

## ОДГОВОРНОСТ ОПШТИНСКИХ ОРГАНА УПРАВЕ ЗА СТАЊЕ У ОБЛАСТИ ЗА КОЈУ СУ ОСНОВАНИ

Уставна концепција о нашој државној управи, осим што држава класичну димензију управе као функције власти, све више тежи да 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.

Све послове који чине уставну садржину управне функције можемо, с обзиром на природу и карактер, 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, када се органи управе у односу према грађанима, самоуправним организацијама и заједницама и другим субјектима појављују као органи власти, ауторитативно, обавезујући их на одређено понашање и мимо њихове воље. То би били послови: решавања у управним стварима о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних лица и других субјеката доношењем управних аката; вршење управног надзора; предузимање мера принуде и ограничења и вршење нормативне (као делегиране) делативности.

Другу категорију послова из оквира управне делатности 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 и грађана. То би били послови: праћење стања у областима за које су основани и одговорност за стање у тим областима; припремање пописа и других општих аката које доносе скупштине и извршни органи друштвено-политичких заједница; вршење других стручних послова за скупштину и њен извршни орган; остваривање сарадње са грађанима, организацијама удруженог рада и другим организацијама и заједницама и вршење других стручних послова.

На основу напред изнетог, међутим, погрешно би било извући закључак да се ради о две одвојене и сасвим различите врсте послова који међу собом немају ничег заједничког. Сви ти послови се међусобно прожимају, допуњују и чине јединствену управну функцију, тако да је некада тешко разлучити да ли се ради о пословима ауторитативног или неауторитативног карактера.

Федеративно начело наше државне организације опредељује и положај органа државне управе. То значи да се, на нивоима свих друштвено-политичких заједница, од општине до Федерације, за вршење послова из оквира управне функције, оснивају одговарајући органи државне управе.

Уставом утврђена функција органа државне управе ближе је разрађена Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе и одговарајућим законима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина. Постојећа уставна и законска решења, углавном, на јединствен и једнообразан начин утврђују функције органа државне управе на нивоима свих друштвено-политичких заједница. Поставља се, међутим, питање да ли је то оправдано, ако се има у виду да различите друштвено-политичке заједнице идају и различит положај, улогу, права и дужности. Претежан део активности савезних па и републичких и покрајинских органа управе састоји се у обезбеђивању спровођења утврђене политике и извршавање закона, прописа и других општих аката и смерница скупштина и извршних већа, у праћењу стања у одређеним областима и давању иницијатива за решавање питања у тим областима и припремању прописа и других општих аката које доносе скупштине и њихови извршни органи. Општински органи управе, пак, непосредно спроводе савезне и републичке законе и друге прописе и опште акте, као и прописе и политику коју утврђује њихова општина скупштина и то: решавањем у управним стварима, вршењем управног надзора, вршењем репресивне делатности и других управних послова.

Како се види, у надлежности општих органа управе је скоро целокупно непосредно извршавање закона и других прописа свих друштвено-политичких заједница, па се, с правом, може констатовати да су општински органи управе главни стуб система државне управе код нас. „Ови органи око 80% укупних послова из своје надлежности извршавају на темељу закона и других прописа ширих друштвено-политичких заједница, а само цца 20% послова по прописима скупштина опћина и у њиховом интересу. Ова чињеница недвосмислено показује да се овдје ради о органима државне управе чије је дјеловање од ширег друштвеног интереса, односно чије дјеловање није само везано за интересе опћине као основне друштвено-политичке заједнице... Због тога бољи или лошији рад ових органа непосредно се одражава позитивно или негативно на ефикасност цијелог система државне управе. Другим ријечима, лошији рад органа управе у опћинама, у правилу, се не може надомјестити непосредним интервенцијама органа управе ширих друштвено-политичких заједница”<sup>1</sup>

С друге стране, пак, са развојем нашег система социјалистичког самоуправљања и делегатског система, опредељено је да се управна делатност даље и све више развија и трансформише у стручну службу, јер то одговара интересима и потребама удруженог рада и делегатског система. „Управа постаје не само део скупштинског

<sup>1</sup> Др Буро Гатарин: Основе трансформације државне управе у опћинама, Правни живот, Београд, бр. 3/85, стр. 346.

механизма већ и део система друштвеног самоуправљања. То значи да ће се управа као служба све више јављати у функцији удруженог рада. Конкретно ће се та делатност изражавати у стварању управе за хармонично функционисање и остваривање односа између самоуправне функције и функције политичке власти”<sup>2</sup>.

Међутим, када се „класичним управним пословима” дода низ аналитичко-стручних и сарадничких послова, онда је јасно да управна функција представља веома значајну али и веома комплексну делатност. Дакле, наша државна управа је данас „разапета” између вршења послова који представљају њену „класичну функцију” и низа послова за потребе скупштине, њеног извршног органа, самоуправних организација и заједница и других самоуправних субјеката и грађана.

За ваљано обављање свих тих послова потребно је да управа буде веома добро кадровски и материјално-технички опремљена. У противном, реално је очекивати да се сви ти послови не могу у подједнакој мери и једнако квалитетно обављати. У условима каква је наша управа данас, нарочито општинска, неминовно је да обављање једне врсте послова у потпуној мери води запостављању других врста послова.

Из извештаја о раду општинских органа управе произилази да се, из године у годину, тежиште активности ових органа све више помера према вршењу стручних послова за потребе скупштине општине и њеног извршног органа. Израда великог броја информација, анализа, прегледа стања, израда бројних нацрта прописа и других аката, ангажује највећи део радног времена најстручнијих и најкреативнијих кадрова у општинској управи. Овакве тенденције (у условима недовољне, а у многим мањим општинама чак и слабе кадровеке оспособљености) неминовно су довели до тога да са стањем извршавања закона и других прописа и спровођењем утврђене политике не можемо бити задовољни. „Недовољно и непотпуно се остварују битне уставне функције извршних органа и органа управе у спровођењу политике и извршавању аката скупштине. У остваривању тих функција извршни органи и органи управе много чешће прибегавају предлагању, односно изменама и допунама прописа и других мера него што користе уставом и законом предвиђене механизме и инструменте за обезбеђивање извршавања утврђене политике и донетих прописа”<sup>3</sup>.

Од органа управе се, дакле, тражи да, на једној страни, потпуније и ефикасније спроводе закони, друге прописе и утврђену политику, односно обезбеде њихово спровођење, а, са друге стране, да правоверемено и што квалитетније обављају низ студијско-аналитичких, стручних и сарадничких послова за скупштину, њен извршни орган и велики број других самоуправних субјеката.

На другој страни, пак, веома су честе констатације да нам је државна управа прегломазна, да се број запошљених у органима управе стално повећава, да наш удружени рад није више у стању да

<sup>2</sup> Др А. Христов: „Управа у делегатском систему”, „Радничка штампа”, Београд, 1979 год. стр. 122.

<sup>3</sup> Критичка анализа функционисања политичког система социјалистичког самоуправљања, Београд, 1985 год. стр. 30.

издржи такав терет, до залагања да би број запошљених у управи требало sukcesивно, из године у годину, смањивати, чак уз одређивање процента за који би годишње требало смањивати број радника у органима управе.

Неминовно се онда поставља питање: на који начин је могуће постићи да се послови из оквира управне функције квалитетније, ефикасније и одговорније обављају; да управа буде све више у служби удруженог рада и грађана, а да се, при том, број запошљених у органима управе не повећава, већ, напротив, смањује?

Само критиком постојећег стања сигурно не, а баш критике на рачун рада, нарочито општинских органа управе, је на претек. „У средствима јавног информисања се и даље чује да је управа најодговорнија за споро остваривање делегатског система и односа према удруженом раду. Наводно, да је она превише присутна у његовом функционисању, да много предлаже прописе и друге мере и да при том онемогућава да добу до правог изражаја друге самоуправне и демократске структуре”.<sup>4</sup> Или, пак, како истиче проф. др Е. Пусић: „Те критике су веома често не само паушалне и нестручне, него су, чини се и веома штетне, јер погрешно оријентису и људе у самој управи и однос људи и друштва према управи. У вези с тим има и појава потцењивања друштвене улоге управе и управног механизма уопште. Из таквог стања настају и појаве извесне демобилизације и деморализације управних органа тамо где би они требали да буду не само веома ефикасни, већ и веома ауторитативни организатори вршења закона, прописа и одлука”.<sup>5</sup>

Да се погрешно не схвати. Не ради се о залагању за сузбијање критике на рачун рада органа државне управе. Напротив, она је потребна и нужна, јер заиста стањем у погледу остваривања управне функције не можемо бити задовољни. Међутим, уместо или упоредо са критиком чини се неопходним да се озбиљно и свестрано сагледавају узроци таквог стања као и предузимање конкретних мера од стране надлежних органа на отклањању истих, што ће свакако довести до одређених резултата.

Пре свега, у вези са остваривањем функција органа државне управе поставља се неколико веома значајних питања:

Прво, да ли је целокруг рада органа удружене управе на адекватан начин одређен? Честе су констатације да нам је државна управа прегломазна и да забрињава даље повећавање броја запошљених у управи. При том, губи се из вида да се из године у годину повећава број послова који се стављају у надлежност органа управе, нарочито општинских. У том смислу праву констатацију даје проф. др Б. Марковић када каже: „Ми смо управу често схватили као „врећу без дна” која може да гута све и свашта, без обзира какве су њене „пропусне моћи”. Тако на пример ми смо превелика овлашћења пренели на општинске органе управе, а да при том нисмо били довољно свесни да ли ти исти органи могу да обављају толике бројне послове и задатке. Најчешће они то нису могли да чине из

<sup>4</sup> Проф. др Б. Марковић: Управа и друштво, Приштина, 1985 год. стр. 25.

<sup>5</sup> Проф. др Е. Пусић: Друштвена улога управе и њено престројавање у условима самоуправљања, Радна и друштвена заједница, бр. 1/67, стр. 1.

објективних разлога, а друштво је било притом веома расположено за изрицање паушалних критика на њен рачун”.<sup>6</sup>

Друго, с обзиром да је управа део друштва, то се не може ни тражити нити очекивати да она буде имуна на све негативне појаве (неодговорност, неефикасност, бирократско понашање итд.) које су иначе присутне и у другим сегментима друштвеног живота.

Треће, поставља се питање да ли је друштвена заједница учинила све што је било потребно и, наравно, могуће у правцу стварања бољих услова за рад, нарочито општинских органа управе (знамо да још увек није мали број општинских органа који немају ни елементарне услове за рад). С правом истиче проф. др Б. Марковић: „Да друштво може да очекује од одређених институција онолико колико је оно у такву институцију инвестирало, а да ли смо ми као друштво довољно инвестирали у развој и модернизацију државне управе? Мислимо да без двоумљења можемо да одговоримо одречно на ово питање. Али, у исто време, истичемо, да је крајње време, да друштво схвати да је ово императив времена у коме живимо — ако желимо да државна управа остварује оне друштвене циљеве од којих се полази у нашим правним и политичким опредељењима у нашем друштву”.<sup>7</sup>

Полазећи од ових проблема и Критичка анализа функционисања политичког система истиче неопходност да се модернизује техничка и информациона опремљеност органа управе, стално и систематски подиже ниво стручности и идејно-политичке оспособљености кадрова, те стимулише њихова креативност награђивањем према раду и резултатима рада (стр. 101 — 102).

Наравно да има још много питања која би се могла поставити у вези са остваривањем функција државне управе у нас и која траже одговор и предузимање конкретних мера на њиховом решавању.

Да се вратимо на питање уставом и законом утврђених функција органа државне управе. Неоспорно је (и са теоријског и са политичког становишта) да нам је још увек потребна ауторитативна делатност органа државне управе који би ефикасно и одговорно спроводили или се старали о спровођењу прописа и утврђене политике. Међутим, и у вршењу ових „класичних управних послова” у нашем самоуправном друштву неопходна је тесна сарадња органа државне управе са низом других самоуправних субјеката у чијој је надлежности, такође, извршавање самоуправно донетих прописа и договорене политике. „Нови квалитет наше самоуправне демократије је и у томе што се ни извршавању одлука не може приступити на исти начин, као функцији класичне управе и извршених власти. Задржавање таквих односа води бирократизацији и ерозији самоуправних својстава система, његовој неефикасности и неодговорности за стање у привреди и у друштву. Целокупни делегатски систем мора бити ангажован на извршавању својих одлука у истој мери као што је ангажован и на њиховом доношењу. То су две стране јединственог процеса остваривања самоуправне власти. Тако ће и овла-

<sup>6</sup> Проф. др Б. Марковић: Оп. цит. стр. 25. —

<sup>7</sup> Проф. др Б. Марковић: Оп. цит. стр. 19.

шћења управних и других извршних органа и служби у извршавању одлука бити под контролом самоуправно организованих радника и радних људи”.<sup>8</sup>

У вези, пак, са вршењем стручно-аналитичких и других неауторитативних послова од стране органа државне управе, јавља се знатан број спорних питања: почев од питања да ли и те послове треба да обављају органи државне управе, или их треба изузети из њихове надлежности и поверити на вршење другим, за то посебно основаним и специјализованим субјектима, па све до питања јесу ли органи управе довољно оспособљени за обављање истих, те јесу ли они главни кривци што ни стањем у погледу обављања тих послова не можемо бити задовољни.

## II

Одговорност за стање у области за коју су основани представља нову функцију органа државне управе установљену Уставом из 1974. године. И не само да се ради о новој већ и о изузетно комплексној функцији органа државне управе. Јер, према члану 149. Устава СФРЈ органи управе не само да одговарају за свој рад већ постају одговорни и за стање у свим сферама друштвеног живота у области за коју су основани. Скоро да се може рећи да се кроз функцију одговорности (како је конципирана) огледа укупна делатност органа државне управе.

Према члану 29. Закона о основама система државне управе органи управе су одговорни у оквиру својих права и дужности за стање у областима за које су основани а нарочито: за спровођење утврђене политике, смерница скупштине друштвено-политичке заједнице и начелних статова и смерница извршног органа; за благовремено праћење стања, обавештење скупштине и извршног органа о стању и појавама, за тачност информација и благовремено давање предлога за решавање питања у тим областима; за извршавање закона, других прописа и општих аката скупштине и за извршавање прописа и општих аката извршног органа; за уставност и законитост својих аката и мера и датих предлога за решавање питања у тим областима, као и за ефикасност мера које предузимају, односно чије предузимање предлажу.

Како се види из наведеног текста Закона, органи управе су одговорни како за вршење послова из оквира „класичних управних функција” тако и за вршење студијско-аналитичких и других стручних, тзв. неауторитативних послова.

У оквиру своје одговорности органи управе су нарочито дужни да:

— обавештавају скупштину друштвено-политичке заједнице и извршних органа о стању и појавама од значаја за учвршћивање законитости у друштву, за заштиту права и интереса грађана, за усклађивање привредних токова, за развој социјалистичких самоупра-

<sup>8</sup> Нацрт резолуције за XIII конгрес СКЈ, Издавачки-центар Комунист, Београд, 1986 год. стр. 32.

вних односа и за остваривање и јачање општенородне одбране и друштвене самозаштите, као и да им предлажу предузимање одговарајућих мера;

— благовремено указују организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама, друштвено-политичким организацијама, друштвеним организацијама и удружењима грађана на стање, појаве и кретања која су од значаја за остваривање њиховог уставом утврђеног положаја и улоге у друштву;

— дају иницијативе за закључивање самоуправних споразума и друштвених договора који су од значаја за заједничке и опште интересе друштва, удруженог рада и грађана;

— благовремено иницирају и прате припремање планова развоја и самоуправних споразума о основама планова самоуправних организација и заједница, односно договора о основама планова друштвено-политичких заједница и носиоцима планирања пружају одговарајућу помоћ; да редовно прате остваривање друштвених планова и предлажу неопходне мере за њихову успешнију реализацију;

— врше управни надзор над примењивањем закона, других прописа и општих аката од стране организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и придржавањем закона од стране грађана, и у вези са тим предузимају мере за које су овлашћени законом.

Одговорност органа управе за стање у области за коју су основани, како се види, има две компоненте. Једна компонента усмерена је према скупштини друштвено-политичке заједнице и њеном извршном органу, док је друга окренута према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама. Такође, из наведених норми произилази да су органи управе одговорни како за законитост и целисходност извршених послова и предузетих мера, тако и за неизвршење или неблаговремено извршење послова које су били дужни да изврше.

Под појмом одговорности органа управе за стање у области за коју је образован подразумева се најпре вршење свих оних права и обавеза из надлежности одговарајућег органа које су усмерене на одржавање постојећег стања. Постојеће стање се, пак, успоставља уставом, законима, подзаконским прописима, утврђивањем политике спровођења закона и других прописа, као и самоуправним општим актима. Како је уставна презумпција у погледу непосредне примене свих прописа и извршавање политике у корист општинских органа управе, то је и њихова одговорност за одржавање успостављеног стања веома значајна. Међутим, одржавање успостављеног стања не значи и његово „овековечавање”. Напротив, одговорност органа управе за стање у одговарајућој области обухвата и њихово активно деловање у правцу мењања постојећег стања, што је нарочито карактеристично за савезне и републичке органе.

Међутим, одмах ваља нагласити да органи државне управе могу одговарати за стање у одређеној области само у границама својих овлашћења, јер, знамо да су у нашем систему на извршавање закона, других прописа и утврђене политике овлашћени и бројни други субјекти. „Стога је илузорно сматрати да је само управа од-

говорна за спровођење политике и да само од њене активности и делатности зависи како и колико ће бити спроведена у живот. Остваривање политичких одлука често зависи од тога колико други самоуправни субјекти (организације и самоуправне заједнице ван сфере политичке власти) извршавају своје задатке... Све то говори да је потребно да се у сфери извршавања органи управе сви више јављају не само као непосредни актери у остваривању утврђене политике и извршавању закона и других општих аката већ и као координатори и иницијатори да извршавање политике обезбеђују и други органи који имају одређена овлашћења”<sup>9</sup>.

Зато се поставља као веома значајно питање: да ли, у којој мери и на који начин органи државне управе остварују своју функцију одговорности према скупштини друштвено-политичке заједнице и њеном извршном органу, односно у којој мери остварују своја права и дужности у односу према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама?

### III

Чини се да, и без неких већих истраживања, можемо уочити да је претежни део активности органа управе у остваривању одговорности окренут скупштини и њеном извршном органу. Међутим, најчешће у пракси општинских органа управе та се одговорност своди на подношење скупштини извештаја о раду, који, не ретко, представљају само формално извршавање њихове обавезе, или како примећује др О. Цвитан: „... њихово писање је само формалан и рутински задатак оправдавања и осигуравања финансијских средстава”<sup>10</sup>. У тим извештајима често, уместо конкретних и објективних показатеља о раду органа управе, преовлађује изношење кадровских и материјално-техничких проблема са којима се органи управе сусрећу. Ако се у извештајима и указује на неке значајније друштвене појаве и проблеме, онда се они углавном, само констатују, без ближег улажења у њихове разлоге и узроке, а још мање има предлога за превладавање истих.

Поред извештаја о годишњем раду органа управе у пракси има и других облика обавештавања скупштине општине и њеног извршног органа о укупном стању у одређеној области или пак о појединим проблемима у датој области. Поред писаних извештаја и информација, на захтев делегата, функционери и усмено информису скупштину о појединим питањима и проблемима, или пак то чине кроз одговоре на делегатска питања.

Скупштина општине, по правилу, прихвата извештаје о раду органа управе (најчешће се на једној седници разматрају извештаји свих органа управе у општини, па чак и других државних органа, судова, јавног тужилаштва, јавног правобранилаштва и других) из оштре или мање оштре критичке примедбе на њихов рад. Интересан-

<sup>9</sup> Др Александар Христов: Управа у делегатском систему, „Радничка штампа”, Београд, 1979 год. стр. 68.

<sup>10</sup> Др Онестин Цвитан: Функције општинске управе, Правни живот, Београд, бр. 8 — 9/86, стр. 867.



тно је, међутим, да је честа појава да се рад органа управе веома оштро критикује, а да се у исто време позитивно оцењује рад извршног органа исте општине. Неминовно се онда поставља питање како је могуће да је извршни орган добро радио и остваривао своје функције, ако нису добро радили органи управе чији рад координира и усмерава извршни орган, и коме ови одговарају за свој рад?

Кад се тиче различитих анализа, информација, предлога за уређивање одређених питања и других материјала које органи управе израђују за потребе скупштине, најчешће се као формални предлагач тих материјала пред скупштином јавља њен извршни орган. „Право извршног органа скупштине општине да даје мишљења о предлозима материјала које органи управе подносе скупштини, у пракси се претворило у његову дозволу за исте, те на тај начин извршни орган преузима на себе целокупну одговорност, а ргане управе доводи у пасиван положај према скупштини. Тако настаје ситуација да се „органи управе заклањају иза извршног органа”, а овај полако преузима надлежност органа управе... Оваквим активностима извршног органа и органа управе губи се идентитет и одговорност органа управе, слаби његова активност и одговорност за стање у области за коју је организован, а то доводи до непотпуног спровођења утврђене политике и недовољног извршавања закона”.<sup>11</sup>

Полазећи од оваквог стања, у Критичкој анализи политичког система се истиче неопходност да органи управе, у оквиру уставом и законом утврђеног положаја и улоге, успостављају што непосредније односе са скупштинама друштвено-политичких заједница и буду њима одговорни за стање у области за коју су образовани за извршавање политике и закона, како би се онемогућило заклањање органа управе иза одговорности извршног органа. Зато потпуније остваривање начела самосталности у раду органа управе представља предуслов за већу одговорност општинских органа управе у области за коју су образовани, као и њихову већу повезаност са организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама.

У вези са остваривањем одговорности за стање у области за коју су основани, а с обзиром на чињеницу да је презумпција надлежности за спровођење прописа установљена у корист општинских органа управе, као веома значајно поставља се питање међусобних односа органа управе. Наиме, да ли систем односа између органа управе различитих друштвено-политичких заједница какав је успостављен нашим позитивним прописима обезбеђује јединствено и одговорно спровођење савезних и републичких закона и других прописа и општих аката на целом југословенском простору?

По овом питању мишљења су подељена. Има мишљења да су ти односи нормативно добро урађени, али да се у пракси они не успостављају на прави начин, те је то разлог што су доста честе појаве да органи управе уже друштвено-политичке заједнице недово-

<sup>11</sup> Томислав Стевановић: Задаци и делокруг извршног савета и његов однос према скупштини и органима управе, са посебним освртом на положај и овлашћења функционера извршног савета и органа управе, Правни живот, Београд, бр. 8 — 9/85, стр. 852.

љно и неадекватно спроводе прописе ширих друштвено-политичких заједница, или их спроводе само у мери и на начин који одговара интересима и потребама дате друштвено-политичке заједнице.

Такође, као један од разлога неизвршавања закона и других прописа наводи се чињеница да имамо превише прописа, да су они често недовољно прецизни, да има и таквих норми за чије спровођење недостају материјални услови и да се понекад унапред зна да су нереалне и да неће моћи да се доследно примењују. Није ретка појава да поједини савезни прописи, уместо да јасно и прецизно регулишу одређене односе од интереса за целу земљу, представљају само постигнути степен усаглашености ставова свих наших република и покрајина, па су у тој мери уопштени и декларативни да их је тешко у пракси применити.

Заговорници става да су међусобни односи органа управе различитих друштвено-политичких заједница нормативно добро постављени, сматрају да се уз елиминисање проблема везаних за нејасност и бројност правних прописа и доследнију примену уставних и законских норми може постићи знатно боља функционална повезаност органа управе, те и њихова одговорност за стање у одговарајућој области.

Према другом мишљењу, да би се омогућила боља функционална веза између органа управе и њихова већа одговорност, потребно је извршити низ измена у позитивним прописима. Међутим, како је питање међусобних односа органа управе веома комплексно и од великог значаја за доследно спровођење прописа и утврбене политике, то захтева да буде посебно и целовито разматрано, што овом приликом, због недостатка простора, нисмо у могућности.

#### IV

У оквиру одговорности органа управе за стање у области за коју су основани, а с обзиром на чињеницу да законе, друге прописе и утврбену политику спроводе и низ других субјеката, организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, то је свакако од значаја размотрити и питање успостављања њихових међусобних односа. При том ваља имати на уму да се највећи број односа између органа управе и других самоуправних субјеката успостављају и развијају у општини као основној друштвено-политичкој заједници.

Односи између органа управе и организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница заснивају се на правима и дужностима утврбеним уставом, законом и на закону заснованим одлукама скупштине друштвено-политичке заједнице, као и на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању о питањима из делокрута рада одређених органа и од интереса за одговарајуће организације и заједнице.

Према Закону о основама система државне управе, органи управе су дужни да организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама благовремено указују на стање, појаве и кретања који су од значаја за остваривање њиховог ус-

тавом утврђеног положаја и улоге у друштву: да дају иницијативу за закључивање самоуправних споразума и друштвених договора; да благовремено иницирају и прате припремање планова развоја; да носiocима планирања пружају одговарајућу помоћ као и да редовно прате остваривање тих планова и предлажу неопходне мере за њихову реализацију. Такође, органи управе врше управни надзор над примењивањем закона, других прописа и општих аката од стране организација удруженог рада и других организација и заједница. Уколико надлежни орган управе утврди да се од стране одређених субјеката или у читавој области не спроводи утврђена политика, не извршавају закони и други прописи или не остварују друштвени планови, дужни су да одмах предузму мере за које су овлашћени или пак да предложе извршном органу односно скупштини друштвено-политичке заједнице предузимање одговарајућих мера.

Из овакве законске регулативе произилази двострука улога органа управе. На једној страни, они треба све више да се појављују као стручна служба која ће сарађивати са удруженим радом на заједничком остваривању постављених друштвених циљева, а на другој страни, има и законом утврђена овлашћења за ауторитативно иступање у односу према овим субјектима. Уколико се боље и свестраније остварује сарадничка улога органа управе према удруженом раду и другим субјектима, утолико ће бити мање потребе да се управа појављује као власт над удруженим радом.

Да би ова нова димензија управне функције остварила циљ због кога је установљена — што тешће повезивање са удруженим радом и у том смислу пружање стручне помоћи у правцу остваривања постављених друштвених циљева — она мора деловати благовремено, континуирано и систематски. При том, међутим, стално се мора имати на уму да „то проширивање овлашћења управе не би требало да је доведе у положај да се јавља као власт над удруженим радом или да добије карактер старатељског односа и вршења „гугеле“ над удруженим радом. Јер, проширивање управне делатности не значи само по себи да се ограничава самоуправљање. Напротив, управа и њена делатност не треба да буду препрека развоју самоуправних односа „eo ipso“ зато што је управа активнија на тим подручјима него раније. Основно питање није обим овлашћења и делатности већ природа и карактер тих овлашћења и начин њиховог остваривања”.<sup>12</sup>

Да би општински органи управе били у стању да организирају удруженог рада и другим субјектима благовремено указују на стање и појаве од значаја за остваривање њиховог положаја и улоге у друштву, пре свега они сами морају бити у току, односно морају бити благовремено и потпуно информисани. У том циљу органи управе су дужни да трајно и систематски прикупљају податке од значаја за сагледавање и анализирање одређених појава и проблема. Само ако имају увид у право стање ствари органи управе ће бити у ситуацији да пруже правовремену стручну помоћ удруженом раду у реализацији постављених задатака и отклањању евентуалних неправилности, као и да у оквиру својих овлашћења предузимају ме-

<sup>12</sup> Др А. Христов: Оп. цит. стр. 124.

ре поводом утврђеног стања, или пак предлажу надлежним органима предузимање одговарајућих мера.

Праћење стања и прикупљање релевантних података органи управе врше, пре свега, по службеној дужности. Законом о основама система државне управе (чл. 68.) предвиђена је и обавеза за самоуправне организације и заједнице, да органима управе, у складу са законом а на њихов захтев, достављају податке и обавештења о питањима из њихове делатности, ако су ти подаци и обавештења од значаја за вршење права и дужности тих органа и остваривање њихове одговорности за стање у одговарајућој области.

Такође, чланом 44. Закона о основама система државне управе предвиђено је да, када органи управе у оквиру свог делокруга, израђују аналитичке, информативне и друге материјале сарађују са стручним, односно научним организацијама, а могу тим организацијама поверити и самосталну израду појединих материјала, ако су за њихову израду потребна сложена истраживања или примена посебних стручних и научних метода који се не могу обезбедити у органу управе.

Међутим, још увек се мало или недовољно користи прикупљање, обрада и оцењивање података и обавештења о одређеним појавама до којих долазе научне институције, применом научних метода.

Разлози за то су бројни, али нам се чине посебно значајним они које истиче проф. Марковић: „Израда оваквих материјала од стране стручних и научних институција изискује много више времена... захтева много више средстава, него што то чине органи управе, иако је квалитет обављеног посла неупоредив у корист стручних и научних институција... органи управе не уступају послове овакве природе стручним и научним институцијама, јер обично сматрају ако то чине да на неки начин признају скупштини и извршном већу своју неспособност, а у исто време изражавају и бојазан да ће на тај начин изгубити поверење и скупштине и извршног већа... те да ове институције неће ништа боље и квалитетније обавити ове послове од њих самих, јер их на такву мисао нагоне пре свега њихов видокруг спознаје као и специфичност бирократске психологије”.<sup>13</sup>

Праћење и утврђивање стања у области за коју је орган управе основан није само себи циљ. Напротив, праћењем стања треба да се сагледају и утврде појаве и кретања у одређеној области, да се сагледају узроци који до њих доводе и последице које производе, како би општински органи управе били у стању да предузимају или предлажу предузимање адекватних мера.

Законом утврђена овлашћења и дужности органа управе у вршењу ових послова могу се поделити у четири врсте мера:

Најпре, органи управе су дужни да организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама благовремено указују на стање, појаве и кретања у одређеним областима како би им помогли у предузимању одговарајућих мера из њихове надлежности. Такође, дужни су да иницирају закључивање самоуправних споразума и друштвених договора од значаја за опште интересе друштва, удруженог рада и грађана. За ваљано обављање ових

<sup>13</sup> Проф. др Б. Марковић: Оп. цит. стр. 78.

послова радници општинских органа управе морају бити пре свега добро стручно оспособљени и тако идејно опредељени да су увек спремни да се залажу за превазилажење уских парцијалних интереса поједине средине у циљу остваривања ширих друштвених интереса.

Поставља се питање на који начин одговарају органи управе за пропусте које су чинили други субјекти иако им је благовремено указано на стање и проблеме? Такође, поставља се питање који су облици одговорности органа управе уколико није довољно пратио стање и није благовремено указивао на стање и појаве од интереса за остваривање њиховог положаја и улоге у друштву? Одговорност органа управе за обављање ове врсте послова је тако недовољно и непрецизно регулисана да практично представља обичну прокламацију. Није нам познато да је неки орган управе позван на одговорност за невршење ове врсте послова. Чак шта више, иако је указивање на стање и појаве у одређеним областима Законом утврђено као дужност органа управе, у пракси се обично схвата као њихово право које они могу али не морају користити.

Друго, органи управе су овлашћени да сами предузимају одређене мере према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама и другим субјектима када установе да не спроводе утврђену политику, не извршавају законе, друге прописе и опште акте или не остварују друштвене планове.

До сазнања о појавама и проблемима који се јављају у раду организација удруженог рада и других субјеката у спровођењу прописа и политике, органи управе долазе углавном вршењем управног надзора. Према Закону о основама система државне управе, управни надзор обухвата: надзор над законитошћу аката којима се рашава о правима и дужностима грађана и организација удруженог рада и других организација и заједница (инстанциони надзор); надзор над законитошћу рада организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница; инспекцијски надзор.

У оквиру инстанционог надзора органи управе углавном решавају поводом жалбе односно другог правног средства против првостепених управних аката донетих у правном поступку, или пак поништавају или укидају коначна или правноснажна решења по праву надзора.

У вршењу инспекцијског надзора органи управе остварују непосредан увид у пословање и поступање организација удруженог рада и других организација и заједница и грађана у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката, изричу управне мере и предузимају друге мере за које су овлашћени законом односно одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице. Кад су овлашћени могу вршити и контролу примене друштвених договора и самоуправних споразума. На основу утврђеног стања надлежни инспекцијски орган доноси решење и наређује мере за отклањање неправилности у одређеном року, а такође, има право и да изрекне санкцију. Међутим, и у вршењу инспекцијског надзора све више треба да долази до изражаја превентивно деловање инспекцијских органа. Изрицање санкција не може и не треба да буде у првом плану. Напротив, сарадња са надлежним органима у организацији удруженог рада и другој организацији и заједници, упозоравање на обавезе из пропи-

са, указивање на штетне последице непоступања по прописима и предлагање мера за отклањање неправилности могу дати много значајније резултате. За развијање и унапређивање функције инспекцијског надзора у напред означеном смислу неопходно је предузимање конкретних мера којима ће се општинским органима управе створити потребни кадровски, материјални и организациони услови за њихов рад.

Орган управе је одговоран за благовремено предузимање мера за које је овлашћен, а у противном у извршном органу односно скупштини покреће се поступак за оцењивање рада органа управе и појединих одговорних лица у органу управе, као и за утврђивање разлога који су проузроковали незадовољавајуће стање, ради предузимања одговарајућих мера (чл. 30. ст. 2. ЗОСДУ).

Треће, уколико органи управе нису у могућности да, у оквиру својих овлашћења, отклоне уочене негативне појаве и кретања у одговарајућој области они су дужни да благовремено предложи предузимање одговарајућих мера надлежним органима: скупштини друштвено-политичке заједнице, њеном извршном органу или другим државним органима.

С обзиром на одговорност општинских органа управе за стање у области за коју су основани, њихова је дужност да континуирано прате законитост самоуправних општинских аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и о томе обавештавају општинску скупштину односно њен извршни орган, те предлажу предузимање одговарајућих мера. Такође, када су овлашћени законом, односно одлуком општинске скупштине, врше одређена права надзора над вршењем јавних овлашћења од стране субјеката којима су та овлашћења поверена као и одређена права надзора над законитошћу рада организација удруженог рада које врше послове односно делатност од посебног друштвеног интереса.

Вршење надзора над законитошћу самоуправних општинских аката представља веома значајан задатак општинских органа управе, „јер развој социјалистичког самоуправљања све више развија самоуправно право и због тога је све израженија друштвена потреба за јачањем законитости у самоуправном праву, а то претпоставља, не само јачање друштвене свијести и одговорности субјеката који стварају самоуправно право, већ и ефикасан надзор државних органа”.<sup>14</sup>

У вршењу овог надзора органи управе имају право да прегледају те акте и када уставом да постоји несагласност са уставом, законом, другим прописима или самоуправним општинским актом са којим морају бити у сагласности, упозоравају на то надлежне органе у самој организацији и предлажу начин отклањања незаконитости. Уколико се на овај начин иста не отклони, дужни су да о томе обавесте скупштину општине и предложе јој да предузме одговарајуће мере у оквиру њене надлежности. У пракси, међутим, општински органи управе овај задатак не остварују или га недовољно остварују или пак то чине повремено, кампањски и површно. У својим извештајима о раду многи општински органи управе отворено износе

<sup>14</sup> Др Перо Кријан: Улога и задаци државне управе у вршењу управног надзора, Правна мисао, Сарајево, бр. 9 — 10/86, стр. 12 — 13.

да се нису бавили надзором над законитошћу самоуправних општинских аката самоуправних организација и заједница, јер је то веома обиман и одговоран посао (с обзиром на број и разноврсност тих аката) за који би требало ангажовати већи број високостручних кадрова, којима општински органи управе не располажу.

Заиста у нашој самоуправној пракси има тако много самоуправних општинских аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница да се мора поставити питање могу ли ресорни органи управе у општини, поред свих других послова који су им стављени у надлежност, да ваљано обављају и тај, тако обиман и одговоран посао, или вршење ових послова треба организовати на други начин?

Брига о законитости аката самоуправних организација и заједница није нити може бити брига само општинских органа управе. У нашем систему постоји и низ других друштвених механизма. То је пре свега право и дужност радних људи и њихових самоуправних органа; пословодних органа; друштвено-политичких организација; друштвеног правобраниоца самоуправљања; јавног правобраниоца; јавног тужиоца; службе друштвеног књиговодства; судова и других органа које треба у већој мери активирати и успоставити континуирану и тешку сарадњу.

Када се тиче права надзора над вршењем јавних овлашћења од стране субјеката којима су поверена, ситуација није много боља, осим у случајевима када су органи управе овлашћени да решавају као другостепени органи поводом жалбе против првостепених решења самоуправних организација и заједница донетих у вршењу јавних овлашћења.

Надзор над актима самоуправних организација и заједница које врше послове од посебног друштвеног интереса најчешће се своди на давање примедба, сугестија и предлога на начрте или предлоге одговарајућих аката, док је законом прописано да скупштина општине даје сагласност на поједине одредбе самоуправних општинских аката од значаја за остваривање посебног друштвеног интереса. У пракси, овај вид контроле много више се остварује у погледу контроле законитости тих аката (што је свакако потребно) док се у недовољној мери разматрају одредбе које уређују и обезбеђују начин остваривања тих посебних друштвених интереса, што би, такође, било од великог интереса.

Четврто, уколико огран управе утврди да су одређене негативне појаве у спровођењу политике и извршавању закона и других прописа последица недовољног или неадекватног регулисања појединих питања правним прописима, имају право да дају иницијативу за утврђивање политике и доношење прописа којима би се спорна питања урадила на начин који ће обезбедити превазилажење утврђеног стања.

Тakoђе, органи управе, у оквиру свог делокруга, припремају прописе и друге опште акте за скупштину друштвено-политичке заједнице односно извршни орган у складу са програмима рада скупштине и извршног органа и дужни су да те прописе и опште акте припремају на њихов захтев.

Ако пођемо од чињенице да општински органи управе непосредно извршавају законе, друге прописе и утврђену политику, прате стање у одговарајућој области, да врше надзор над извршавањем прописа и политике, те да су одговорни за стање у области за коју су основани, онда је, по нама, сасвим природно да ће се често наћи у ситуацији да иницирају утврђивање политике и доношење прописа у одговарајућој области, или пак да, на иницијативу других субјеката, израђују нацрте прописа.

Међутим, оваква активност органа управе се веома често и веома оштро критикује, како у самим делегатским скупштинама тако и на различитим форумима друштвено-политичких организација, политичким скуповима, средствима јавног информисања и на другим местима. Суштина тих бројних критика своди се на то да органи управе и извршни органи имају монополску улогу у иницирању и припремању прописа и политичких одлука, да су тиме у други план стављени удружени рад и други учесници у процесу делегатског одлучивања, те да управа свој метод рада и понашање није прилагодила потребама делегатских скупштина. И не само да управа иницира и израђује нацрте аката које доноси скупштина, већ се, по правилу, ти акти усвајају без много критичких примедба. Чак и онда када буде дискусије, примедба или предлога на одређене акте, органи управе односно извршни орган настоје да по сваку цену одбране своје првобитне предлоге, у чему, углавном, успевају, јер нови предлози или изражавају парцијалне интересе појединих средина или су недовољно аргументовани те се делегати најчешће одлучују да гласају за решење које им је понудио надлежни орган.

Све су то чињенице које се не могу оспоравати. Заиста у највећем броју случајева (према неким истраживањима око 90%) органи управе, најчешће преко извршних органа, појављују се као иницијатори и као креатори одлука и других општих аката које доносе општинске скупштине. Међутим, уместо констатација и критика сматрамо да би било много корисније позабавити се узроцима који доводе до тога да органи управе и извршни органи имају доминантну улогу у процесу одлучивања.

Поставља се питање јесу ли органи управе и извршни органи узурпирали право на предлагање прописа и утврђивање политике или су можда објективно стављени у ситуацију да (због своје одговорности за стање у одговарајућој области односно укупно стање у друштвено-политичкој заједници) врше ове послове и зато што други субјекти нису у довољној мери испољили своју активност? Ако се констатује да управа није свој метод рада у довољној мери прилагодила потребама делегатског скупштинског система, морамо се запитати у којој мери смо задовољни укупним функционисањем делегатског система, од основне организације удруженог рада и месне заједнице до Савезне скупштине? Јер, стање у управи је продукт укупних друштвених односа и стања у друштву у целини.

С правом проф. Ј. Мунђан истиче: „Није довољно да се само понављају констатације да законодавну иницијативу имају полити-



чко-извршни органи и органи управе, да они скоро искључиво припремају нацрте и предлоге прописа и других аката, када истовремено изостају покушаји да то у много већој мери чине радна тела скупштина ДПЗ. Правило је да се у програмима рада скупштина ДПЗ њихова радна тела заобилазе. Тиме се ствара парадоксална ситуација у којој се политичко-извршни органи и органи управе критикују што преузимају ове послове, а истовремено критичари не користе реалну шансу да такво стање мењају у своју корист”<sup>15</sup>

Као пример који најбоље илуструје овакво стање може послужити поступак доношења програма рада општинске скупштине. Наводимо пример општине Ниш, као једне од највећих у земљи. Иницијатива за предлагање питања за програм рада СО као и преднацрт програма рада упућује се бројним субјектима: делегацијама у организацијама удруженог рада и месним заједницама, друштвено-политичким организацијама, државним органима и другим субјектима. Преко 700 субјеката у Општини има могућности да својим предлозима и сугестијама допринесе да програм рада СО обухвати питања од виталног интереса за радне људе и грађане и њихове организације и заједнице. Само око стотину субјеката достави своје ставове и предлоге. Међутим, највећи број питања која се предлажу за програм рада или су већ садржана у некој од предложених тема или су од интереса само за одређену средину, те се као таква не могу уврстити као посебна питања у програму рада СО. Наравно, ако су предложена питања таква да представљају шири друштвени интерес, онда се иста без проблема увршћују у програм рада.

С обзиром да органи управе прате стање у одређеној области они би требало и да најбоље познају проблеме који се јављају у спровођењу прописа и политике у тој области, те су и позвани и одговорни да иницирају код надлежних органа уређивање одређених питања као и да сачињавају предлоге аката којима би се решавали ти проблеми и превазилазила неповољна кретања. С друге стране, у ситуацији када други овлашћени субјекти недовољно користе своје право да буду иницијатори уређивања одређених односа, могло би се десити да многи значајни односи, питања и проблеми не буду правовремено решавани уколико се на томе не би ангажовали одговарајући органи управе односно извршни орган, што би могло довести до још тежих последица.

Не сматрамо, дакле, да је основни проблем у томе што се органи управе и извршни органи у општини најчешће појављују у улози иницијатора и предлагача политике, прописа и мера које доноси и предузима скупштина општине, већ у начину на који они обављају те послове и да ли су у довољној мери одговорни за обављање ових изузетно значајних послова? У вези са тим поменули би смо нека, по нашем мишљењу најзначајнија питања:

Прво, с обзиром да су општински органи управе дужни да непосредно извршавају законе, друге прописе и утврђену политику, односно да се предузимањем мера из своје надлежности старају о њиховом извршењу, поставља се питање да ли они ову своју фун-

<sup>15</sup> Проф. др Јован Мунђан: *Правили трансформације и реорганизације државне управе*, Правна мисао, Сарајево, бр. 7 — 8/84, стр. 4.

кцију остварују у потпуности? Колико се доследно примењују већ донети прописи и да ли се исцрпљују све могућности и предузимају потребне мере у примени постојећих прописа па се не долази до очекиваних резултата? Тек ако се у доследној примени прописа налази на тешкоће које се не могу отклонити на други начин, требало би иницирати измену прописа или доношење новог. О мерама које су предузимали као и проблемима органи управе су дужни да благовремено обавештавају извршни орган и скупштину општине.

На питање да ли се увек тако поступа одговор можемо наћи у свакодневној пракси, а садржан је и у Критичкој анализи функционисања политичког система: „Недовољно и непотпуно се остварују битне уставне функције извршних органа и органа управе у спровођењу политике и извршавању аката скупштине. У остваривању тих функција извршни органи и органи управе много чешће прибегавају предлагању, односно изменама и допунама прописа и других мера него што користе уставом и законом предвиђене механизме и инструменте за обезбеђивање извршавања утврђене политике и донетих прописа” (стр. 30.).

Друго, припремање нацрта прописа представља изузетно значајан и одговоран стручни посао. Зато, орган управе мора најпре свестрано сагледати стање, проблеме и питања која се желе уредити доношењем новог прописа или изменом постојећих, и што се жели постићи тим новим прописом. Нарочито се мора озбиљно размотрити примереност новог прописа постојећем стању и односима и у којој мери ће примена новог прописа довести до промене стања у жељеном правцу.

Често се истиче да би органи управе морали понудити више алтернатива за решавање одређених питања, те на тај начин пружити могућност делегатима да изаберу најцелисходнију. Уколико се дата питања могу регулисати на више начина, онда је заиста добро презентирати све те могућности. Међутим, уз сваку понуђену алтернативу неопходно је предвидети ефекте који би се постигли њеном применом, јер само тако делегати ће бити у могућности да се одреде за решење које највише одговара датим условима. Уколико пак, према мишљењу надлежног органа управе, за уређивање одређених односа постоји само један одговарајући начин, онда не треба по сваку цену инсистирати на нуђењу више алтернатива, али зато предложено решење мора бити детаљно образложено, морају бити сагледани сви позитивни и негативни ефекти које може произвести предложени пропис.

Анализирајући рад општинских органа управе на изради нацрта прописа може се запазити да се ретко када нуде алтернативна решења за поједина питања, а када се тиче образложења, она се најчешће свде на навођење правног основа који овлашћује или обавезује на доношење одређеног прописа и просто препричавање садржине предложеног текста.

Треће, иако су општински органи управе у припремању прописа и других општих аката дужни да полазе од смерница СО и смерница и начелних ставова извршног органа, мислимо да би било корисно да већ у фази израде нацрта прописа консултују што шири

круг заинтересованих субјеката. На тај начин органи управе би били у прилици да већ у нацрт прописа ураде све корисне сугестије које би им биле дате, омогућило би се удруженом раду и другим заинтересованим субјектима да буду активни учесници у доношењу одређених прописа а исто тако би се ти субјекти учинили одговорнијим како за нормирање одређених односа тако и за доследно спровођење прописа у чијем доношењу су активно учествовали. Овако припремљени прописи били би „животнији” јер би заинтересовани субјекти у великој мери утицали да се доносе прописи који се могу и спроводити, те се не би дешавало да се примена неких прописа одлаже по више пута, а да се неки уопште не могу ни применити.

Четврто, правни пропис мора бити јасан и лако разумљив, како делегатима којима се предлаже тако и субјектима који ће бити дужни да га примењују. „Језик правних прописа мора да је једноставан и разумљив. То је оно чему треба да теже ствараоци правних прописа. Ово тим пре, што је правни пропис онолико успешан колико се као такав у пракси остварује, а сигурно је да ће се он поред осталих претпоставки једноставније и потпуније примењивати, ако је као такав једноставан и недвосмислен, и ако оним субјектима који су дужни да га поштују и остварују у животу не оставља никакве дилеме у погледу схватања његове суштине”.<sup>16</sup>

Пето, Закон обавезује органе управе да прибављају мишљење заинтересованих органа, одговарајућих стручних организација, организација удруженог рада и других организација и заједница и друштвено-политичких организација о нацртима прописа и општинских аката које припремају за скупштину и њен извршни орган. Органи управе имају обавезу да обавесте скупштину односно извршни орган о мишљењима заинтересованих органа, организација и заједница које нису прихватили и о разлозима због којих та мишљења нису прихватили.

Увидом у рад може се констатовати да општински органи управе углавном извршавају обавезу прибављања мишљења о нацртима прописа које припремају. Међутим, доста често они ову своју обавезу извршавају само формално. Наиме, рокови за разматрање нацрта прописа, по правилу, су веома кратки или се пак падају у незгодно време (празници, годишњи одмори и сл.) тако да знатан број субјеката не стигне да на време упути своје примедбе и сугестије. Своју обавезу обавештавања скупштине и извршног органа о примедбама заинтересованих субјеката најчешће извршавају тако што дају кратак преглед тих мишљења и примедба, без образложења зашто нису прихваћене. Овакав однос органа управе према пристиглим мишљењима и примедбама демобилизаторски делује на заинтересоване субјекте, јер стичу утисак да нису у могућности да битно утичу на судбину нацрта прописа и да ће се, у крајњем, усвојити онакав пропис какав предлажу органи управе, па се све мање ангажују у расправи по достављеним нацртима или их прихватају без дискусије.

Шесто, иако органи управе стварно припремају нацрте прописа за одлучивање у скупштини, они се ретко појављују као предла-

<sup>16</sup> Проф. др Б. Марковић: Оп. цит. стр. 31.

гачи већ се пред СО као формални предлагач појављује њен извршни орган. Тако органи управе своју активност на овим пословима завршавају пред извршним органом. То сада постају предлози извршног органа те се губи идентитет и одговорност органа управе за те предлоге, иако су по уставу и статутима општина органи управе за свој рад, у првом реду, одговорни скупштини. У пракси скоро да нема примера да надлежни орган управе изађе пред СО са својим ставом који би био другачији од става извршног органа. Право извршног органа да да своје мишљење о сваком предлогу органа управе који се подноси на одлучивање СО у пракси се претворило у дозволу извршног органа. Тиме извршни орган на себе преузима целокупну одговорност за ваљаност предлога који се упућује скупштини.

Уколико се жели одговорнији однос општинских органа управе у изради нацрта прописа и других аката за скупштину, неопходно је успостављање непосреднијих односа органа управе и СО. Органи управе би морали непосредно стајати иза својих предлога (уз мишљење извршног органа), образлагати своје предлоге делегатима, али и сносити одговорност за предложена решења.

Одговорност органа управе за стање у области за коју је основан је веома комплексна, обухвата скоро све послове из оквира уставом утврђене управне функције. Због ограничености простора осврнули смо се само на неке аспекте овог питања, што не значи да су друга питања од мањег значаја.

**RESPONSABILITÉ DES ORGANES COMMUNAUX GESTIONNAIRES  
DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE POUR LEQUEL ILS SONT FONDÉS**

— Résumé —

La responsabilité de l'état dans le domaine pour lequel ils sont fondés présente une fonction nouvelle des organes gestionnaires d'Etat établie par la Constitution de 1974. Elle est très complexe et comprend presque toutes les affaires du cadre de la compétence des organes de gestion établi par la Constitution. Les organes de gestion sont responsables que pour l'exécution des affaires du cadre „des fonctions des gestion classiques” aussi pour l'exécution des affaires stud-analytiques et des autres affaires professionnelles.

Dans son travail l'auteur fait l'analyse pour savoir de quelle manière et dans quelle mesure le organes communaux réalisent leurs fonctions de la responsabilité devant l'Assemblée de la Commune et devant son organe executif, et il fait l'analyse de la réalisation des droits et des devoirs des organes de gestion par rapport aux autres organisations de travail associé et aux autres organes et communautés autogestionnaires.

L'auteur constate que la partie prépondérante de l'activité des organes communaux de gestion dans la réalisation de l'activité est dirigée vers l'Assemblée et son organe executif. Dans l'exécution des affaires analytiko-professionnelles pour l'Assemblée et son organe executif on engage la plus grande partie du temps de travail des cadres professionnelles et créatifs, ce que rend qu'on ne peut pas être content par l'état de la réalisation des ordonnances et de la politique fixée et on pose la question de la réexamination des affaires mises à la compétence des organes communaux de gestion c'est-à-dire de leur qualification de cadre et matérielle.

On n'est pas content aussi de l'état dans la réalisation des droits et des devoirs des organes de gestion contre les autres sujets autogestionnaires, car certains d'eux ne sont que partiellement ou même point réalisés. C'est encore toujours que la gestion se présente comme l'organe du pouvoir au-dessus de ses sujets autogestionnaires, au lieu de, comme un service professionnel, collabore avec eux à la réalisation commune des buts établis par la société.

A la fin de son travail l'auteur traite sur l'activité des organes communaux de gestion à l'élaboration des projets des ordonnances et des autres actes généraux arrêtés par l'Assemblée et sur les plus importantes questions et problèmes liés à l'exécution de ces affaires.

