

*Др Славољуб Поповић,
редовни професор Правног факултета у Нишу, у пензији*

ОДНОС ОРГАНА УПРАВЕ СР СРБИЈЕ ПРЕМА ПОКРАЈИНСКИМ ОРГАНИМА УПРАВЕ

1. Када је реч о односима између органа управе СР Србије и покрајинских органа управе треба имати у виду да се ови односи углавном манифестују као:

а) међусобни односи органа управе СР Србије и покрајинских органа управе у вези са припремањем нацрта закона из чл. 300. и 301. Устава СР Србије;

б) међусобни односи органа управе СР Србије и покрајинских органа управе у вези са извршавањем закона из чл. 300. и 301. Устава СР Србије.

Као што је познато одредбом члана 300. Устава СР Србије предвиђају се материје које Република Србија републичким законом уређује јединствено за целу територију Републике.

Према одредби члана 301. Устава СР Србије на основу договора републичким законом се могу уређивати јединствено за целу територију Републике Србије и други односи о којима није реч у члану 300. Устава СР Србије.

2. За регулисање односа између органа управе СР Србије и покрајинских органа управе у вези са *припремањем нацрта Закона* из члана 300. Устава СР Србије од значаја је одредба члана 104. Закона СР Србије о државној управи, према којој су републички органи управе дужни да у свим фазама припреме закона и других прописа и општих аката, којима се јединствено уређују односи за целу територију Републике, узму у разматрање иницијативе, мишљења и предлоге покрајинских органа управе од значаја за уређивање тих односа. Ако републички органи управе у припремању нацрта, односно предлога прописа не прихвате начелне и друге важније примедбе покрајинског органа управе дужни су уз нацрт, односно предлог прописа да изнесу и ове примедбе и да се изјасне о разлозима неприхватања.

Досадашња пракса, међутим, је знатно проширила одредбе Устава СР Србије и одредбе Закона о државној управи СР Србије у вези са припремама нацрта и предлога закона који се у смислу члана 300. Устава СР Србије јединствено примењују на целој територији Републике. Тако, на пример, у уводном излагању поднетом на заједничкој седници свих већа Скупштине СР Србије одржаној 31. маја

1983. године (видети „Актуелна питања функционисања републичке управе у СР Србији, Београд 1965. године стр. 10) се наводи да треба наставити даље развијање усавршавања свих облика сарадње, договарања и међусобног информисања, а посебно заједничког интереса које треба јединствено регулисати или разматрати у Скупштини СР Србије. Исто тако у закључцима Скупштине СР Србије донетим на седницама свих већа од 31. 5. 1983. године се наводи:

„У циљу остваривања уставних функција у Републици као целини, као и ради обogaћивања свих облика сарадње и заједница у СР Србији, односно са покрајинским органима управе и покрајинским управним организацијама треба да се заснивају на сталној сарадњи, договарању, међусобном информисању и заједничком раду и то путем:

(1) Успостављања и дограђивања трајних облика међусобне сарадње, договарања и информисања, како о питањима која се односе на задатке и послове из оквира јединствене функције Републике, тако и о свим питањима која су од заједничког интереса за Републику, као целину;

(2) сарадње у припреми нацрта и предлога прописа којима се јединствено уређују односи за целу територију Републике;

(3) покретања иницијативе ради коришћења уставних могућности за договорно јединствено уређивање одређених односа;

(4) коришћења других облика сарадње, размене мишљења и договарања о свим питањима од заједничког интереса.

Досадашња пракса припреме нацрта и предлога закона из члана 300. Устава СР Србије тежила је за тим да се закони по члану 300. Устава треба да донесе уз пуну равноправност републичких и покрајинских органа у свим фазама поступка, и да то подразумева усаглашавањем и једногласношћу приликом разматрања и усвајања тих закона. У покрајинама постоји мишљење да је при томе неприхватљива мајоризација или преглашавање у Скупштини СР Србије приликом доношења тих закона. Досадашња пракса у вези са доношењем поменутих закона из члана 300. Устава СР Србије се састоји у томе, што је свака разлика у мишљењима која није могла да се превазиђе још у фази рада на нивоу органа управе и извршних већа, фактично заустављала поступак доношења закона (М. Богдановић, „Општина“ бр. 1/85, стр. 25).

Несумњиво је да оваква пракса у вези са припремом нацрта и предлога и доношењу закона из члана 300. Устава СР Србије није била заснована на уставу, нити је била у складу са њим. Поменута пракса која је настојала да се постигне потпуна сагласност између републичких и покрајинских органа управе у свим фазама поступка доношења поменутих закона из члана 300. Устава СР Србије имала је за последицу извесну спорост у раду Скупштине, доношење компромисних и често неадекватних решења, предуго задржавање рада на тим законима на нивоу управних и извршних органа, без укључивања делегатске скупштине. Оваква пракса је имала за последицу

и вишегодишњи рад на неким изузетно значајним законима за остваривање уставног положаја СР Србије, од којих неки још нису ни донети (на пример Закон о друштвеном планирању, Закон о праву својине и др.).

Овакви ставови изгледа да су сада превазиђени, јер се у Анализи о остваривању заједништва и уставног положаја СР Србије у вршењу њених функција од 1. новембра 1984. године, поред осталог наводи (страница 8) да постојање различитих мишљења у крајњој линији не представља сметњу да се закони по члану 300. доносе у складу са делегатским начином одлучивања, и по Уставом и Пословником предвиђеној процедури у Скупштини СР Србије, тј. да то не доводи у питање коначно одлучивање у Скупштини у складу са њеном пуном самосталношћу и одговорношћу за тумачење домаћаја одредаба члана 300. Устава СР Србије, као и за садржину решења датих тим законом. Иако се овакви ставови не оспоравају, ипак из неких мишљења покрајинских уставних комисија провејава још увек дух партнерства у поступку доношења закона по члану 300. Устава. Тако се у мишљењу Уставне комисије САП Војводине на страни 5. у тачки 12 предлаже да се у текст Анализе унесе став, да је до застоја у доношењу неких закона долазило и због тога, „што није било довољно сарадње републичких и покрајинских органа од почетка рада на припреми закона, и због великих разлика у првобитним предлозима законских пројеката у односу на коначно усвојене ставове, што је захтевало више времена; сем тога било је и случајева да после датог мишљења Покрајинске скупштине дуже времена нису покретане иницијативе за споразумно решавање насталих разлога”.

Слично мишљење изражено је и у примедбама Уставне комисије Косова.

Према томе из наведеног мишљења уставне комисије САП Војводине и САП Косова произашао би закључак да је при припремању нацрта и предлога Закона из члана 300. Устава СР Србије потребно претходно споразумевање и усаглашавање најпре републичких и покрајинских органа управе и извршних већа, а не усаглашавање у процесу рада делегатске основе и делегатског већа у Скупштини СР Србије. Запажа се и то, да у раду покрајинских органа на припреми нацрта и предлога закона из члана 300. има још увек настојања да се заједнички рад и сарадња органа управе и извршних већа настављају све дотле, док се разлике практично не усагласе, док се не постигне сагласност и договор о спорним питањима у тим законима. Због тога рад у управним и извршним органима још увек недозвољено дуго траје, са свим последицама у којима је напред било речи (М. Богдановић: „Општина, бр. 1/85, стр. 26). Због тога је и предложено да се у поменутој Анализи јасно изрази, да заједнички рад и сарадња на питањима доношења закона из члана 300. Устава СР Србије не може ни у ком случају да угрози идентитет и одговорност Извршног већа Скупштине Србије и републичких органа управе у својству предлагача, као органа Републике, да у складу са својим уставним положајем и улогом сносе пуну и недељиву одговорност за ваљаност предлога који дају Скупштини Србије, ради

нормативног уређивања појединих односа у законима и другим прописима који се примењују јединствено на целој територији Републике.

3. Одређени односи између органа управе СР Србије и покрајинских органа управе успостављају се и у вези са *извршавањем републичких закона* који се примењују на целој територији републике. Пре свега за ове односе је од важности члан 295. Устава СР Србије у коме се предвиђа да се у складу с одговорношћу органа у аутономним покрајинама за извршавање и примењивање републичких закона и других републичких прописа који се примењују на целој територији републике, односи између републичких органа и органа аутономних покрајина у погледу извршавања тих закона и других прописа заснивају на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању, као и на правима и дужностима утврђеним Уставом СР Србије и републичким законом. Ако органи у аутономним покрајинама не извршавају републичке законе или друге републичке прописе за чије су извршавање и примењивање одговорни, Извршно веће Скупштине СР Србије упознаће о томе одговарајући орган аутономне покрајине и предузће друге мере у оквиру својих права и дужности.

Одредба члана 101. Закона СР Србије о државној управи има сличну садржину као и члан 295. Устава СР Србије.

За поменуте односе су од значаја и следеће одредбе чл. 102-104 поменутог Закона СР Србије о државној управи. Ако органи управе у аутономној покрајини не извршавају републичке законе и друге републичке прописе за чије су извршење одговорни, надлежни републички орган управе обавестиће о томе Извршно веће СР Србије (члан 102). У вршењу стручних и других послова за Скупштину СР Србије и Извршно веће, републички органи управе могу од покрајинских органа управе тражити обавештења и податке у вези са спровођењем закона који се јединствено примењује на територији целе Републике, са којима они у остваривању својих задатака располажу или су обавезни да их имају (члан 103).

Иако је у члану 294. Устава СР Србије изрично наглашено, да су органи у аутономним покрајинама одговорни за извршавање и примењивање на територији покрајине републичких закона и других републичких прописа који се примењују на целој територији републике, ипак органи Републике Србије, а првенствено републички органи управе и Извршно веће СР Србије, имају само симболична овлашћења у односу на покрајинске органе. Та овлашћења састоје се у међусобној сарадњи, обавештавању и договарању са покрајинским органима управе односно у праву да траже обавештење и податке у вези са спровођењем закона који се јединствено примењују на територији целе Републике. Чини нам се да ова овлашћења нису довољно ефикасна, да би Република Србија могла да утиче на ефикасније извршавање и примењивање закона који се иначе примењује на целој територији Републике.

Овде би се требало подсетити на одредбе Устава СФРЈ (члан 275) које предвиђају знатно шира овлашћења за савезне органе управе а у вези са извршавањем и примењивањем савезних закона и

других прописа, општих акта и међународних уговора за чије су извршавање одговорни савезни органи управе. Наиме, у случају када органи управе у републикама и аутономним покрајинама непосредно извршавају савезне законе, друге прописе и опште акте и међународне уговоре за чије су извршавање одговорни савезни органи управе, савезни органи управе могу савезним законом бити овлашћени: а) да надлежним републичким и покрајинским органима управе дају *обавезне инструкције* за извршавање послова за које су овлашћени савезним законом, другим прописом или општим актом; б) да врше *инспекцијске послове* са овлашћењима утврђеним савезним законом (на читавој територији Југославије); ц) да у случајевима када орган управе у републици, односно у аутономној покрајини не изврши одређени управни посао, а неизвршавање тог управног посла може изазвати теже штетне последице, *изврше тај посао* и о томе обавесте Савезно извршно веће, које ће о томе обавестити Извршно веће републике, односно аутономне покрајине, ради договорног отклањања узрока због којих је било потребно да савезни орган управе изврши управни посао.

Упоредбујући овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске органе управе, може се закључити да су овлашћења савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе далеко обимнија и значајнија него што су то овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске органе управе а у вези са извршавањем закона који се примењују на целој територији републике. Тако, на пример, републички органи управе немају право да издају обавезне инструкције покрајинским органима управе, немају право да врше инспекцијске послове на читавој територији Републике а у вези са извршавањем закона који важи на целој територији Републике, а исто тако немају право супституције послова које не изврше покрајински органи у вези са извршавањем закона који је важио на целој територији Републике.

Било је очекивати да овлашћење републичких у односу на покрајинске органе управо у вези са извршавањем закона који важе на целој територији Републике буду још обимнија и шира него што су то овлашћења савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе. Међутим, републички органи управе имају само симболичка овлашћења путем којих не могу битно да утичу на извршавање републичких закона који важе на читавој територији Републике. Просто је несхватљиво, да при доношењу Устава СР Србије Уставна комисија није упоредила овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске са овлашћењима савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе.

4. Сем изложених општих норми које регулишу односе републичких и покрајинских органа управе у вези са извршавањем и примењивањем републичких закона који важе на целој територији Републике, постоје одређени односи између републичких и покрајинских органа и по неким посебним специјалним законима и прописима. Овде имамо у виду односе републичких и покрајинских органа

управе на подручју унутрашњих послова. Према члану 44. Закона СР Србије о унутрашњим пословима (измене и допуне — „Службени гласник СР Србије”, бр. 24/84) служба државне безбедности у републичком секретаријату и служба државне безбедности у покрајинском секретаријату за унутрашње послове заједно процењују степен друштвене опасности делатности усмерене на подривање и рушење Уставом утврђеног поретка и предлажу републичким и покрајинским секретарима за унутрашње послове план мера и активности за њихово благовремено откривање, праћење и ефикасно сузбијање на територији Републике. У истом члану даље се наводи да Служба државне безбедности у Републичком секретаријату и службе државне безбедности у покрајинским секретаријатима за унутрашње послове предлажу републичком секретару и покрајинском секретару за унутрашње послове, да када се за то укаже потреба за извршавање одређених задатака, образују заједничке радне групе и организују и друге облике заједничког рада за извршавање задатака Службе државне безбедности.

Постоје и друге одредбе у поменутом закону СР Србије о унутрашњим пословима (на пример, члан 44б) које предвиђају тешњу сарадњу између Службе државне безбедности Републике и покрајинских секретаријата за унутрашње послове. Можемо констатовати да је тек Законом о изменама и допунама Закона СР Србије о унутрашњим пословима („Службени гласник СР Србије” бр. 24/84) успостављена тешња сарадња између републичке службе државне безбедности и службе државне безбедности у покрајинама и да је омогућено Служби државне безбедности у Републичком секретаријату да врши одређени већи утицај на службе државне безбедности у покрајинским секретаријатима за унутрашње послове. Поменути закон поред осталог се предвиђа и обавеза Републичког секретаријата за унутрашње послове (Служба државне безбедности) и служби безбедности у покрајинским секретаријатима да обавезно поступају по усклађеним ставовима Председништва СР Србије и председништва социјалистичке аутономне покрајине (члан 46. поменутог Закона СР Србије о унутрашњим пословима).

5. Општење републичких органа управе са општинским органима управе у аутономним покрајинама. — Уставом СР Србије (члан 295) најпре се поставља начело према коме републички органи управе не могу да непосредно опште са општинским органима управе у аутономним покрајинама. Они могу да опште са општинским органима управе у аутономним покрајинама само преко одговарајућих покрајинских органа управе. На пример Републички секретаријат за финансије може да општи са општинским органима надлежним за послове финансија у аутономним покрајинама само преко одговарајућег покрајинског секретаријата за финансије.

Изузетак је учињен само за неколико случаја. На пример у хитним случајевима, у пословима из области народне одбране, државне безбедности и других области уређених републичким законом који се примењује на целој територији републике, као и у другим случајевима у којима би могла наступити ненадокнадива штета, ре-

публички органи управе могу општити непосредно с општинским органима у аутономним покрајинама, о чему републички орган управе обавештава одговарајући орган управе у аутономној покрајини.

Наведене одредбе указују на то, да органи управе Републике Србије нису одговорни за извршавање савезних закона на територији аутономне покрајине. За извршавање таквих савезних закона на територији аутономних покрајина одговарају покрајински управни органи.

6. *Да ли републички органи управе имају према општинским органима управе на територији аутономне покрајине овлашћења предвиђена чланом 311. Устава СР Србије?* Према члану 311. Устава СР Србије 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. У пословима од општег интереса за Републику, републички органи управе имају право и дужности: 1) да надлежним општинским органима управе дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом и примењивање закона и других републичких прописа; 2) да непосредно или преко другог органа изврше инспекцијски или други управни посао из надлежности органа општине, ако их ти органи не врше и ако би неизвршавање тог посла могло изазвати теже штетне последице; 3) да граже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа. Претпоставка је да републички органи управе ова права и дужности врше у односу на општинске органе управе који се налазе првенствено на територији Србије, ван аутономних покрајина. Према томе, и ако се ради о законима који важе за читаву територију Републике, републички органи управе немају одговарајућа права и дужности из члана 311. Устава СР Србије и у односу на општинске органе управе који се налазе на територији аутономних покрајина.

Dr. SLAVOLJUB POPOVIĆ, professeur
à la Faculté droit à Niš, en retraite

LE RAPPORT ENTRE LES ORGANES D'ADMINISTRATION DE LA RS DE SERBIE ET LES ORGANES D'ADMINISTRATION RÉGIONAUX

— Résumé —

L'auteur indique tout d'abord que les rapports entre les organes d'administration de la RS de Serbie et organes régionaux se manifestent principalement dans un double sens: a) comme rapports réciproques en fonction de la préparation des projets de lois prévues à l'art. 300 et 301 de la Constitution de la RS de Serbie; et b) comme rapports réciproques en fonction de l'exécution des lois prévues aux articles 300 et 301 de la Constitution de la RS de Serbie.

L'auteur constate que la pratique a, jusqu'au moment présent, largement étendu les dispositions de la Constitution de la RS de Serbie et de la Loi sur l'administration publique de la RS de Serbie en fonction de préparations de projets de lois prévues à l'art. 300 de la Constitution de la RS de Serbie. A savoir, dans la pratique jusqu'à l'heure actuelle une tendance s'est fait jour à ce que les lois prévues à l'art. 300 doivent être adoptées en collaboration à égalité des droits des organes des républiques socialistes et des régions dans toutes les phases de la procédure et que cela sousentend la mise en accord et l'unanimité lors de la considération et de l'adoption de ces lois. L'auteur est d'avis que la pratique jusqu'à présent n'était pas fondée sur la Constitution et qu'elle n'y a pas été conforme. Et cela parce qu'une telle pratique avait pour conséquence une certaine lenteur dans l'activité de l'assemblée nationale de la Serbie, l'adoption des solutions de compromis et souvent inadéquates, un attardement trop long du travail sur ces lois au niveau des organes administratifs et exécutifs, sans inclusion de l'Assemblée de délégués.

En rapport avec les lois adoptées en vertu de l'art. 300 de la Constitution de la Serbie, l'auteur constate tout d'abord qu'il est prévu par la Constitution que ces lois sont exécutées dans la circonscription de la région par les organes régionaux. Les organes administratifs de république peuvent requérir des organes de région les informations et des explications concernant des faits en rapport avec l'exécution des lois mentionnées. L'auteur est d'avis que les organes administratifs de république n'y sont autorisés que d'une manière symbolique en comparaison avec les organes de région. Tandis que les organes administratifs fédéraux peuvent, en comparaison avec les organes de république et organes régionaux administratifs, dans des cas déterminés, être autorisés à donner aux organes administratifs de république et régionaux des instructions obligatoires, d'accomplir immédiatement des actes d'inspection sur le territoire entier de la Yougoslavie et d'opérer la substitution des actes administratifs que les organes de république ou les organes régionaux administratifs n'ont pas accompli, les organes de république de la RS de Serbie n'ont aucune des autorisations mentionnées. Des rapports plus étroits dans un certain sens sont prévus par la Loi de la RS de Serbie concernant les affaires de l'Intérieur — entre les organes administratifs de république et les organes administratifs régionaux.