

др Војислав Симовић,
редовни професор Правног факултета у Београду

САВЕЗНА УПРАВА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ СФРЈ(*)

I. УВОД

Развој уставног и политичког система СФРЈ утицао је и на карактер и положај управе и органа управе у том систему. Задатак овог рада је да покаже, односно изврши анализу тих органа на нивоу Федерације. Према томе, иначе веома актуелна, питања еволуције управе и њених органа, као и различити елементи утицаја на ову еволуцију, овде неће бити расправљани.

1. Савремена управа и њени органи воде порекло из народно-ослободилачког рата и револуције. То је, у склопу свих осталих чинилаца, у великој мери утицало на њен уставни положај у једној, иначе федеративној држави. Не узимајући посебно у обзир режим Устава од 1946, када су концепција и положај управе били проузроковани специфичним условима Југославије непосредно после II светског рата, њеним развојем и настављањем нових облика револуције, уставна позиција управе се мења и даље изграђује с новим тенденцијама. То нарочито у складу с дубљим трансформацијама друштвеног уређења и политичког система, у фази успостављања самоуправљања (1950) и уставном реформом (1953). За ову прилику је довољно истаћи да се, у целини посматрано, почиње мењати однос друштва и (вандржавних, тј. друштвених структура) и државе и њених органа.

(а) Сагласно томе се и реалније успоставља „модел“ скупштинског система (као облик остваривања принципа демократског облика јединства власти) и у складу с тим нови елементи „извршне“ и „управне“ власти, као и њихови међусобни односи.

(б) Нешто касније, Уставом од 1963, у складу с општим друштвеним токовима који су били на линији што вишег афирмисања самоуправљања, а и даљим развојем принципа скупштинског система, настојало се да се однос између извршне и управне функције што ближе уреди. Мада је још била владајућа концепција према којој је управа део извршне власти, ипак се она постепено мења чињеницом наглашавања одговарајуће самосталности управе (у оквиру устава и закона), а такође и ближим везивањем извршних органа и органа управе.

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу влада и управа у Француској и Југославији, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

Нови моменти све више долазе до израза у процесу примене овог устава. Ове промене би требало свакако шире разматрати, јер се тичу скоро свих аспеката југословенског уставног и политичког система. Једном великом серијом амандмана мењао се уставни систем и те промене су се изразиле Уставом СФРЈ од 1974. Треба рећи да се под режимом овог устава афирмише савремени систем и положај управе у нашој земљи, а посебно *Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе*⁽¹⁾, као и другим законским и правним прописима.

2. Југославија је федерална држава са веома широком надлежношћу и прилично елементарна уставне самосталности федералних јединица (република), али и аутономних покрајина, које се у много чему (мада то у Уставу није довољно прецизно регулисано) приближавају, по свом положају, републикама, као федералним јединицама. Према томе, републике су (а и покрајине) доста утицајне на рад савезне државе. Уставом је такође утврђена њихова одговорност и учешће у вршењу надлежности федерације.

Устав СФРЈ је у великој мери и „заједнички устав“. Он је, природно највиши општи правни акт. Процес афирмисања и облици заштите тог Устава и уопште уставности предвиђају, захтевају и пружају основе за такво место устава. Да не улазимо у ове, такође веома интересантне проблеме, треба нагласити да је све то прописано, поред осталог, у одредбама Устава о правима и дужностима федерације. Тако је Устав одредио неке области којима се обезбеђује јединство самоуправног друштвено-економског уређења, у другим, пак, основе јединства система (нпр. политичког система) и др.⁽²⁾

У оквиру овог политичког система, чије јединствене основе регулише Устав је и „скупштински систем“, али не само као принцип, већ и као механизам.

3. *Устав СФРЈ* је, поред осталог, утврдио и положај скупштина, њихових извршних колегијалних органа, као и органа управе свих друштвено-политичких заједница (значи, општине, покрајине, републике и Федерације), чиме је одредио јединствене основе политичког система и система власти. Ово је од значаја за нашу тему, пошто се на таквим основама изграђују и извршни органи и органи управе Федерације: Савезно извршно веће (влада) и савезни органи управе (као министарства, додуше, не сви, као што ћемо видети).

Устав СФРЈ већ је унео неке новине, нарочито када је у питању однос појединих елемената механизма скупштинског система; те новине су постале још веће доношењем поменутог „системског закона“. Поменуто је да је већ овим законом начелно утврђена „функција државне управе и одређене су јединствене основе система државне управе које се односе на положај, улогу и основна права и дужности и одговорности колегијалних извршних органа скупштина друштвено-политичких заједница и органа управе тих заједница и основе организације органа управе

(1) *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 9/1974. (Устав...); *Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 23/1978. (Закон о основама система...); *Закон о организацији и делокругу савезних органа управе и савезних организација*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 22/1978. (Закон о организацији...).

(2) Вид. *Устав*..., чл. 244, 281, 273—275.

и друга питања“. Даље, истим законским актом одређује се положај и надлежност „Савезног извршног већа и савезних органа управе у вршењу функције државне управе, као и права, дужности и одговорности радника у радним заједницама тих органа“.

Не улазећи посебно у положај Савезног извршног већа у својству „владе“, овде ваља поново констатовати:

(а) Уставом утврђене основе јединственог система власти и политичког система уопште, представља принцип који важи за све друштвено-политичке заједнице.

(б) У овом раду проблеми се расправљају на „федералном нивоу“ у смислу условно узетих „централних органа“.

(в) Према томе, овде се јасно види концепција о „јединственим основама система државне управе“, која се односи и на Савезно извршно веће (владу) и на савезне органе управе („савезна министарства“ и друге савезне органе који се таквом облику приближују).

(г) Тиме се, у већем степену него до сада, проширује и прецизира „функција“ јединственог система државне управе и у оквиру тог „система“ третира и „извршна“ и „управна функција“. Сматрамо да је сада и извршна функција део „функције“ јединственог система државне управе, а не обрнуто.

II. ФУНКЦИЈА ОРГАНА УПРАВЕ

У складу с раније наведеном концепцијом, Устав и Закон о основама система⁽³⁾ одређују садржину те функције. То је истоветно формулисано у оба акта. Ту спадају: 1) спровођење утврђене политике и извршавање закона и других аката скупштина, уз спровођење смерница скупштина, њених начелних ставова, као и смерница извршних органа; 2) одговорност органа управе за стање у областима за које су образовани; 3) праћење стања у областима за које су образовани, као и покретање иницијативе за решавање питања у тим областима; 4) решавање у управним стварима; 5) управни надзор и вршење других управних послова; 6) припремање прописа и других општих аката; 7) вршење послова који су утврђени Уставом, законом, статутом (општине), као и других стручних послова за скупштину и њен извршни орган итд.

Закон о основама система... је нешто ближе одредио елементе садржине функције органа управе. Међутим, шире разматрање ових питања не спада непосредно у предмет овог рада. Тим пре што се овде ради о „заједничким одредбама“, које се односе на органе управе свих друштвено-политичких заједница.

III. САВЕЗНИ ОРГАНИ УПРАВЕ

(типологија и општи делокруг)

Критеријуми за образовање савезних органа управе су законом одређени. На исти начин одређен је и њихов општи делокруг као и

(3) Вид. Устав..., чл. 149. Закон о основама система..., чл. 26.

остали „елементи“ који омогућавају да се евентуално одреди у којој мери се и који органи могу третирати евентуално као „традиционална министарства“.

1. Постоје следећи савезни органи управе. То су: савезни секретаријати, савезни комитети, савезне управе и савезни инспекторати. Секретаријати и комитети су „основни органи“ и они су самостални. С друге стране, управе и инспекторати могу такође бити образовани као самостални органи, али и као органи у саставу савезних секретаријата и савезних комитета, што је, ипак, чешћи случај.

(а) *Савезни секретаријати* се обично узимају као релативно најважнији савезни органи управе. Критеријум за њихово образовање предвиђа да ови органи врше управне послове из надлежности (права и дужности) Федерације и то оних у којима савезни органи у *целини* или *претежно* (критеријуми које није лако до краја одредити) непосредно извршавају или обезбеђују извршавање савезних закона и других прописа, односно општих аката, и одговарају за њихово извршавање⁽⁴⁾.

(б) *Савезни комитети* су колегијални органи. Они се образују за „вршење управних, стручних и других послова“ и то у оним областима у којима 1) треба обезбедити сарадњу и договарање, као и усклађивање рада са одговарајућим савезним, републичким и покрајинским органима управе и самоуправним и другим организацијама и заједницама у питањима од заједничког интереса и значаја за остваривање јединства у спровођењу утврђене политике. 2) То се ради о областима у којима савезни органи управе нису овлашћени за непосредно извршавање савезних закона и других аката⁽⁵⁾.

Послове из делокруга комитета врше: сам савезни комитет и председник комитета. Ради се, дакле о колегијалном органу управе. Проблеми из његовог делокруга разматрају се на седници комитета. Комитет чине његови чланови на челу с председником. Чији ће све представници ући у комитет (савезних органа управе и савезних организација, других организација и евентуално република и покрајина) одређује Скупштина на предлог Савезног извршног већа.

(в) *Савезне управе* су органи који се образују за послове непосредног извршавања савезних закона и других аката из надлежности федерације, а у таквој области која захтева посебно организовану службу и одговарајућу самосталност у раду⁽⁶⁾.

(г) *Савезни инспекторати* су такође савезни органи управе и они се образују за вршење непосредног надзора над извршавањем савезних прописа од стране самоуправних организација и заједница и других организација и удружења у областима у којима су савезни органи надлежни да непосредно извршавају савезне законе и друге прописе⁽⁷⁾.

2. Поред ових основних облика савезних органа управе, постоји још један тип органа и они се називају *организације* (савезне организације). Док се код органа управе ради о извршавању и организовању извршавања закона и других прописа, код организација се ради о вршењу *стручних и других послова*, као и одређених *привредних* и са њима повезаних *управних* послова из надлежности федерације.

(4) Вид. Закон о основама система . . . , чл. 222.

(5) *ibid*, чл. 223, 224, 225.

(6) *ibid*, чл. 226.

(7) *ibid*, чл. 227.

Организације могу бити самосталне или у саставу секретаријата или комитета⁽⁸⁾.

Савезних секретаријата⁽⁹⁾ има осам и то су: за иностране послове; за народну одбрану; за унутрашње послове; за финансије; за спољну трговину; за тржиште и опште привредне послове; за правосуђе и организацију савезне управе; за информације.

Савезних комитета има шест и то: за енергетику и индустрију; за пољопривреду; за саобраћај и везе; за рад, здравство и социјалну заштиту; за заштиту бораца и војних инвалида; за законодавство⁽¹⁰⁾.

Савезних управа има три: царина, за контролу летења, за радио везе⁽¹¹⁾.

Савезни инспекторати су: девизни, тржишни и ваздухопловни⁽¹²⁾.

Савезне организације обухватају: заводе, дирекције и друге облике. *Савезни заводи* постоје за: планирање; цене; статистику; међународну научну, просветно-културну и техничку сарадњу; стандардизацију и патенте; мере и драгоцене метале; геолошки завод. *Савезне дирекције* су: за резерве прехранбених производа; за резерве индустријских производа; за промет и резерве производа с посебном наменом⁽¹³⁾.

На челу савезне управе је директор, а на челу савезних инспектората је савезни инспектор. Њих поставља и разрешава Савезно извршно веће, и то уколико законом није прописано да их поставља и разрешава Скупштина.

Радом савезних организација руководе директори, а ако је то законом прописано и генерални директор.

3. Из наведених података се види да је тешко разграничити увек који су то савезни органи управе који представљају „министарства“ у традиционалном смислу, а који то нису. Но, у том смислу могли би се узети у обзир следећи елементи:

(а) Несумњиво је да савезни секретаријати и савезни комитети имају доста сличности с министарствима. Савезни комитет би у том случају представљао „колегијално министарство“.

(б) То су једини савезни органи управе, чије функционере, секретаре и председнике именује Скупштина. Међутим, постоји могућност, предвиђена законом, да Скупштина поставља и разрешава неке друге функционере на челу одређених савезних органа управе или савезних организација, уколико их, што је опет одређено законом, не поставља и разрешава Савезно извршно веће, што је чешћи случај.

(в) Тако на пример, генералног директора Савезног завода за планирање именује и разрешава Скупштина на предлог кандидата, односно председника Савезног извршног већа. Ту имамо извесне сличности с именовањем секретара и председника комитета.

(г) Према томе, функционери који се налазе на челу секретаријата и комитета (секретар и председник) као и генерални директор Савезног завода за друштвено планирање могли би се сматрати за функционере (министре) у оквиру Савезног извршног већа, стриктно узето. То би могло да произађе и из анализе одредаба члана 192. Закона о основама

(8) *ibid*, чл. 228.

(9) Закон о организацији, чл. 6.

(10) *ibid*, чл. 15.

(11) *ibid*, чл. 22.

(12) *ibid*, чл. 26.

(13) *ibid*, чл. 30, 31, 40.

система... У том смислу Савезно извршно веће сачињавају — председник и чланови Већа, као и савезни секретари и председници савезних комитета, а такође и поједини функционери који руководе савезних органима управе и савезним организацијама, одређеним савезним законом.

(д) После избора чланова Савезног извршног већа именују се и наведени функционери који су и чланови Већа.

4. Законом о организацији и делокругу савезних органа управе, ближе је одређен делокруг сваког органа, па према томе и оних који би имали елементе министарства.

Овде не би било могуће детаљно навести надлежност сваког савезног органа управе, чак и оног којег бисмо могли поредити с традиционалним министарством.

Сагласно изложеној типологији савезних органа, потребно је у вези с тим навести још и следеће:

(а) Савезни секретаријати, заједно узето: прво, врше послове који се тичу остваривања односа, задатака и циљева, који произлазе из природе области за коју су образовани. Ова природа утиче на специфичност рада и облике; друго, они обично остварују сарадњу са другим савезним органима управе и савезним организацијама, даље у мери у којој је то нужно и са одговарајућим републичким и покрајинским органима, а такође и одређеним самоуправним организацијама и заједницама, када ове делују у оквиру области за коју је образован савезни секретаријат.

Ако, на пример, узмемо *Савезни секретаријат за финансије* (видети члан 10. *Закона о организацији и делокругу...*) овај орган врши послове који се односе на финансирање функција Федерације; даље, односе се на буџет и фондове, порески систем и политику, тарифу и мере ванцаринске заштите; на монетарни и новчани систем и основе кредитног и банкарског система, хартије од вредности, систем осигурања имовине; укупан приход и доходак организација удруженог рада и др. Даље, ту спадају и оне функције Федерације које се односе на Службу друштвеног књиговодства, заштиту југословенске имовине у иностранству, као и извршавање права и обавеза према иностранству; надзор над извршавањем буџета.

С друге стране имамо савезне комитете као „колегијална министарства“. Они се образују као што је већ показано, за оне области у којима савезни органи управе нису овлашћени за непосредно извршавање закона и других савезних аката. Заједничко им је и то што се они образују за вршење таквих послова у којима треба обезбедити сарадњу и договарање и усклађивање рада с одговарајућим савезним, републичким и покрајинским органима управе и самоуправним и другим организацијама и заједницама, када је у питању остваривање јединства у спровођењу утврђене политике.

Овде ћемо узети за пример *Савезни комитет за саобраћај и везе* (члан 18. *Закона о организацији и делокругу...*). То су послови који се тичу свих питања од значаја за развој и функционисање саобраћаја и веза (безбедност ваздушне пловидбе и основе безбедности у осталим гранама саобраћаја; пловни путеви на водама на којима важи међународни и међудржавни режим пловидбе; систем веза од значаја за безбедност земље и техничко јединство система веза итд.).

Ови, а и други савезни органи управе, укључујући и специфичне облике, као што су савезне организације, врше своје послове на основу и у оквиру Устава СФРЈ, савезних закона и других прописа Скупштине, као и прописа Савезног извршног већа. Оно је надлежно да врши надзор над њиховим радом. Истовремено, повезаност њиховог делокруга са надлежношћу Савезног извршног већа произлази и из већ истакнутог начела да су органи управе одговорни за стање у области за коју су образовани, а Савезно извршно веће за стање у свим областима друштвеног живота.

5. *Функционери и други руководећи радници*⁽¹⁴⁾. Из до сада изложеног види се да су функционери лица која руководе савезним органима управе. У ту групу спадају и они који руководе органима, које је иначе могуће упоредити с традиционалним министарствима.

Истовремено постоје и њихови заменици, који се називају *заменици функционера*. Они постоје у савезним органима управе и организацијама; замењују „руководећег“ функционера са истим правима и дужностима у случају њихове одсутности. Међутим, они могу вршити и друге послове, које им повери функционер. Заменике секретара или председника комитета именује Скупштина на предлог кандидата односно председника Савезног извршног већа. Именују се на четири године с могућношћу поновног избора на исто место.

Даље, постоје *заменици директора* који су на челу савезне управе, односно заменици главног инспектора; такође и заменик директора (генералног директора) савезне организације. Имају иста права и дужности у случају одсутности функционера. Поставља их и разрешава Савезно извршно веће на период од четири године.

Посебна категорија лица су *руководећи радници*, у савезним органима управе и савезним организацијама. Они се убрајају у функционере, јер имају доста „елемената“ функционера.

То су (а) *подсекретари* у савезним секретаријатима и комитетима. Постоји могућност да таква категорија постоји и у другим савезним органима управе и савезним организацијама (са развијеном унутрашњом структуром). Подсекретар се поставља, по правилу, за вршење послова који се односе на функционисање свих организационих јединица и друге послове.

(б) *Помоћник функционера* постоји у савезним органима управе и савезним организацијама, обично ради вршења послова из једне или више области.

(в) *Амбасадор* у Секретаријату за иностране послове постоји ради вршења послова који захтевају посебну стручност и самосталност у раду.

(г) *Директор* постоји у оним савезним организацијама којима руководи генерални директор.

(д) *Саветници* функционера који руководи савезним органом управе, односно савезном организацијом.

Све ове руководеће раднике поставља и разрешава Савезно извршно веће на предлог функционера који је на челу одговарајућег органа управе или организације.

(14) Вид. Закон о основама система..., чл. 239. и даље.

IV. НАЧЕЛА УНУТРАШЊЕ СТРУКТУРЕ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНИЗАЦИЈА

Ова структура обухвата *организационе јединице*⁽¹⁵⁾. У њиховом оквиру врше се заједнички задаци и послови органа, односно организације.

Организационе јединице се успостављају као *основне организационе јединице* и *организационе јединице*. Основне јединице су непосредно везане за функционере управе, односно организације. То значи да се остале јединице образују у саставу основне јединице.

1. Основне организационе јединице су: реферат, група, одсек, служба, кабинет и сектор. У њиховом саставу могу се организовати јединице у облику: реферата, групе, одсека, одељења и службе, мада ове последње не могу имати исти назив као и јединице у чијем су саставу.

У савезном секретаријату за иностране послове и савезном секретаријату за унутрашње послове могу се образовати, облици као што је *управа*, која је такође основна јединица, али се може образовати и као „унутрашња организациона јединица“. У појединим органима управе односно организацијама, може се образовати, као основна организациона јединица, *центар*.

Међутим, ако то више одговара природи задатака и послова органа и организација, могу се образовати и јединице с другим називима. Све ово се иначе ближе уређује правилником о раду и организацији савезног органа управе, односно организације.

2. Реферати, одсеци, службе или одељења образују се за вршење управних задатака и послова (управни поступак, решавање у управним стварима, инспекцијски и други послови надзора, даље, припреме и извршење буџета федерације и др.). Овде спадају и радноправни односи у оквиру органа и организација, као и разни административно-технички и стручно-технички послови.

За вршење стручно-аналитичких и регулаторних послова образују се *групе* и *службе*.

Који ће се организациони облик, и како организовати, зависи од обима и сложености посла.

3. *Сектор* се образује за вршење задатака и послова који су: (а) сродни по материји; (б) обухватају више подручја рада, и (в) кад је потребно обезбедити непосреднију сарадњу и обухватити рад више организационих јединица.

4. *Управа* се образује за вршење послова и задатака који захтевају већу оперативност у раду.

5. *Кабинет* је посебна организациона јединица савезног секретара, односно председника комитета. образује се за вршење стручних и других послова. Те послове кабинет може да врши и за заменике ових функционера.

У другим савезним органима управе, значи осим секретаријата и комитета, као и у појединим савезним организацијама које имају развијенију унутрашњу структуру са већим бројем радника, може се образовати *биро*. Оваква организациона јединица се образује такође за врше-

(15) Вид. о томе ближе: *Уредба Савезног извршног већа о општим начелима о унутрашњој организацији савезних органа управе и савезних организација*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 61/1979.

ње задатака и послова потребних ради остваривања права и дужности функционера на челу органа односно организације. Услов је да се вршење таквих задатака не може обезбедити у оквиру неке друге јединице.

Ни кабинет ни биро немају неке посебне задатке који би им дали посебно место у целини организационих јединица у оквиру органа или организације, нити неки посебан утицај. На челу кабинета налази се шеф.

6. *Колегијум* је саветодавни орган (тело) функционера који руководе савезним органом управе односно организацијом. Колегијум даје мишљења и предлоге о питањима које разматра. Сачињавају га: функционер на челу органа или организације, његов заменик, подсекретар, други руководећи радници односно радници за које је то утврђено напред наведеним правилником о раду и организацији одговарајућег органа односно организације.

Постоје такође *сталне и повремене комисије, радне групе* и друга *радна тела*. Образују се ради вршења сложенијих задатака или послова који захтевају заједничку активност руководећих радника, као и радника различитих профила, обично из две или више организационих јединица.

7. *Правна служба* постоји у савезним органима и организацијама. Врши задатке из свог делокруга и остварује међусобну сарадњу с другим таквим службама, а посебно са Савезним комитетом за законодавство. Циљ такве сарадње је да се оствари „методолошко јединство“ у припремању прописа и њихове сагласности са Уставом и савезним законом. То се чини и ради остваривања јединствених ставова, како у погледу извршавања прописа, тако и остваривања јединства правног система.

Савезни органи управе и савезне организације у одређеним питањима сарађују и са Савезним секретаријатом за правосуђе и организацију савезне управе. На пример, у случају припремања прописа који предвиђају одговарајуће казнене одредбе.

V. ПРОПИСИ И ДРУГИ АКТИ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И САВЕЗНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Уставом СФРЈ⁽¹⁶⁾ одређено је да функционери који руководе савезним органом управе односно савезном организацијом могу доносити правилнике, наредбе и упутства за извршавање савезних закона и других аката Скупштине, као и прописа Савезног извршног већа, ако су за то овлашћени тим законима и другим актима.

Закон о основама система...⁽¹⁶⁾ преузима ове одредбе и прецизира да у савезним органима управе и савезним организацијама у којима постоји колегијално тело, овакве акте доноси само колегијално тело у складу с овлашћењима утврђеним савезним законом, другим прописом или општим актом Скупштине, односно прописом Савезног извршног већа.

Правилник је пропис којим се разрађују поједине одредбе савезних закона, других прописа или општих аката Скупштине и прописа Савезног извршног већа, ради њиховог извршавања.

Наредба је такође пропис, којим се, ради извршавања појединих одредаба савезних закона и других аката Скупштине и Извршног већа

(16) Вид. Устав..., чл. 365, Закон о основама система..., чл. 255—258.

— наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај.

Упутством се прописује начин рада и извршавање послова органа управе, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвених организација и удружења грађана у извршавању појединих одредаба савезних закона и других аката Скупштине, као и аката Савезног извршног већа.

Према томе, то су акти савезних органа управе који имају сваки своју посебност и намену. Они су, по свом карактеру, ужи подзаконски акти од прописа и аката Савезног извршног већа. Они се доносе и за извршавање савезних закона и других аката Скупштине, али и аката Извршног већа. Даље, док је Савезно извршно веће овлашћено својим положајем да доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање савезних закона и аката Скупштине, савезни органи управе и савезне организације, односно функционери који руководе њима, сем у случају постојања колегијалних тела (комитета) доносе прописе и друге акте само у складу с овлашћењима утврђеним законом и актима Скупштине, односно актима Савезног извршног већа.

Истовремено, (а) када се ради о одлучивању у управном поступку и (б) о другим случајевима предвиђеним савезним прописима, поменути функционери на челу савезних органа и организација доносе *решења*, као појединачне акте. Оваква решења доносе и тада када одлучују о појединачним питањима која се односе на организовање рада у савезном органу управе или савезним организацијама којима руководе.

Они могу овластити и своје заменике или чак и поједине раднике да у управном поступку и у одлучивању о појединачним питањима доносе решења.

VI. МЕЋУСОБНИ ОДНОСИ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И САВЕЗНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ОДНОСИ ИЗМЕЂУ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНА УПРАВЕ У РЕПУБЛИКАМА И ПОКРАЈИНАМА

Шире узето, анализа ових односа би требало да се веже за проблеме односа према Председништву СФРЈ, као и односе Савезног извршног већа према извршним већима републичких и покрајинских скупштина.

Међутим, ови проблеми као и основни елементи односа Савезног извршног већа према савезним органима управе су предмет другог рада, те се зато задржавамо само на наведеним односима⁽¹⁷⁾.

1. Закон обавезује савезне органе управе и савезне организације да у оквиру свог делокруга рада међусобно сарађују у питањима од заједничког интереса. Предвиђају се и облици те сарадње: састанци, саветовања и други стручни скупови, образовање привремених заједничких стручних комисија итд.

Они међусобно сарађују посебно у вршењу послова народне одбране, поготово са савезним органом управе који је надлежан за те послове (секретаријат за народну одбрану). Међусобно сарађују у остваривању и одржавању веза с одговарајућим иностраним и међународним

(17) Вид. Закон о основама система . . . , чл. 270—279; чл. 280—287.

организацијама, а у вези с тим посебно са секретаријатом за иностране послове.

Савезни органи управе и савезне организације могу у пословима од заједничког интереса и оснивати заједничка колегијална тела и друге облике. Установљена је такође и дужност међусобног достављања података и обавештења за вршење послова из њиховог делокруга. Таква међусобна сарадња се посебно испољава у припремању нацрта прописа и других аката.

2. Приликом израде нацрта прописа које Веће република и покрајина Скупштине односно Савезно извршно веће доносе на основу сагласности одговарајућих републичких и покрајинских органа, тада савезни органи управе и савезне организације сарађују с одговарајућим републичким и покрајинским органима управе, те су (савезни органи) у том смислу дужни да прибаве мишљење ових републичких и покрајинских органа.

(а) Савезни органи управе и организације достављају на претходно мишљење одговарајућим републичким и покрајинским органима и нацрте закона и нацрте других аката, којима се уређују „начелна“ и друга „важна“ питања у одговарајућим областима. Изгледа да се то може чинити на иницијативу и једних и других органа.

(б) Приликом израде прописа, савезни органи ће узети у обзир мишљења и предлоге, које су дали републички и покрајински органи управе, као и њихове иницијативе везане за решавање појединих питања. Уколико не прихвати „начелније“ и „важније“ примедбе и предлоге републичких (покрајинских) органа, савезни орган је дужан да уз нацрт прописа достави и наведене примедбе и мишљења, уз образложење зашто их сам није прихватио.

3. Односи савезних органа и републичких (покрајинских) органа у оним областима у којима су савезни органи и организације одговорни за извршавање савезних закона и других аката — заснивају се опет на правима и дужностима, које у складу с Уставом утврђује савезни закон⁽¹⁸⁾.

(а) У том смислу, а ради спровођења закона, других аката и међународних уговора за чије су извршавање одговорни савезни органи, ови могу у оквиру свог делокруга тражити од одговарајућих републичких (покрајинских) органа податке о извршавању тих аката, као и о стању у тој датој области.

Са своје стране, републички (покрајински) органи дужни су да, у складу са савезним законом, обавештавају савезне органе о извршавању тих и других савезних аката.

Даље, савезни органи и организације могу, ако су за то овлашћени савезним законом, давати републичким (покрајинским) органима *обавезне инструкције* ради извршавања тих послова када их ти органи непосредно извршавају (а за то извршавање су ипак непосредно одговорни савезни органи).

Са своје стране, републички (покрајински) органи могу поднети приговор Савезном извршном већу, ако сматрају да инструкција савезног органа није сагласна са савезним законом односно другим актом.

(18) Вид. Устав..., чл. 274, 275, Закон о организацији..., чл. 281. и даље.

(б) Истовремено, савезни орган (организација) дужан је сам да изврши одређени управни посао, који није извршен, што би могло да проузрокује штетне последице. То свакако у складу са савезним законом. И у оваквом случају савезни орган управе (организација) обавестиће о томе Савезно извршно веће, а ово је о том дужно да извести републичко (покрајинско) извршно веће у циљу „договорног“ отклањања узрока, због којих је било потребно да савезни орган (организација) изврши управни посао.

(в) У областима у којима су за извршавање савезних закона и других аката одговорни органи управе у републикама и аутономним покрајинама, односи савезних и републичких (покрајинских) органа заснивају се на обавештавању, договарању и другим облицима међусобне сарадње.

*

Проблеми изложени у овом раду имају за циљ да покажу основне елементе положаја савезне управе у уставном систему у СФР Југославији.

У том правцу, колико је то могуће, вршена су и скромна поређења између појединих савезних органа управних и традиционалних министарстава. То није било нимало једноставно, пошто је веома тешко одредити тачно оне савезне органе управе, који би могли да имају потпуна обележја традиционалних министарстава. Та обележја, уколико се и утврде, доста су формалног карактера. Она полазе пре свега од тога да ли и који поменути органи врше основне послове у оквиру права и дужности Федерације с нагласком на пословима у којима је одговорност узетих органа претежна. Друга обележја тичу се неких односа са Скупштином СФРЈ и Савезним извршним већем (владом).

Треба поменути чињеницу да све то ипак није могуће до краја (можда и прихватљиво) разграничити, нити прецизирати на тај начин међусобне разлике између појединих органа управе Федерације.

dr Vojislav Simović,
Professor, Faculty of Law, Belgrade

SUMMARY

THE FEDERAL ADMINISTRATION IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE SFRY

The author deliberates on the position of the Federal Administration in the Constitutional System of Yugoslavia. The main point of analysis is the activity (function) of the administration within the Assembly System of Power, closely bound with self-management, the fundamental constitutional principle. The evolution of the administration as "part of the executive power" shows tendencies of certain separation from the executive sphere and relative independence within the framework of constitutional and law.

This novelty was inaugurated by the Constitution of the SFRY of 1974, and particularly by the Fundaments of the System of State Administration and of the Federal Executive Council and Federal Administrative Organs Act of 1978. Therefore, presently the concept of the "unity of the basis of the system of state administration" is emphasized more and more, and it incorporates the Federal Administration.

Aiming to make an analysis of the subject, the following features were tried to be enlightened: the functions of the administrative organs, the typology and general field of activity of the Federal Administrative Organs, the principles of internal organization, legal and other general acts of the Federal Administration, as well as the relations between the Federal Administrative Organs, Federal Organizations and administrative organs in the republics and autonomous provinces.

dr Vojislav Simović,
Professeur de la Faculté de droit à Belgrade

RESUMÉ

L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DANS LE SYSTÈME CONSTITUTIONNEL YUGOSLAVE

L'auteur traite la position de l'administration fédérale dans le système constitutionnel Yougoslave. Le point de départ est l'examen des activités (fonctions) de l'administration dans le système parlementaire, lié étroitement à l'autogestion, le principe élémentaire constitutionnel. L'évolution de l'administration, comme «la partie du pouvoir exécutif» montre la tendance d'une certaine separation du pouvoir exécutif et une indépendance relative en cadre de la constitution et des lois. Cette nouveauté est introduite dans la Constitution Yougoslave de 1974 et surtout dans la Loi du fondement du système de l'administration d'Etat et sur les organes d'administration fédérale de 1978. Aujourd'hui, on affiche de plus en plus la conception «des fondements uniques du système d'administration d'Etat» et elle comprend l'administration fédérale.

Afin d'élaborer ce thème, on a essayé d'éclairer: les fonctions des organes d'administration, la typologie et la domaine générale des activités des organes administratifs fédéraux, les principes d'organisation intérieure, les ordres et les autres actes généraux d'administration fédérale et les relations entre les organes administratifs fédéraux et les organisations fédérales et les organes administratifs dans les Républiques et les Provinces autonomes.