

ULOGA UPRAVE U NORMATIVNOJ DELATNOSTI SKUPŠTINA DRUŠTVENO-POLITIČKIH ZAJEDNICA

I

Normativna delatnost je jedna od najvažnijih delatnosti u državi. Ovom delatnošću se regulišu najosnovniji društveni odnosi koji su predmet državne regulative. Iako se normativna delatnost može shvatiti vrlo široko, kao stvaranje i donošenje svih vrsti normi (opštih i pojedinačnih), ipak se pod njom podrazumeva donošenje opštih normi, odnosno opštih akata. U pogledu opštih akata pravi se često razlika između propisa i drugih opštih akata. Međutim, pošto uprava ima istu ulogu u normativnoj delatnosti bez obzira da li su u pitanju propisi ili drugi opšti akti, a naša tema ne zahteva ispitivanje same normativne delatnosti, to ćemo opšte akte posmatrati kao svodni pojam za sve akte koji sadrže opšte norme, odnosno pod normativnom delatnošću smatrati donošenje opštih akata. Naravno, da će pojedine vrste opštih akata (zakoni, društveni planovi, budžeti, deklaracije, rezolucije, preporuke itd.) zahtevati izvesne posebne poslove od uprave, s obzirom na prirodu akata, materiju koja se aktom reguliše, cilj koji treba da se postigne aktom itd. Međutim, to neće izmeniti u osnovi mesto i ulogu uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica.

Normativna delatnost je vrlo bogata i po broju i po vrstama akata. Moderna država je stvorila veliki broj raznovrsnih opštih akata. To je došlo samim razvojem državne aktivnosti i preuzimanjem mnogih društvenih odnosa u kompetenciju države, da ih država reguliše. Zatim, sam oblik državnog uređenja je uticao na brojnost i raznovrsnost ove delatnosti. Decentralizacija i složena država nužno vode povećanju i raznovrsnosti ovih akata. Deetatizacijaisto vodi razvoju ove delatnosti, ma da se u ovom slučaju dešava još jedan proces koji se mora istaći. Naime, nosiocn normativne delatnosti nisu više samo državni organi, već se pored njih pojavljuju i vandržavne i poludržavne organizacije (radne organizacije, samoupravne organizacije itd.). Dalje se pojavljuju pored

pravnih i vanpravnih akti (preporuke, smernice i dr.). Tako, deetatizacija ne samo da uvećava normativnu delatnost, nego je čini i suštinski drukčijom. Vršenje ove delatnosti kroz deetatizaciju i decentralizaciju, kada se opšti akti donose i od vandržavnih organizacija i nižih državnih organa, daje ovoj delatnosti sasvim drugi izgled nego kad je vrše samo centralni državni organi. To utiče na ulogu uprave u ovoj delatnosti. Kod nas se normativna delatnost vrši od svih skupština društveno-političkih zajednica, te kroz decentralizaciju, ali i od mnogih radnih i drugih organizacija, kroz deetatizaciju. Uz to, skupštine društveno-političkih zajednica donose i vanpravne akte. Sve ovo utiče da je uloga naše uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica od posebnog značaja.

Podela normativne delatnosti između državnih organa je isto od važnosti. Opšte akte po pravilu donose zakonodavni organi. Ali ove akte mogu donositi i drugi izvršni i upravni organi. Naravno da akti ovih organa nisu istog ranga kao zakoni. Ti su akti podzakonski. Međutim, ovi organi mogu donositi i akte iste snage kao što su zakoni, tzv. uredbe sa zakonskom snagom. Ovi akti su u suštini pravi zakoni. Ukoliko kao tvorce opštih akata imamo i druge organe, izvršne i upravne, a ne samo zakonodavne, to će se na određeni način menjati i uloga uprave u normativnoj delatnosti. Kod nas, primenjujući princip skupštinskog sistema, princip jedinstva vlasti, normativna delatnost je predata skupština državno-političkih zajednica. Mnogi propisi Ustava SFRJ, republičkih ustava i drugih akata govore o pravu skupština društveno-političkih zajednica na vršenje ove delatnosti.¹ Predaja ovih delatnosti skupština državno-političkih zajednica je ustvari jedna od važnih komponenata realizacije skupštinskog sistema. Izvršni i upravni organi mogu donositi opšte akte samo ako su na to ovlašćeni. Dakle, primenjena je konцепција „ograničene izvršne klauzule“. Aktima izvršnih i upravnih organa razrađuju se opšti akti skupština državno-političkih zajednica.² Ovlašćenje za donošenje opštih akata imaju najviše izvršni i upravni organi federacije i republike, dok vrlo malo izvršni i upravni organi opštine. Dalje, broj i vrste akata ovih organa su daleko manji nego što je to slučaj kod skupština državno-političkih zajednica. Tako uprava i to savezna i republička može, uz dato ovlašćenje, donositi samo pravilnike, naredbe i uputstva, dok opštinska uprava samo, naravno opet uz ovlašćenje, stručna uputstva i naredbe.³ To sve govori da je normativna delatnost u skupština državno-političkih zajednica i da se u ovome prilično primenio skupštinski sistem.

II

1. Iako normativnu delatnost vrše skupštine državno-političkih zajednica, ipak u ovoj delatnosti imamo učešće mnogih organa, organizacija i raznih radnih i pomoćnih tela. Sama normativna delatnost

¹ Čl. 78 i 164 Ustava SFRJ, čl. 47 i 171 Ustava SR Srbije itd.

² Čl. 79, 228 st. 1 tač. 4, 237 Ustava SFRJ, čl. 53, 215 st. 1 tač. 4, 221 Ustava SR Srbije itd.

³ Čl. 228 st. 1 tač. 4, 237 Ustava SFRJ, čl. 110, 215 st. 1 tač. 4 Ustava SR Srbije.

traži to učešće. Donošenje opštih akata predstavlja vrlo složen i komplikovan proces. Ako se još hoće, da opšti akti odražavaju društvene odnose, da hi razvijaju i usmeravaju određenom cilju, a koji je u sklopu određenih pravaca razvoja i ostvarenja ciljeva društva, države i prava, — to proces donošenja opštih akata predstavlja vrlo studiozan i naporan posao koji zahteva učešće mnogih organa i tela. Da bi se sagledali odnosi, zakonitost, celokupnost pravnog poretka i postigli određeni ciljevi teško da samo zakonodavno telo reši probleme. Njemu će biti potrebna saradnja, učešće ne samo državnih organa, već i raznih organizacija (instituta, zavoda i dr.). S druge strane, same radnje u postupku donošenja opštih akata traže izvesne faze, etape. Tako, potrebno je odrediti cilj koji se treba postići aktom, predmet koji treba da sadrži akt, načela na kojima treba da se reguliše materija, stručna obrada, nacrt, predlog akta itd. Dok izvesne radnje obavlja zakonodavno telo, kao odredjivanje cilja, predmeta akta, dotle druge radnje, po prirodi samih tih poslova, mora prepustiti drugim organima. Tako stručna obrada akata, pravno-tehnička izrada, izrada nacrta, predloga akata itd. U ovim poslovima pojaviće se organi uprave i političko-izvršni organi.

Učešće uprave u normativnoj delatnosti, čak se može reći njen nužno učešće, proizlazi iz same upravne funkcije. Po našem pozitivnom pravu već u samom Ustavu SFRJ određeni su poslovi organa uprave. Ovi organi izvršavaju zakone, društvene planove i druge akte skupštine, sprovode utvrđenu politiku, prate stanje u određenoj oblasti, organizuju i vrše određenu službu, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i druge upravne delatnosti, pripremaju akte i vrše druge stručne poslove za skupštine i njihove političko-izvršne organe.⁴ Republički ustavi sadrže iste odredbe.⁵ Izvršavajući zakone i druge opšte akte, sprovodeći politiku, prateći stanje u određenim oblastima, organizujući i vršeći pojedine službe, rešavajući o upravnim stvarima i vršeći upravni nadzor i druge upravne delatnosti, — organi uprave najbolje saznaju potrebe za donošenje opštih akata. Organi uprave su u mogućnosti da vide kako se opšti akti izvršavaju, da li su svi društveni odnosi regulisani, kako su regulisani, da li se postiže cilj koji je određen u opštim aktima, te da li treba izmeniti ili dopuniti stare opšte akte ili doneti nove. Organi uprave su čak u mogućnosti i da ukazu kakav akt treba doneti. Međutim, u ovome uprava mora biti na određeni način ograničena. Naime, uprava može samo ukazati na takav akt, čak i dati njegov nacrt i predlog, ali ga mora obrazložiti, argumentovati i izneti suprotna rešenja. Ukoliko bi uprava samo prezentirala akt, došlo bi do velikog uticaja uprave, te ustvari do donošenja akata od nje, a ne od zakonodavnog tela. Uprava bi vršila normativnu delatnost, a ne bi bila u toj delatnosti pomoćno telo, stručni učesnik u formiranju akta.

Sami poslovi upravne funkcije, dakle, dovode upravu u mogućnost da učestvuje u vršenju normativne delatnosti skupština društveno-političkih zajednica.

⁴ Čl. 80 st. 2 Ustava SFRJ.

⁵ Čl. 54 st. 2 Ustava SR Srbije i odgovarajuće odredbe drugih republičkih ustava.

2. Učešće uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica je vrlo malo razrađeno u pozitivnom pravu. Ustav SFRJ i republički ustavi govore da savezni i republički organi uprave „pripremaju akte i vrše druge stručne poslove za skupštine i njihove izvršno-političke organe”.⁶ Slične odredbe sadrže i statuti opštinskih skupština propisivajući ovu vrstu poslova opštinskih organa uprave. Nisu mnogo bogatije ni odredbe o saveznoj, republičkoj i opštinskoj upravi.⁷ U njima nailazimo na odredbe da organi uprave na zahtev skupština društveno-političkih zajednica i njihovih tela pripremaju nacrte pojedinih zakona i drugih akata. Isto tako ni poslovniči skupština društveno-političkih zajednica ne daju više odredaba koje bi precizno odredile ulogu i mesto uprave u normativnoj delatnosti. Međutim, na osnovu celokupnog pozitivnog prava, odredaba o skupštinama društveno-političkih zajednica i upravi, kao i celokupnog društveno-političkog sistema može se sagledati uloga i mesto uprave, njen odnos prema drugim učesnicima kao i njen dalji razvoj i uloga u ovoj delatnosti.

Polazeći od skupštinskog sistema mora se prvenstveno istaći da normativna delatnost nije delatnost uprave, već skupština društveno-političkih zajednica. Uprava izvršava opšte akte, sprovodi politiku, rešava upravne stvari i vrši druge konkretnе poslove, a ne donosi opšte akte. Međutim, polazeći od skupštinskog sistema ove akte treba ne samo da donosi skupština, već i da ih stvara. Donošenje akata je završni čin. Mnogo je važniji proces stvaranja akata. Da bi se on mogao obaviti u samoj skupštini, potrebno je da manja tela skupštine pripreme akt. To su odbori, komisije ili druga radna tela. Ona su izabrana od skupštine, sastavljena od članova skupštine ili u svom sastavu imaju i stručne radnike, predstavnike izvesnih stručnih, naučnih i drugih organizacija, sa zadatkom da pripremaju donošenje opštih akata. Ova tela u tom poslu razmatraju probleme, nacrte akata i utvrđuju predloge i nacrte akata za skupštine. Odbori i druga tela ne donose akte. Prilikom podnošenja predloga i nacrtta akata odbori i druga radna tela treba da iznesu skupštinama i obrazloženje predloga i nacrtta akta, argumente za i protiv, različita mišljenja, pa i suprotna, tako da ustvari skupština vidi suštinu problema, da se može odlučiti za najcelishodnije i najbolje rešenje, te da ustvari skupština donosi akte. Amandman XI Ustava SFRJ propisuje da za razmatranje predloga zakona i drugih akata i za proučavanje i pretresanje drugih pitanja iz nadležnosti Savezne skupštine i delokruga njenih veća, Skupština i veća mogu obrazovati komisije, odbore i druga stalna i povremena radna tela. Sastav, zadaci i način rada radnih tela utvrđuju se poslovnikom i odlukama Skupštine odnosno veća. Slične odredbe nalaze se i u amandmanima republičkih ustava.⁸ Ustav SFRJ i republički ustavi su pre ustavnih amandmana

⁶ Čl. 80 st. 2 Ustava SFRJ, čl. 54 st. 2 Ustava SR Srbije i odgovarajuće odredbe drugih republičkih ustava.

⁷ Vidi Zakon o saveznoj upravi („Službeni list SFRJ”, br. 7/65), Zakon o saveznim organima uprave, saveznim savetima i saveznim organizacijama („Službeni list SFRJ”, br. 21/67) i Zakon o organima uprave u SR Srbiji („Službeni glasnik SRS”, br. 16/65).

⁸ Amandman IV Ustava SR Srbije, Amandman VI Ustava SR Crne Gore, Amandman IX Ustava BiH, Amandman VIII SR Makedonije, Amandman VIII Ustava SR Slovenije i čl. 9 Ustavnog zakona o promenama Ustava SR Hrvatske.

sadržali nešto veći broj odredaba o ovim telima, ma da je uloga komisija, odbora i drugih radnih tela uglavnom ista. Poslovnički Skupštine odnosno veća sadržavali su bliže odredbe o ovim telima. Donošenje ustavnih amandmana uticaće na izmenu i dopunu poslovnika, te treba očekivati da će ovi akti još više razraditi ulogu i mesto ovog tela. Međutim, ova će tela uvek ostati radna, pomoćna tela skupština i njenih veća, te neće u svojoj kompetenciji imati pravo na donošenje akata. U opštinskim skupštinama se mogu formirati komisije kao pomoćna radna tela.

3. Priprema materijala za skupštine odnosno njena radna tela (odbore, komisije i dr.) vrši uglavnom uprava. Njena osnovna delatnost upravne funkcije joj to najviše omogućuje. Izvršavajući opšte akte i vršeći druge poslove upravne funkcije uprava se najviše upoznaje sa problemima i potrebama donošenja opštih akata. Međutim, ovde se pojavljuje osnovni problem — povezivanje tih osnovnih poslova upravne funkcije i zapaženih problema za normativnu funkciju. Uprava u stalnom, neprekidnom obavljanju poslova žureći da ih efikasno i brzo obavi iako zapaža potrebu donošenja opštih akata nije u stanju i da obavlja poslove sistematskog praćenja problema za normativnu delatnost, predlagati donošenje opštih akata, izradu nacrtova tih akata, kao i drugih poslova u vezi sa normativnom delatnošću skupština društveno-političkih zajednica. Zbog toga se postavlja kao jedan od najvažnijih problema, — organizaciono i funkcionalno omogućiti učešće uprave u normativnoj delatnosti. U vezi sa ovim moguća su razna rešenja zavisno od same uprave (kakva je to uprava: savezna, republička ili opštinska), kolika je normativna delatnost skupština, kakvi su opšti akti) pravni, vanpravni, zakoni ili drugi podzakonski akti, društveni planovi, finansijski akti i dr.), kakvi su kadrovi uprave itd. Stvar je same uprave, radnih ljudi u njoj, da organizaciono i funkcionalno obezbede mogućnost aktivnosti uprave u ovoj delatnosti, s obzirom da je unutrašnja organizacija i rad uprave stvar samoupravnih prava radnih ljudi u upravi. Međutim, za rešavanje ovog problema su zainteresovane i same skupštine društveno-političkih zajednica. Uprava u ovim poslovima pomaže delatnost skupštine. Od kvaliteta obavljanja ovih poslova zavisi i sama normativna delatnost. Prema pozitivnom pravu skupštine društveno-političkih zajednica mogu stavljati u zadatak upravi izradu opštih akata. Stoga, problem organizacije i funkcionisanja uprave u ovim poslovima je i stvar samih skupština. One moraju pomoći upravi u organizacionom, kadrovskom i finansijskom pogledu. Ovi poslovi zahtevaće pokatkada i posebne službe, organizacione jedinice, ali u svakom slučaju posebne stručne kadrove. Da bi se ovi poslovi uspešno obavljali nisu potrebna samo znanja prava, pravne tehnike izrade akata, već i politička, ekonomski, sociološka i druga znanja. Izvesni akti tražiće pored ovoga i usku, specifična znanja pojedinih oblasti kao što je slučaj kod finansijskih i drugih akata. Kod učešća u stvaranju vanpravnih akata, preporuka i drugih tražiće se još šira znanja i proučavanje mnogih još neproučenih pojava.

Potrebno je najcelishodnije, prema potrebama svake uprave i skupštine društveno-političke zajednice u normativnoj delatnosti, postaviti službu uprave. Neke su uprave već počele da stvaraju posebne službe za

čivu aktivnost. „Od ukupno 26 saveznih organa uprave, saveta i organizacija, prema pravilnicima o organizaciji i radu, 17 organa, saveta i organizacija imaju posebno organizovane pravne službe koje isključivo ili pretežno rade na zakonodavnim poslovima. U 17 saveznih organa uprave, saveznih saveta i saveznih organizacija ustanovljene su pravne službe kao posebne organizacione ili radne zajednice za vršenje zakonodavnih poslova.”⁹

4. Da bi uprava mogla što bolje učestvovati u stvaranju opštih akata mora sagledati i proučiti odnose koji treba da se regulišu opštim aktima. Tu nisu potrebni neki veliki posebni napor, jer uprava primeњujući postojeće opšte akte može zapaziti kako su društveni odnosi regulisani, da li ih treba drukčije regulisati, koji su odnosi ostali neregulisani i kako ih treba regulisati s obzirom na postojeće opšte akte, njihov cilj, kao i na cilj pravnog poretku.

U ovom poslu različito će se pojaviti uloga uprave kod pojedinih skupština društveno-političkih zajednica. Pošto je kod nas izvršena decentralizacija i opštinski organi uprave po pravilu neposredno primeњuju akte, to će oni biti najviše u mogućnosti da sagledaju neposredno društvene odnose. S obzirom na to, javlja se i obaveza kod ovih organa da sa podjednakom pažnjom i znanjem prate, sagledavaju i proučavaju pojave koje su od interesa za normativnu delatnost njihovih skupština i pojava koje su od interesa za normativnu delatnost skupština širih društveno-političkih zajednica (republika i federacije). U tom pravcu opštinski organi uprave su dužni da sarađuju sa organima uprave skupština širih društveno-političkih zajednica, sa saveznom, republičkom i pokrajinskom upravom.

5. Uprava mora vrlo pažljivo pratiti donošenje opštih akata i proučavati ih. To su mnogobrojni akti, u njima se vrše vrlo često izmene i dopune, tako da je teško sagledati šta je u važnosti, koji su sve društveni odnosi regulisani itd. Uprava mora u tom pogledu učiniti veliki napor i doprineti sređenjem i sistematskom donošenju akata, kao i njihovim izmenama i dopunama.

U ovom poslu upravi se nameće i praćenje i proučavanje samo-upravnih akata radnih i drugih samoupravnih organizacija. Ovi akti se nadovezuju na akte skupština društveno-političkih zajednica, moraju biti u saglasnosti s njima. Razvoj samoupravnih odnosa u ovim organizacijama zahtevaće donošenje izvesnih akata skupština društveno-političkih zajednica. Ove skupštine će nekada morati da intervenišu ili u pravcu kontrole i zaštite zakonitosti i očuvanja pravnog poretku ili će izvesnim pravnim i vanpravnim aktima dalje omogućavati razvoj samo-upravnih odnosa. U svakom slučaju, uprava će biti jedan od najbližih državnih organa radnim i drugim samoupravnim organizacijama koja po svojoj funkciji mora i može da sagleda samoupravne akte tih organizacija.

Kod organa uprave skupština užih društveno-političkih zajednica (republika, pokrajina a naročito opština) pojaviće se potreba praćenja donošenja i proučavanje opštih akata skupština širih društveno-političkih zajednica. Ovim aktima se određuju obaveze donošenja akata od strane skupština užih društveno-političkih zajednica radi dalje razrade

i primene tih akata ili pak razvoja samouprave tih užih društveno-političkih zajednica.

6. U stvaranju opštih akata uprava je samo pomoćno stručno telo skupština društveno-političkih zajednica. Ove skupštine određuju politiku, pravac, cilj akta, daju zadatke i naloge upravi u pogledu izrade akata. Uprava se mora držati toga. Ona mora izraditi akt onako kako to zahteva skupština društveno-političke zajednice. Međutim, uprava može prilikom obavljanja toga posla ukazati na eventualne pogreške skupštine, neuskladenost principa i propisa i u tome se mora ostvariti određeni odnos saradnje između uprave i skupština. Međutim, uprava je ipak dužna da radi po uputstvima i zadacima skupština.

Pre nego što izradi nacrt akta, uprava vrši brojne pripremne radnje. Pored proučavanja društvenih odnosa, propisa i povezivanja sa ciljevima i zadacima postavljenim za donošenje opštег akta, uprava mora prikupiti i sistematizovati celokupnu dokumentaciju za opšti akt, izložiti pored nacrt-a sva različita pa i suprotna mišljenja, dati razna alternativna rešenja i sve to prezentirati skupštini. Uprava može izložiti svoje mišljenje, isto argumentovati, ali pored toga, treba izneti i suprotna mišljenja kao i argumente za njih. Samo tako uprava neće stvarati i donositi akte, neće uticati na skupštinu. Pri ovakovom radu skupština je u mogućnosti da razmotri celokupni materijal, sva mišljenja i da izabere najbolje i najcelishodnije rešenje. Prilikom razmatranja materijala u odboru, komisiji ili drugom telu skupštine, gde se pripremaju dati materijali i utvrđuju predlozi opštih akata za skupštinu, moći će da i uprava učestvuje. Uprava može preko svoga predstavnika da učestvuje i u samoj skupštini. Može stručno objašnjavati, davati mišljenja, predloge, ali će skupština imati i druge materijale, mišljenja i argumente i moći će sama da odluči. Tako će doći više do izražaja u skupštinskem sistemu da akte ne donose samo skupštine, već da ih i stvaraju. Ranije makoliko da je bilo razmatranje predloga i nacrt-a opštih akata od raznih tela skupštine i same skupštine, ipak je uticaj uprave bio priličan i usvajani nacrti akata kakvi su ih predlagali organi uprave.

Za ovakav rad potrebno je i laganje, studioznije i sistematsko pripremanje opštih akata. Svaka užurbanost bilo na strani uprave ili skupštine može da škodi. Opšti akti se donose za duži period vremena, primenjuju se na vrlo raznovrsne i brojne slučajeve, regulišu vrlo osetljive i važne odnose, te traže i mnogo temeljniju pripremu.

7. U izradi akata uprava ima naročito ulogu prilikom pravno-tehničke obrade akata. Kao stručno telo uprava je dužna da aktu da odgovarajući pravno tehničku obradu. Tu pre svega dolazi sam naziv akta. On mora biti odgovarajući suštini akta i vrlo skladan i podesan. Sistematizacija materije mora biti takva da predstavlja povezanu celinu u kojoj će doći do izražaja postupnost i kontinuiranost izražena u članovima i drugim tehničkim delovima akta. Akt se mora tako izložiti u delovima (opšte odredbe i dalja razrada) da se subjekti mogu vrlo brzo snaći u primeni. Jezik mora biti jasan i pristupačan svakom.

Prilikom izrade pojedinih akata uprava će imati posebne napore. Tako, vanpravni akti koji se kod nas počinju da donose pored pravnih zahtevaće i stvaranje posebne tehnike. Ovi akti se ne mogu obraditi

vati kao pravni akti. Kod vanpravnih akata neće biti one klasične tehnike pravnih akata, podela na članove, razne odeljke itd. Ali zato treba naći odgovarajuću tehniku, jezik, obradu i dr., što će ukazivati na veću društvenost, moralnost, svesnost i političnost. Kad se uzme u obzir da ovakvih akata treba da bude što više, da ih donose i radne i druge samoupravne organizacije, da mora doći do određene povezanosti između ovih akata skupština društveno-političkih zajednica i radnih organizacija, — to se još više oseća uloga i značaj uprave u ovoj delatnosti.

Međutim, i pri izradi pravnih akata uprava ima vrlo važnu ulogu. Decentralizacija, federalizam i samoupravni sistem kod nas dali su mogućnosti da sve skupštine društveno-političkih zajednica donose opšte akte. Pri izradi opštih akata skupština širih društveno-političkih zajednica treba kod akata po kojima će se dalje donositi akti skupština užih društveno-političkih zajednica, a njih je priličan broj, dati takve odredbe koje će omogućiti dalju razradu. Naravno, da ovo nije samo tehničko pitanje. Potrebno je da se ova širina i mogućnost pruži na određeni način, kroz stavove i pravce koji odrede skupštine širih društveno-političkih zajednica. Ali, kada je to već određeno, uprava to mora adekvatno izraziti. Tako, i uprava u tome ima velikog udela.

Donošenje opštih akata i od radnih i samoupravnih organizacija nameće upravi nov zadatak. Skupštine društveno-političkih zajednica daju mogućnosti i pravac samoupravnoj aktivnosti ovim organizacijama, ali uprava to treba pravno-tehnički da obradi. Samoupravna normativna aktivnost ovih organizacija nosi izvesne specifičnosti u odnosu na normativnu aktivnost skupština. To nisu dve potpuno iste delatnosti. Normativna aktivnost radnih i drugih organizacija nosi i izvesne vanpravne elemente. Te organizacije nisu više državni organi, već sve više posebna društvena samoupravna tela. Međutim, s druge strane njihovi akti još uvek moraju biti u skladu, naslanjati se na akte skupština društveno-političkih zajednica. Ostvarenje te povezanosti i skladnosti mora vršiti uprava raznim sredstvima, pa i vršenjem pravno-tehničke obrade opštih akata. Isto tako uprava, koja je u stalnom kontaktu sa radnim organizacijama po svojoj osnovnoj delatnosti, treba da signalizira i inicira skupštinama društveno-političkih zajednica donošenje opštih akata. Ovo se naročito pojavljuje onda kada ove organizacije razvijaju samostalnu samoupravnu aktivnost koja je slobodna, ne naslanja se na akte državnih organa. Uprava tada može signalizirati ovaj rad skupštinama i po potrebi inicirati donošenje izvesnih opštih akata kako pravnih tako i vanpravnih ukoliko i u kojoj meri bude potrebna intervencija državnih organa.

8. Iako je uprava glavni stručni saradnik skupštinama u donošenju opštih akata, ipak nije jedino telo koje može biti na ovom poslu. Donošenje pojedinih opštih akata tražiće i mnogo veći i stručniji rad koji ne može ili ne u potpunosti da pruži uprava. Skupština se može tada obratiti i drugim telima: institutima, zavodima i drugim radnim i samoupravnim organizacijama. I uprava može, prilikom izrade nacrta opštih akata i dokumentacije i drugog materijala zatražiti pomoć i saradnju ovih tela. Ovo će još bolje i potpunije dati materijale i mogućnosti da skupštine sagledaju probleme, mogućnosti raznih rešavanja i pri tome naći najbolje i najcelishodnije rešenje.

Međutim, radi boljeg izvršavanja zadataka organi uprave mogu ostvariti ovu saradnju i kad nije u pitanju specijalna stručnost za probleme i društvene odnose koji treba da se reše opštim aktom. Tako će organi uprave saradivati u poslovima od zajedničkog interesa sa drugim državnim organima, a naročito sa organima uprave drugih društveno-političkih zajednica, kao i sa društveno-političkim organizacijama, radnim i drugim samoupravnim organizacijama. Organi uprave dalje pribavljaju mišljenje zainteresovanih organa i organizacija o nacrtnim odnosno predlozima propisa i drugih opštih akata, kao i daju inicijativu za ostvarivanje saradnje sa zainteresovanim organima i organizacijama u razmatranju pitanja od zajedničkog interesa i prihvataju takvu inicijativu od drugih organa i organizacija.¹⁰ Tako se može ostvariti vrlo velika saradnja mnogih organa i organizacija, što će dati dobre mogućnosti za pravilnije rešenje pri donošenju opštih akata u skupštinama društveno-političkih zajednica.

9. U normativnoj delatnosti skupština pored uprave imamo i mnoge druge učesnike. Počev od predloga pa sve do izglasavanja, donošenja opštег akta broj tih učesnika je veliki, sa različitim ulogama, pa se vrio često njihovi poslovi ne samo dodiruju već i poklapaju manje ili više. Uprava tako može inicirati donošenje akata kao i mnogi drugi subjekti. Pravo iniciranja imaju i subjekti koji dalje ne učestvuju u stvaranju ovih akata. Sve veća demokratičnost omogućila je mnogim davanje predloga za donošenje ovih akata.

Uprava dalje može učestvovati u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica i prilikom pretresa nacrta akata kao i u drugim aktivnostima ove delatnosti u samoj skupštini i njenim telima. Međutim, najvažniji poslovi uprave su u stručnoj pripremi i izradi nacrta akata. Tu uprava najviše učestvuje od svih drugih tela. Druga tela mogu učestvovati u utvrđivanju predloga, razmatranju materijala, u izvesnoj stručnoj obradi predloga i nacrta akata kao i u usaglašavanju i oceni zakonitosti sa drugim aktima. U ovome naročito imamo učešće izvršno-političkih tela (Saveznog izvršnog veća, republičkih izvršnih veća i saveta u opštinama) i njihovih stručnih službi (naročito sekretarijata za zakonodavstvo). Isto tako, od velikog je značaja uloga zakonodavno-pravnih komisija skupština (republičkih i savezne) u pogledu usaglašavanja, ocene zakonitosti i usklajivanja sa celokupnim sistemom, ma da su ovo već radna tela skupština. Međutim, uprava se sa svojom posebnom ulogom stručnog saradnika najviše ističe na ovom planu u normativnoj delatnosti skupština od svih drugih tela.

III

Revizija i kodifikacija zakonodavstva koja se vrši kod nas još više će aktivirati ulogu uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica. U 1969. godini Savezna skupština i republičke

⁹ Uloga organa uprave, odnosno stručnih službi radnih organizacija u normativnoj delatnosti skupštine društveno-političkih zajednica, odnosno organa upravljanja radnih organizacija — teze — Angel Klisiński, str. 10, XI Savetovanje Jugoslovenskog saveza udruženja za upravne nauke i praksu 1969. godine.

¹⁰ Cl. 8 Zakona o organima uprave u SR Srbiji („Službeni glasnik SRS”, br. 16/65).

skupštine donele su rezolucije o osnovama zakonodavne politike. U njima se predviđa vrlo studiozan rad na reviziji i kodifikaciji saveznog i republičkog zakonodavstva. Ova revizija i kodifikacija dalje će uticati na normativnu delatnost opštinskih skupština i radnih i drugih samoupravnih organizacija. Amandman XV Ustava SFRJ i odgovarajući republički amandanmani predviđaju mnogo šira samoupravna prava radnih organizacija u pogledu regulisanja organizacije upravljanja i izbora organa upravljanja, što se uređuje donošenjem opštih samoupravnih akata ovih organizacija. Sve ovo zahteva veliki rad i priličnu izmenu u normativnoj delatnosti.

U rezolucijama o osnovama zakonodavne politike predviđaju se mnoge komisije za reviziju i kodifikaciju zakonodavstva. Formirane komisije su sastavljene od poslanika, stručnih i naučnih radnika, predstavnika raznih radnih i drugih organizacija. Opštinske skupštine su isto formirale komisije za izmenu i dopunu svojih statuta. Radne i druge samoupravne organizacije su isto uradile radi primene i razrade ustavnih amandmana. Rad u opštinama i radnim i drugim samoupravnim organizacijama razvijaće se i dalje posle revizije i kodifikacije saveznog i republičkog zakonodavstva. Biće obuhvaćeni skoro svi opšti akti. Ovi poslovi zahtevaju angažovanje mnogih snaga. I rezolucije skupština nisu propustile da to posebno istaknu. „Potrebno je usavršiti i metode zakonodavne delatnosti koje će omogućiti što povoljnije uslove za stvaralačku inicijativu, šire komuniciranje i saradnju svih zainteresovanih činilaca u pripremi zakona. U tom cilju neophodno je ostvariti mnogo potpuniju, aktivniju i sadržajniju saradnju kako sa republičkim skupštinama, tako i sa drugim faktorima i samoupravnim organizacijama (sindikat, komora, udruženja, naučne ustanove itd.).”¹¹ I dalje: „Imajući u vidu da pravno formulisanje osnovnih pravnih instituta u oblasti društveno-ekonomskih odnosa traži dublje sagledavanje i naučnu obradu, potrebno je omogućiti i razvijati inicijativu i stvaralačku delatnost naučnih ustanova i naučnih radnika naročito na proučavanju teorijskih osnova neophodnih za definisanje novih pravnih instituta i novih pravnih odnosa našeg samoupravnog pravnog sistema.”¹² Ovako predviđeni proces revizije i kodifikacije ni malo ne treba da umanji ulogu uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica. Uloga uprave se ne menja. Uprava i dalje ima iste poslove u svojoj osnovnoj delatnosti, u izvršavanju propisa, u sprovođenju politike, praćenju stanja, vršenju stručnih poslova i drugih aktivnosti. To i dalje omogućuje upravi da vrlo uspešno učestvuje u stvaranju opštih akata skupština društveno-političkih zajednica i da se njena uloga ne smanji ni prilikom revizije i kodifikacije zakonodavstva, kao i kasnije posle ovog posla, u daljoj normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica. Rezolucije baš ukazuju na značaj uprave. „Posebno je potrebno u zakonodavnom procesu obezbediti saradnju onih faktora koji imaju posebnu ulogu u primeni propisa, kao što su sudovi, tužilaštva, upravni organi itd.”¹³ Rezolucija o osnovama zakonodavne politike SR Srbije propisuje: „Izloženi principi zakonodavne politike Republike

¹¹ i ¹² Rezolucija o osnovama zakonodavne politike federacije („Službeni list SFRJ”, broj 32/68).

¹³ Rezolucija o osnovama zakonodavne politike federacije („Službeni list SFRJ”, broj 32/68).

povećavaju ulogu i odgovornost Republičkog izvršnog veća, odbora i komisija Republičke skupštine, kao i republičkih organa uprave u oblasti zakonodavstva. Radi toga potrebno je da oni preduzmu odgovarajuće organizacione, kadrovske i druge mere kako bi se obezbedilo da se ovi principi dosledno i potpuno sprovode u budućoj zakonodavnoj praksi.”¹⁴

Dr Momčilo Dimitrijević

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION DANS L'ACTIVITE NORMATIVE DES ASSEMBLÉES DES COMMUNAUTES SOCIO-POLITIQUES

RÉSUMÉ

L'activité normative, une des activités les plus importantes dans l'Etat, est très riche à la fois par le nombre et la variété de ses actes. Cette activité est exercée chez nous, en règle générale, par les assemblées des communautés socio-politiques, et seulement en vertu de leur autorisation et dans l'intérêt de la formulation ultérieure de leurs actes généraux, les organes politico-exécutifs et ceux de l'administration édictent certains actes généraux, exerçant ainsi, à titre exceptionnel, cette activité. L'exercice de l'activité normative est un processus très complexe qui exige la participation des différents organes, notamment administratifs. La participation de l'administration à cette activité provient de la fonction administrative même. L'administration prépare les matériels, les propositions et les projets d'actes généraux à adopter par les assemblées. D'autre part, elle examine et étudie les rapports qui doivent être réglés par des actes généraux. De même, l'administration suit et étudie les actes généraux en vertu desquels des prescriptions doivent être édictées de la part des assemblées. L'administration a également pour devoir de suivre les actes des organisations de travail, au sujet desquels les assemblées des communautés socio-politiques doivent adopter des actes et prendre des mesures. Bien que l'administration apparaisse dans l'activité normative comme organe spécialisé, elle peut néanmoins prendre des initiatives et formuler des propositions en vue de l'adoption des actes généraux, et prendre une part active à leur adoption. Le rôle de l'administration est particulièrement important dans la formulation juridico-technique des actes généraux. Ce rôle est d'importance spéciale étant donné le nombre considérable de ces actes, la décentralisation, l'adoption des actes généraux de la part de toutes les assemblées des communautés socio-politiques, ainsi que le fait que les organisations autonomes de travail et autres peuvent édicter, elles aussi, leurs actes généraux. D'autre part, l'administration doit préciser sur le plan juridico-technique les objectifs à atteindre par l'adoption de l'acte général de la part de l'assemblée. Le rôle de l'administration dans l'activité normative est d'une particulière importance à l'heure actuelle où se déroule le processus de révision et de codification de notre législation.

¹⁴ Rezolucija o osnovama zakonodavne politike Republike pod VII („Službeni glasnik SRS”, br. 48/68).

