

*Др Славка Миладиновић, доцент
Правног факултета у Нишу*

ОСТВАРИВАЊЕ УСТАВНОГ КОНЦЕПТА ДЕЛОВАЊА ОРГАНА УПРАВЕ У ОПШТИНИ

Положај, улога и функције органа државне управе одређене су начелом јединства власти и скупштинског система, као једног од основних начела државног уређења. „Уставом утврђене функције власти и управљања другим друштвеним пословима у друштвено-политичким заједницама врше скупштине друштвено-политичких заједница, као изборне и смењиве делегације радних људи у самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама и други скупштинама одговорни органи”. Једна од врста државних органа су органи управе, који се образују за вршење послова из оквира управне функције. Чланом 149. Устава СФРЈ и одговарајућим члановима устава социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина предвиђено је да органи управе:

- спроводе утврђену политику и извршавају законе, друге прописе и опште акте скупштина друштвено-политичких заједница и прописе извршних органа и спроводе смернице скупштина и начелне ставове и смернице извршних органа;
- одговорни су за стање у областима за које су образовани;
- прате стање у областима за које су образовани и покрећу иницијативу за решавање питања у тим областима;
- решавају у управним стварима;
- врше управни надзор и друге управне послове;
- припремају прописе и друге опште акте;
- врше и друге уставом и законом, односно статутом утврђене послове, као и друге стручне послове за скупштину и извршни орган.

Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, као и Законом о државној управи СР Србије и одговарајућим законима других наших социјалистичких република и покрајина ближе су разрађене уставом утврђене функције органа државне управе.

Све делатности које чине садржину управне функције можемо, с обзиром на природу и карактер послова, те начин на који се остварују, поделити у две основне категорије. Прву категорију чинили би послови које управа обавља као послове вршења власти у ширем смислу, при чему се органи управе у односу према грађанима, самоуправним организацијама и заједницама и другим суб-

јектима појављују са јачом вољом, ауторитативно, обавезујући их на одређено понашање и мимо њихове воље. То би били послови: 1) решавања у управним стварима о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних и других субјеката доношењем управних аката; 2) вршење управног надзора; 3) предузимање мера принуде и ограничења и 4) вршење нормативне делатности (као делегиране).

Другу категорију послова из оквира управне функције чине аналитичко-стручни послови, при чијем вршењу се управа појављује као стручна служба која врши послове за потребе скупштине друштвено-политичке заједнице и њеног извршног органа као и за потребе удруженог рада. У ову категорију спадали би послови: 1) праћење стања у областима за које су образовани; 2) покретање иницијативе за решавање питања у тим областима; 3) припремање прописа и других општих аката које доносе скупштине и извршни органи друштвено-политичких-заједница; 4) вршење других стручних послова за скупштину и њен извршни орган; 5) остваривање сарадње са грађанима, организацијама удруженог рада и другим организацијама и заједницама и вршење других стручних и сарадничких послова.

Наша уставна концепција о управи, дакле, осим што задржава класичну димензију управе као функције власти, све више афирмише управу као значајног субјекта у даљем развоју друштвеног самоуправљања, са тежњом прерастања у стручну службу удруженог рада, што даље значи да управа треба све више да буде не само део скупштинског механизма већ и део система друштвеног самоуправљања.

Но, иако смо све управне послове који чине управну функцију код нас данас поделили на две различите категорије погрешно би било извући закључак да се ради о две сасвим различите и одвојене врсте послова које немају ничег заједничког међу собом. Напротив, они се међусобно прожимају и чине јединствену функцију. „Целокупна делатност управе је јединствена функција, било да се извршава као носилац власти или као стручна служба. Једна се делатност прожима другом, једна допуњује другу, а све заједно доприносе остваривању задатака нашег политичког система социјалистичког самоуправљања”.¹

У складу са федеративним принципом наше државне организације, на нивоима свих друштвено-политичких заједница код нас образовани су органи управе, чија се основна активност управо исцрпљује у вршењу послова из домена управне функције, а у оквиру уставом утврђених права и дужности дате друштвено-политичке заједнице.

С обзиром да је општина у нашем систему основна друштвено-политичка заједница, у којој радни људи и грађани остварују власт и управљају другим друштвеним пословима и остварују своја заједничка и појединачна права и обавезе, то је и општинска управа

¹ Др А. Христов: „Управа у делегатском систему”, „Радничка штампа”, 1979. године, Београд, стр. 121.

основни носилац управне функције (тим пре што је у њеној надлежности и скоро целокупно непосредно извршавање закона и других прописа свих других друштвенополитичких заједница).

Из тих разлога ћемо се углавном и задржати на остваривању управне функције у општини, јер, „Треба полазити од чињенице да су органи државне управе у општинама темељ и главни стуб система државне управе у Југославији. Они извршавају или се старају о извршавању скоро свих закона и савезних и републичких и непосредно обављају највећи број инспекцијских послова итд. Због тога бољи или лошији рад ових органа непосредно се одражава позитивно или негативно на ефикасност цијелог система државне управе”.²

Основна делатност органа управе састоји се, дакле, у непосредном извршавању или обезбеђивању непосредног извршавања закона, других прописа и општих аката скупштина свих друштвено-политичких заједница, док је тежиште активности савезних, републичких и покрајинских органа управе углавном на праћењу стања, старање о спровођењу прописа и утврђење политике, одговорности за стање у области за коју су основани итд.

Када се напред изнетом дода и то да кроз вршење послова ауторитативног карактера од стране општинских органа управе грађани, уствари, најнепосреднији осећају „степен демократизације и ефикасност нашег система”,³ бива сасвим јасно од како је великог значаја законито и правилно остваривање свих утврђених функција општинских органа управе.

Решавање у управним стварима

Решавање о правима и обавезама грађана, правних лица и других правних субјеката доношењем управних аката, представља један од најзначајнијих облика делатности непосредног извршавања закона и других прописа. Обично се каже да се у доношењу управних аката органи управе појављују у односу на друге субјекте са јачом вољом, јер се њима одобрава, наређује или забрањује одређено понашање, те на тај начин грађани најдиректније и осећају државну власт. Међутим, одмах се мора истаћи да су органи управе у доношењу управних аката ограничени, с једне стране, процесним правилима утврђеним Законом о општем управном поступку, а са друге стране, они само примењују на конкретне случајеве већ донете материјалне прописе.⁴ Према томе они, уствари, не одлучују у правом смислу речи, већ само примењују на одређене појединце и у одређеним ситуацијама већ донете одлуке (у најширем смислу речи-прописе).

Такође, значајно је истаћи да органи управе не само да имају право да решавају о појединачним правима и обавезама грађана и

² Буро Гатарих: „Основне трансформације државне управе у општинама”, Правни живот, бр. 3/85, стр. 346.

³ Едвард Кардељ — Из поздравне речи на Трећем конгресу правника Југославије, Скопље, 17. новембар, 1977.

⁴ Члан 213. Устава СФРЈ.

других правних субјеката, већ је то и њихова дужност. Наиме велики број својих права и правних интереса грађани не могу остварити без активног деловања органа управе, тј. док она као таква нису индивидуализирана и конкретизована одређеним управним актом. У том смислу и Устав СФРЈ обавезује органе управе да „својим радом обезбеђују ефикасно остваривање права и интереса радних људи и грађана, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница” (чл. 149.). Уз то органи управе су дужни да захтеве грађана решавају у прописаним роковима (Закон о основама система државне управе, чл. 76. ст. 1.), док је у већини републичких и покрајинских закона о државној управи предвиђена и дужност органа управе да радним људима и грађанима дају потребне податке, обавештења и упутства ради лакшег остваривања њихових права и обавеза, као и пружање стручне помоћи у пословима због којих се обраћају органима управе.

Зато се може рећи да проф. др А. Христов с правом истиче да: „Полазећи од нових својинских односа и новог друштвено-економског положаја радних људи и грађана, управа више нема у управно-правном односу обележја јачег субјекта... Управно-правни однос је однос који се заснива на општој норми коју све странке поштују, а надлежност органа управе у стварању тог односа није само право већ исто тако и дужност да се остварују одређена јавна овлашћења ради задовољавања друштвених потреба”⁵.

Када се напред изнетом дода и чињеница да управни акти подлежу контроли законитости, како унутар система органа управе (кроз инстанциони надзор), тако и судској контроли (кроз управни спор и друге облике судске заштите), онда се заиста може утврдити да, чак и у овој области делатности управе, јача воља органа управе у односу на друге субјекте све више губи на значају. Такав закључак произилази из наших позитивних прописа и политичких опредељења.

Међутим, потпуна вредност прописа не може се ценити само на основу њихове садржине, већ исто тако према начину и степену њихове примене у пракси, што се највише испољава управо кроз рад органа управе. Зато није ни чудо што је остваривање права и обавеза грађана пред органима управе (решавањем у управним стварима) предмет бројних и сталних расправа како од стране скупштина и извршних органа друштвено-политичких заједница, тако и друштвено-политичких организација, као и научних и стручних скупова.

На основу анализа и констатација од којих се долази може се запазити да се код највећег броја општинских органа управе постижу све бољи резултати у погледу законитости и ажурности у раду, и поред чињенице да се из године у годину број управних предмета повећава. То, међутим, не значи да стањем у овој области можемо бити задовољни. Још увек су, у различитом обиму у појединим општинама, присутне бројне слабости у решавању у управним стварима о правима и обавезама грађана и других субјеката.

Од укупног броја предмета које решавају општински органи управе нешто више од половине односи се на решавање по захтеву

⁵ Др А. Христов: Оп. цит. стр. 38 и 39.

странке, док се други део предмета односи на решавање по службеној дужности. Кад се тиче решавања управних ствари по захтеву странке најчешће слабости су у: неблаговременом решавању захтева, погрешној примени како процесних тако и материјалних прописа, бирократском односу радника органа управе према странкама итд.

Рокови у којима су органи управе дужни да донесу решење по захтеву странке утврђени су чланом 218. ЗУП-а. Из анализа и извештаја о раду општинских органа управе може се запазити да се из године у годину стање у погледу поштовања рокова поправља. Међутим, још је доста велики број неблаговременог решавања, нарочито у области имовинскоправних односа, стамбено-комуналној области и борачко-инвалидској заштити. Често се неблаговременост у решавању правда радњама и поступцима странака који отежавају решавање у року, а још чешће великим бројем предмета или недовољним бројем радника у органима који раде на тим пословима.

С друге стране пак грађани истичу низ слабости на страни органа управе које отежавају остваривање њихових права, почев од неодговорног односа радника који непосредно раде на тим пословима, неодговарајуће организованости одређених служби које треба да им помогну у остваривању права, неприлагођености радног времена органа управе потребама странака, тражење уверења и других исправа и о чињеницама о којима се потребни подаци налазе у службеним евиденцијама или се могу утврдити увидом у одређене јавне исправе, до тога да и нека решења у појединим прописима утичу на одуговлачење поступка.

Интересантно је, међутим, да иако је ЗУП-ом (чл. 218. ст. 2.) установљено право странке да уложи жалбу против „ћутања управе”, да се ово право у пракси доста ретко користи. Разлози су свакако различити, али је вероватно један од главних управо недовољно познавање прописа, па странке, у жељи да што пре остваре своја права, стрпљиво и често обилазе и моле надлежне органе да реше њихове захтеве. Како непоштовање рокова за решавање по захтеву странака представља својврстан вид незаконитости у раду, и када се оване додају не ретки случајеви бирократског односа појединих радника органа управе који своје службене задатке извршавају као наметнуту обавезу, а према странкама се понашају као према непожељним личностима које ремете њихов мир и комодитет, то се пред општинским органима управе, као веома значајан задатак, поставља стална брига за рационалнију организацију рада и коришћење кадрова као и подизање етике управних радника, на чему би пре свега морале да се више ангажују саме старешине, органи управљања и друштвено-политичке организације.

Повреда правила поступка, непотпуно или погрешно утврђено чињенично стање и повреда материјалних прописа су углавном разлози због којих странке жалбом оспоравају законитост првостепеног решења. Из извештаја који су ми били доступни може се извући констатација да, у односу на број донетих првостепених решења, број жалби и није велики (креће се до највише 5%). Међутим, број уважених жалби и поништених решења је доста велики и креће се и до 30%, и то најчешће због неправилно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, те се предмети најчешће враћају на поновно ре-

шаване првостепеном органу (чак и онда када је другостепени орган могао мериторно да реши). И, ту управо настају муке грађана. Првостепени органи ретко поштују рок од 30 дана за доношење новог решења, а доста је честа и појава да се не поступи у свему према другостепеном решењу, већ се доносе решења исте садржине као и она која су поништена. Тако пут до остварења права странака постаје веома дугачак. Но, највећи број странака је у свом захтеву упоран, те пре или касније, са мање или више муке, успе да оствари своја права.

Не мањи проблем појављује се код доношења решења по службеној дужности. Наиме, надлежни орган је дужан да покрене управни поступак по службеној дужности кад то одређује закон или на закону засновани пропис или кад утврди или сазна да, с обзиром на чињенично стање, треба ради заштите јавног интереса покренути управни поступак за чије покретање постоји законски основ (пореске ствари, незаконито коришћење средстава у друштвеној својини, бесправна градња, бесправно обављање занатске делатности исл.).

Међутим, у којој мери органи управе извршавају ову своју обавезу, веома је тешко утврдити. Из извештаја о раду углавном се може видети колики број захтева грађана прими одређени орган управе у току једне године, колико је од тога у року решено, колико је пренето у наредну годину итд. а кад се ради о доношењу решења по службеној дужности онда се обично истиче број донетих решења, што никако није довољно да би се могло закључити у којој мери се ови послови ефикасно обављају.⁶

Посебан и веома значајан задатак општинских органа управе представља и старање о извршењу донетих решења. Наиме, у извршавању решења још има доста неефикасности. Још се недовољно прати извршавање донетих извршних решења, а нарочито се недовољно поштује рок за доношење закључка о дозволи извршења решења која су постала извршна. Има мишљења да је: „Таквом стању умногоме придонијела неодлучност и колебљивост одговорних службених лица у општинским органима управе да приступе принудном извршавању, а често је у питању и утицај разних општинских форума и носилаца јавних и других друштвених функција у општини да се, због могућих других посљедица, одустане или сачека са извршењем, нарочито кад се ради о рушењу бесправно саграђених објеката.”⁷

⁶ Из извештаја о раду општинске управе друштвених прихода СО Ниш за 1985. год. наводим следеће констатације: „Према резултатима о утврђеним пореским обавезама, највећи број решења донето је на основу стања о пословању које су обвезници о свом раду исказали у пореским пријавама, а мањи део решења донета су по извршеном прегледу пословних књига обвезника, којом приликом су донети закључци да оне не могу служити као основ за утврђивање пореза, па су пореске обавезе код таквих обвезника повећане... Такође, у пракси су мале могућности да се у поступку утврђивања обавеза користе материјали и документација осталих органа... Према приговорима и жалбама грађана има случајева да се решења не уручују обвезницима и по више година, а скоро је редовна појава да се већина решења обвезницима доставља са закашњењем од више месеци...”

⁷ Перо Кријан: „Остваривање управне функције општине”, Наша законитост, Загреб, бр. 10/81, стр. 16.

У својим извештајима, међутим, као најчешћи разлог за недовољно ангажовање на праћењу и спровођењу извршења решења органи наводе недостатак стручног кадра, слабу материјалну мотивисаност радника, недостатак простора за рад, слабу техничку опремљеност и друго, што свакако стоји, али се не могу занемарити ни субјективне слабости органа.

Вршење управног надзора

Према Закону о основама система државне управе, управни надзор се састоји у: надзору над законитошћу аката којима се решава о правима и дужностима грађана и организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница; надзору над законитошћу рада организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и инспекцијски надзор.

● Кад се тиче инстанционог надзора може се рећи да су овлашћења општинских органа управе незнатна с обзиром да они углавном решавају у првом степену.

У оквиру надзора над законитошћу рада организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница општинских органи управе треба да прате законитост самоуправних општинских аката ових организација и заједница, обавештавају о томе скупштинску и њен извршни орган и предлажу предузимање одговарајућих мера односно предузимају мере за које су овлашћени; врше, када су за то овлашћени законом односно на закону заснованом одлуком општинске скупштине, надзор над вршењем јавних овлашћења од стране организација и заједница којима су поверена, као и надзор над радом организација удруженог рада које врше послове од посебног друштвеног интереса.

Под надзором над законитошћу самоуправних општих аката подразумева се надзор у погледу сагласности ових аката са уставом и законом као и са другим самоуправним општим актима са којима морају бити у сагласности (члан 641. ст. 2. ЗУР-а). До незаконитости у смислу наведеног члана ЗУР-а може доћи уколико организације удруженог рада нормирају одређене друштвено-економске и друге самоуправне односе противно уставу и закону и другим општим актима са којима морају бити у сагласности, као и ако уопште не донесу акте које су обавезни да донесу, или пак у конкретним случајевима не поступају по уставу и закону и самоуправним општим актима.

Како се доношењем самоуправних општих аката од стране самоуправних организација и заједница уствари остварују уставне и законске норме, то би контрола над њиховом уставношћу и законитошћу морала бити веома значајно подручје деловања органа управе. У том смислу они су овлашћени али и дужни да континуирано прате процес доношења и садржину ових аката (са гледишта формалне и материјалне законитости) и када утврде да постоји одређена повреда, дужни су да на то најпре упозоре самоуправни орган надлежан за доношење таквог акта и да му предложи начин отклањања

незаконитости односно несагласности; као и да упозори пословодни орган, који је одговоран друштвеној заједници за законитост рада самоуправне организације а такође је овлашћен и да обустави од извршења такав акт. Уколико се на овај начин не наклони незаконитост односно несагласност орган управе је дужан да о томе обавести скупштину општине и да јој предложи да у оквиру својих надлежности предузме одговарајуће мере.

Међутим, иако вршење овог вида управног надзора представља веома значајан задатак општинских органа управе, са сигурношћу се може тврдити да се ти послови у веома малој мери или скоро никако не извршавају. Вероватно је то и један од значајних разлога што се пред надлежним уставним судовима и судовима удруженог рада оспорава законитост и сагласност тако великог броја самоуправних општих аката. Но, на садашњем степену кадровске и материјалне опремљености општинских органа управе (у највећем броју општина), нереално би било и очекивати веће резултате на овом плану.

Према Закону о основама система државне управе (чл. 36.) органи управе у вршењу управног надзора контролишу, када су за то овлашћени законом, законитост управних аката самоуправних организација и заједница које оне доносе у вршењу поверених јавних овлашћења. Према Закону о државној управи СР Босне и Херцеговине орган управе у вршењу управног надзора има право и дужност да решава по жалбама против донетих управних аката у вршењу поверених јавних овлашћења, као и да врши друга права која по закону има другостепени орган у управном поступку (чл. 138. ст. 1. и 2.). Такође, извесним материјалним законима, којима се уређују поједине области делатности, предвиђено је да по жалби против првостепених решења одређених самоуправних организација или заједница које врше јавна овлашћења решава одговарајући орган управе који врши права надзора над радом тих организација или заједница.⁸

Има мишљења да се установљавањем права решавања по жалби против управних аката неких самоуправних организација или заједница у корист државних органа „нарушава статус тих организација као самосталних и самоуправних организација”. Са оваквим ставом се тешко може сложити, јер се у овом случају не ради о вршењу послова из самоуправног делокруга ових организација, већ о пословима из надлежности органа управе, који су законом односно одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице поверени на вршење одређеним субјектима. У прилог овоме треба додати и специфичан положај појединих самоуправних организација и заједница у нашем економском и политичком систему, и нарочито монополитички положај одређених организација, те могућност адекватног остваривања права грађана и других субјеката пред истима.

С обзиром да су органи управе одговорни за стање у општини у области за коју су основани, то је значајно истаћи и њихову обавезу да континуирано врше надзор над радом организација удруже-

⁸ На пример: Закон о електропривреди СР Србије, Закон о путевима СР Србије, Закон о заштити цивилних инвалида рата СР Србије и др.

ног рада које врше делатност или послове посебног друштвеног интереса у смислу да ли те послове врше потпуно и уредно и на начин који најбоље одговара сврси ради које су основане.

Вршењем инспекцијског надзора органи управе остварују непосредан увид у рад и пословање организације удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и грађана у погледу придржавања закона и других прописа и општих аката и изричу управне и друге мере за које су овлашћени. Када су на то законом овлашћени органи управе врше инспекцијску контролу и над спровођењем друштвених договора и самоуправних споразума.

Инспекцијске послове врше инспектори, који су самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и за свој рад су лично одговорни. Организације удруженог рада и друге организације и заједнице и грађани као и други субјекти дужни су инспекцијским органима омогућити несметано обављање послова, ставити на увид потребна документа и пружити тражену помоћ. Исто тако, инспекцијски органи су дужни да узму у поступак пријаве грађана и других субјеката у вези са пословима из делокруга органа инспекције. Такође, су дужни да о резултату поступка обавесте подносиоца пријаве.

У вршењу инспекцијског надзора највећи обим послова па и најзначајнију улогу имају управо општинске инспекције. Нарочито у већим и развијенијим општинама, које на свом подручју имају велики број субјеката над којима се врши инспекцијски надзор, то је изузетно обиман, сложен, напоран и одговоран управни посао.

Ако је циљ инспекцијског надзора обезбеђење законитости и спречавање противправних радњи и наступања друштвено штетних појава, онда инспекцијски органи морају да делују брзо и ефикасно како у вршењу послова ауторитативног карактера (наређивање извршавања мера и радњи за које су овлашћени), тако исто предузимањем одговарајућих превентивних мера и акција.

Развијањем што непосредније сарадње са другим државним органима у општини и нарочито са свим другим субјектима друштвене самозаштите (самоуправним органима, органима самоуправне радничке контроле, друштвено-политичким организацијама и другим) често је могуће и без репресивних мера постићи ефикасно спречавање и отклањање незаконитих и друштвено штетних појава. Такође је значајно истаћи и често неопходну сарадњу између инспекцијских органа различитих општина као и са републичким инспекцијским органима.

Разматрајући извештаје о раду инспекцијских органа (које су ови обавезни да подносе скупштини и њеном извршном органу када се за то укаже потреба, а најмање једанпут годишње) често се изражава незадовољство радом и постигнутим резултатима ових органа. Сигурно је да има доста субјективних слабости на њиховој страни, међутим, исто тако је сигурно да би надлежни органи морали, уколико желе више резултата, више пажње посветити одабирању кадрова за општинске инспекторе, њиховом стручном и идејно-полити-

чком оспособљавању, њиховој техничкој опремљености и материјалном положају. Јер, само констатације да се не може бити задовољно радом инспекцијских органа а без предузимања одговарајућих мера да се то стање поправи неће дати резултате.

Вршење нормативне делатности

Органи државне управе код нас немају оригинерну надлежност за доношење општих правних аката. Нормативну делатност они могу да врше само на основу овлашћења скупштине и њеног извршног органа. Како су уставна овлашћења државне управе да извршава законе и друге прописе и спроводе утврђену политику, то је разумљиво што нормативна делатност управе нема креативну моћ. „Прописи које управа доноси представљају, више или мање, техничка правила рада у вези са ефикасним извршавањем закона”.⁹ Овакву нормативну делатност по правилу врше савезни, републички и покрајински органи, а општински органи само изузетно.

Вршење управних радњи и предузимање управних мера

Вршењем управних радњи и предузимањем управних мера остварују се правни односи установљени правним актима и састоје се углавном у техничким и материјалним операцијама које имају правни карактер, а могу се извршити и принудним путем, уколико је то потребно.

Због ограничености простора овом приликом говорили смо само о такозваним управним пословима у ужем смислу, при чијем вршењу се органи управе у односу на друге субјекте појављују са јачом вољом, ауторитативно, док ће другом приликом бити речи о аналитичко-стручним пословима за скупштину, њен извршни орган и друге субјекте, о неауторитативним пословима.

⁹ Др А. Христов: Оп. цит. стр. 35.

*Dr Slavka Miladinović,
maître des conférences
de la Faculté de droit à Niš*

LA RÉALISATION DU CONCEPT CONSTITUTIONNEL DE L'ACTIVITÉ DES ORGANES DE L'ADMINISTRATION DANS LA COMMUNE

— Résumé —

La position, le rôle et les fonctions des organes de l'administration de l'Etat chez nous sont déterminés par le principe de l'unité du pouvoir et du système d'assemblée nationale. L'activité qui fait la teneur de la fonction administrative peut être divisée, eu égard à la nature et au caractère des affaires, en deux espèces des affaires: a) affaires de caractère autoritaire, et b) affaires de caractère non-autoritaire. Pourtant, cela ne veut pas dire qu'il s'agisse de deux espèces différentes et distinctes des affaires qui n'auraient rien de commun entre elles. Bien au contraire, elles se entre-pénètrent mutuellement et font une fonction unie.

Eu égard au fait que la commune représente dans notre système la communauté social-politique fondamentale, les organes de l'administration dans la commune représentent le fondement et le pilier principal de l'administration d'Etat en Yougoslavie. Dans le présent travail on ne traite que de la première espèce des affaires des organes communaux de l'administration consistent en: décisions dans les affaires administratives, exercice du contrôle administratif, activité normative et mesures et actions administratives.

L'activité consistent dans les décisions des droits et des obligations des citoyens moyennant les actes administratifs représente une des formes les plus importantes de l'activité de l'exécution immédiate des lois et des autres règles de droit, à travers laquelle les citoyens éprouvent de la manière la plus directe le pouvoir d'Etat. C'est pourquoi la pratique efficace de la procédure administrative représente la tâche principale des organes communaux de l'administration.

Le contrôle administratif consiste en: contrôle d'instance, contrôle de la légalité du travail des organisations du travail associé et des autres organisations et communautés et contrôle d'inspection. Nous ne pouvons pas être satisfaits de l'accomplissement de ces tâches, en partie à cause des faiblesses subjectives des organes, et en partie à cause de l'équipement des cadres encore inadéquat et la situation matérielle des organes de l'administration communaux.

Du reste, chaque société a son administration telle qu'elle la mérite.

