

Др Милан Рапајић, ванредни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу  
ORCID: 0000-0002-1268-6826

Прегледни научни рад  
УДК: 347.728.2:347.23](497.11)"1974"(091.5)  
DOI: 10.46793/7623-143-0.181R

## САВЕЗНО ИЗВРШНО ВЕЋЕ И САВЕЗНИ ОРГАНИ УПРАВЕ ПРЕМА УСТАВУ СФРЈ ИЗ 1974. ГОДИНЕ\*

### Резиме

У раду који је настао поводом 50 година од доношења последњег Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године приказује се уставни положај и функције Савезног извршног већа и савезних органа управе. СИВ је према чл. 364 Устава СФРЈ из 1974. године, одређен као извршни орган Скупштине СФРЈ и као такав је у оквиру права и дужности Федерације одговоран Скупштини СФРЈ за стање у свим областима друштвеног живота за спровођење политике и извршавање савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Таквим уставним одређењем СИВ-а одређени су његова природа, положај и основне функције. Послове Савезног извршног већа према Уставу СФРЈ из 1974. године, било је могуће поделити у следеће групе: 1) одговорност за спровођење политике Федерације; 2) иницијатива у Скупштини; 3) старање о извршавању политике и аката Скупштине; 4) посебна овлашћења у односу на управу; 5) ратификовање одређених међународних уговора; 6) предлози за изборе и разрешење и право именовања и разрешења; 7) нормативна овлашћења; 8) послови утврђени законом.

На основу Устава СФРЈ из 1974. године, утврђени су основи организације савезне управе. Тако је било одређено да се за вршење управних послова у одређеним областима оснивају савезни секретаријати, а да се савезним законом могу основати други савезни органи управе и савезне организације за вршење одређених управних, стручних и других послова из оквира права и дужности Федерације, као и школе, научне и друге установе за вршење послова од интереса за остваривање функција Федерације.

---

\* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

*На крају рада се у критичном тону суштински говори о номиналности Устава СФРЈ из 1974. а када је реч о позицији извршне власти чији је саставни део било Савезно извршно веће. Наиме, и ако у скупштинском систему је и кроз уставне документе и теоријске радове законодавно тело инаугурисано као врховни државни орган коме су подређени сви други државни органи (па тако и у делегатском скупштинском систему СФРЈ) у политичком животу социјалистичке Југославије извршна функције власти, дакле и функције Савезног извршног већа су се манифестовале као функције засебне стварне егзекутиве.*

**Кључне речи:** Устав СФРЈ; делегатски скупштински систем; извршна власт; Савезно извршно веће; савезни органи управе.

## 1. Уводна разматрања

Уставом СФРЈ из 1974. године је доследније спроведено начело јединства власти<sup>1</sup> у односу на претходни Устав из 1963. године. У систему јединства

---

<sup>1</sup> Иначе начело јединства власти је успостављено првим уставним документом социјалистичке Југославије – Уставом ФНРЈ из 1946. а разрађено Уставним законом из 1953. У теорији се о томе писало: „Начело јединства власти у новом уставном систему значи тенденцију да представнички органи државне власти, као претставници радног народа, обухвате у својој делатности и извршне функције власти, те да тако у својству општих представника друштва не само одређују него и остварују заједничке интересе, уз активну - али подређену и контролисану - сарадњу стручног службеничког апарата, администрације. Оно, дакле, значи јединство законодавне и извршне власти - „концентрацију читаве политичке власти у рукама радног представништва“ (Енгелс) радног народа. Значи и тенденцију за проширењем и развијањем разних облика непосредне демократије, гдегод је она технички остварљива. То опет не значи да се без штете по овај принцип разни облици вршења државне власти не могу расподелити тако да их врше разни органи. Баш напротив. Из правнотехничких разлога постоји нужност и потреба за извесном поделом рада међу органима. Али и онда када разне правне функције - разне облике вршења власти - врше разни органи као главни носиоци појединих од тих облика вршења власти, њихови акти нису сви исте правне снаге. Постоји позитивноправна превласт једног од органа - представничког органа државне власти - која се састоји у том да акти тога органа имају најјачу правну снагу и да акти других органа морају бити сагласни с актима највишег и то представничког органа државне власти. Поред тога, остали органи државне власти, извршни и судски, добијају овлашћење за свој рад непосредно или посредно од највишег, народног представничког органа државне власти. Дакле и поред мноштва органа, постоји јединство и постизава се јединство кроз хијерархију органа и хијерархију њихових аката.“ Стјепановић, Н., *Начело јединства власти и наши нови уставни систем*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/1953, стр. 133-134. Коначно делегатски систем је био битан елемент и самоуправна основа скупштинског система СФРЈ по Уставу из 1974. О томе је Јосип Сурк у својој докторској дисертацији писао: „Делегатски скупштински систем“ писао:

власти који је у социјалистичкој Југославији у теорији глорификован, а у пракси спроведен, питање извршне функције не само у Федерацији него у то време и у ужим друштвено-политичким заједницама било је једнако присутно у сваком уставном решењу почев од Устава ФНРЈ из 1946. године до Устава из 1974. године. Одређивање функције и положаја Савезног извршног већа (у даљем тексту СИВ) изазвало је пажњу, а нарочито из разлога што је чл. 346 ст. 1 Устава СФРЈ из 1974. године СИВ дефинисан као извршни орган Скупштине СФРЈ. У односу на Устав СФРЈ из 1963. године којим је наведено да се СИВ-у поверава политичко-извршна функција у оквиру права и дужности федерације, у уставном решењу из 1974. године прихваћена је измењена дефиниција СИВ-а по којој се, како је већ наведено, СИВ одређује као извршни орган СФРЈ.

Једно од првих питања које се у раду поставља јесте то који су прави разлози за промену дефиниције и регулисања функције СИВ-а у односу на претходни Устав из 1963. године. Питање извршне односно извршно-управне функције актуелно је у уставно-политичким системима који почивају на правној концепцији поделе власти, па тако и код преосталих неколико социјалистичких земаља у којима је прихваћено начело јединства власти. Уставни термин извршне функције не мора да буде одговарајући пракси и стварним уставним решењима из разлога што се сам термин извршна функција и управна функција доста различито схватају. „У разматрању овог питања сматрамо да је битно за суштину извршне функције доношење општих аката, док би битна карактеристика управне функције значила доношење појединачних аката.“<sup>2</sup>

Функција Владе ФНРЈ по Уставу ФНРЈ из 1946. године била је нормирана као функција највишег извршног и управног органа власти на пољу права и дужности федерације. Функција Владе (извршни орган под називом Влада постојао је у периоду од 1946. до 1953. године) у административном периоду система власти и СИВ-а била је у великој мери различита. Анализом одређења улоге СИВ-а према Уставном закону из 1953. године долази се до становишта да је СИВ-а према тадашњој дефиницији вршио политичко-извршну функцију. У односу на Уставни закон из 1953. године, Устав из 1963. године дао је пунији смисао тзв. политичко-извршној функцији. У федерацији 1963. године, та се функција поверава СИВ-у, као и у Уставном закону из 1953. године. Највишим општим правним актом из 1963. године СИВ мења димензије своје функције.

---

„По својим основним карактеристикама наш концепт скупштинског система прихваћен по новом уставу не може се уклопити у традиционалне теоретске и практично остварене моделе скупштинске владавине а надилази значајно и код нас усвојен и примењен скупштински систем у претходним фазама уставног развоја. Одлучујући утјецај на те промене произилази из прихваћања делегатског принципа и делегатског односа који су уграђени у саме темеље институционално-нормативне структуре политичког система СФРЈ.“ Срук, Ј., *Делегатски скупштински систем*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1979, стр. 193.

<sup>2</sup> Кулић, Д., *Устав СФРЈ - коментар*, Београд, 1979, стр. 398.

СИВ је, додуше, остао колегијално орган Савезне скупштине који полаже рачун истој, а тиме долази у већу зависност и одговорност према Савезној скупштини него што је то било у периоду пре 1963. године, док према истом уставном решењу из 1974. СИВ је и у организационом и у функционалном смислу био удаљенији од савезних органа управе.

Органи савезне управе, а то су били државни секретаријати и савезни секретаријати, постали су двоструко одговорни. Њихова одговорност је била непосредна према Савезном извршном већу и Савезној скупштини. Према Уставу из 1963. године СИВ је био орган Савезне скупштине, међутим он није у целости остваривао извршну функцију. Према уставном решењу од 1963. године, није дата дефиниција политичко извршне функције. Ипак политичко извршна функција је одређена самим објашњењима надлежности права и дужности СИВ-а. Те надлежности сведоче о извршно-политичкој функцији коју СИВ остварује са једне стране, у односу према Савезној скупштини чији је оно колегијални и извршни орган и на другој страни према органима савезне управе који су одговорни СИВ-у. Тако је примећено „у овим оквирима политичко – извршна функција је димензија власти која се протеже између законодавне и директивно – политичке функције Скупштине и непосредно административне и извршне, управне функције“.<sup>3</sup>

У уставном систему социјалистичке Југославије, није постојала оштра подела надлежности и функција између Савезне скупштине, Савезног извршног већа и савезних органа управе. Из тог разлога било је отежано разлучити границу и сасвим тачно одредити оквире извршне, управне, односно политичке функције. До доношења Устава из 1974. године, Југославија је скоро већ тридесет година живела у систему друштвеног самоуправљања. Тај систем је обележио целокупан друштвени и политички живот, па и функцију наведених органа. Развијеност система друштвеног самоуправљања је у одређеним периодима утицала на смањивање односно повећање извршне или управне функције. Треба назначити да Скупштина СФРЈ није била парламент класичног типа који своју функцију исцрпљује превасходно законодавном делатношћу. У систему успостављеном последњим југословенским Уставом, наглашена је била улога социјалистичких република и аутономних покрајина у утврђивању и вођењу политике Федерације. У том контексту, нужно је потенцирана и она функција Скупштине СФРЈ која се означава као извршна. У погледу функције СИВ-а по последњем Уставу из 1974. године, прихваћено је углавном решење према Амандману XXXVIII, па се СИВ означава као извршни орган Скупштине СФРЈ у оквиру права и дужности Федерације.

И последњим Уставом СФРЈ, СИВ је задржао надлежности које је имао и према претходном Уставу из 1963. године. Промене су биле видљиве са становишта остваривања надлежности и права СИВ-а. То је било од утицаја у промени назива у остваривању његове функције, као извршног органа Савезне

---

<sup>3</sup> Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Београд 1972, стр. 484.

скупштине. Да се запазити да по оваквом уставном решењу Савезно извршно веће у својим надлежностима посебно у односу на Скупштину СФРЈ и исто тако у односу на органе савезне управе обитавају одвојене и самосталне надлежности. Савезно извршно веће је према Уставу СФРЈ из 1974. године имало битну функцију, а то је усклађивање и усмеравање рада савезних органа управе и других савезних организација у циљу спровођења и извршавања одлука и примене аката која доноси Скупштина СФРЈ.

Примећујемо да је у складу са тадашњим законодавним процесом и поступком једногласности скупштина република и аутономних покрајина у односу на Скупштину СФРЈ односно Веће република и покрајина у зависности и поступак Савезног извршног већа. У том смислу СИВ је доносио прописе за извршавање савезних закона укључујући и законе које доноси Веће република и покрајина. Реч је пре свега о уредбама као општим и најважнијим актима СИВ-а. У циљу остваривања свог програма, као извршни орган СФРЈ, СИВ је образовао међурејубличке комитете за поједине области заједно са надлежним органима у републикама и покрајинама.

## **2. Уставни положај и делокруг Савезног извршног већа**

Политичко-извршна функција у својој еволуцији следила је мање или више доследно преображаје у политичком систему. По Уставу СФРЈ она се преваходно остваривала на нивоу Федерације преко Председништва СФРЈ и Савезног извршног већа. СИВ је према чл. 364 Устава СФРЈ из 1974. године, одређен као извршни орган Скупштине СФРЈ и као такав је у оквиру права и дужности Федерације одговоран Скупштини СФРЈ за стање у свим областима друштвеног живота за спровођење политике и извршавање савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Таквим уставним одређењем СИВ-а одређени су његова природа, положај и основне функције. Устав СФРЈ из 1974. године по први пут је као појам и као уставну категорију установио дужности Савезног извршног већа, према којој је оно одговорно за стање у свим областима друштвеног живота. Узимајући у обзир садржину ове функције као и дужности у оквиру које је СИВ предузима мере којима се обезбеђује спровођење политике и извршавање аката Скупштине СФРЈ, или предлаже одговарајуће мере самом законодавном телу, обавештава га о стању и појавама од значаја за учвршћивање законитости, за заштиту друштвене својине као и права и интереса радних људи и грађана, те обавештава Скупштину о стању и појавама од значаја за усклађивање привредних и других друштвених фактора и за развој социјалистичких самоуправних односа и предлаже предузимање мера у вези с тим, даје иницијативе, подстиче и организује закључивање самоуправних споразума и друштвених договора, као што и указује самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама и удружењима на стање појаве и кретања од значаја за

остваривање утврђеног положаја и улоге – разумљиво је због чега се ова функција посебно схватала као политичка.

Да се закључити да је Устав СФРЈ из 1974. године пропустио да дефинише политичко – извршну функцију али је дао њено опште одређење кроз набрајање послова<sup>4</sup> и овлашћења. Без целовитог прегледа активности СИБ-а, односа са другим органима како у Федерацији тако и шире, те састава, избора и унутрашње организације и метода рада немогуће је у потпуности одредити уставни положај овог органа.

### ***2.1. Надлежности Савезног извршног већа***

Надлежност се потврђује као израз и потврда садржина функције органа и као израз и потврда његове природе и положаја. У том смислу потребно је извршити анализу надлежности Савезног извршног већа из угла материјализације садржине политичко-извршне функције у обиму у ком је она поверена Савезном извршном већу. Само један део политичко-извршне функције поверен је био СИБ-у и то је онај општи део, директивног карактера. Послове и овлашћења СИБ-а могуће је систематизовати у неколико група и

---

<sup>4</sup> Према чл. 347 Устава СФРЈ Савезно извршно веће: 1) прати стање и остваривање политике скупштине СФРЈ и предлаже Скупштини утврђивање унутрашње и спољне политике; 2) предлаже савезне законе друге прописе и опште акте и има право да даје мишљење о предлозима закона других прописа и општих аката које скупштини СФРЈ подноси други овлашћени предлагачи; 3) утврђује предлог друштвеног плана Југославије; 4) подноси предлог за утврђивање укупног растура буџета федерације, утврђује предлог буџета Федерације и завршног рачуна Федерације и стара се о извршњу буџета Федерације и завршног рачуна Федерације; 5) доноси уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање Савезних закона и других прописа и општих аката скупштине СФРЈ; 6) стара се о спровођењу политике и извршавању закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ; 7) стара се у оквиру права и дужности утврђених овим Уставом и савезним законом о извршењу политике одбране земље и о спровођењу припрема за обрану; 8) ратификује међународне уговоре чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине СФРЈ; 9) усклађује и усмерава рад савезних органа управе ради обезбеђења спровођења политике и извршавање закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ; врши надзор над радом савезних органа управе и укида прописе савезних органа управе који су у супротности са савезним законом, другим прописом или општим актом Скупштине СФРЈ или прописом који је она донела ради спровођења савезног закона другог прописа или општег акта, а може, под условима утврђеним савезним законом поништити прописе тих органа; 10) утврђује општа начела унутрашње организације Савезних органа управе; отвара дипломатска и конзуларна представништва Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у иностранству; оснива стручне и друге службе за своје потребе и заједничке службе за потребе савезних органа управе; поставља и разрешава функционере за које је то савезним законом одређено; 11) доноси пословник о свом раду; 12) врши друге послове утврђене овим уставом.

кроз њихову анализу утврдити димензију у политичко-извршне функције која припада СИВ-у. Послове Савезног извршног већа према Уставу СФРЈ из 1974. године, било је могуће поделити у следеће групе: 1) одговорност за спровођење политике Федерације; 2) иницијатива у Скупштини; 3) старање о извршавању политике и аката Скупштине; 4) посебна овлашћења у односу на управу; 5) ратификовање одређених међународних уговора; 6) предлози за изборе и разрешење и право именовања и разрешења; 7) нормативна овлашћења; 8) послови утврђени законом.

Функција одговорности СИВ-а за спровођење политике Федерације остварује се кроз извршавање закона, одлука и других елемената политике Скупштине. У принципу СИВ то чини на два начина, или непосредно кроз утврђивање стања у свим областима друштвеног живота или преко других органа или установа који непосредно ту политику остварују, а с обзиром на права и дужности која према њима СИВ има. Непосредна овлашћења али и одговорности проширују се и на бројне друге друштвене чиниоце када је у питању извршење. Тако је и одговорност СИВ-а за спровођење политике Федерације у значајној зависности од укупне синхронизације активности овако широког круга чиниоца и то на различитим нивоима друштвене организованости.

Савезно извршно веће је било најдиректнији носилац политичко-извршне функције у уставном систему социјалистичке Југославије. То није био пасиван извршни орган, па тако иницијативу Савезног извршног већа у Скупштини не треба посматрати само као његово право већ и као дужност. Прво, СИВ се јављао готово као једини носилац задатака и предлагач политике и прописа за Скупштину СФРЈ. Друго, извесно је да само уколико управа своје функције и надлежности ефикасно остварује, СИВ је могао у уставном систему благовремено и потпуно остваривати своје функције. Треће, као последица недовољно развијених елемената управе по вертикалној линији, нису се увек остваривале у довољној мери консултације у претходној припремној фази са надлежним републичким и покрајинским органима управе. Због тога је СИВ често преузимао улогу савезног органа управе и непосредно припремао предлог политике и аката, уместо да је вршио уставну улогу координирања и усмеравања рада савезних органа управе. СИВ је оваквим радом и сам допринео спречи у вршењу извршно – управних функција у функционалном и организационом повезивању ових органа. Оваква појава је извесно утицала на умањивање самосталности и одговорности, како Савезног извршног већа, тако и савезних органа управе у вршењу утврђених функција. Четврто, може се указати на проблем који се јављао поводом Уставом утврђене обавезе СИВ-а у предлагању закона и других општих аката Већу република и покрајина који се доносе на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа.

Наиме, СИВ је ову дужност остваривао са извршним већима република и аутономних покрајина. У пракси, ова сарадња се остваривала преко међурепубличких комитета и она је као таква била неуставна. Извесно је да

остваривање сарадње између СИБ-а и извршних већа социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, није могло имати само карактер размене мишљења и консултација. Наиме, предлог који је СИБ подносио Већу република и покрајина без обзира на то да ли су њему у потпуности или делимично уграђени ставови социјалистичких република и покрајина, увек је морао представљати сопствено виђење и опредељење СИБ-а о суштини заједничког интереса. Трећа функција СИБ-а је старање о извршавању политике и аката Скупштине. Овде је реч о извршној функцији у најужем смислу речи. У циљу реализације ове функције, СИБ се користио са свим средствима која су му на располагању. Ипак, ова област представља једну од најкомплекснијих из разлога што је извршавање савезних закона као и политике сложено тако да Савезно извршно веће у области извршавања закона, других прописа и општих акта Скупштине је имало најшира овлашћења па тако и највећу одговорност за благовремено доношење прописа за извршавање закона и општих аката. Тако претпоставка надлежности за извршавање савезних закона везује се за органе у републикама и покрајинама, при чему је одговорност опет подељена између савезних и републичких органа. Савезни закони су се најпотпуније извршавали кад су за извршење били непосредно одговорни савезни органи иако се у одређеним областима и ова врста закона није извршавала, а најнепотпуније су се извршавали закони који су извршавали органи у републикама и покрајинама када су били одговорни за њихово извршавање, а посебно закони из области економских односа.

У значајној мери на овакво стање утицала је чињеница што савезним законима нису били обезбеђени инструменти које савезни органи управе треба да користе у случајевима кад се закони не извршавају. Међутим, извршавање савезних закона је отежавао и рад државних органа, банака, самоуправних интересних заједница и других субјеката који су својим радњама и активностима или подржавали или чак и усмеравали организације удруженог рада и друге субјекте да не извршавају савезне законе. Четврта функција Савезног извршног већа огледа се кроз посебна овлашћења у односу на управу. СИБ је усклађивао и усмеравао рад савезне управе смерницама, ставовима и закључцима као што је то могао да чини и актима које доноси. Међутим, СИБ није руководио управом, будући да је СИБ обезбеђивао спровођење аката Скупштине СФРЈ. Устав из 1974. године је предвидео и право надзора од стране СИБ-а над радом и законитошћу аката органа савезне управе и савезних организација. Наиме, СИБ је имао право да укида прописе савезних органа управе уколико установи да су они били у супротности са савезним прописом. СИБ-у је било утврђено постојање контролних надлежности које се односе углавном на надзор над законитошћу рада и аката самоуправних интересних заједница, као и пословних заједница на нивоу Федерације. Имајући у виду укупну позицију СИБ-а у односу на савезне органе управе, била су установљена и нека друга права и овлашћења које је овај орган имао, а то су: утврђивање општих начела унутрашње организације савезних органа

управе, отварање дипломатских и конзуларних представништава, постављање и разрешавање функционера за које је то одређено законом, образовање стручних и других служби за своје потребе, као и заједничких стручних служби за потребе савезних органа управе. Према неким ауторима СИВ према природи своје функције није само извршни орган Скупштине СФРЈ већ и колективни орган управе који у том својству координира и усмерава рад савезне управе. Ипак ова квалификација се не би могла прихватити јер она погрешно одређује природу функције Савезног извршног већа. Ипак, овлашћења СИВ-а не одређују функционалну самосталност управе будући да се иста заснива на законским овлашћењима управних органа, тако да Савезно извршно веће остварује овлашћења према савезној управи са становишта њеног целисходнијег и ефикаснијег функционисања. Пета функција Савезног извршног већа је ратификовање одређених међународних уговора. Устав СФРЈ из 1974. године је у надлежност Савезног извршног већа уврстио и ратификацију међународних уговора, али само оних који не спадају у надлежност Скупштине СФРЈ. Овде се ради у основи о уговорима који су по својој природи међународни споразуми и аранжмани и који немају важнији политички значај и не мењају законе односно не садрже одредбе законског карактера.

Шеста функција Савезног извршног већа односила се на предлоге за избор и разрешење и право именовања и разрешења. Ово право СИВ-а је постало знатно сужено будући да оно по Уставу више није подносилац предлога за избор и разрешење председника и судија судова Федерације као ни савезног тужиоца, нити предлога за постављање савезних секретара, и других функционера у управи сем случајева кад му то закон ставља у надлежност. Ова ситуација је наступила успостављањем Председништва СФРЈ. Веома важна је функција која се огледа у нормативним овлашћењима Савезног извршног већа. У скупштинском систему власти извршни органи не доносе акте највише правне снаге и највећег политичког значаја, али је „карактер и ширина нормативног овлашћења извршног органа власти и као његова последица уставни положај тог органа у уставном систему једне земље, од кардиналне важности за одређивање карактера тог уставног система“.<sup>5</sup>

У федеративним системима посебно је апострофирана димензија нормативног овлашћења извршних органа. То је посебно питање које у значајној мери опредељује и природу одређене федерације. У федерацијама се отвара питање ко доноси прописе за спровођење савезних закона будући да постоје савезни извршни органи и извршни органи федералних јединица. Теорија и пракса разликује два решења: прописе за спровођење савезних закона доносе или савезни органи (Аустралија, Канада, САД) или органи федералних јединица, какав је случај са Швајцарском и Немачком. По мишљењу професора

---

<sup>5</sup> Кутлешкић, В., *Нормативно овлашћење, Савезног извршног већа према Уставу СФРЈ из 1974. године*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/1984, стр. 195.

Миодрага Јовичића, савремени вид федерализма – кооперативни федерализам, брише разлике између двају система, кроз блиску сарадњу извршних органа федерације и федералних јединица.<sup>6</sup>

Уколико прихватимо, теоријски постављену поделу подзаконских аката на уставне и законске,<sup>7</sup> могуће је донети закључак да се под подзаконским актима подразумевају императивни општи правни акти, које доносе извршни органи прецизирање уопштених и апстрактних прописа садржаних у законима, а ради спровођења примене закона и чије се овлашћење може налазити у Уставу или закону.

Устав СФРЈ из 1974. године, прописује да савезне законе друге прописе и опште акте извршавају и за њихово извршење одговарају и доносе прописе за извршавање тих прописа органи у социјалистичким републикама и покрајинама. Ипак Уставом су била прописана три изузетка од овог правила. Тако је било предвиђено да прописе у области: 1) народне одбране државне безбедности и међународних односа; 2) у области друштвених односа у којима савезни органи доносе прописе за извршавање савезних закона, других прописа и општих аката; 3) могућност да се то изричито предвиди у самом савезном закону уколико за то постоји интерес целе земље у тачно одређеним областима спроводе савезни органи. Иако су нормативна овлашћења Савезног извршног већа у складу са начелима функционисања скупштинског система, нормативна пракса овог савезног органа од ступања на снагу Устава СФРЈ из 1974. године се разликује од овог концепта. И коначно Устав СФРЈ утврђује такозвану оквирну надлежност СИБ-а, будући да оно врши своја права и дужности на основу и у оквиру Устава и савезних закона. Могуће је закључити из овога да се овлашћења СИБ-а могла проширивати законима, али се није могао преферирати уставни оквир овлашћења СИБ-а. То значи да је СИБ могао деловати само у границама утврђеним Уставом, било да је реч о начелном утврђивању граница или конкретним овлашћењима.

## **2.2. Састав и избор Савезног извршног већа**

Од највећег су значаја за утврђивање и сагледавање укупности положаја и природе СИБ-а, његов састав, начин образовања и избор. На основу Устава Савезно извршно веће „сачивањају председник, чланови већа изабрани сагласно начелу равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина и савезни секретари и други

---

<sup>6</sup> Јовичић, М., *Савремени федерализам – упоредно – правна студија*, Београд 1953. стр. 218-234.

<sup>7</sup> Види: Камарић, М., *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, Сарајево 1957, стр. 73.

функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама одређеним савезним законом.<sup>8</sup>

Из ове одредбе се може приметити двојак састав СИВ-а. Тако структуру овог савезног органа чине: 1) чланови већа изабрани сагласно начелу равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина; 2) одређен број савезних секретара, председника савезних комитета и других функционера који руководе савезним органима управе и савезним организацијама а који су чланови СИВ-а, при чијем се именовању води рачуна о националном саставу. Скупштина СФРЈ и кандидат за председника СИВ-а воде рачуна о националној репрезентативности овог органа. Имајући у виду да се приликом избора СИВ-а обезбеђује равноправна заступљеност, република и одговарајућа заступљеност аутономних покрајина у СИВ-у посебно је значајна чињеница и то управо из угла положаја самог Већа. Међутим, ако би се при избору СИВ-а водило превасходно рачуна о равноправној заступљености република и одговарајућој заступљености аутономних покрајина, дошло би се у опасност да СИВ представља својеврстни орган република и аутономних покрајина, а не извршни орган Скупштине СФРЈ. За формирање састава Савезног извршног већа од нарочите важности јесте потреба али и дужност активног и одговорног учествовања у кандидовању за чланове СИВ-а, не само надлежних органа и организација Федерације већ како је то пракса у Југославији била, одговарајућих органа у републикама и аутономним покрајинама. Мишљења смо да једини начин да се дође до таквог састава СИВ-а који по својим друштвеним политичким и стручним квалитетима је требао да има разумевање за односе у Федерацији, за колективан и кооперативан рад са способношћу и спремношћу да као хомогени јединствен тим извршава значајне задатке. Међутим, пракса у социјалистичкој Југославији сведочила је да супротно тимском раду у првом плану су била кадровска питања, руководилачких врхушки република и покрајина, али и савезних структура моћи. Распад СФРЈ је показао да је и у Савезном извршном већу било много дисонантних тонова о будућности федералне државе, али и концепту економске политике која се заснивала на принципу дириговане економије, а која је доживела крах у скоро свим социјалистичким државама на свету. Поводом мешовитог састава СИВ-а,<sup>9</sup> отворени су били и посебни проблеми, која је по себи изродила овако постављена структура. Професор Павле Николић је указао на слабости које произилазе као последица персоналног спајања Извршног већа и управе, а огледају се у јачању положаја и утицаја управе, с обзиром да „постајући чланови извршног већа руководиоци

---

<sup>8</sup> Устав СФРЈ од 1974., чл. 348 ст. 1.

<sup>9</sup> Према чл. 348 Устава СФРЈ, очигледно је да се СИВ састоји из две категорија чланова, јединих који то постају избором, и других који то постају положајем, а то су: савезни секретари и функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама одређеним савезним законом.

основних органа управе стичу несумњиво јачи политички ауторитет и претварају се у јаке политичке функционере, и осим тога, њихова одговорност према Извршном већу слаби, бар теоријски гледано јер одговарају пред телом чији су чланови, као што се не би могла сасвим занемарити и чињеница да се стичући својство чланова Извршног већа руководиоци органа управе на одређени начин повезују“.<sup>10</sup>

Дакле, нехомогена структура СИВ-а је имала своје негативне реперкусије. То се односи посебно на проблем одговорности, будући да се ради о функционерима различитог статусног положаја, а у литератури из периода социјалистичког самоуправљања указивало се (са негативном конотацијом) на перманентно постојање потенцијалне опасности да се мешовит састав Већа може суштински ово тело преобратити на улогу и структуру владе. Тако да је било мишљења да би се тиме унеле промене у организацији власти утврђене Уставом СФРЈ. Решења на која је указао професор Нинковић, нарочито су била прихватљива из угла остварења начела скупштинског система. Према овом аутору како је приметио могуће решење полази од тога да се члановима извршног органа поверава и функција функционера којим управља органом управе, а према другом по којој савезни секретари уопште требали бити чланови Извршног већа, већ би по потреби учествовали у раду Већа.<sup>11</sup>

Свакако да је било значајно уставно и политичко питање сам избор СИВ-а, у тадашњем уставном систему СФРЈ. Додуше, сам избор владе у сваком политичком систему је од круцијалне важности за судбину једне земље. У том смислу кандидата за председника СИВ-а предлаже Председништво СФРЈ, а кандидат се јавља у функцији мандатара који је кроз консултације са републикама и покрајинама предлагао Скупштини СФРЈ, а која је у равноправном делокругу СИВ-а и Већа република и покрајина вршило избор уважавајући мишљење Комисије за избор и именовање Скупштине СФРЈ. Моментом избора председнику и члану СИВ-а који су били изабрани из редова делегата у Скупштини СФРЈ, престајало је то својство. У међувремену амандманским усавршавањем је дошло до извесних промена која се тичу целине изборног поступка за избор председника и чланова СИВ-а, при чему је конституционализован претходни поступак за који је утврђено да се спроводи у оквиру Савезе социјалистичког радног народа Југославије, што је упућивало на закључак да је оваква интервенција, односно уставни захват била како се тада примећивало са подруштвљавањем кадровске политике. Амандманом V став 2 и 3 утврђено је да за председника Савезног извршног већа нико не може бити биран два пута узастопно, као што се ни чланови Већа не могу бирати више од два пута узастопно. Ово се може тумачити као уплив рестриктивнијих услова, тј. ограничења реизборности одређене функције. Председник СИВ-а приликом састављања листе чланова СИВ-а био је у улози мандатара, а то је доста

---

<sup>10</sup> Николић, П., *Скупштински систем*, Београд, 1973. стр. 89.

<sup>11</sup> Види: Николић, П., *нав. дело*, стр. 90.

подсећало на формирање владе у практичном парламентарном систему. Дакле, овде се може запазити увођење парламентарних елемената у скупштински систем владавине.

### **3. Уставни положај и функције савезне управе**

У сваком друштву управа је значајна полуа система власти, па је тако она то била и у скупштинском систему Југославије. Уставом СФРЈ од 1974. као и уставима република и аутономних покрајина био је инаугурисан положај државне управе у политичком систему социјалистичког самоуправљања. Сваки устав би требало да управу постави као иницијативну, динамичну и одговорну, уз њено одређење као самосталне у оквиру својих овлашћења и строго подвргнуту принципу законитости. То је бар формално била интенција уставотворца социјалистичке Југославије. Органи управе у СФРЈ су се образовали у свим друштвено – политичким заједницама. Тако је Устав утврдио и начелну улогу управе у њима која се исказује превасходно кроз: спровођење одређене политике и извршавање закона, прописа и других општих аката скупштине и извршних већа, спровођење смерница скупштине, одговорност за стање у областима за које су образовани, праћење стања у одређеним областима, давање иницијативе за решавање питања у тим областима, као и решавање у управним стварима, вршење управног надзора и других управних послова, припремање прописа и других општих аката, као и обављање других стручних послова за скупштину друштвено-политичке заједнице и извршно веће. У уставној литератури тога доба је наглашавано да су органи управе у оквиру својих права и дужности:

дужни да својим радом радним људима и грађанима, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама обезбеђују ефикасно остваривање њихових права и интереса, а нарочито да стварају услове и предузимају мере којима се олакшава и омогућује што брже и потпуније остваривање тих права и интереса, односно извршавање њихових обавеза и да им пружају помоћ у остваривању и заштита тих права и интереса.<sup>12</sup> Иначе, државна управа као термин се користи двозначно:

---

<sup>12</sup> О задацима и улози државне управе опсежно је у свом уџбенику Управног права писао професор Никола Стјепановић. Он каже: „Главни задатак државне управе је да спроводи у живот правне прописе и планове и да врше надзор над правилном применом и остварењем општег друштвеног интереса израженог у законима и подзаконским прописима и другим актима представничких тела – скупштина. Општа политичка, руководећа улога. Усмеравање политичког и друштвеног развоја, регулисање друштвене делатности и односа јесу првенствено право представничких тела или њихових политичко-извршних органа, са превагом представничких тела. Извршна функција власти подељена је функционално и органски на политичку извршну функцију и управну функцију; прву имају извршна већа (у оквиру федерације и социјалистичке републике и покрајине) и савети (у срезу и општини), а друга је

функционално, као димензија извршне функције и организационо. У организационом смислу под управом се подразумева скуп органа и организација који имају у својој надлежности управне послове и управна овлашћења. Имајући то у виду, уставни положај и природа, али и функција савезне управе, опредељени су превасходно Уставом утврђеним правима и дужностима Федерације, односно оквирима у којима је југословенска држава била одговорна за обезбеђивање спровођење политике и аката. Наглашавамо, савезна управа је била саставни део скупштинског система и његов неопходни чинилац. Међутим, то не значи да је савезна управа била или је бар тако требало да буде само „обичан сервис“ Скупштине СФРЈ или пак СИВ-а, већ орган који послове из своје надлежности врши самостално на основу и у оквиру Устава и савезних закона. Начело самосталности управе по Уставу СФРЈ и политичкој пракси која га је следила, могуће је сагледати у целости само ако се има у виду укупност других принципа тадашњег скупштинског система, а посебно однос управе према Скупштини СФРЈ и СИВ-у. Наиме, у вршењу послова из своје надлежности, савезни органи управе нису се придржавали само савезних закона и других прописа и општих аката, већ и смерница Скупштине СФРЈ, као и начелних ставова и смерница Савезног извршног већа. Таква управа је требала да буде као што је речено активна, динамична, дакле механизам који даје иницијативу. Да ли је она имала такве особине са ове историјске дистанце, то је веома упитно. Наиме, да је држава опстала и њена би управа била неко ко перманентно прати и открива проблеме, предлаже иницијативе и решења.

У погледу одређења и дефинисања положаја савезне управе из угла њене самосталности и одговорности за рад Скупштине СФРЈ и СИВ-у, тешко да би се могло рећи да у нормативном одређивању има одређених проблема. Међутим, у пракси је долазило до размимоилажења нормативног и стварног. Тако је била уочљива пракса у раду савезних комитета, нарочито када се има у виду утврђивање ставова да рад у комитету буде израз усклађености чланова комитета и то као представника републичких и покрајинских органа у њему. Тиме је долазило до губљења димензија заједничких интереса, али и самосталности и одговорности савезне управе. Друга појава у пракси било је настојање савезне управе да своје предлоге покрива често ставовима СИВ-а. На

---

стављена у задатак органима државне управе друштвено-политичких заједница ... Органи управе, дакле, немају општу, политичку, руководећу улогу. Они не управљају државним пословима у смислу владања (*gouvernement*), него имају улогу непосредних извршилаца; они решавају стручна и практична питања свакодневног живота, а не начелна питања и линију политике; они отправљају текуће послове наших локалних комуналних заједница, као и покрајина, република и федерације. Органи управе појављују се, на основу и у оквиру закона, као вршиоци власти, јавних овлашћења и као стручни помагачи, сарадници и саветници представничких тела и њихових извршних органа.“ Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ – општи део, књ. I*, Београд, 1973, стр. 378, 381.

тај начин савезна управа је у значајној мери умањивала одговорност за своје деловање, а деликатна питања проблема самосталности и одговорности су била израз недовољно развијених веза и односа у Федерацији, али и недовољног поштовања закона. С обзиром да је Устав СФРЈ као основу и оквир за делатност управних органа утврдио и самоуправна права и положај радних људи и грађана као и равноправност народа и народности, природно је било очекивати садржајнију контролу над радом управе уопште, па тако и савезне од стране делегатских скупштина. Иначе, органи управе у оквиру права дужности одговарајуће друштвено-политичке заједнице: 1) спроводе утврђену политику и извршавају законе, друге прописе и опште акте скупштине друштвено-политичке заједнице и прописе извршних органа и спроводе смернице скупштине и начелне ставове и смернице извршних органа; 2) одговорни су за стање у областима за које су образовани; 3) прате стање у областима за које су образовани и покрећу иницијативу за решавање питања у тим областима; 4) решавају у управним стварима; 5) врше управни надзор и друге управне послове; 6) припремају прописе и друге опште акте; 7) врше и друге Уставом и законом, односно статутом утврђене послове као и друге стручне послове за скупштину и извршни орган. Утврђивањем делокруга немогуће је, међутим извршити прецизна разграничења у вршењу надлежности између појединих органа и организација управе, тако да је у пракси могуће да се вршење конкретних надлежности везивало за два или више савезних органа. Тако је било случајева да се један орган појављује у улози основног носиоца задатка, а да у његовом извршењу сарађује са другима, односно да код утврђивања предлога сви надлежни органи међусобно усагласе ставове. Такође није била ретка пракса и формирања посебних радних тела и група. Тада је био координатор – руководилац групе из органа чија је надлежност односно одговорност претежна. Треба приметити да функције органа управе утврђене Уставом СФРЈ и законом биле су у основи особене и за управу у оквиру Устава СФРЈ из 1963. године. Тако, примера ради Устав СФРЈ из 1974. године неке је од тадашњих функција елиминисао, а то је била функција одговорности за стање у областима за коју је образован орган управе. С друге стране Устав СФРЈ из 1974. године је увео неке нове функције. Пример тога је функција праћења и спровођења извршавања друштвених планова. Могуће је извести закључак, а имајући у виду карактер ових функција да су промене проузроковане у том периоду процесима децентрализације и деетатизације, а то је била последица установљавања самоуправних интересних заједница и других заједница у тим областима.

### ***3.1. Структура савезне управе***

На основу Устава СФРЈ из 1974. године, утврђени су основи организације савезне управе. Тако је било одређено да се за вршење управних послова у одређеним областима оснивају савезни секретаријати, а да се савезним законом

могу основати други савезни органи управе и савезне организације „за вршење одређених управних, стручних и других послова из оквира права и дужности Федерације, као и школе, научне и друге установе за вршење послова од интереса за остваривање функција Федерације“<sup>13</sup>.

Дакле, на састав савезне управе утицало је више фактора, а посебно и Уставом СФРЈ утврђена права и дужности Федерације која су реализовали савезни органи, али и надлежности управе које су биле утврђене савезним законима. Међутим, чињеница је била да Устав СФРЈ није одредио конкретне области за које се оснивају поједини органи управе, као ни њихов делокруг. Устав СФРЈ је отворио додуше могућност формирања разних видова и врста савезних органа управе. Тако су Законом били одређени критеријуми за образовање савезних органа управе, као што је законом био утврђен њихов делокруг. Професор Војислав Симовић је приметно да су „законом одређени и остали елементи који омогућавају да се евентуално одреди у којој мери се и који органи могу третирати евентуално као „традиционална министарства““.<sup>14</sup>

Сама организација савезне управе обухватала је колегијалне и инокосне органе.<sup>15</sup> Тако су колегијални органи организовани, односно образовани у оним пољима где је било захтевано усклађивање више друштвених делатности. Инокосни органи оснивали су се у областима које су претпостављале претежну надлежност Федерације, како у спровођењу утврђене политике, тако и у извршавању. Устав СФРЈ је утврђујући основне организације савезне управе у њеној структури као основни организациони облик утврдио савезне секретаријате који су се према Закону о основама система државне управе и Савезном извршном већу и савезним органима управе, образовали за вршење управних послова из надлежности Федерације у областима у којима савезни органи управе у целини или претежно непосредно извршавају и обезбеђују извршавање савезних закона, других прописа и општих аката и одговарају за њихово извршење. У време важења Устава СФРЈ, професор Александар Фира је указао да термин управни послови треба схватити у смислу јединствених основа друштвено-политичког система, што ће рећи целину функција органа управе у чл. 149 Устава СФРЈ, а не само решавање у стварима у управном поступку или предузимања управних мера<sup>16</sup>.

Савезни секретаријати припадају категорији инокосних органа управе на чијем челу се налазе савезни секретари који су по положају, односно функцији

---

<sup>13</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, чл. 363 ст. 3.

<sup>14</sup> Симовић, В., *Савезна управа у уставном систему СФРЈ*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1/1985, стр. 24.

<sup>15</sup> „У зависности од тога колико лица учествује у поступку одлучивања, државни органи се деле на инокосне и зборне. О инокосним државним органима говоримо уколико одлуку доноси само једно лице, док зборни (колегијални) орган подразумева да у одлучивању учествује више лица.“ Вукадиновић, Г., Аврамовић, Д., *Увод у право*, Нови Сад, 2014, стр. 57.

<sup>16</sup> Фира, А., *Уставно право*, Београд, 1979, стр. 414.

чланови Савезног извршног већа. Послови савезних секретара уопштено посматрано произилазе из природе области за коју су образовани, што наравно утиче на специфичност облика и рада савезних секретаријата.

Савезни комитети представљали су колегијалне органе, а при том су вршили најчешће координативне послове, усклађивања делатности различитих органа управе као и самоуправних и других организација и заједница по питањима од заједничког интереса и значаја. Савезни комитети међутим су се формирали у оним областима у којима није постојало овлашћење за непосредно извршавање закона и других савезних аката. Радом савезног комитета руководио је сам комитет с обзиром да је реч о колегијалном телу и његов председник. Скупштина СФРЈ на предлог Савезног извршног већа је одлучивала чији ће све представници чинити комитет. Савезне управе оснивале су се или као самостални савезни органи или у оквиру савезног секретаријата или савезног комитета. Формирање савезних управа било је везано за вршење послова непосредног извршавања савезног закона, других прописа и општих аката из оквира права и дужности Федерације у одговарајућој области који захтевају посебно организовану службу и самосталност у раду. Савезним управама су руководили њихови директори. Савезни инспекторати су били увек у саставу или савезних секретаријата или савезних комитета, а образовали су се за вршење непосредног и инспекцијског надзора над извршавањем савезних прописа од стране организација удруженог рада, других самоуправних организација и заједница, друштвених организација и удружења грађана у областима у којима су савезни органи надлежни за непосредно извршење савезних закона и других прописа. Поред наведених видова савезне управе, посебну њену особеност чинило је постојање извесног броја савезних организација које се према Закону о основама система државне управе и о савезном извршном већу и савезним органима управе, образују за вршење стручних и других послова, као и за вршење одређених привредних и са њима повезаних управних послова из оквира права и дужности Федерације у виду савезних завода и савезних дирекција. Наведеним Законом била је отворена могућност оснивања и других савезних организација. Као посебан аспект савезних организација представљање су школе, као и друге научне установе. Ипак, сматрамо да се школе и друге научне установе нису могле сматрати делом савезне управе, чак и када се она релативно широко схватала.

### ***3.2 Односи Савезног извршног већа и савезних органа управе***

Инаугуирисани односи између СИБ-а и савезних органа управе, последица су с једне стране њиховог уставног положаја, а с друге стране њихове природе. Ти односи су последица и одговарајућих концепцијских решења некадашњег југословенског скупштинског система. Иначе, само утврђивање међусобних односа ових органа истовремено је и основа за остваривање њихове

одговорности. Суштину односа СИБ-а и савезних органа управе могуће је пре свега уочити анализом ових органа утврђених Уставом СФРЈ и Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, али и анализом одређених аспеката ових односа, који су били реализовани у пракси. Односе ових органа сем тога могуће је у потпуности схватити тек уколико се има у виду конкретан положај Савезног извршног већа у скупштинском систему Југославије, као и чињенице да савезни органи управе су представљали део јединственог политичког подсистема организације извршне власти. Тако је истицано да су „управни органи носиоци функције која је истовремено и политичка функција Скупштине и чије се остваривање налази под њеном контролом“.<sup>17</sup>

Имајући у виду положај и улогу СИБ-а и савезних органа управе према коме је СИБ био одговоран како за усклађивање и усмеравање рада савезне управе у циљу обезбеђења спровођења политике и аката Скупштине СФРЈ, тако и за вршење надзора над радом савезних органа управе, била су одређена и конкретна права и обавезе СИБ-а према савезним органима управе. Према овим правима, СИБ усклађује и усмерава рад савезне управе пре свега смерницама, закључцима и ставовима, којима између осталог укида прописе управних органа који су у супротности са било којим актом скупштине СФРЈ или актом Већа, као што је под условима одређеним савезним законом могао и да поништава прописе тих органа. Узимајући ово у обзир, СИБ је имао право да утврђује општа начела унутрашње организације савезних органа управе, као и друга овлашћења која се изражавају кроз оснивање стручних и других служби за своје потребе, као и заједничких служби за потребе савезних органа управе. Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе била је регулисана знатно детаљнија обрада односа СИБ-а и савезних органа управе, при чему је посебно било одређено да ради остваривања одговорности органа управе према извршном органу „извршни орган“ може отворити расправу о раду и одговорности органа управе и утврдити начин испитивања стања у области за коју је орган образован и покренути односно захтевати покретање поступка за смењивање функционера који руководи органом управе, чланова колегијалних тела органа управе, руководећих радника, и радника са посебним овлашћењима и одговорностима у органу управе, као и поступка за одузимање овлашћења руководиоцима којима су му она поверена“.

С друге стране, савезним органима управе имајући у виду наведена права и дужности СИБ-а, утврђена су Законом одређена права и обавезе према којима „а) органи управе комитети и савезне организације дужни су да на захтев Савезног извршног већа припреме нацрте појединих прописа или друге материјале потребне за рад Већа, кад такве нацрте састављају по својој иницијативи или по захтеву Већа дужни су да Већу доставе све начелне и друге

---

<sup>17</sup> Ђорђевић, Ј., *нав. дело*, стр. 587.

важније примедбе заинтересованих органа и организација које нису усвојили и да образложе своје мишљење о тим примедбама; б) органи комитети и организације су дужни да по налогу Већа проуче и испитају одређена питања, односно стања и да о томе поднесу извештај. Веће може на основу ових материјала узети у претрес и стање у појединим органима управе, и на основу претреса о томе одредити мере и задатке, које су они дужни да предузму у складу са Уставом и својим општим законом утврђеним делокругом; в) ови органи и организације дужни су да се придржавају начела и смерница које утврђује веће у погледу понашања у међународном саобраћају и у односу са иностранством. Веће може и одредити да органи управе који раде и закључују преговоре са страним земљама и међународним организацијама морају имати претходну сагласност и упутства Већа. Савезно извршно веће може у случају спора између појединих органа и организација, у погледу садржине одређених прописа да одреди смернице за решавање тог спора и ове смернице су обавезне. На исти начин се решавају њихови спорови о надлежности и друга размимоилажења; г) савезни органи управе и организације имају право да дају иницијативу на доношење закона и прописа већа, као и дужност да указују стручну помоћ Скупштини и Већу. Они имају право да буду обавештени о свим закључцима и мерама већа уколико се они не објављују као и права да стављају своје примедбе, предлоге и дају мишљења кад сматрају да је то оправдано и да траже да се њихов представник саслуша и на седници Већа уколико овај по положају не учествује у раду Већа, тј. није члан Већа<sup>18</sup>.

Реч је као што видимо о односима који су поприлично комплексни. Извесно је међутим да је СИБ био неко ко није руководио савезним органима управе, већ се односи успостављају на основу одговарајућих права и дужности. Савезни органи управе имајући у виду природу њихове функције, требали су да буду ангажовани и одговорни, али и иницијативни и креативни у остваривању функција, будући да само тако могу одговорати обавезама које имају пред Савезним извршним већем, Скупштином СФРЈ и тадашњим југословенским друштвом у целини. Питање које непосредно не дотиче односе СИБ-а и савезних органа управе, али посредно утиче на укупност односа ових органа, тиче се такозваног мешовитог састава Савезног извршног већа, односно оног дела састава СИБ-а, који се формира од стране савезних секретара и управних функционера. Ми смо схватања да је овакав мешовит састав СИБ-а отворио могућност за извесне субјективности у раду СИБ-а и то из угла оцена и критичког приступа, остваривању функције савезне управе, с обзиром да је изванредан број чланова СИБ-а био у положају да са становишта Већа оцењује рад органа којима се они на челу налазе. Извесно је да би остали чланови СИБ-а са више објективности улазили у ове односе, уколико не би било оваквог персоналног испреплитања. Те конфузије функција је било, и то нису била добра решења. Обавезе СИБ-а су се односиле и на одређена питања која су се

---

<sup>18</sup> Исто, стр. 586.

тицала унапређења рада управе, а односила су се на: кадровско и експертско оспособљавање и усавршавање, организационо унапређење управе са становишта како њене унутрашње организације, тако и функционалних веза у управној организацији, обезбеђење савремене техничке и технолошке опремљености и осталим претпоставкама ове врсте за ефикаснији рад савезне управе.

#### **4. Односи Савезног извршног већа са Скупштином СФРЈ и његова одговорност**

Уставом СФРЈ, односно чл. 358-362, било је регулисано питање односа СИВ-а, са законодавним телом југословенске Федерације. Тако на основу чл. 358 Устава, регулисано је да Савезно извршно веће као извршни орган Скупштине је дужно да извештава веће Скупштине СФРЈ о свом раду. Савезно извршно веће може предложити већу Скупштине СФРЈ да се одложи претресање предлога закона, другог прописа и општог акта Скупштине, или да се ради претресања одређеног питања образује заједничка комисија од чланова надлежног већа Скупштине СФРЈ и чланова СИВ-а, или да се сазове седница надлежног већа Скупштине СФРЈ на којој би оно изложило свој став. Устав СФРЈ је регулисао питање одговорности СИВ-а. Ово Веће је било одговорно за свој рад сваком већу Скупштине СФРЈ у области из делокруга тог већа. СИВ је могао већима Скупштине СФРЈ поднети колективну оставку.<sup>19</sup>

Уколико сматра да није у стању да обезбеди спровођење утврђене политике и извршавање закона, другог прописа или општег акта, Скупштине СФРЈ, чије се доношење предлаже или спровођење ставова или предложених мера председништва СФРЈ или да не може преузети одговорност за вршење своје функције, ако се не доносе савезни закон, други пропис или општи акт, чије доношење предлаже, Савезно извршно веће може поставити питање поверења.<sup>20</sup>

Уколико дође до подношења колективне оставке од стране Савезног извршног већа или ако већа скупштине СФРЈ изгласају неповерење СИВ-у, овај орган врши своју функцију до избора новог Већа. „Савезно веће може на предлог најмање десет делегата у Већу, а Веће република и покрајина – на предлог делегације у Већу, поставити питање поверења Савезном извршном

---

<sup>19</sup> То се на пример у политичког пракси социјалистичке Југославије десило са колективном оставком СИВ-а под председништвом Бранка Микулића. Наиме Бранко Микулић је поднео оставку на положај председника Савезног извршног већа 30.12.1988. због неизгласавања буџета у Скупштини СФРЈ. То се десило први пут у политичком животу СФРЈ. Следећу оставку је поднео последњи председник СИВ-а Анте Марковић, 20. 12. 1991. године.

<sup>20</sup> Устав СФРЈ од 1974. чл. 359 ст. 2.

већу. О питању поверења Савезном извршном већу води се претрес у већима Скупштине СФРЈ.<sup>21</sup>

Поједино Веће Скупштине СФРЈ према Уставу СФРЈ је имало право да поништи пропис СИБ-а, ако је овај у супротности са Уставом СФРЈ, савезним законом или другим савезним прописом, ако је Председништво СФРЈ задржало од извршења неки савезни пропис Савезног извршног већа, који има карактер прописа од општег политичког значаја у том случају одлучује надлежно веће скупштине СФРЈ.

Према чл. 362 Устава СФРЈ чланови Савезног извршног већа и функционери у савезним органима управе и савезним организацијама били су одговорни за спровођење политике и извршавање закона и других прописа органима Федерације.

## 5. Уместо закључка

У уставном систему социјалистичке Југославије Савезно извршно веће је било одређено као извршни орган Скупштине СФРЈ одговорно за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других прописа и општих аката законодавног тела СФРЈ. Такође СИБ је био надлежан за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Примећујемо да целокупна извршна функција није била поверена само СИБ-у. Био је поверен општи део извршне функције и то онај директивног карактера. Савезни органи управе су захватили директно административне и управне функције. С обзиром на то могуће је извршити систематизацију функција СИБ-а и то као: одговорност за спровођење политике Федерације; иницијатива у Скупштини; старање о извршавању политике и аката законодавног тела; посебна овлашћења у односу на савезне органе управе; ратификација одређених уговора; предлози за изборе и разрешења и право именовања и разрешења; нормативна овлашћења и послови утврђени законом.

Мешовита структура СИБ-а отворила је и значајне проблеме. Без обзира на делегатски скупштински систем у коме не постоји класична влада, различити различити статусни положаји у СИБ-у у политичкој пракси створили су реалне претпоставке за враћање Већа на улогу и структуру владе у парламентарном систему поделе власти. Сем тога и председник СИБ-а у улози мандатара при састављању листе чланова СИБ-а у великој мери је подсећао на премијера у парламентарном и полупредседничком систему власти.

Управа у друштвено-политичком систему социјалистичке Југославије је била полуга скупштинског система, тј. оног чиниоца и носиоца димензије извршења без којег се она не би могла у потпуности реализовати. Устав СФРЈ из 1974. је управу одредио као иницијативну. Управа је по овом акту била

---

<sup>21</sup> Устав СФРЈ од 1974. чл. 360.

релативно самостална у оквиру својих овлашћења. Иначе, последњи Устав СФРЈ је утврдио основе организације савезне управе одређујући да се за вршење управних послова у одређеним областима оснивају савезни секретаријати, а да се савезним законом могу основати и други савезни органи управе и савезне организације за обављање одређених управних, стручних и других послова из оквира права и дужности Федерације, као и школе, научне и друге установе за вршење послова од интереса за остваривање функција Федерације. На структуру савезне управе утицало је више фактора: Уставом СФРЈ утврђена права и дужности Федерације, која су реализовали савезни органи, али и надлежности управе које су биле утврђене савезним законима.

На послетку можемо приметити да је скупштински систем социјалистичке Југославије претпостављао бар номинално али и у теорији подређеност извршне власти и њену зависност у односу на законодавно тело. У том систему заснованом на начелу демократског јединства власти полазило се од чињенице на нормативном плану – у последњем уставном акту али и доктринарно да не постоји права – истинска извршна власт. Међутим ситуација је у пракси политичког живота била другачија. Извршна власт је и поред опште теоријске потке и идејне базе изражавана као стварна егзекутива – као посебна грана власти.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **FEDERAL EXECUTIVE COUNCIL AND FEDERAL BODIES OF ADMINISTRATION ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF THE SFRJ FROM 1974**

### ***Summary***

*The work, which was created on the occasion of the 50th anniversary of the adoption of the last Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia in 1974, shows the constitutional position and functions of the Federal Executive Council and federal administrative bodies. According to Article 364 of the Constitution of the SFRY from 1974, the SIV is designated as the executive body of the Assembly of the SFRY and as such, within the rights and duties of the Federation, is responsible to the Assembly of the SFRY for the situation in all areas of social life for the implementation of policy and the execution of federal laws and other regulations and general Acts of the Assembly of SFRY as well as for directing and harmonizing*

*the work of federal administrative bodies. Such constitutional designation of the SIV determined its nature, position and basic functions. According to the Constitution of the SFRY from 1974, it was possible to divide the tasks of the Federal Executive Council into the following groups: 1) responsibility for implementing the policy of the Federation; 2) initiative in the Assembly; 3) taking care of the execution of the policy and acts of the Assembly; 4) special powers in relation to the administration; 5) ratification of certain international agreements; 6) proposals for elections and dismissal and the right to appoint and dismiss; 7) normative powers; 8) jobs established by law.*

*On the basis of the Constitution of the SFRY from 1974, the foundations of the organization of the federal administration were established. Thus, it was determined that federal secretariats should be established for the performance of administrative duties in certain areas, and that federal law may establish other federal administration bodies and federal organizations for the performance of certain administrative, professional and other duties within the framework of the rights and duties of the Federation as well as schools, scientific and other institutions for carrying out tasks of interest for the realization of the functions of the Federation.*

*At the end of the paper, in a critical tone, the nominality of the Constitution of the SFRY from 1974 is essentially discussed, and when it comes to the position of the executive power, of which the Federal Executive Council was an integral part. Namely, even if in the parliamentary system, and through constitutional documents and theoretical works, the legislative body was inaugurated as the supreme state body to which all other state bodies are subordinate (including in the delegate parliamentary system of the SFRY), in the political life of socialist Yugoslavia the executive functions of government, therefore the functions of the Federal Executive Council manifested themselves as the functions of a separate real executive.*

**Key words:** *Constitution of SFRY; delegate assembly system; executive power; Federal Executive Council; federal administration bodies.*

## Литература

- Вукадиновић, Г., Аврамовић, Д., *Увод у право*, Нови Сад, 2014.  
Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Београд, 1972.  
Јовичић, М., *Савремени федерализам – упоредно – правна студија*, Београд, 1953.  
Камарић, М., *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, Сарајево, 1957.  
Кулић, Д., *Устав СФРЈ – коментар*, Београд, 1979.

Милан Рапајић, Савезно извршно веће и савезни органи управе према  
Уставу СФРЈ из 1974. године (стр. 181-204)

---

- Кутлешић, В., *Нормативно овлашћење, Савезног извршног већа према Уставу СФРЈ из 1974. године*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/1984.
- Николић, П., *Скупштински систем*, Београд, 1973.
- Симовић, В., *Савезна управа у уставном систему СФРЈ*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1/1985.
- Срук, Ј., *Делегатски скупштински систем*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1979.
- Стјепановић, Н., *Начело јединства власти и наш нови уставни систем*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/1953.
- Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ – општи део, књ. I*, Београд, 1973.
- Фира, А., *Уставно право*, Београд, 1979.