

Dr SLAVOLJUB POPOVIĆ
redovni profesor

O PODRUŠTVLJAVANJU DRŽAVNE UPRAVE U SISTEMU DRUŠTVENOG SAMOUPRAVLJANJA

I

Promene koje su nastajale u našem društveno-političkom sistemu bile su od uticaja i na državnu upravu, pri čemu se pred državnu upravu postavljao zahtev za prilagođavanje tim promenama, a naročito za prilagođavanje novim društvenim odnosima čiji se osnov nalazi u društvenom samoupravljanju. Taj zahtev za prilagođavanje državne uprave nastalim promenama postavlja se i u vezi sa ostvarivanjem Ustava SFRJ, koji unosi promene koje se odnose naročito na afirmaciju udruženog rada i razvoj skupštinskog sistema zasnovanog na delegatskoj osnovi.

Naročito značajne promene, izvršene Ustavom SFRJ iz 1974. godine, nastale su uvođenjem delegatskog sistema. Te promene su se odrazile i na položaj i funkciju državne uprave. Državna uprava se ne može izolovano posmatrati, već kao deo skupštinskog sistema, koji se zasniva na delegatskom principu. Državna uprava treba da doprinese svojim funkcionisanjem ostvarivanju skupštinskog mehanizma. U skupštinskom sistemu baziranom na delegatskom principu državna uprava postaje ustvari instrument radničke klase odnosno udruženog rada. Uloga državne uprave kao instrumenta za odbranu tekovina revolucije i intervencije u pojedinim društvenim oblastima je privremena. U skladu sa procesom odumiranja države i prava, daljim razvojem proizvodnih snaga i društvenog samoupravljanja vrši se i transformacija državne uprave u smislu njenog pretvaranja iz instrumenta za intervenisanje putem vlasti u pojedinim društvenim odnosima u subjekt koji treba da štiti interese građana, samoupravnih organizacija i zajednica, odnosno društvenih interesa uopšte. Uloga državne uprave kao vlasti će se postepeno smanjivati u skladu sa jačanjem socijalističkog društva, koje će nastojati da obezbedi društvenu disciplinu drugim sredstvima, odnosno u skladu sa razvojem društvenog samoupravljanja koje će postepeno zamenjivati ulogu državne uprave uopšte, koju ona ima na današnjem stupnju društvenog razvoja. Promene koje se odigravaju u našoj državnoj upravi i u našem društvu uopšte ukazuju na činjenicu, da je državna uprava postala deo udruženog rada i da na taj način državna uprava postaje i politički aparat radničke klase.

Drug Kardelj naročito ističe potrebu intenzivne politike otvaranja na relaciji država-samoupravljanje odnosno stavljanje državne uprave u funkciju samoupravnih interesa i delegatskog sistema (Kardelj:

»Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, str. 165)«. »Organi državne uprave kao i izvršni organi moraju da budu demokratski otvoreni prema celokupnoj društvenoj strukturi kako bi se mogla obezbediti njihova stalna saradnja i konsultacija sa tom strukturom, kao i široka demokratska kontrola društva odnosno samoupravljača nad radom tih organa« (Kardelj: cit. delo, str. 164)

Iz Ustava SFRJ proizilazi i načelo, prema kome državna uprava učestvuje na izvestan način i u organizovanju udruženog rada, a time i u doprinošenju ostvarivanja dohotka organizacija udruženog rada. Na taj način državna uprava se pojavljuje kao kreativan činilac u društvenoj reprodukciji, a ne samo kao subjekt koji troši sredstva ostvarena radom radnika u organizacijama udruženog rada.

II

U skladu sa izvršenim promenama u položaju i funkciji državne uprave, posebno se zapaža promena u vezi sa podružtvljavanjem državne uprave. Podružtvljavanje državne uprave predstavlja konstantan vid njenog razvoja još od Ustavnog zakona 1953 godine, s tim što je ta njena karakteristika naročito došla do izražaja u Ustavu SFRJ iz 1974. godine i u saveznom Zakonu o osnovama sistema državne uprave.

Podružtvljavanje državne uprave ostvaruje se: poveravanjem javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama; osnivanjem i radom društvenih saveta; razvijanjem neautoritativne delatnosti državne uprave; obrazovanjem kolegijalnih organa uprave; obrazovanjem upravnih organizacija; vršenjem društvenog uticaja od strane samoupravnih organizacija i zajednica na organe državne uprave.

1. *Poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama* predstavlja institut od primarne važnosti za dalji proces razvoja našeg društva, jer se poveravanjem javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama vrši s jedne strane podružtvljavanje državne uprave, a s druge strane obim upravnih poslova koje vrše državni organi smanjuju se, ier se poslovi prenose na nedržavne organizacije. Prema Ustavu SFRJ (čl. 125) zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom skupštine društveno-političke zajednice može se organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama poveriti da u oblasti svoje delatnosti svojim aktima uređuju odnose od šireg interesa, da rešavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama i da vrše druga javna ovlašćenja. Prema tome, Ustav SFRJ omogućava vrlo širokom broju samoupravnih organizacija i zajednica da na osnovu zakona odnosno odluke skupštine društveno-političke zajednice zasnovane na zakonu vrši javna ovlašćenja.

Pod javnim ovlašćenjima podrazumevaju se ovlašćenja njihovih nosilaca da autoritativno istupaju i da u slučajevima kada to nalažu opšti društveni interesi obavezuju pravne subjekte na određeno ponašanje koje je u interesu društvene zajednice. Prema tome, samoupravne organizacije i zajednice kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja imaju pravo da u svojim odnosima prema drugim subjektima istu-

paju sa jačom voljom bilo donošenjem opštih pravnih akata, donošenjem pojedinačnih upravnih akata, odnosno vršenjem drugih javnih ovlašćenja (vršenjem upravnih radnji, vođenjem javnih evidencija, izdavanjem javnih isprava itd.). Iz toga proizlazi da poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama predstavlja u suštini jedan oblik decentralizacije tih ovlašćenja, tj. time se menjaju subjekti koji vrše upravne poslove koje su ranije vršili državni organi, s tim da sadržina tih upravnih poslova ostaje nepromenjena. S druge strane, poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama vrši se i demokratizacija državne uprave, jer poslove koje su ranije vršili državni organi i koji se u suštini ne menjaju, sada vrše nedržavne organizacije. Prema tome, putem poveravanja javnih ovlašćenja sprovodi se ustvari dislociranje vršenja određenih upravnih poslova i to nastaje onda kada postoje pretpostavke i uslovi da će nedržavne organizacije te poslove moći uspešno obavljati.

Poveravanjem javnih ovlašćenja nedržavnim organizacijama menja se, prema tome, nosilac (subjekt) tih ovlašćenja, ali pravna priroda upravnih poslova koji se vrše na osnovu javnih ovlašćenja u suštini ostaje nepromenjena. Prema tome, samoupravne organizacije i zajednice kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja poslove iz okvira tih javnih ovlašćenja vrše ne u okviru svog samoupravnog delokruga, već na osnovu delegacije izvršene zakonom odnosno odlukom društveno-političke zajednice. Samoupravne organizacije i zajednice poverena ovlašćenja vrše stoga u ime odgovarajuće društveno-političke zajednice čija im je skupština vršenje tih ovlašćenja poverila, odnosno delegirala, zbog čega se u Ustavu SFRJ i govori o poveravanju vršenja javnih ovlašćenja, a ne o prenošenju javnih ovlašćenja u delokrug samoupravnih organizacija i zajednica. Iz činjenice da se ovde radi samo o poveravanju vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama proizilazi i zaključak, da skupština društveno-političke zajednice, koja je izvršila poveravanje vršenja javnih ovlašćenja može ta javna ovlašćenja i oduzeti.

Razlozi koji su doveli do institucije poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama naročito su u sledećem: poveravanjem javnih ovlašćenja stvara se mogućnost neposrednijeg odlučivanja na samoupravnoj osnovi, kao i mogućnost skladnijeg vršenja poslova iz okvira javnih ovlašćenja; poveravanjem javnih ovlašćenja samoupravnim kolektivima stvara se mogućnost da se poslovi iz okvira javnih ovlašćenja obavljaju kvalitetnije, efikasnije i ekonomičnije.

2. Drugi oblik demokratizacije odnosno podružljavanja državne uprave ostvaruje se *ustanovljavanjem društvenih saveta* u pojedinim organima državne uprave. Državni saveti koji se organizuju za oblast državne uprave ili pri pojedinim organima državne uprave treba da predstavljaju oblike stalne saradnje organa društveno-političke zajednice i pojedinih društveno-političkih organizacija, kao i predstavnik nauke, a u cilju organizovanja demokratske razmene mišljenja. Kao što je poznato, društveni saveti ne donose odluke, ali stavovi koje bi društveni saveti zauzimali imaće političku težinu i svakako da će doprinosti pravilnijem rešavanju pojedinih značajnih pitanja iz okvira delokru-

ga i nadležnosti organa uprave gde društveni savet postoji. Društveni saveti koji se osnivaju za oblast državne uprave ili pri pojedinim organima uprave imaju zadatak da razmatraju naročito ona pitanja koja se odnose na sprovođenje politike izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, odnosno da prate rad tih organa i da vrše u izvesnom smislu društveni nadzor nad njihovim radom. Za organe uprave je predviđena obaveza da razmatraju predloge i preporuke društvenih saveta i da u okviru i na način utvrđen zakonom odnosno odlukom skupštine društveno-političke zajednice postupaju po predlozima i preporukama društvenih saveta.

3. Poznato je da se poslovi organa državne uprave mogu podeliti na dve kategorije i to na autoritativne poslove (tj. poslove koji se vrše primenom političke vlasti) i neautoritativne poslove.

U grupu upravnih poslova autoritativnog karaktera mogli bi se uvrstiti sledeći poslovi: rešavanje u upravnim stvarima donošenjem upravnih akata; vršenje upravnog nadzora; vršenje represivne delatnosti, pod kojom se podrazumeva i neposredna primena mera prinude, kao i vršenje materijalnih operacija primenom prinude. Ovde treba dodati i vršenje normativne kao delegirane delatnosti, mada ova delatnost nije karakteristična za državnu upravu, jer je normativna delatnost delegirana i ograničena. Ove poslove mogli bismo nazvati upravnim poslovima u užem smislu.

U grupu poslova *neautoritativnog karaktera* ubrajaju se uglavnom analitičko-stručni poslovi i saradnički poslovi organa državne uprave, pod kojima se podrazumevaju praćenja stanja u određenim oblastima i odgovornost organa uprave za stanje u tim oblastima; organizovanje vršenja određenih službi; pripremanje akata i vršenje drugih stručnih poslova za potrebe skupštine i njihovih kolegijalno — izvršnih organa; vršenje pojedinih materijalnih operacija, tj. prostih upravnih radnji bez primene prinude; ostvarivanje saradničke uloge u odnosima sa građanima, odnosno sa samoupravnim organizacijama i zajednicama i dr.

U okviru neautoritativnih upravnih poslova savezni Zakon o osnovama sistema državne uprave naročito ističe značaj *saradničke uloge* izvršnih organa državne uprave u odnosu na samoupravne organizacije i zajednice. Ta saradnička uloga organa uprave ostvaruje se na više načina: pribavljanjem mišljenja samoupravnih organizacija i zajednica od strane organa uprave u vezi sa poslovima koji se odnose na te organizacije i zajednice; izvršni organi i organi uprave dogovorno sa samoupravnim organizacijama i zajednicama obrazuju komisije i druga radna tela za pripremanje određenih propisa i drugih opštih akata koje donose ili čije donošenje predlažu skupštini društveno-političke zajednice; izvršni organi i organi uprave dužni su da razmatraju inicijative i predloge tih organizacija i zajednica, zauzimaju stavove o njima i o svojim stavovima obaveštavaju odnosne organizacije i zajednice; oni pružaju pomoć nosiocima planiranja u vezi sa pripremanjem samoupravnih sporazuma o osnovama planova samoupravnih organizacija i zajednica; izvršni organi i organi uprave omogućavaju samoupravnim organizacijama i zajednicama da iznose svoje stavove, mišljenja i predloge za koje su ove organizacije i zajednice zainteresovane; organi

uprave pokreću inicijative kod samoupravnih organizacija i zajednica, a naročito za rešavanje pitanja u vezi sa obezbeđivanjem i ostvarivanjem ustavom utvrđenih prava, dužnosti i interesa radnih ljudi i građana i tih organizacija i zajednica; po potrebi izvršni organi i organi uprave pozivaju predstavnike tih organizacija i zajednica na svoje sednice i sednice svojih radnih tela.

Saradnička uloga organa uprave u odnosima sa samoupravnim organizacijama i zajednicama označava značajnu ulogu organa uprave u samoupravnom sistemu. Organi uprave moraju primarno razvijati ovaj vid odnosa sa samoupravnim kolektivima.

Ovaj vid delatnosti državne uprave označava i otvaranje državne uprave prema udruženom radu. Ostvarujući saradničku ulogu organi uprave ne istupaju sa pozicija vlasti, sa javnim ovlašćenjima. Oni kooperiraju sa organizacijama i zajednicama radi rešavanja pitanja koja su od neposrednog interesa za samoupravnu strukturu. A to dalje znači, da se organi uprave i kad vrše autoritativno upravne poslove ne suprotstavljaju samoupravnim kolektivima, jer organi uprave predstavljaju deo samoupravne strukture i kao takvi oni moraju ostvarivati vlast radničke klase i svih radnih ljudi u njihovom interesu.

Ova nova uloga organa uprave ukazuje na proces daljeg razvoja državne uprave u procesu smanjivanja obima autoritativne delatnosti i intenzivnijeg razvoja neautoritativne delatnosti. Ovakvim razvojem delatnost organa državne uprave pretvara se u korisnu društvenu službu koja je neophodna građanima i samoupravnoj strukturi.

4. Prema Zakonu o osnovama sistema državne uprave *kolegijalni organi uprave* obrazuju se u oblastima u kojima je potrebno da se obezbedi usklađivanje više društvenih delatnosti, odnosno stalna i organizovana koordinacija i saradnja sa samoupravnim organizacijama i zajednicama i društveno-političkim organizacijama ili povezivanje i usklađivanje u izvršavanju poslova od zajedničkog interesa za više društveno-političkih zajednica, radi ostvarivanja jedinstva u sprovođenju unutrašnje politike i izvršavanju zakona, drugih propisa i opštih akata. U sistemu organa državne uprave za sada se kao kolegijalni organi pojavljuju uglavnom komiteti. Sastav pojedinih komiteta određuje skupština odgovarajuće društveno-političke zajednice. Kao članovi komiteta pored ostaloga su i predstavnici samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih organizacija i drugih društvenih organizacija. U odgovarajuće savezne komitete ulaze i delegati republika i autonomnih pokrajina. Ovakav sastav komiteta ukazuje takođe na činjenicu da se i tim putem vrši u izvesnom smislu podruštvljavanje državne uprave, s obzirom da predstavnici samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih organizacija i drugih društvenih organizacija učestvuju ravnopravno sa predstavnicima organa uprave i upravnih organizacija, članovima komiteta.

5. *Upravne organizacije*, pod kojima se podrazumevaju organizacije koje vrše poslove za potrebe skupštine, njenih izvršnih i upravnih ograna (zavodi i direkcije), iako spadaju u kategoriju državnih organa, one svojom delatnošću i funkcijama pre naliče na organizacije udruženog rada društvenih delatnosti. Naime, upravne organizacije se osnivaju za vršenje određenih stručnih i drugih poslova iz okvira prava i duž-

nosti društveno-političke zajednice, koji pretežno zahtevaju primenu stručnih i naučnih metoda rada i sa njima povezanih upravnih poslova. Treba dodati, da se zakonom odnosno odlukom skupštine društveno-političke zajednice može propisati da upravne organizacije imaju svojstvo društvenog pravnog lica. Npr. saveznim Zakonom o organizaciji i delokrugu saveznih organa uprave i saveznih organizacija (čl. 46) predviđeno je da sedam zavoda, tri direkcije, Savezni biro za poslove za pošljavanja i Arhiv Jugoslavije imaju svojstvo društvenog pravnog lica.

Iz činjenice da upravne organizacije, sem svojih osnovnih i stručnih poslova vrše u znatnoj meri i upravne poslove, a da su po svojoj organizaciji i funkciji veoma slične organizacijama udruženog rada, može se zaključiti, da se i osnivanjem upravnih organizacija u izvesnoj meri vrši podruštvljavanje državne uprave.

6. Kao jednu od karakteristika procesa podruštvljavanja državne uprave možemo navesti i *vršenje društvenog uticaja udruženog rada u odnosu na organe uprave*. Organi državne uprave u skupštinskom sistemu baziranom na delegatskom principu, postaju u stvari instrument vlasti radničke klase, a samim tim i aparat državne uprave nalazi se pod uticajem i kontrolom radničke klase, odnosno udruženog rada. Državna uprava, prema tome, u delegatskom sistemu postala je deo udruženog rada, a na taj način državna uprava postaje i politički aparat radničke klase. Iz takvog odnosa proizilazi i ovlašćenje udruženog rada i samoupravnih struktura da vrše i odgovarajuću kontrolu nad organima državne uprave, da upućuju kritike organima uprave, da preko delegata postavljaju pitanja izvršnom organu i funkcionerima organa uprave, da traže obaveštenja, i da predlažu veću skupštine društveno-političke zajednice da zahteva podnošenje izveštaja o radu tih organa, itd.

Društveni uticaj udruženog rada ogleda se i u pravu samoupravnih organizacija i zajednica da upućuju predloge izvršnim i upravnim organima, uz istovremenu obavezu izvršnih i upravnih organa da zauzimaju stavove o njima i da ih o svojim stavovima obaveštavaju.

Izvršni i upravni organi, odnosno njihovi članovi i funkcioneri organa uprave, prvenstveno odgovaraju pred skupštinom odgovarajuće društveno-političke zajednice. Međutim, izvršni i upravni organi odgovorni su i pred samupravnom strukturom, jer predlog za pozivanje na političku odgovornost članova izvršnih organa i funkcionera organa uprave mogu podneti i samoupravne organizacije i zajednice. Na taj način samoupravne organizacije mogu vršiti i odgovarajući uticaj na rad izvršnih i upravnih organa.

Dr Slavoljub Popović, professeur

LA SOCIALISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LE SYSTEME DE L' AUTOGESTION SOCIALE

R é s u m é

L' auteur met en relief tout d'abord que les changements qui avaient eu lieu dans notre système socio-politique ont exercé aussi l'influence sur l'administration publique, auquel cas devant l'administration publique s'imposait l'exigence de s'adapter à ces changements. Conformément aux changements dans la situation et dans la fonction de l'administration publique, qui avaient surtout pris naissance après l'entrée en vigueur de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie de 1974 on peut remarquer en particulier les changements en relation avec la socialisation de l'administration publique. La socialisation de l'administration publique représente un aspect constant de son développement depuis la Loi constitutionnelle de 1953, toutefois cette caractéristique de la Loi mentionnée a surtout pris toute sa portée dans la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie de 1974.

La socialisation de l'administration publique se réalise par la dévolution des pouvoirs publics aux organisations et communautés autogestionnaires; la formation et la travail des conseils sociaux, le développement des activités non-autoritaires de l'administration publique; la formation des organes collégiaux de l'administration, la formation des organisations administratives; l'exercice de l'influence sociale de la part des organisations et communautés autogestionnaires sur les organes de l'administration publique.

Dans l'exposé ultérieur l' auteur traite à part chaque aspect de toutes les sortes mentionnées de la socialisation de l'administration publique.



