

XVII САВЕТОВАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ САВЕЗА ЗА УПРАВНЕ НАУКЕ И ПРАКСУ

Југословенски савез за управне науке и праксу, веран традицији окупљања људи који се баве управном теоријом и праксом ради заједничког расправљања тема које су из њиховог подручја рада, одржао је и ове године своје XVII по реду саветовање, у Кладову, 24. и 25. октобра. На саветовању се расправљало о двама темама, „Државни органи и организације удруженог рада” и „Извршни органи општинских скупштина”. Реферат за прву тему припремио је Владо Лембергер, самостални саветник у Савезном секретаријату за правосуђе и организацију савезне управе, а за другу Љубиша Зарић, директор Републичког завода за јавну управу СР Србије и председник Савеза удружења за управне науке и праксу СР Србије. Као прилог за дискусију о другој теми саветовања послужило је рукопис Илије Бекића, директора Републичког завода за јавну управу СР Хрватске, „Положај, функције и организација извршних вијећа у општинама”, припремљен за објављивање у часопису „Наша законитост”.

Владо Лембергер је пошао од констатације да су давно напуштени систем управљања, односно административног и оперативног руковођења радним организацијама од стране државног апарата и ниво самоуправне афирмације организација удруженог рада и демократизације односа у друштву основне детерминанте и за положај управе и организација удруженог рада, као и за односе између државне управе и организација удруженог рада. Самоуправно друштво поверава државној управи само таква овлашћења којима ће управа допринети развоју самоуправних односа, односно онемогућавати и сузбијати негативне појаве у развоју тих односа. Друга страна јединственог процеса демократизације управе у нашем друштву јесте поверавање регулаторних и других управних функција са јавним овлашћењима вандржавним структурама. Притом су за сагледавање овог односа и процеса битна следећа три питања: 1) питање могућих критеријума за проверавање јавних овлашћења и природе тих јавних овлашћења датих организацијама удруженог рада; 2) природа и видови односа између државних органа и организација удруженог рада и 3) положај организација удруженог рада (установа) које оснивају друштвено-политичке заједнице ради остваривања својих функција.

У вези с првим комплексом питања референт напомиње да се појам „поверавања јавних овлашћења” политички и идејно не може поистоветити с појмом деатизације. Пре би се могло говорити о томе да овај појам означава декомпозицију и децентрализацију државних послова, односно функција. Притом би као критеријуми за поверавање јавних овлашћења организацијама удруженог рада требало да служе целисходније, односно рационалније вршење одређених послова и чињења подударности послова који се поверавају с пословима организација

и заједница којима се поверавају јавна овлашћења. Организацијама удруженог рада не би се могли поверити послови који су уставом одређени као друштвена функција, на пример планирање, затим регулисање материје која према својој природи треба бити предмет друштвеног договора, уговора или самоуправног споразума, као ни регулаторна овлашћења која су карактеристична за органе државне управе — инспекцијски послови, послови из области унутрашњих послова, итд. Исто тако, не би се могли поверити ни послови који би представљали инкопатибилне ситуације с основном улогом или предметом рада односно самоуправне организације.

Односи између државних органа и организација удруженог рада изражавају се, углавном, у два вида: а) сарадњи, сагласно међусобно прихваћеним правилима понашања или правилима која се у одређеним случајевима уређују одговарајућим прописима државних органа и б) одређеним правима и дужностима државних органа према организацијама удруженог рада. У вези с првим обликом односа истакнуто је да сарадња поред оне *ad hoc*, треба све више постајати институционализована. Уз то је неопходно да се „хијерархијско надзорно управни односи замењују све више односима сарадње”. Други облик односа обухвата права и дужности који су претежно статусног карактера. Реч је о правима и дужностима државних органа према организацијама удруженог рада која се манифестују у одређеним надзорним правима, праву претходног разматрања одређених аката, њиховог потврђивања или давања сагласности, праву учешћа у раду и одлучивању код организација која врше послове од ширег друштвеног интереса путем одређених представника, као и о посебним правима државних органа према организацијама удруженог рада којима се поверава вршење појединих јавних овлашћења. Битно је, међутим, да у свим односима када државни органи наступају с империјумом према организацијама удруженог рада, ове организације имају право на правну заштиту својих права пред судовима, односно уставним судом.

Што се тиче положаја организација удруженог рада (установа) које оснивају друштвено-политичке заједнице ради остваривања својих функција (чл. 363. Устава СФРЈ, чл. 389. ст. 3. Устава СР Црне Горе и чл. 404. ст. 2. Устава СР Словеније), напоменуто је да оне представљају специфичне институције у нашем систему. Вршењем ових послова доприноси се остваривању функција друштвено-политичке заједнице у питању. Послови у делокругу поменутих установа претежно су стручни послови, који се у одређеним случајевима врше научним методима. Јавна овлашћења ове установе имају само онда када су она повезана с вршењем стручних послова, односно произлазе из ових.

Љубиша Зарић је истакао да су сва наша досадашња уставна решења у вези с извршном функцијом била инспирисана у теоријском и идејно-политичком смислу најпрогресивнијим тековинама социјалистичке мисли од Париске комуне до Лењинових совјета, као и идејним премисама нашег самоуправног социјалистичког система. У основи, уставни су на једнак начин одредили извршну функцију у свим друштвено-политичким заједницама, а разлике, у мери у којој их стварно има, последица су стварних разлика између ових заједница, при чему посебно треба нагласити улогу општине као основне друштвено-политичке заједнице и у перспективи све више праве самоуправне комуне.

Извршни органи у скупштинама уставно су одређени као извршни органи општинских скупштина, што опредељује њихово место у општинском скупштинском систему. Они су у овом смислу, у складу с принципом јединства власти, интегрални део општинске скупштине, али и знатно самосталнији органи него што је то био случај са ранијим саветима као политичко-извршним органима. Због тога је и било потребно да се у односу на све друштвено-политичке заједнице, а то значи и у односу на

општину, утврди одговорност извршних органа према скупштини за стање у друштвено-политичкој заједници као целини. Референт је, имајући у виду целину права и дужности општине, сугерисао да такву одговорност треба најшире схватити. Питања одговорности извршних органа за спровођење политике и за извршавање прописа и других аката скупштине, као и за усмеравање и усклађивање рада општинских органа управе нису спорна.

Разлог за ново уставно институционализовање извршне функције у општини лежао је у чињеници што су ресорно организована општинска управа и разуђена структура савета, као политичко-извршних органа, утицали на недовољну ефикасност функције извршења у општини, па и у глобалном политичком систему, „иако то нису били ни једини ни најважнији разлози“. До сада је већ више пута у многим политичким документима, јавним расправама и јавности као целини истицано да је извршење најслабије подручје нашег система и да су најкрупнији проблеми настајали због тога, а не због неадекватно или погрешно утврђене политике, односно донетих прописа.

У вези с питањем нормативних овлашћења извршних органа општинске скупштине истакнуто је да је оно до сада углавном екстремно уређено применом „генералне“ или „ограничене извршне клаузуле. Референт је сматрао да „одговорност извршних органа за стање у општини и активно схваћена ова одговорност, претпостављају генерално овлашћење извршних органа у општини, на сличан начин као и у ширим друштвено-политичким заједницама. Мера ограничења овог овлашћења проистиче из природе и карактера самих одлука општинских скупштина, као њихових основних нормативних аката. Треба рачунати да ће самим одлукама односити бити тако уређени да ће се извршни органи нужно кретати у правним оквирима. Свако излажење из тих оквира нормално претпоставља одговарајуће, не само правне, већ и друге санкције. Сем тога, изложеној позицији ових органа не одговара условљавање њихове нормативне интервенције искључиво за изречно овлашћење, какав је случај био до сада“.

Референт је дао неколико напомена и у вези с неким питањима организације, састава и метода рада ових органа. Тако он сматра да извршни органи који су састављени само од старешина општинских органа управе не могу бити потпуни ослонац скупштини за ефикасно вршење уставом утврђене функције извршења. У саставу тих органа не би требало да се налазе ни водећи функционери друштвено-политичких и радних организација, не само због одређених политичких опасности, већ и због чињенице да њихово ангажовање у раду ових органа објективно посматрано не може бити задовољавајуће. На основу увида у већи број статута и пословника општинских скупштина, као и аката о организацији и раду извршних органа може се закључити да су статутарно и пословнички проблеми који се тичу метода рада извршних органа општинских скупштина у већој мери задовољавајуће одређени.

У веома систематичном и документованом прилогу Илије Бекића обрађена су следећа питања: значење увођења института извршног већа у општини, положај и функције извршног већа у општини и састав и организација извршних већа у општинама (анализа проблема и закључци на основу праксе у општинама са територије СР Хрватске).

Посебан квалитет овог саветовања била је подстицајна и веома квалификована дискусија. Иако она није увек била свеобухватна (што се нарочито односи на прву тему), продубљеност обраде појединих питања везаних за одређену тему била је од користи како за управну науку тако и за управну праксу, што је један од битних циљева окупљања посленика с једног и с другог подручја рада. Израз увиђања овакве користи био је, свакако, и једногласан закључак овог скупа да се с расправљањем поменутих тема настави и на једном од следећих саветовања. Но,

вредност овог саветовања и његов учинак не треба везивати само за реферате и дискусију. Без прецењивања се може рећи да је вредност овог саветовања готово у истој мери лежи и у, данас тако отежаним, бројним контактима и приватним разменама мишљења људи исте струке, који се боре с истим проблема и улажу напоре за њихово решење. Саветовање је окупило око 400 учесника, што је само по себи огроман резултат. Један добар део њих су стална „публика“ и „активни учесници“ ових саветовања већ низ година, па су тако и ова саветовања, независно од конкретне теме која се расправља, постала институционализована форма сарадње људи с подручја управне науке и праксе.

Мр Ратко Марковић