштина друштвено-политичких заједница уопште: „Комисију сачиња-

(22) Е. Кардељ: Нови устав Социјалистичке Републике Југославије, у публикацији „Преднацрт устава СФРЈ“, Београд, 1962., с. 123—124.

(23) П. Стамболић: О облицима политичког система и о организацији федерације у публикацији „О уставном систему СФРЈ“, с. 101.; упор. Е. Кардељ: н. д., с. 123—128.

вају чланови Скупштине и представници друштвено-политичких организација“; можда би састав требало проширити и са представницима друштвених организација које немају политички карактер јер су и оне заинтересоване).

У време припрема уставне реформе писало се да се најновија тенденција „огледа у релативном осамостаљењу администрације ради ефикасне контроле техничара и „бирографије“ од стране народне скупштине и њених одбора“ (24). То се изразило у поставци да именовани функционери не могу бити чланови скупштине (чл. 83, ст. 4) али су зато савезни државни секретари и савезни секретари чланови СИВ по положају (чл. 226 ст. 3). Државни секретаријати — за иностране послове и за народну одбрану — образовани су Уставом СФРЈ за послове из искључиве надлежности федерације а остали секретаријати се оснивају законом. У чл. 86 Устава СФРЈ наглашена је одговорност свих функционера па и руководиоца ресора. Међутим, руководиоци ресора су нарочито чврсто уклопљени у друштвени механизам и у непосредним односима са својим службеницима и јавношћу. Предвиђено је одговарајуће самоуправљање јавних службеника и у државним органима (чл. 9, ст. 4 и 5) које истина неће бити тако лако спровести због одговорности и хијерархиске потчињености руководиоца ресора политичким органима, као и традиционалне хијерархије у инокосним органима. Отуда ће се и овде субординација према руководиоцу почети да претвара у самосубординацију. Чл. 87 Савез. устава ојачава јавност делатности свих институција. То су не само препреке бирократизације руководиоца ресора него и помоћ његовој ефикасности. Правном децентрализацијом у ресору и ван њега се отклања анонимна фактичка децентрализација одозго на доле.

*Александар Стојановић*

---

(24) Др. Ј. Ђорђевић: н. д., с. 300.