

др Стеван Дилић,
доцент Правног факултета у Београду

КООРДИНИРАЊЕ РАДА ОРГАНА УПРАВЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ — — МЕТОДИ РУКОВОЂЕЊА И САМОУПРАВЉАЊЕ(1)

У југословенском позитивно-правном систему координирање рада органа управе — „министарства“ — поверено је „функционеру који руководи органом управе“. Овлашћења, одговорности и положај функционера — „министра“ — нормирани су Уставом Југославије (1974), затим савезним Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе (1978), као и одговарајућим законима федералних јединица — „републичким“ законима, односно законима аутономних покрајина — „покрајинским“ законима.

Руководење органима управе у југословенским оквирима карактеришу две специфичне компоненте: а) политичко-правна природа федералне конструкције и б) принцип самоуправљања.

1. Према Уставу, *Југославија као савезна држава* представљена је одговарајућим „савезним“ органима — Председништвом Југославије („колективни шеф државе“); Скупштином Југославије („парламент федерације“); Савезним извршним већем („савезна влада“ — као извршни орган Скупштине Југославије) и Савезним органима управе („административни апарат“ федерације).

Социјалистичке републике, као основне *федералне јединице*, и социјалистичке аутономне покрајине, као „конститутивни елементи југословенског федерализма“, располажу атрибутима суверених друштвено-политичких ентитета, те се и на „републичком“, односно „покрајинском“ нивоу конституишу посебне структуре политичких, егzekутивних и административних механизма и органа. У организационом смислу, ови „партикуларни системи“ прате општи функционални и структурални модел југословенског политичко-државног устројства — председништво (републике, односно покрајине), скупштина и извршни орган (републике, односно покрајине), и административни апарат (републике, односно покрајине).

(1) Реферат из II француско-југословенског научног скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз јуни 1983).

Према Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе(2), функције државне управе врше, у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, („државе“) (...) „органи управе друштвено-политичке заједнице“, тј. *органи управе*. Са друге стране, за вршење *стручних и других послова* из оквира права и дужности друштвено-политичке заједнице, који претежно захтевају примену „стручних и научних метода рада и са њима повезаних управних послова“, могу се образовати „организације које врше послове од интереса за друштвено-политичку заједницу“ — тј. *управне организације*.

Специфични југословенски модалитет политичко-државне децентрализације манифестује се успостављањем „*хоризонталне*“ — као примарне, комуникације органа управе једног нивоа према одговарајућим врховним органима („*вледи*“ и „*парламенту*“) истог нивоа. У том смислу, федерална администрација успоставља комуникацију на релацији према врховним органима федерације — скупштини и влади федерације, републичка администрација на релацији према влади и скупштини републике, (покрајинска администрација према скупштини и влади покрајине итд.); Одсуство хијерархијског механизма као фактора „*вертикалне*“, кохезије административних структура различитих нивоа, у југословенском систему компензовано је увођењем принципа „*међусобне сарадње, договарања и обавештавања*“ структура различитих нивоа. Да се оваква (вертикална) комуникација, међутим, не изметне само у форме „*корисних*“ и „*факултативних*“ контаката, Устав је (као и споменути Закон) институт „*међусобне сарадње*“ административних структура различитих нивоа подигао на степен „*правне обавезе*“(3).

2. Принцип самоуправљања је друго битно специфично обележје југословенског друштвено-политичког и друштвено-економског система. Самоуправљање је у Југославији првобитно уведено као тзв. „*радничко самоуправљање*“ Основним законом о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима, од стране радних колектива (1950). Уставним законом (1953) радничко самоуправљање проширује се у тзв. „*друштвено самоуправљање*“ у смислу да „самоуправљање произвођача у привреди и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу јесу основ друштвеног и политичког уређења земље...“ (чл. 14). Устав Југославије (1974) утврђује и елаборира принцип самоуправљања као основу целокупног политичког, економског и друштвеног живота земље и проширује га на „*раднике у радним заједницама које врше послове за органе друштвено-политичких заједница*“ (чл. 30), чиме је самоуправљање уведено и унутар управе. Са становишта кадровске компоненте, „*органи друштвено-политичких заједница*“ и „*радне заједнице*“

(2) Овај савезни закон — Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе (1978) — по материји коју регулише не чини јединствену („*органску*“) целину. У свом првом делу („*основи система државне управе*“) регулише „*заједничке основе*“ устројства државне управе свих нивоа — савезног, републичког, покрајинског и локалног. У свом другом делу („*о Савезном извршном већу и савезним органима управе*“) регулише конкретна питања „*савезне владе*“ и „*савезне администрације*“.

(3) О међусобним односима органа управе различитих нивоа у југословенском систему било је речи и на I научном скупу (Београд, април 1981). Види посебно реферат П. Димитријевића: *Односи општинских органа и органа управе ширих друштвено-политичких заједница*, *Анали Правног факултета*, бр. 1—2, Београд, 1981, стр. 93—110, односно *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Juin, Volume 13, № 2, Paris, pp. 37 à 58.

це органа друштвено-политичких заједница" испољавају се као идентичне кадровске структуре. Диференцирање ових категорија врши се према томе да ли се људи који раде у државним органима јављају као „службена лица" која врше „функције државног органа", или као „радници" који у оквиру „радне заједнице" органа обављају „послове за државни орган". Обављање „рада" као таквог чини основ самоуправних права у оквиру државног апарата. Самоуправљање у државним органима има извесна специфична обележја у смислу да се самоуправљање има вршити „у складу са природом посла који орган обавља", односно да се на радну заједницу органа не могу преносити овлашћења и одговорности самог органа — консеквентно, самоуправљање у оквиру државних органа регулише се посебним законима. Самоуправљање у органима управе регулисано је Законом о основама система државне управе ... који преузима основне поставке Устава и детаљније их разрађује. У том смислу „радници у радној заједници органа управе остварују своја самоуправна права, обавезе и одговорности, у складу са природом задатака и послова које обављају и одговорношћу коју у остваривању функције органа управе имају..." Сви радници у органу управе су чланови радне заједнице и образују, по правилу, једну радну заједницу. Чланови радне заједнице су и функционер који руководи органом управе и његов заменик. У органу управе образује се савет радне заједнице, као орган управљања радне заједнице. Радна заједница доноси свој статут, којим се у складу са законом и другим прописима уређују самоуправна права, обавезе и одговорности радника и начин њиховог остваривања.

Диференцирање „органа управе" од „радне заједнице органа управе", односно диференцирање домена „самоуправљања" у органу управе рефлектује се консеквентно и на одговорности и овлашћења функционера у руковођењу органом управе.

I

Радну заједницу органа управе чине сви запослени у органу управе, укључујући и функционера који руководи органом управе и његовог заменика. У једном органу управе образује се, по правилу, једна радна заједница. Међутим, с обзиром на природу функције органа управе, чланови радне заједнице не чине статусно хомогену целину. У том смислу, полазећи од „одговорности и овлашћења" у остваривању функције органа управе, у оквиру радне заједнице, прави се разлика између „функционера" и „радника". Категорија функционера обухвата више субкатегирија. Тако се разликује „функционер који руководи органом управе" („министар") и његов заменик, од „осталих" функционера. У оквиру категорије „осталих" функционера могу се разликовати „руководити радници" и „радници са посебним овлашћењима". За разлику од функционера, категорија „радника" (у органу управе) је статусно хомогена целина.

а) Функционер који руководи савезним органом управе дужан је да на основу устава и закона „савесно обавља поверену функцију и лично је одговоран за њено вршење". Функционер који руководи органом

управе одговоран је „за рад органа којим руководи“, као и за „стање у области за коју је образован орган“. Њега именује и разрешава Скупштина Југославије и он је дужан да извештава Скупштину и Савезно извршно веће о стању у области за коју је орган образован и о спровођењу и оствривању политике и извршавања закона. Уз то, дужан је да обавештава друге државне органе и овлашћене субјекте о питањима из делокруга и надлежности органа. Функционер који руководи органом управе представља орган управе, организује законито и ефикасно вршење задатака и послова из надлежности органа управе, доноси прописе и одлучује, у складу са законом, о правима, дужностима и одговорностима радника у вршењу службе. Функционери који руководе органом управе су чланови извршног органа („влада“) по положају. Функционер може имати свог заменика који га замењује у случају одсутности или спречености са свим његовим овлашћењима и одговорностима у руковођењу.

б) *Руководећи радници* „помажу функционеру који руководи органом управе у руковођењу појединим подручјима рада“. Њих поставља и разрешава Савезно извршно веће на предлог функционера који руководи органом управе. Руководећи радници могу имати статус „подсекретара“, „помоћника“ или „саветника“ — и „амбасадора“ (у Савезном секретаријату за иностране послове). Тако се, на пример, може поставити подсекретар за вршење послова који се односе на „унутрашње функционисање“ органа у смислу усклађивања рада и организовања сарадње са другим органима и организацијама. Подсекретари се могу постављати и у савезним комитетима и другим савезним органима управе који имају развијену унутрашњу организацију.

в) *Радници са посебним овлашћењима* су она лица која врше „послове инспекцијског надзора и друге значајне управне и стручне послове“. Њих поставља функционер који руководи органом управе у сагласности са извршним органом.

Опште заједничке карактеристике наведених категорија „функционера“ у органу управе произилазе из околности, да се они „именују“, односно „постављају“ и да су за извршење своје функције (службе) одговорни органима или функционерима који су их именовали или поставили. Као консеквенца овог „политичког“ основа за поверавање вршења функције („мандат“), функционер који руководи органом управе, односно руководећи радник и радник са посебним овлашћењем има право да поднесе оставку и да је образложи, уколико сматра да није у могућности да успешно врши поверену функцију или да не може преузети одговорност за њено вршење. Приликом именовања и постављања функционера који руководи савезним органом управе, као и других савезних функционера, води се рачуна о „националном саставу“ и обезбеђује се учешће република и покрајина у том поступку. Међутим, савезни функционери у вршењу својих функција и извршавању задатака не могу примати смернице и налоге органа и функционера других друштвено-политичких заједница (мисли се на републике, односно покрајине), нити поступати по њиховим смерницама и налозима.

г) *Радници у органима управе* се, за разлику од функционера, не именују (постављају), већ успостављају „радни однос“ путем „јавног

конкурса". У одређеним случајевима, када је то потребно због природе задатака и послова или због посебних услова њиховог вршења, може се засновати радни однос и без јавног конкурса. О потреби за новим радницима, уколико су испуњени финансијски и други услови, одлучује функционер који руководи органом управе, по прибављеном мишљењу радне заједнице. *Решење о заснивању*, као и *решење о престанку* радног односа, по прибављеном мишљењу радне заједнице, доноси функционер који руководи органом управе.

Радник у органу управе дужан је да поверене послове и друге разне обавезе врши савесно и уредно, у складу са законом и у границама добијених налога и упутства за рад од функционера. Ако, међутим, радник сматра да налог или упутство функционера нису у складу са законом, дужан је на то писмено упозорити функционера. Радник није обавезан да такав налог изврши, сем у случају да функционер понови налог у писменом облику. Уколико је налог незаконит, за његово извршавање одговарају функционер која га је издао, као и радник који га је извршио, ако претходно није упозорио функционера. Радник је дужан да чува државну, војну, пословну и службену тајну, без обзира на који је начин за њу сазнао. Радник не може у вези са својим радом примати поклоне, нити на други начин непосредно или посредно стицати било какву корист.

II

У оквиру савезних органа управе могу се посебно посматрати *односи руковођења* на релацији функционера који руководи органом управе у погледу а) доношења општих и појединачних аката; б) вршења овлашћења у односу на органе управе и управне организације у саставу органа управе којим функционер руководи; в) вршење овлашћења у вези заснивања и престанка радног односа радника и извршавања радних обавеза, као и г) овлашћења везана за коришћење и распоређивање средстава за рад органа управе.

а) Функционери који руководе савезним органима управе, односно савезним управним организацијама могу, уколико су законом овлашћени, доносити *подзаконске опште акте* — „правилнике“, „наредбе“ и „упутства“ — за извршавање савезних закона. *Правилником* се разрађују поједине одредбе савезних закона ради њиховог извршавања, наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај. *Упутством* се прописује начин рада и извршавања послова органа управе и других субјеката у извршавању појединих одредби савезних закона. Поред наведених „екстерних“ општих аката, функционер доноси општа акте којима се уређује начин организовања рада и унутрашња организација органа управе.

Функционер који руководи органом управе овлашћен је да доноси и „интерне“ опште акте. Тако, у сагласности са извршним органом, и по прибављању мишљења радне заједнице, доноси интерне акте — *правилник о организацији и раду* и *правилник о систематизацији задатака и послова* органа управе. Ови акти треба да обезбеде „ефикасно оствари-

вање задатака, рационалну организацију рада и успешно руковођење органом". *Правилником о организацији и раду* савезног органа управе утврђују се, између осталог, врсте и делокруг организационих јединица, начин руковођења рада, извршавање и одговорност у извршавању задатака радника и друго. *Правилником о систематизацији задатака и послова* савезног органа управе утврђује се, између осталог, укупан број радника потребних за вршење задатака и послова, назив, распоред и опис послова за сваког радника или групу радника, број приправника и услови за њихов пријем и друго. Приликом доношења правилника о организацији и раду и правилника о систематизацији послова и задатака, функционер мора посебно водити рачуна да се број и врста руководећих радника утврђује у зависности од потребе руковођења и координирања рада, бројности и сложености комуницирања са другим органима и организацијама, као и да број и врсте радника одговарају врсти, карактеру и обиму послова и начина рада органа.

Организација рада у органу управе утврђује се *програмом и планом рада* који доноси функционер по прибављеном мишљењу радне организације. У програму рада утврђује се једногодишња активност органа полозећи од делокруга и надлежности тог органа. На основу програма рада утврђују се периодични (месечни и тромесечни) планови рада, којима се прецизира распоред, извршоци као и други услови потребни за извршење задатака.

Поред општих аката функционер доноси и *појединачне ауторитативне акте* када одлучује о појединим питањима која се односе на организацију и рад органа управе којим руководи, као и када одлучује у управном поступку. Тако, на пример, функционер доноси ауторитативан акт — „*решење*” — о заснивању, односно престанку радног односа радника у органу управе. На основу делегације овлашћења функционер може овластити свога заменика или друга лица да доносе управне акте у управном поступку.

Ради остваривања одговорности у руковођењу органом управе функционер успоставља комуникацију са одговарајућим саветодавним телом — „*колегијумом*”, и својим стручно-техничким апаратом — *кабинетом*”. У организационом смислу колегијум („штаб”) се образује као „саветодавно тело функционера” који руководи савезним органом управе или савезном организацијом. Колегијум чине функционер који руководи органом управе, његов заменик, подсекретар, други руководећи радници, као и радници (нпр. саветници) који су одређени актом о организацији и раду. Колегијум даје мишљење и предлоге о питањима која разматра.

Поред колегијума, у савезним секретаријатима и савезним комитетима образује се „кабинет” секретара, односно председника комитета. За разлику од уобичајене улоге кабинета, у југословенским условима „кабинет министра” образује се за „вршење стручних и других послова” за потребе секретара (односно председника комитета) као члана Савезног извршног већа („владе”) и као функционера који руководи органом управе.

б) На релацији односа „самосталног” органа управе — органа управе (односно управне организације) у саставу савезног секретаријата

или комитета долази до изражаја *надзор над радом органа у саставу* који врши функционер који руководи органом управе у чијем се саставу налази други орган. У том смислу, савезни секретар, односно председник савезног комитета, има право и дужност да решава по приговору против аката функционера који руководи органом управе у саставу.

Функционер може органу управе у саставу издавати *обавезна стручна упутства* (нпр. Савезни секретар за финансије може издати обавезно стручно упутство Савезном девизном инспекторату) и одређивати им поједине конкретне задатке из њиховог делокруга и надлежности. Функционер може од органа управе у саставу тражити извештаје о извршавању задатака и надзирати извршење савезних прописа од стране ових органа.

в) Одговорности и овлашћења функционера који руководи органом управе испољавају се и на *релацији према радницима у органу управе*. Тако, функционер, по прибављању мишљења радне заједнице, врши *избор радника* са листе предложених кандидата за заснивање радног односа. За руководеће раднике избор врши Савезно извршно веће, на предлог функционера који руководи органом управе (и по прибављеном мишљењу радне заједнице). Функционер може одредити да се при избору кандидата провере његове стручне и друге способности. Радник непосредно успоставља радни однос на основу акта (решења) које доноси функционер.

г) У руковођењу органом управе функционер располаже и *овлашћењима финансијске природе*. Према југословенским прописима, средства за рад органа управе утврђује скупштина друштвенopolитичке заједнице на предлог извршног органа у складу са обимом средстава намењених за општедруштвене потребе, природом и обимом задатака и послова органа управе, као и утврђеног програма рада органа.

С обзиром да радници у радној заједници не „зарађују плату“, већ „*остварују доходак*“, то се успоставља и посебан режим стицања и располагања овим средствима, који у великој мери односе радника у органу управе трансформишу из „службеничких“ у „самоуправне“. Међутим, о коришћењу и распоређивању осталих категорија средстава органа управе — за материјалне трошкове, за посебне намене и средства опреме — одлучује функционер у оквиру својих финансијских овлашћења. У том смислу функционер као наредбодавац одговоран је за законито коришћење средстава органа управе.

III

Самоуправљање радника у радној заједници органа управе даје специфичну карактеристику руковођењу органа управе у југословенским условима.

Радници у радној заједници органа управе остварују своја самоуправна права и одговорности у „*складу са природом задатака и послова које обављају и одговорношћу коју у остваривању функције органа управе имају*“. Самоуправљање радника у радној заједници органа уп-

раве уређује се на начин којим се обезбеђује „што потпуније остваривање самоуправних права, обавеза и одговорности радника, као и вршење контроле над извршавањем одлука радне заједнице и њених органа”.

Према Закону, „радници у радној заједници органа управе, у остваривању својих самоуправних права, обавеза и одговорности: стичу доходак радне заједнице и утврђују основе и мерила за распоређивање дохотка на средства за личне дохотке и заједничку потрошњу, као и за расподелу тих средстава, у складу са начелом расподеле према раду и са друштвено утврђеним основама и мерилима расподеле (...), разматрају програме и планове рада органа управе и начин њиховог извршавања као и питања од значаја за организацију рада у органу управе и покрећу иницијативе и дају мишљења и предлоге функционеру који руководи органом управе о питањима од интереса за рад органа управе. Функционер који руководи органом управе дужан је да размотри мишљења и предлоге радника (...) и да их обавести о своме ставу. Самоуправне опште акте, као и појединачне акте, радници у радној заједници органа управе доносе у складу са законом и другим прописима донесеним на основу закона, друштвеним договорима и самоуправним споразумима” (чл. 141 Закона о основама система државне управе).

Самоуправљање у радној заједници органа управе радници остварују одлучивањем на *зборовима радника* у радној заједници, *референдумом* и другим облицима личног изјашњавања и путем *делегата у савету* радне заједнице и другим органима радне заједнице, као и путем *делегата и делегација у скупштинама* друштвено-политичких заједница.

У остваривању својих самоуправних права радници одлучују *самостално*, с тим што у зависности од природе послова који се обављају у органу управе, као и друштвене и политичке одговорности органа за њихову реализацију, радници у остваривању својих самоуправних права одлучују *усагласности* са функционером који руководи органом управе када је то законом утврђено.

У радној заједници органа управе образује се *савет* радне заједнице као орган управљања радне заједнице.

Савет радне заједнице нарочито утврђује предлоге самоуправних општих аката и других аката о којима одлучују радници у радној заједници, као и предлог финансијског плана и завршног рачуна. Радна заједница органа управе доноси свој *статут* којим се, у складу са законом и другим прописима, донесеним на основу закона, уређују самоуправна права, обавезе и одговорности радника и начин њиховог остваривања, организација и рад органа радне заједнице, као и друга питања од значаја за радну заједницу. Радна заједница органа управе доноси своје самоуправне опште акте којима се, у складу са статутом радне заједнице, ближе одређују самоуправна права, обавезе и одговорности радника у радној заједници и радној јединици и начин њиховог остваривања.

Радник у радној заједници има право да покреће иницијативу за разматрање свих питања из оквира права, обавеза и одговорности радне заједнице и за одлучивање о тим питањима, као и да даје предлоге и мишљења о питањима од значаја за рад и унапређење рада органа, односно организације у којој ради. Функционер који руководи органом управе *дужан је у руковођењу тим органом да допринесе* остваривању

и развијању самоуправљања радника у радној заједници тог органа, односно те организације. Радници у радној заједници органа управе имају право и дужност да остварују *самоуправну контролу* о питањима која су од интереса за њихов друштвено-економски положај, и то непосредно преко савета радне заједнице или преко посебног органа самоуправне контроле у радној заједници.

Поводом остваривања самоуправних права радника у органу управе, функционер који руководи органом има законом утврђена права и овлашћења. Тако, кад функционер оцени да самоуправни општи акт радне заједнице који самостално доносе радници или савет радне заједнице није у складу са уставом, законом или другим прописом, има право и дужност да обустави од извршења такав акт и предложи радницима, односно савету радне заједнице да се акт измени. Ако радна заједница, односно савет радне заједнице свој самоуправни општи акт у одређеном року не измени, функционер обавестиће о томе извршни орган ради покретања поступка за оцењивање уставности, односно законитости акта, односно поступак за оцењивање сагласности таквог акта са другим прописом.

Функционер који руководи органом управе поступиће на овакав начин и кад оцени да појединачни акт радне заједнице није сагласан са уставом, законом или другим прописом. Ако се појединачни акт у одређеном року не измени према предлогу функционера, функционер ће обуставити од извршења такав акт радне заједнице и покренуће поступак за заузимање става извршног органа. Став извршног органа обавезан је за радну заједницу и за функционера.

Када функционер оцени да се самоуправним општим актом или појединачним актом радне заједнице доводи у питање благовремено и успешно извршавање функције органа управе, услед чега могу наступити штетне последице, *упозориће* на то раднике и савет радне заједнице. Ако радници и савет радне заједнице не поступе у складу са упозорењем, функционер ће обуставити од извршења такав акт и предложиће извршном органу да о томе одлучи.

Одлука извршног органа је коначна. Уколико се у питањима у којима, у складу са законом, одлучују радници или савет радне заједнице у сагласности са функционером, таква сагласност не постигне, одлуку о спорном питању донеће извршни орган, односно скупштина.

Посебан домен испољавања самоуправних права радника у органу управе односи се на стицање и расподелу *дохотка* радне заједнице органа управе. Радници у радној заједници органа управе стичу доходак радне заједнице органа управе из средстава за рад органа управе, у складу са обимом средстава која се у друштвено-политичкој заједници намењују за опште друштвене потребе, зависно од врсте, обима и квалитета извршених радних задатака и послова утврђених програмом рада радне заједнице, органа управе и услова њиховог извршавања.

У оквиру дохотка радници у радној заједници органа управе стичу средства за *личне дохотке* и *заједничку потрошњу* према заједничким основама и мерилима који су утврђени друштвеним договором и самоуправним споразумом. Средства се распоређују и користе на основу *финансијског плана* и *буџета*, а њихова коначна расподела врши се *завршним рачуном*.

Висина средстава за личне дохотке утврђује се нарочито зависно од доприноса радне заједнице органа управе благовременом, законитом, потпуном и рационалном остваривању функције задатака и послова органа управе. Приликом утврђивања висине средстава за личне дохотке води се рачуна и о усклађености дохотка радне заједнице органа управе са кретањима производности рада, личних доходака и заједничке потрошње радника у привреди.

Оцену доприноса радне заједнице органа управе у остваривању функција, задатака и послова органа управе даје извршни орган, по прибављеном мишљењу функционера који руководи односним органом управе и то, по правилу, по истеку године за коју се даје оцена тог доприноса. Функционер који руководи органом управе дужан је да о свем мишљењу обавести радну заједницу односно органа управе. Ако радна заједница органа управе није задовољна мишљењем или оценом извршног органа, може затражити да извршни орган размотри спорно питање.

Савезно извршно веће, извршна већа скупштина република и извршна већа скупштина аутономних покрајина договорно утврђују заједничке основе и мерила за усклађивање висине личних доходака радника у савезним органима и функционера који руководе тим органима и њихових заменика и радника у републичким и покрајинским органима управе и функционера који руководе тим органима и њихових заменика с друштвеним значајем послова и задатака који ови органи врше у остваривању права, дужности и одговорности органа односних друштвено-политичких заједница.

IV

Из изложеног се могу извести неки општи закључци у вези одговорности и овлашћења функционера који руководи органом управе у Југославији. У најширем смислу, однос функционера који руководи органом управе и самог органа управе у југословенским условима посебно је обележен карактером федералне структуре и принципом самоуправљања. У овим општим оквирима, руковођење органима управе послова се на линији ограничених хијерархијских овлашћења функционера као последица одговорности за реализацију службене функције органа управе и успостављању посебних односа на релацији остваривања самоуправних права радника у радној заједници органа управе.

Посматрајући проблематику на нивоу руковођења савезним органима управе и савезним организацијама посебно се уочавају овлашћења функционера у доношењу општих — екстерних и интерних — као и појединачних ауторитативних аката у вези осигуравања координације унутар организационих јединица органа и руководиоца појединих сектора. При доношењу интерних општих аката, посебно правилника о организацији и раду и правилника о задацима и пословима органа управе, овлашћења функционера који руководи органом управе ограничена су сагласношћу извршног органа (као „вишег“ фактора) и мишљењем радне заједнице (као „нижег“ фактора). У доношењу појединачних ауторитативних аката, посебно управних аката, функционер је, међутим, у ситу-

ацији да су му овлашћења ограничена искључиво законом (нпр. одредбама Закона о општем управном поступку), што пружа веће поље примене дискреције у оцењивању потреба и предузимању акција. С тим у вези, ова „хијерархијска“ овлашћења функционера имају за последицу могућност делегирања овлашћења на друга службена лица за поступање (рецимо, у доношењу аката у управном поступку).

Како са стручне, тако и политичке стране, функционер је под знатним фактичким утицајем „помоћних тела“, као што су колегијум и кабинет. Док се утицај колегијума претежно остварује на домену стручних питања и експертизе, докле се утицај кабинета често своди на фактички технички („бирокарски“) утицај ове инвестиције, с обзиром на њен техничко-помоћни карактер у југословенском систему.

Поред наведеног, функционер врши утицај и овлашћењима хијерархијског типа која се манифестују поводом руковођења и вршења надзорних овлашћења према органу управе (или управној организацији) који се налази у саставу органа управе којим функционер руководи. У том смислу функционер је овлашћен да тражи извештаје о раду и извештаје о обављању појединих послова од стране органа или организације у саставу. Поред посредног утицаја на доношење општих аката органа у саставу (путем давања сагласности), функционер је овлашћен да, у процесу руковођења врши непосредни утицај на орган у саставу издавањем налога за извршење конкретних задатака и послова из делокруга органа у саставу.

У југословенском систему државне управе, права и овлашћења функционера као старешине органа управе, битно су дефинисана и ограничена увођењем самоуправљања у овој области. Са своје стране, самоуправна права радника су ограничена по обиму природом послова и задатака које орган управе као државни орган врши. Радници у радној заједници органа управе о низу питања, посебно о питању мерила за стицање и расподелу дохотка радне заједнице одлучују самостално вршењем својих пуних самоуправних права. Функционер који руководи органом управе јавља се само као фактор општег надзора законитог вршења самоуправних права радника и у случају када сматра да је ова граница прекорачена, може само сигнализирати надлежним органима и телима (нпр. извршном органу или друштвеном правобраноцу самоуправљања). У низу других питања остваривања самоуправних права, када је то законом утврђено, радници доносе одлуке у сагласности са функционером.

Остваривање самоуправних права радника у органу управе, међутим, не може ићи на уштрб остваривања основне функције органа управе као државног органа. Због тога, када се ради о одговорности за остваривање поверене функције, функционер који сноси личну и политичку одговорност за то, располаже овлашћењима издавања налога раднику, који су по својој природи хијерархијска, с тим што је граница субординације одређена потребом обезбеђења законитости рада органа. Поред тога, функционер према радницима у органу управе располаже овлашћењима за изрицање санкција за лакше дисциплинске повреде и правом покретања дисциплинског поступка у случају тежих дисциплинских преступа.

Као специфично обележје положаја функционера који руководи савезним органом управе, односно савезно управном организацијом, јавља се и момент фактичког утицаја који се, с обзиром на потребу вођења рачуна о одговарајућој заступљености представника република и покрајина — тзв. принцип републичког, односно покрајинског „кључа” — остварује на релацији матичне републике и покрајине према функционеру који руководи савезним органом.

Из свега изнетог, може се као општи закључак разматрања проблематике руковођења савезним органима управе и савезним управним организацијама у Југославији констатовати да функционер који руководи савезним органом управе (односно савезном управном организацијом) остварује онај обим одговорности и овлашћења у руковођењу у мери у којој је то дефинисано његовим фактичким положајем савезног функционера у систему југословенског федерализма, као и формалним оквирима реализације принципа легалитета у вршењу функције органа управе као државног органа и принципа самоуправљања у међусобним односима запослених лица у радној заједници органа управе.

SUMMARY

COORDINATING THE ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE ORGAN IN YUGOSLAVIA — METHODS OF ADMINISTRATION AND SELF — MANAGEMENT

The relation between the functionary administrating the activity of the administrative organ and the administrative organ in Yugoslavia is particularly featured by the character of the federal structure and the principle of self — management. Within this general framework, the administrating of the administrative organ features the limitation of hierarchical authority of the functionary as consequence of the responsibility for the realization of the official function of the administrative organ and the establishment of particular relations regarding the realization of self-management rights of the employed. The right and authority of the functionary as the head of the administrative organ are essentially defined and limited by the inauguration of self-management rights in this field. For their part, the self-management rights of the employed are restricted by the nature of the activity the administrative organ as a state organ, practices. The employed in the administrative organ decide on a number of questions, particularly on the standards for the distribution of income, in full span of self-management rights. The functionary appears as a factor of general control of the legality of practicing the self-management rights, and in case of breach, can signal to the competent subject. In a number of other questions, when this is prescribed by law, the employed exercise their self-management rights in accordance with the functionary. As a general conclusion on the question of administrating of the federal administrative organs and federal administrative agencies in Yugoslavia, it can be said that functionary possesses the authority to administrate the activity of the organ (agency) in the amount in which his position is defined by the character of Yugoslav federalism and the framework of realizing the principle of legality and self-management.

RESUME

LA COORDINATION DES ACTIONS D'ADMINISTRATION EN YUGOSLAVIE — LES MODES DE DIRECTION ET D'AUTOGESTION

Le rapport entre le fonctionnaire qui dirige l'administration et l'administration elle-même, en Yougoslavie, est particulièrement désigné par le caractère du structure fédérale et le principe d'autogestion. Dans ce cadre général, la direction d'administration se manifeste par les prérogatives hiérarchiques limitées de fonctionnaire résultant de sa responsabilité en ce qui concerne la réalisation des fonctions administratives et d'établissement des rapports particuliers pour réaliser les droits autogestionnaires des employés en communauté laborieuses d'administration.

Les droits et les prérogatives des fonctionnaires, comme des chefs d'administration sont essentiellement définis et limités par l'introduction de l'autogestion dans ce domaine. Les droits autogestionnaires des employés sont, de son côté, limités par le caractère des actions et des compétences d'administration qui est en service d'Etat. Les employés des communautés laborieuses d'administration exercent leurs droits autogestionnaires dans plusieurs domaines et particulièrement en ce qui concerne les critères d'acquisition et de répartition du revenu des communautés laborieuses. Le fonctionnaire qui dirige l'administration reste seulement un des éléments du contrôle général de légalité d'exécution des droits autogestionnaires. Si le fonctionnaire trouve que les limites des droits autogestionnaires sont dépassés, il peut le signaler aux organes et corps compétents. Les employés mènent des décisions en concordance avec le fonctionnaire dans les domaines de réalisation des droits autogestionnaires réglés par la loi.

La conclusion générale d'examen de direction en administration fédérale yougoslave est suivante: le fonctionnaire qui dirige l'administration fédérale est doté d'un cadre des prérogatives et des compétences en fonction de sa position du fonctionnaire fédéral dans le système fédéral yougoslave et de la réalisation du principe de légalité en exécution des fonctions administratives d'Etat et du principe d'autogestion dans les rapports entre les employés des communautés laborieuses d'administration.