

*Др Павле Димитријевић,
ред. професор Правног факултета*

UDK — 352/354

ОДНОСИ ОПШТИНСКИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНА УПРАВЕ ШИРИХ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Децентрализација у југословенском политичком систему спроведена је на начин који изражава бројне специфичности. У том погледу нарочито привлачи пажњу регулисање међусобних односа органа управе уопште, а посебно општинских органа управе према органима управе ширих територијалних заједница као што су „федерација” и „социјалистичка република” (одн. „социјалистичка покрајина”). Природа и домашај ових особености југословенског система и механизма децентрализације може се уочити упоређивањем њених основних поставки са одговарајућим елементима класичне концепције децентрализованих система.

I

Уобичајено је да се односи органа ујих или „локалних” територијално-политичких јединица према органима „националне заједнице” тј. „државе” регулишу као односи локалних органа према органима државе с тим што се они први третирају као носиоци ујих, локалних интереса док се овим другим придаје карактер представника „општинских”, „заједничких” и „националних” интереса и потреба. Код тога се полази од одређених историјских одн. традиционалних локалних заједница (општина, регија и других случних ширих заједница локалног карактера) и особености њихових интереса у односу на интересе касније насталих ширих државних заједница. Тако је децентрализација требало да послужи у првом реду заштити тих локалних колективитета и њихових потреба пре-

ма централизаторским аспирацијама државе и њених интереса. На тој основи уређивани су и међусобни односи органа јавних колективитета а у зависности од степена централизације, односно децентрализације, који је у датом политичком систему остварен. У складу са тим врши се и уобичајено разликовање „државних послова” од њима противстављених „локалних послова”. Могућност потпуног издвајања вршилаца ових послова ретко се може остварити у пракси на свим нивоима територијалне поделе. Због тога су ретке земље у којима „државне послове” обављају искључиво „државни органи” — тј. органи централне власти и њихове локалне експозитуре (деконцентрација). Уместо тога много чешће се органима локалних заједница поверавају и „државни послови” с тим што се у вези са тим пословима предвиђају и посебна шира овлашћења (контроле) у корист централних (државних) органа. Могуће је и својеврсно обједињавање вршилаца како државних тако и локалних послова и успостављање органа који обављају истовремено и послове „пренетог делокруга” (тј. „државне послове”) и послове „сопственог делокруга” (тј. локалне или „самоуправне послове”). Према традиционалним схватањима децентрализације, централни тј. државни органи су носиоци овлашћења за обављање послова којима се задовољавају „општи” интереси и уколико такви послови буду поверени органима локалних заједница они су дужни да се понашају као органи државе и према њима у вези обављања таквих послова централни органи имају сва овлашћења (хијерархијска) која имају иначе према свим органима одговарајућег нивоа у саставу државног апарата. Што се тиче локалних послова, државни органи су задржавали за себе овлашћења вршења „надзора” (над законитошћу) како би се осигурало очување „националног јединства” шире заједнице и спречиле штетне последице појава локализма у раду локалних органа. Познато је да је ово двојство послова изазвало бројне проблеме у прокитичном остваривању децентрализације. Тако, јавили су се проблеми разграничавања државних и локалних послова пошто су државни органи испољавали склоност да ограниче обим локалне самоуправе. На другој страни, централни органи су често настојали да што већи број државних послова укључе у „пренети делокруг” и тако на локалне заједнице пребаце терет трошкова обављања таквих послова. Коначно, испољиле су се и тенденције проширивања овлашћења централних органа према локалним органима и у оним ситуацијама када су ови обављали послове сопственог делокруга: надзорна овлашћења државе према локалним заједницама тежила су да се изједначе са хијерархијским овлашћењима која су важила унутар државног апарата. Сви ови проблеми решавани су на разне начине у разним системима и сагласно томе разликују се и пр. француски систем „tutelle” од англосаксонске и немачке „самоуправе” итд.

Сва ова питања као и многа друга у југословенском политичком систему добила су нове димензије и особена решења која могу бити од значаја како за праксу функционисања политичких институција оних

земаља које у децентрализацији траже нове путеве за отклањање својих тешкоћа а тако и за теоријске анализе и оцену вредности извесних ситуација које нису могле да буду довољно проверене у пракси. У том циљу а ради олакшаног упоређивања појединих појава, ми ћемо претходно указати на неке опште карактеристике децентрализације у југословенском политичком систему држећи се углавном већ наведених елемената ове појаве у њеним класичним оквирима. То ће — по нашем схватању — омогућити разумевање садржине односа који се у Југославији успостављају између општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница — федерације и социјалистичке републике (социјалистичке аутономне покрајине) а о којима ће бити речи у нашим даљим излагањима.

У Југославији не противставља се „држава” локалним заједницама нити се врши разликовање „државних послова” и „локалних” или „самоуправних” послова. Према југословенским концепцијама југословенска држава се третира као сложена целина састављена од „друштвено-политичких заједница” различитог обима (тј. јавних колективитета који имају карактер „државе” односно њених делова) почев од општине као локалне територијалне заједнице у којој грађани одређеног подручја на самоуправним основама обезбеђују задовољавање својих основних заједничких интереса и потреба — па до федерације као „националне заједнице” коју сачињавају социјалистичке републике и аутономне покрајине као шире територијално-политичке заједнице у којима народи и народности Југославији такође на самоуправним основама остварују своје основне националне, економске, социјалне, културне и друге интересе и потребе ширег доношења и значаја. У свим тим заједницама образују се „органи власти и управљања другим друштвеним пословима” и њихове компетенције („права и дужности”) су прецизно утврђене уставним и законским прописима.¹⁾

Општине као основне „локалне заједнице” образују се као територијалне целине које располажу друштвено-економским могућностима да одговоре својој основној улози. Код њиховог образовања унутар појединих социјалистичких република и аутономних покрајина не узимају се у обзир било какви „историјски” или „традиционални” моменти него се води рачуна о географско-економским, друштвено-политичким и другим елементима који омогућавају да се „границе” општина одреде тако да се добију јединице способне за „самоуправно” обављање свих послова који им буду поверени. Свесно прекидање „континуитета” са ранијим уређењем омогућио је да се величина општина у Југославији одреди имајући у виду друштвено-економске моменте што је довело до тога

¹⁾ У овом приказу нису обухваћени облици заједница општина односно примери међуопштинских регионалне сарадње. Ове форме нису типичне за нашу земљу у целини — као што је познато — појављују се искључиво у СР Србији и СР Хрватској. Градске и регионалне заједнице општина као „средњи степен” децентрализације изостављени су из програма који је био утврђен за саветовање за које је овај реферат био припремљен. Специфичне форме остваривања децентрализације на подручју великих градова као што су Париз, Београд и др. као и ширих регија и области биле би предмет посебних реферата.

да је њихов број релативно ограничен. У том погледу Југославија се битно разликује нпр. од Француске а та околност је истовремено отклонила и бројне проблеме који се јављају као последица мноштва општина и њихових ограничених финансијских и других могућности да одговоре својим задацима.

Органи друштвено-политичких заједница — савезни, републички (покрајински) и општински сматрају се у првом реду као органи државе са одређеним и међусобно издиференцираним компетенцијама. Ти органи имају истовремено и карактер „органа друштвеног самоуправљања” — пошто су „федерација, социјалистичка република (покрајина) и општина не само „политичке заједнице” (колективитети који остварују функције политичке власти) него и „друштвене заједнице” — дакле групе грађана настанених на одређеној територији које преко својих органа обављају друштвене послове (без коришћења прерогатива власти). У друштвено-политичким заједницама образују се скупштине као највиши органи власти и вршиоци основних функција управљања друштвеним пословима, формирани на делегатском принципу и они образују своје колегилне извршне органе (извршна већа и извршне одборе), органе управе и друге органе друштвено-политичке заједнице. Према томе, свака друштвено-политичка заједница има сопствене органе управе чија се основна улога састоји у „извршавању политике” коју утврде скупштине и у извршавању закона и других прописа. У општини као основној друштвено-политичкој заједници не појављује се никакав „представник” централних управних органа, тј. орган који би у раду општине обезбеђивао интересе „федерације” или „социјалистичке републике” односно, покрајине” и преко кога би се успостављала било каква директна веза између локалних и централних управних органа. Сви „државни послови” обављају се преко општинских органа (посебно органа управе) и само у сасвим изузетним случајевима могу се у општинама образовати „локалне експозитуре” савезних или републичких органа управе са уско одређеним компетенцијама и изван могућности утицаја на рад локалних органа.

Послови општинских органа управе не противстављају се као „локални” некој посебној групи „државних послова” који би имали карактер „општинских” послова који осигуравају задовољавање тзв. „националних интереса”. Будући да се сви „послови” које обављају општински органи управе сматрају као „државни”, не врши се никакво диференцирање (бар у принципу) између тзв. послова пренетог и послова сопственог делокруга. Због тога отпада разлог успостављања неких посебних односа „надзора” између органа ширих друштвено-политичких заједница (тј. „централних органа” и општинских органа управе) полазећи од разликовања „државних послова” од послова из „самоуправног делокруга”. Уместо тога у југословенском политичком систему спроводи се садржински другачије диференцирање послова и на другим основама уређује се питање обима и садржине овлашћења која би органи шире

друштвено-политичке заједнице („федерације, републике, покрајине) могли имати према општинским органима управе кад они обављају послове одређеног карактера. У том погледу од значаја је, пре свега, да ли општински орган управе извршава савезни закон „за чије је извршење одговоран савезни орган управе“ или извршава савезни закон за чије је извршење „одговоран републички орган управе“. Ако је реч о републичком закону (или другом пропису) онда републички органи управе као „одговорни за извршење „таквих закона и других прописа, имају уставом и законима одређена овлашћења према општинским органима управе који „непосредно извршавају“ те законе и прописе. На другом месту, овлашћења органа управе ширих друштвено-политичких заједница зависе и од тога да ли општински органи управе обављају послове „од општег интереса“ за ширу друштвено политичку заједницу или је реч о пословима који су од значаја само за општину. Из садржине тих овлашћења (о чему ће доцније бити речи) произилази да се ту ради о друкчијим категоријама него што су оне које доминирају код класичних концепција о овлашћењима која припадају централним државним органима према локалним органима у вези вршења послова „пренетог“ и послова „сопственог“ делокруга.

Задаци и послови друштвено политичких заједница (њихова „права и дужности“) и њихових органа прецизирани су уставним и законским прописима. Основни носилац заједничких задатака и послова је општина и у њену корист, односно у корист њених органа, установљена је општа претпоставка надлежности. Одређени послови ширег интереса одређени су као „права и дужности „социјалистичке републике“ (покрајине) и они су прецизирани уставима социјалистичких република (покрајина). Коначно, послови најширег „националног“ интереса одређени су Уставом СФРЈ као права и дужности федерације и њених органа. Према томе, органи управе ширих друштвено-политичких заједница могу обављати само оне послове који су им изреченим законским (уставним) прописима стављени у надлежност. Сви остали послови спадају у компетенцију општинских органа (управе посебне). Према томе, општински органи управе обављају не само послове „од значаја за општину“ него исто тако и оне који су од значаја за шире друштвено-политичке заједнице — сем ако неки од таквих послова није изреченим прописима стављен у искључиву компетенцију органа односно шире друштвено-политичке заједнице.

Сагласно општој концепцији децентрализације у југословенском политичком систему није могао бити задржан принцип хијерархије и он се појављује само у неким изузетним случајевима (у организацији армије, код неких органа који имају своје „подручне“ органе у друштвено-политичким заједницама ужег карактера итд.). Уместо хијерархијског односа између органа управе различитих друштвено-политичких заједница — у првом реду — успостављају се односи законом утврђених „права и дужности“. У складу са тим органи управе ширих друш-

твено политичких заједница могу имати према органима управе ужих друштвено-политичких заједница само „права утврђена уставом, законом и статутом“. Исто тако и органима управе ужих друштвено-политичких заједница дата су одређена „права“ према органима управе ширих заједница. Ти односи конкретизују се у два основна комплекса и појављују се у првом реду као односи „сарадње“ у свим питањима од заједничког интереса а затим као односи „надзора“ у погледу извршавања закона и других прописа. Оригиналност југословенског система изражава се у томе што уставни и законски текстови садрже врло бројне и детаљне прописе о овим односима. Ти напори да се што прецизније регулишу врло бројна и врло сложена питања међусобних односа органа управе у систему врло широке децентрализације — заслужују да буду исцрпније приказани.

III

Органи управе су самостални у оквиру својих овлашћења и за свој рад одговарају скупштини и извршном органу друштвено-политичке заједнице чији су они органи. Они обављају своје послове на основу и у оквиру устава и закона. Начин остваривања њихове одговорности уређује се законом (чл. 150 Устава СФРЈ. Такву одредбу садрже и уставни социјалистичких република и аутономних покрајина). Међусобни односи органа управе појединих друштвено-политичких заједница заснивају се на правима и дужностима утврђеним уставом, статутом (општине) односно законом. Уставом и законима утврђују се права и дужности органа управе у погледу извршавања закона и других прописа као и контрола извршавања тих прописа. Уставом и законом утврђују се права и дужности органа управе ширих друштвено-политичких заједница — федерације, социјалистичке републике и аутономне покрајине према општинским органима управе у извршавању закона, других прописа и општих аката тих ширих заједница (чл. 150 Устава СФРЈ.)

Ова уставна начела конкретизована су у посебним законима који се односе на органе управе (Савезни закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе од 28 IV 1978. као и одговарајући републички и покрајински закони о државној управи). Тако у чл. 62 Савезног закона од 1978. стоји: „Међусобни односи органа управе заснивају се на правима и дужностима утврђеним уставом и законима односно статутом као и на сарадњи, међусобном обавештавању и договарању“. Републички (покрајински) органи управе имају уставном и законом утврђена права и дужности у погледу извршавања закона и других прописа и општих аката, у погледу контроле извршења тих прописа и аката као и према општинским органима управе у извршавању тих прописа. На сличан начин формулисане су и одговарајуће одредбе републичких и покрајинских закона који се односе на државну управу.

Из наведених одредаба — како је раније већ речено-произлази да су међусобни односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница — у првом реду републичких органа управе (а то важи и за покрајиске органе управе) — уставним одредбама као и прописима закона који имају начелан карактер (системски закони) уређени првенствено као односи сарадње (у најширем смислу речи) различитих вршилаца уставом, законима и другим прописима одређених задатака и послова којима се задовољавају интереси и потребе грађана које имају „општи“ значај. У вези са *извршавањем закона и других прописа и општих аката* успостављају се између општинских и републичких (покрајинских) органа управе посебни односи надзора чија је садржина прецизирана уставним и законским прописима: републички (покрајински) органи управе имају према општинским органима управе у извршавању закона и других прописа и општих аката само уставом и законима утврђена права и дужности. У уставним и законским текстовима учињен је даљи напор да се конкретизује садржина, тј. да се одреде овлашћења и обавезе органа управе у оквиру оба наведена круга њихових односа.

а) Међусобна сарадња општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница

Једну од значајних специфичности законског регулisaња децентрализације у Југославији претставља напор да се уставним и законским прописима прецизира садржина односа сарадње и да се он регулише не као облик „корисних” и „факултативних” контаката заинтересованих органа, него као „јавно-правни” однос прецизно одређене садржине. Без обзира на то да ли су напори, који су у овом правцу учињени, осигурали и најбоља очекивана решења у пракси, чињеница је да се тешко могу наћи примери у страним законодавствима који би се могли упоредити са овим југословенским покушајем. Да би „сарадња” као основни однос органа у децентрализованом систему могла да осигура потребно јединство функционисања управног апарата у целини, које иначе осигурава принцип хијерархије у централизованим системима, њена садржина је морала бити прецизирана а она сама у целини морала је бити уздигнута на степен „правне обавезе” заинтересованих субјеката. У том смислу чл. 64 Савезног закона од 1978. конкретизујући уставно начело из чл. 150 Устава СФРЈ — које смо напред споменули — предвиђа:

„Органи управе једне друштвено-политичке заједнице сарађују са органима управе друге друштвено-политичке заједнице у свим питањима од заједничког интереса.

Ако орган управе неосновано одбија сарадњу из ст. 1 овог члана, орган управе коме је сарадња одбијена обавестиће о томе извршни

орган који врши законом одређена права према органу управе коме је ускраћена сарадња”.

Прописе сличне садржине имају и закони о органима управе република и покрајина (нпр. чл. 98 Закона о органима управе СР Србије). У односу на извесне групе управних послова чије је обављање нарочито значајно за осигуравање јединственог функционисања управног апарата као целине, обавеза и модалитети овакве сарадње су нарочито подвучени и посебно нормирани. Тако нпр. у чл. 65 ст. 2 Савезног закона од 1978. године истакнуто је да органи управе „у вршењу инспекцијског надзора остварују сарадњу, обавештавање и договарање и са органима управе надлежним за послове инспекцијског надзора других друштвено-политичких заједница, као и друга права и -дужности утврђене законом.”

Републички (покрајински) закони о државној управи (који имају карактер тзв. „системских закона”) посебно разрађују облике сарадње републичких (покрајинских) и општинских органа управе. Према чл. 105 Закона о државној управи СР Србије из 1980. године републички органи управе „остварују сарадњу и договарање са општинским органима управе у питањима од заједничког интереса, размењују искуства, усклађују своје акције и програме рада и развијају друге облике непосредне сарадње”. У остваривању такве сарадње они су дужни да размотре иницијативе и предлоге за сарадњу који потекну од општинских органа управе и обавезни су да се изјасне о тим иницијативама и предлозима. Као нарочито значајан облик сарадње предвиђа се и пружање „стручне помоћи” општинским органима управе од стране републичких (покрајинских) органа управе. Тако према чл. 106 цит. закона од 1980. године (за СР Србију) републички органи управе „дужни су” да обезбеђују непосредну стручну помоћ општинским органима управе у извршавању њихових задатака и да им у том циљу дају „стручна мишљења и објашњења” за примену закона и других прописа и општих аката. Посебно они су дужни да ...

„— дају мишљење на нацрт општих аката које припремају општински органи управе кад то ови органи од њих затраже и да им укажују стручну помоћ у изради нацрта тих аката;

— организују стручна саветовања и размену искуства о питањима од значаја за јединствено спровођење утврђене политике и извршавања закона и других прописа и општих аката;

— непосредно подстичу и организују заједничке акције и врше друге активности од значаја за јединствено спровођење утврђене политике и

— доприносе унапређивању организације и функционисања општинских органа управе.”

Општински органи управе — предвиђају даље чл. 107 истог закона — „дужни су да републичким органима управе уредно и благовремено достављају извештаје о питањима која су од интереса за обезбеђива-

ње јединственог спровођења утврђене политике и извршавања закона, друштвених планова и других општих аката из оквира права и дужности републике". На сличан начин конкретизују се бројни облици „међусобне сарадње” општинских и републичких органа управе и у законима других република при чему се запажају напори да се они још прецизније и детаљније утврде и регулишу. У том погледу навешћемо као илустративан пример одредбу чл. 184 Закона о државној управи у СР Црној Гори из 1979. године која гласи:

„Републички органи управе дужни су пружити стручну помоћ општинским органима управе у извршавању њихових задатака.

Стручна помоћ састоји се нарочито: у давању стручних мишљења и објашњења за примену прописа, мишљења и примедби на нацрте општих аката, који се доносе ради спровођења закона и других прописа; у давању мишљења о организационим и другим питањима од интереса за правилне функције и унапређивање рада општинских органа управе; у стручној обради питања у вези спровођења закона и других прописа и утврђене политике, метода рада и других питања од значаја за ефикасно и рационално вршење послова; у обавези уступања материјала на коришћење као и у другим облицима помоћи и сарадње.

Општински органи управе имају право да траже стручну помоћ од републичких органа управе.”

Ови прописи утврђују најзначајније облике „међусобне сарадње” који се разрађују кроз поједине недовољно издиференциране форме „стручне помоћи”, „размењивања искуства” и сл. Очеvidно је да ти облици нису исцрпљени и да се имају у виду и „други облици помоћи и сарадње”. Међу тим „другим облицима” дошли би у обзир у првом реду они које законски прописи спомињу регулишући „међусобну сарадњу” органа управе истих друштвено-политичких заједница а који су иначе посебно предвиђени и нормирани у наведеним системским законима о државној управи. Ти прописи нарочито исцрпно регулишу питања међусобног информисања органа управе које је — као што је познато — један од преуслова сваке организоване сарадње у „свим питањима од заједничког интереса. Тако, по чл. 63 Савезног закона од 1978. године-органи управе...

„...једни другим достављају податке и обавештења потребна за вршење послова из њиховог делокруга којима располажу и до којих долазе у вршењу својих послова;

размењују информације и искуства;
образују заједничке стручне комисије и друга радна тела
организују саветовања и друге стручне скупове и
остварују друге облике међусобне сарадње...”

По себи се разуме да се овакви облици међусобне сарадње могу јавити и у односима општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница, посебно републичких и покрајинских органа управе — па се том додатном „енумерацијом” употпуњава општа

слика о томе какви су напори били уложени да се ова материја што потпуније законски разради и прецизира. Но, са гледишта једне ригорозне правне технике ове одредбе показују бројне недостатке, неодредености, понављања и несигурности. Чињеница је да ће се у пракси појавити ситуације у којима ће бити спорно да ли су и у којој мери поштовани законски прописи о свим предвиђеним облицима „сарадње, међусобног обавештавања и договарања” и којим ће се путевима и средствима обезбеђивати њихово ефикасно остваривање у оним оквирима који обезбеђују „самоуправност” општинских органа управе а да се кроз ту сарадњу не испоје тенденције неоправданог уплитања републичких органа управе у рад оних првих. Но, без обзира на то, оно што је до сада учињено показује колика је пажња посвећена у југословенском систему питањима која се у другим системима обично сматрају као „јасна сама по себи” и која не захтевају неко посебно детаљно и прецизно регулисање законским прописима.

б) Надзор органа управе ширих друштвено-политичких заједница над радом општинских органа управе.

Југословенски уставни прописи и текстови „системских закона” о државној управи (савезни закон, републички и покрајински закони о државној управи) регулишу на посебан начин односе надзора који се успостављају између органа управе различитих друштвено-политичких заједница у вези са обављањем оних задатака и послова који се појављују као „извршавање закона и других прописа и општих аката”. У начелу „извршавање закона и других прописа” спада у компетенцију општинских органа управе. Тако према чл. 281 Устава СР Србије „општински органи непосредно извршавају и обезбеђују извршавање закона и других савезних и републичких, односно покрајинских прописа, ако њихово извршавање односно обезбеђење извршавања, није стављено у надлежност органа других друштвено-политичких заједница”, а по чл. 309 ст. 1 истог Устава. „Општински органи дужни су да обезбеђују извршавање закона и других аката и мера републичких органа у пословима из њихове надлежности и да сарађују са њима”...

Извршавање савезних и републичких (покрајинских) закона и других прописа и општих аката представља активност за коју морају бити заинтересовани и органи ширих друштвено-политичких заједница. Због тога се установљавају у њихову корист и посебна надзорна овлашћења према свим органима и организацијама који те прописе „извршавају”. У том смислу чл. 311 ст. 1 Устава СРС (такве одредбе садрже и уставни осталих социјалистичких република и покрајина) предвиђа да републички органи управе имају према општинским органима управе, у погледу контроле извршавања савезних и републичких закона и других аката, „права и дужности утврђене овим уставом и законом”. Дос-

ледно томе у југословенском систему у вези „извршавања закона и других прописа” успоставља се однос „надзора” између републичких (покрајинских) и општинских органа управе без обзира да ли је реч о извршавању савезних или републичких одн. покрајинских прописа. Ово је последица општег принципа који је прихваћен у југословенском политичком систему и према коме „савезне прописе и друге прописе и опште акте извршавају органи у републикама односно покрајинама (тј. републички или општински) — и они су одговорни за њихово извршавање, ако Савезним уставом није утврђено да те законе и прописе непосредно извршавају и за њихово извршење одговарају савезни органи” (чл 273 Устава СФРЈ). Односи између савезних органа и органа у републикама (покрајинама) у погледу извршавања савезних закона и других прописа, заснивају се — начелно — на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању. Доследно томе извршавања савезних закона и других прописа од стране општинских органа управе (непосредно извршавање) не даје поводе за успостављање надзорног односа између савезних органа и општинских органа управе непосредно — него се такав надзор остварује као надзор републичких органа управе који сnose одговорност и за извршавање савезних закона (и других прописа). Ако органи у републикама и покрајинама не извршавају савезне законе и друге прописе за чије су извршење одговорни, Савезно извршно веће упозориће на то извршно веће република (одн. покрајине) и затражиће да предузме одговарајуће мере ради извршавања савезних закона и других прописа. Изузетно кад органи управе у републикама непосредно извршавају савезне законе и друге прописе за чије су извршење одговорни савезни органи управе (а то је једна особена подврста савезних прописа) — савезни органи управе могу бити овлашћени савезним законом:

- да дају обавезно инструкције за извршавање послова за које су овлашћени савезним прописом — надлежним републичким и покрајинским органима управе;

- да врше инспекцијске послове са овлашћењима утврђеним савезним законом, и

- да, у случајевима кад орган управе у републици (покрајини) не изврши одређени управни посао — а неизвршење тог управног посла може изазвати теже штетне последице, изврши тај посао и о томе обавесте Савезно извршно веће, које ће о томе известити извршно веће републике (покрајине) ради договорног отклањања узрока због којих је било потребно да савезни органи управе изврше управни посао.

Изван ових изузетака редован надзорни однос у вези извршавања закона и других прописа и општих аката ширих друштвено-политичких заједница појављује се — како је већ речено — као однос републичких (покрајинских) органа управе према општинским органима управе чија је садржина одређена уставним и законским прописима. Републички органи управе (одн. покрајински) врше надзор и предузимају мере „за

обезбеђивање извршавања закона и других прописа и општих аката за чије су извршење надлежни општински органи управе"... чл. 108 Закона о државној управи СР Србије из 1980. године). У том циљу ови органи су овлашћени да од општинских органа управе траже „извештаје, податке и обавештења" о стању у одговарајућим областима управе и о начину спровођења утврђене политике у извршавању закона и других прописа и општих аката, односно да непосредно остварују увид у рад ових органа. Према чл. 185 Закона о државној управи у СР Црној Гори републички органи управе у вршењу надзора над радом општинских органа управе

— могу указивати надлежним органима управе на њихове прописе и друге опште акте који нису у сагласности са законом и другим прописима донетим на основу закона;

— могу обуставити од извршења акте општинских органа управе донесених изван управног поступка (тај акт којим се не решава о правима и дужностима одређених лица који се према југословенској терминологији називају „управни акти") и предложити надлежном органу да такав акт поништи односно укине;

— могу давати „обавезне инструкције" за рад и пословање општинских органа управе кад су на то законом овлашћени као и потребна упутства и објашњења.

Према чл. 188 истог Закона кад општински орган управе непосредно извршава законе и друге прописе и опште акте, републички орган управе има право да „контролише извршење тих прописа и аката и да надлежним органима даје „обавезне инструкције за извршавање закона, прописа и општих аката. На нешто друкчији начин формулисане су одговарајуће одредбе Закона о државној управи СР Србије. Према чл. 110 тог Закона републички органи управе „у пословима од општег интереса за републику" имају право и дужност

— да надлежним општинским органима управе дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом и за примењивање закона и других републичких прописа;

— да непосредно или преко другог органа врше инспекцијски или други управни посао из надлежности органа општине ако их ти органи не врше и ако би неизвршење тог посла могло изазвати теже штетне последице;

— да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа.

У чл. 111 цитираног Закона СР Србије предвиђена су и посебна овлашћења републичких органа управе према општинским органима управе у тзв. ванредним околностима. Према том пропису „у случају ванредних околности кад том одлуком извршног већа буде одређено, републички органи управе могу за време док те околности трају

— да непосредно организују и руководе одређеним акцијама;

— укључујући и те акције своје раднике и раднике општинских органа управе и

— да одређују или непосредно предузимају друге мере које захтевају околности на угроженом подручју.

Кад републички орган управе у вршењу права надзора утврди да општински орган управе не извршава законе и друге савезне и републичке прописе за чије је извршење надлежан о томе ће: а) упозорити тај орган и одредити рок у коме се утврђено стање има отклонити и б) истовремено ће обавестити о томе извршни орган скупштине општине ако оцени да је таква мера неопходна. (чл. 109 Закона СР Србије од 1980. г.) Према чл. 187 Закона о државној управи у СР Црној Гори у оваквим ситуацијама поред наведених мера републички орган управе може „предложити надлежним органима предузимање одговарајућих мера” и „поставити захтев за покретање питања политичке одговорности функционера” и других радника тог органа (до чега долази по правилу ако општински орган управе не поступи према упозорењу републичког органа управе).

Надзорни однос који се успоставља између републичких и општинских органа управе подразумева и одређене обавезе републичких органа према општинским органима управе. Тако, према чл. 112 Закона СРС од 1980. г. „у односима према општинским органима управе републички органи управе дужни су да координирају своје акције и развијају заједничке активности на стручној помоћи и сарадњи”. Према чл. 189 Закона СР Црне Горе републички органи управе дужни су да нацрте закона и прописа и стручне материјале, којима се уређују односно обрађују важнија начелна питања — достављају претходно на мишљење општинским органима управе. Републички органи управе дужни су да узму у разматрање мишљења која су им дали као и предлоге које су поднели општински органи управе. У припремању прописа које доноси скупштина и извршно веће, републички органи управе дужни су да изнесу мишљења и предлоге општинских органа управе.

IV

Из наведеног суморног приказа основне садржине позитивно-правних текстова којима су у југословенском систему децентрализације регулисани међусобни односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница, а посебно оних који одређују обим и садржину надзорних овлашћења ових других према оним првим — могуће је извести одређене опште закључке о карактеру и вредности овог система.

Бројност и релативна разрађеност прописа који регулишу питања међусобне сарадње у вршењу „свих послова од заједничког интереса изражава тенденцију што потпуније елиминације хијерахијских од-

носа у међусобним контактима органа управе друштвено-политичких заједница различитог степена и њиховог замењивања односа колаборације у обављању послова за које морају бити заинтересовани сви ови органи. При томе, прописи утврђују поједине облике сарадње како у интересу органа ширих друштвено-политичких заједница тако и у интересу успешнијег рада органа ужих друштвено-политичких заједница. Посебно привлачи пажњу одредба према којој општински органи управе имају „право на сарадњу“ (одн. на тзв. „стручну помоћ“ у свом раду) и према којој се одређују средства да се таква сарања издејствује и онда кад за њу нема одговарајуће спремности код органа управе ширих друштвено-политичких заједница.

Надзорни однос у децентрализованим системима обухвата укупност контролних овлашћења која су уставним и законским прописима дата органима ширих-друштвено-политичких заједница према „службеницима“ који раде у апарату локалних заједница (тј. у органима општина) као и према актима које органи ужих друштвено-политичких заједница доносе. Ова овлашћења из надзорног односа разликују се од овлашћења које чине садржину тзв. хијерархијске контроле. Надзорна овлашћења се остварују према органима (и службеницима) и актима друге јавно-правне личности (друштвено-политичке заједнице), тј. над „туђим“ органима и актима. Она постоје само ако су установљена изречним уставним и законским прописима. Начелно не обухватају и овлашћење издавања „службених налога конкретног карактера. Она се остварују у првом реду у интересу „националне заједнице (тј. „државе“) а затим и у интересу самих локалних заједница. Коначно, међу надзорним овлашћењима значајно место заузима и могућност органа, који је подвргнут надзору, да користи одговарајућа правна средства противу „прекорачења власти“ од стране органа који врше надзор. Из напред изложених прописа којима је регулисан надзор органа управе ширих друштвено-политичких заједница према органима управе општина може се закључити да се и код југословенског система децентрализације појављују иста карактеристична овлашћења. Држећи се традиционалног разликовања указаћемо најпре на овлашћења над лицима а затим ћемо се задржати на овлашћењима према актима.

а) Овлашћења надзора над лицима

У централизованим системима успостављају се хијерархијски односи који се изражавају у првом реду кроз деловање тзв. „административне“ или „хијерархијске“ контроле према лицима, — људима који раде у управном апарату. Ова контрола подразумева одређена овлашћења хијерархијски претпостављених лица према субординираним службеницима као што су нпр. овлашћење именовања, распоређивање на рад, додељивање послова, давање упутстава, издавање конкретних службе-

них налога, вршење дисциплинске власти, изрицање санкција и сл. У југословенском систему надзор не обухвата елементе контроле над лицима. Органи ширих друштвено-политичких заједница немају персоналних овлашћења према функционерима и службеницима (радницима) у општинским органима управе. Они их не могу именовати нити разрешавати од дужности, не могу им издавати службене налоге нити општа упутства за рад (сем у случајевима када је то законом одређено, односно сем „необавезних инструкција“ које се јављају у оквиру пружања тзв. „стручне помоћи“), не распоређују их на радне дужности и не врше дисциплинска овлашћења према њима. По изузетку органи ширих друштвено-политичких заједница могу покренути питање политичке и друге одговорности функционера и службеника општинских органа управе али само доношење одлуке о томе је у надлежности одговарајућих органа локалне заједнице. Органи управе ширих заједница не могу покретати ни питање опозива делегата који сачињавају скупштине локалних заједница као ни питање смењивања чланова извршних органа тих скупштина. На тај начин решавање по свим питањима персоналног карактера локалних органа спадају у искључиву надлежност општинских скупштина и њихових извршних органа.

б) Надзорна овлашћења над актима општинских органа

У централизованим системима хијерахијски претпостављени субјект (орган, функционер, службеник) може одобравати, обустављати, мењати, укидати и поништавати акте субординираног субјекта (органа, службеника). Контролна овлашћења обухватају како оцењивање законитости аката субординираних субјеката тако и оцену њихове целисходности. Она постоје и у отсуству изречених прописа и контрола се врши било по иницијативи контролног органа било на захтев појединца који је уложио тзв. „хијерархијски жалбу“. У југословенском систему ова надзорна овлашћења манифестују се у различитим видовима у зависности од тога да ли је реч о општим актима општинских органа (посебно општинских органа управе) или су у питању њихови појединачни правни акти.

1^о) Надзор над општим актима.

У југословенском систему општине располажу значајним регулативним овлашћењима. Према чл. 279 Устава СРС ради извршења својих права и дужности општине „самостално доносе прописе“. Ако су законом утврђена само начела за уређивање односа у одређеној области, општине самостално уређују односе у тој области у складу са тим законом. У области у којој је донет закон општине могу уређивати питања и односе који нису уређени законом. У областима које се уређују

законом а закон није донет, општина може донети пропис ради уређивања односа ако је то од интереса за остваривање њених права. Што се тиче прописа за извршавање закона — општине их могу доносити само ако су на то законом овлашћене. Опште акте доносе скупштине општина и њихови извршни органи а само изузетно прописе за извршење закона у предвиђеним оквирима могу доносити и општински органи управе.

Надзорна овлашћења републичких (покрајинских) органа управе у вези доношења општих аката општинских органа веома су ограничена. Како је већ раније речено, ови органи могу само „указивати“ надлежним органима управе на њихове прописе и друге опште акте који нису у сагласности са законом и другим прописима донетим на основу закона. Ако је реч о општем акту општинског органа управе њега може на основу оваквог упозорења укинати извршни орган општинске скупштине. Републички органи управе имају „право и дужност“ да указују извршном већу републике на незаконите акте скупштине општине као и на „акте супротне утврђеној политици“ (тј. „нецелисходне акте“). Функционер који руководи републичким органом управе може пред уставним судом покренути поступак за оцену уставности и законитости општих аката скупштине општине, њеног извршног органа или општинског органа управе када се тим актима уређују питања која спадају у делокруг односног органа.

2^о Надзор над појединачним актима.

Општински органи управе доносе највећи број појединачних правних аката у оквиру своје активности непосредног извршавања закона. Већ је речено да уставни текстови предвиђају да републички (покрајински) органи управе имају право „контроле извршавања закона и других прописа и општих аката“ као и то да надлежним општинским органима управе могу издавати „обавезне инструкције“ за извршавање закона и других прописа и општих аката.

Међу појединачним правним актима које „у непосредном извршавању закона“ доносе општински органи управе, нарочит значај имају акти којима се „решава о правима и дужностима и правним интересима“ појединих грађана у конкретним „управним ситуацијама“. Овакви појединачни правни акти у југословенској правној терминологији називају се „управним актима“. Ту је, дакле, реч о ауторитативним правним актима којима се стварају, мењају и укидају индивидуалне правне ситуације од стране овлашћених органа управе. Доношење таквих аката је принципијелно у компетенцији општинских органа управе и само изузетно и у посебно законима регулисаним матерјама такве акте могу доносити републички (покрајински) односно савезни органи управе. Овакви акти понекад се називају „акти донети у управном поступ-

ку” при чему се има у виду чињеница да се конкретни управни акти у југословенском правном систему доносе према строго формализованој законом прописаној административној процедури. Прописи о административном поступку код доношења појединачних управних аката треба да осигурају „процесни положај” заинтересованих грађана, да им гарантују право на „законит поступак” у ситуацијама кад су органи управе овлашћени да ауторитативно одлучују о њиховим правима и дужностима. Због тога је код доношења оваквих аката посвећена посебна пажња обезбеђивању принципа легалитета у раду органа који такве акте доноси. У том смислу чл. 212 и 213 Устава СФРЈ предвиђају да

„...сви појединачни акти имају и мере органа управе и других друштвених органа који врше извршне и управне послове ... морају се заснивати на закону и другом законито донесеном пропису...”
и да ти органи

„...могу у појединачним стварима решавати о правима и обавезама, или на основу закона примењивати мере принуде или ограничавања, само у законом прописаном поступку у коме је сваком дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу или употреби друга законом предвиђена средства”.

У циљу осигурања поштовања принципа легалитета код доношења управних аката уставом је прокламован принцип двостепености рада у доношењу оваквих аката и чл. 215 Устава СФРЈ предвиђа да се против решења и других појединачних аката управних и других државних органа — донесених у првом степену — може изјавити „жалба надлежном органу”. Само изузетно у одређеним случајевима само законом се може искључити жалба али „само ако је на други начин обезбеђена заштита права и законитости”. Иначе, о законитости „јоначних” појединачних аката којима државни органи решавају о правима и обавезама грађана одлучује суд у управном спору, ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита (чл. 216 Устава СФРЈ).

У остваривању ових уставних начела долази до примене и механизма надзорних овлашћења републичких (покрајинских) органа управе према општинским органима управе. Полазећи од тога да су општински органи управе начелно они органи који у свим редовним ситуацијама доносе управне акте (тј. решавају о правима и дужностима појединих грађана) — да би се остварио принцип двостепености у доношењу таквих аката — појављују се у првом реду републички (покрајински) органи управе као могући другостепени органи. Управни акт претставља акт непосредног извршења закона или другог прописа донесеног на основу закона. Жалбом се упозорава начелно на „повреде закона” при доношењу одређеног управног акта па је орган, коме је поверено вршење „надзора” над извршавањем закона, у првом реду дужан да такву повреду отклони. Због тога се другостепеном органу — а то је, како видимо, по правилу републички орган управе — законом признаје овлашћења да мења и поништава управне акте општинских органа управе — које су они донели као „првостепени органи”. Но, овлашћења другостепеног органа кад решава по жалбама противу првостепених управних аката нису обичне манифестације надзорног односа. Према југословенским схватањима другостепени орган кад решава по жалби цени не само законитост оспореног управног акта него је овлашћен да улази и у оцењивање његове целисходности. Доследно томе другостепени орган би могао на основу уложене жалбе оцењивати и само вршење „дискреционе оцене” првостепеног органа ако је првостепени акт донео на основу ње. Из овога произилази да су овлашћења републичких органа управе кад иступају као другостепени

органи, далеко шира од овлашћења која им припадају кад одлучују у својству „надзорних органа“ и кад је њихова активност ограничена на контролу правних елемената донетог управног акта. Све то значи да се у вези доношења и управних аката успостављају у одређеним условима односи контроле са ширим овлашћењима од оних које обухвата редован надзорни однос. Ово проширивање је предвиђено посебним законским прописима мада по својој садржини потсећа на одговарајућа овлашћења хијерархијске контроле. Но, овде не треба изгубити из вида да другостепени орган може оцењивати целисходност оспореног управног акта само зато што иступа као „орган који решава у другом степену“ тј. као орган који је на основу жалбе заинтересованог грађанина доведен у ситуацију да може користити таква овлашћења. Напротив, ако тај исти орган делује по службеној дужности — а он је позван да контролише законитост у непосредној примени, код непосредног извршавања закона, и „ex officio“ онда он може деловати само као надзорни орган“ и његова се овлашћења ограничавају на оцењивање свих, односно само одређених незаконитости до којих је евентуално дошло приликом доношења управних аката од стране органа под надзором. Прописи о овлашћењима „надзорног органа“ у контроли законитости управних аката садржани су у посебним законским прописима о управној процедури општој или специјализованој) или у законима који регулишу одређене управне материје.

Надзорна овлашћења републичких (покрајинских) органа управе према општинским органима управе у вези доношења управних аката имају изузетно велики значај за грађане будући да о њиховим правима и дужностима најчешће одлучују ти органи. Ауторитативно иступање органа управе је још увек веома значајан део рада органа управе уопште, а општинских органа управе посебно. Због тога није необично што је питањем надзора у вези доношења управних аката у југословенском систему поклоњена толика пажња.

V

Код давања опште оцене датог система децентрализације појављују се увек два основна проблема. С једне стране поставља се питање у којој мери он осигурава „самоуправност“ децентрализованих јединица и могућност да своје послове обављају у складу са локалним потребама и могућностима. На другом месту јавља се проблем очувања јединства целине, осигурања преваге ширих општих интереса над ужим локалним интересима и потребама. Нека од тих питања могу се решити прописима који регулишу међусобне односе органа ширих и ужих територијалних заједница јавног карактера. Код оцене вредности правних решења, бар уколико је реч о југословенском систему, није могуће изводити закључке само на основу правних елемената који произилазе из уставних и законских текстова који су на снази у овом моменту. Чињеница је да су југословенска решења израсла из специфичних друштвено-економских и друштвено политичких прилика које постоје у земљи. Без такве друштвене основе југословенски механизам међусобних односа органа друштвено-политичких заједница различитог степена, а посебно њихових органа управе — не би могао функционисати нити би се таквим механизмом могли остварити они циљеви децентрализације који се у Југославији постижу. Због тога југословенска решења и искуства на овом подручју не могу бити коришћени као узор за друге земље, посебно оне чији се политички системи развијају на принципима парламентарне демократије. Ипак, та искуства могу да буду инспирација и могу потстицати на корисна размишљања у проналажењу све потпунијих и све демократскијих облика децентрализације уопште.