

Проф. др Стеван Лилић\*

## ИСТОРИЈСКИ ПОЛОЖАЈ УПРАВЕ СРБИЈЕ У КОНТЕКСТУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА

### Апстракт

Током два века уставности у Србији, положај и улога управне власти мењали су се у зависности од историјских, друштвено-политичких и идеолошких прилика, али и у зависности од одговарајућих уставних и законских решења. Организација власти током Првог српског устанка није била чврсто постављена, са јасно разграниченим органима и установама. Државни савет, као претеча управне власти, установљен Сретењским уставом од 1835. године, настао је као израз тежње да се ограничи апсолутна власт кнеза. Концентрација овлашћења у рукама Савета током периода Уставобранитеља (1842–1858) довела је до успостављања неке врсте ограничене монархије, али не у корист парламента, већ у корист олигархијског Државног савета. Временом, Савет губи политички значај и постаје административни суд Србије, касније преузет од Краљевине Југославије, и коначно је укинут после Другог светског рата. У периоду социјалистичке Југославије (1945–1992), управа у Србији организована је према моделу скупштинског система јединства власти у којем су извршна и управна власт организационо и функционално подређени делегатској скупштини. У постјугословенским уставима Србије, управа се (1990) организује као посебна функција државне политичке власти, а Уставом од 2006. године све више као деполитизована професионална јавна служба.

Кључне речи: Управна власт. Уставна историја Србије.

### Уводне напомене

Иако Србија има релативно богату историју доношења устава, развој уставности у смислу политичких институција и поштовање слобода и права грађана нису увек ишли путем демократске уставности и уставног система.<sup>1</sup> Између осталог, то се на одговарајућу начин одража-

\* Др Стеван Лилић ([www.slilic.com](http://www.slilic.com)), редовни професор Правног факултета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта „Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије“ Правног факултета у Београду, које подржава Министарство просвете и науке Републике Србије. Редигована верзија излагања са научног скупа „Два века уставности у Србији“, Српска академија науке и уметности, Београд, март 2010.

1 Како се истиче: „Мада у свакој држави постоји један више или мање усклађен или видљив уставни систем, то не значи да свака земља има исти уставни систем. Уставни системи се разликују не само са гледишта друштвеног уређења и класног

вало и на уставни положај и улогу управе у протекла два века српске уставности.

Током два века уставности у Србији, положај и улога управне власти мењали су се у зависности од историјских, друштвено-политичких и идеолошких прилика, али и у зависности од одговарајућих уставних и законских решења. У појединим периодима, положај и улога управне власти мењали су се у зависности од утицаја појединих идеја и концепција, па су организациони облици, функције и надлежности управе у протекла два века попримали веома различите облике – од Правитељствујушћег совјета и Државног савета, преко разних модалитета Министарског савета (владе) са министарствима и „извршног већа“ са секретаријатима, све до управе у монархији и републици, и управе у систему јединства и систему поделе власти. Имајући то у виду, као и релативну ограниченост обима рада за ову прилику, чини се целисходним да се питање положаја и улоге у праве и управне власти преваходно прикаже са становишта уставног положаја и политичке улоге коју је управна власт имала током два века уставности у Србији, не улазећи у екстензивне описе и егзегезе појединих уставних и законских норми.

## 1. Положај и улога управне власти у уставима Кнежевине и Краљевине Србије (1835–1903)

### *Правитељствујушчи совјет (1805)*

Може се рећи да уставност у Србији почиње борбом за национално ослобођење од Отоманске империје почетком 19. века.<sup>2</sup> Први уставни акт у Србији донет је 1808. године као заједнички акт вожда Карађорђа и Правитељствујушћег совјета. Тај акт садржи две одредбе, једну, на основу које се признаје врховна власт Карађорђа и, другу, према којој се Карађорђе обавезује да ће издавати наредбе преко Совјета и у договору са Совјетом. Још један сличан акт о међусобним односима Карађорђа и Совјета донет је 1811. године.

Организација власти током Првог српског устанка није била чврсто постављена са јасно разграниченим органима и установама. У том периоду, као први органи државне власти јављају се старешинске скупштине, „вожд“, а од 1805. године и „Правитељствујушчи совјет“. Како се ис-

---

система власти, већ и са гледишта унутрашње садржине политичке организације и низа других посебних установа и елемената, који садрже обиље политичких форми које познаје политичка и уставна историја човечанства. Садржина уставног система мења се у зависности од промена у основама друштвено-политичког уређења и од промена конкретног унутрашњег устројства државе.“ Јован Ђорђевић, *Увод у уставно право*, Београд 1965, стр. 10.

2 За предлед уставног развоја Србије види: Драгослав Јанковић, „Развојак уставности у Србији у 19. и почетком 20. века“, у: *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Српска академија наука и уметности, Београд 1988, стр. 11–34. У овој публикацији дати су и интегрални текстови устава Србије у периоду 1835–1903.

тиче: „Правни положај Правитељствујушчег совјета није лако одредити. Он није био ни законодавно тело, ни влада, ни врховни суд, а вршио је све три функције власти. Када је издавао општа правила, Совјет је вршио послове који по правилу припадају законодавној власти. Када је вршио управну функцију (нпр. снабдевање војске, одржавање веза са иностранством, закључивање зајмова са иностранством, закуп скела, ангажовање чиновника итд.), Совјет је вршио послове које по правилу врше министарства.“<sup>3</sup>

Совјет је створила Народна скупштина, у августу 1805. године. „У први мах није се тачно знало чему је намењен; носио је назив *Синод*, и углавном је вршио улогу суда вишег степена, под чијим надзором стоје сви нахијски судови и магистрати; био је састављен од седморице војвода, старешина нахија. Али већ концем исте године, сам прошири своје атрибуције, и назвавши се *Правитељствујушчи Совјет Србски*, како тврди Вук Караџић; „стане се мијешати и у земаљске уредбе и старати се мало по мало да власт себи присвоји. (...) 1807. године Савет добија назив *Сенат* или *Правитељствујушчи Совјет Народни Србски*; и свих дванаест нахијских војвода улазе у њ као његови чланови.“<sup>4</sup>

#### *Државни савет (Сретењски устав 1835)*

Први српски устав био је *Устав Књажевства Србије* (тзв. Сретењски устав) из 1835. године. Иако у статусу вазалне државе, Србија је већ 1835. године донела свој први устав, „и то самостално, без одобрења Турске и учешћа њених органа у изради тог устава“.<sup>5</sup> Тај устав, иначе врло напредан за своје доба, „рађен под видним утицајем француског Устава од 1791. године и Уставне повеље од 1814. године“,<sup>6</sup> није био дугог века – кнез Милош Обреновић га је укинуо већ после неколико недеља. Како се истиче: „По својој форми и структури уставних одредби, Сретењски устав био је на нивоу европске уставности свог времена. За разлику од Хатишерифа од 1830. године, који се одликује примитивношћу форме, сиромаштвом начина изражавања, хетерогеношћу одредби које садржи, Сретењски устав је један целовит уставни документ, који регулише углавном оно што се сматра као класична *materia constitutionis* који има сасвим прихватљиву структуру, са мање-више добро уравнотеженоим деловима уставног текста.“<sup>7</sup> С друге стране, Сретењски устав, како истиче Слободан Јовановић, „...издао је, у ствари сам Кнез без Скупштине; она је била само сазвана да га прими к знању.“<sup>8</sup>

3 Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 45–46.

4 Упореди: Коста Кумануди, *Административно право*, 1. свеска, Београд 1909, стр. 43.

5 Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997, стр. 116.

6 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997, стр. 107.

7 Миодраг Јовичић, *Устав књажевства Србије од 1835 (Сретењски устав) и његово место у свету савремене уставности*, 150 година од доношења Сретењског устава, Крагујевац 1985, стр. 85.

8 Упореди: Слободан Јовановић, *Уставно право*, Београд 1907, стр. 1.

Државни савет, као претеча управне власти, установљен Сретењским уставом од 1835. године, настао је слично Правитељствујушчем совјету, као израз тежње да се ограничи апсолутна власт кнеза.<sup>9</sup> По Сретењском уставу, и законодавна и извршна власт биле су подељене између кнеза и Државног савета.<sup>10</sup> Како истиче Слободан Јовановић: „По начелу поделе власти, шеф управне власти не би требао да учествује у доношењу закона. Другим речима, само би чланови законодавног тела имали право чинити законодавне предлоге, и ти би предлози постајали закони чим би их законодавно тело усвојило (...). Ни у једној монархији нису изведене ове последице из начела поделе власти. Монарх није нигде само шеф управне власти; он је још и један чинилац законодавне власти, и у том својству има право законодавног предлагања (право иницијативе) и право законодавног потврђивања (право санкције).“<sup>11</sup> У саставу Државног савета било је шест попечитења (министара), али и неодређен број других чланова. „Овакав састав Државног савета био је у складу са његовом двоструком природом, као органа законодавне власти и као органа извршне власти. (...) Министри не образују владу као колегијално тело, јер Устав о томе не говори, него је свако од њих, зависно од управне области (ресора) судионик са кнезом у вршењу овлашћења извршне власти.“<sup>12</sup>

Како се истиче: „Суспендујући Сретењски устав, Милош није укинуо и Совјет, али му је оставио у надлежност само административне послове, мењајући му донекле и организациону структуру. Да је значај Совјета опадао показују не само промене у његовој надлежности, већ и у називу. Од Државног Совјета постаје ‘Управитељни совјет’, а од септембра 1837. године, ‘Књажевски совјет’. Тако је Милош све до доношења тзв. Турског устава налазио пута и начина да изигра једну важну одредбу из Хатишерифа од 1830. године.“<sup>13</sup>

*Савет (Турски устав 1838), Уставобранитељи (1842–1858),  
Закон о устројству Централне државне управе (1862)*

Након укидања Сретењског устава, отоманска Турска је искористила политичке прилике у земљи и у окружењу, и Србији 1838. године „подарила“ устав у облику султанског хатишерифа. Пошто није настао у земљи, овај *Устав Књажевства Србије* назван је „Турски устав“. Наредне 1839. године кнез Милош абдицира и напушта земљу, а политичке снаге у земљи убрзо збацују династију Обреновић и доводе династију Карађорђевић. На чело долази Карађорђевић син Александар, који влада од 1842. до 1858. године. Овај период био је познат као период владавине

9 Миодраг Јовичић, *op. cit.*, стр. 88–89.

10 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997, стр. 107.

11 Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 196.

12 Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 77, 79.

13 Драгаш Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 2000, стр. 102.

„уставобранитеља“ због тога што су се врло строго придржавали Турског устава. „Иако формално у важности до 1869. године, овај октроисан устав је законима које је Србија самостално доносила у знатној мери мењан, и ‘практично’ бива укинут (нпр. Устројеније Државног совјета од 1861, Устројеније Централне државне управе од 1862). Мењање, па и фактичко ликвидирање овог Устава од стране Србије у сфери уставотворне власти било је очигледан израз самосталног деловања Србије, упркос њеном вазалном статусу.“<sup>14</sup>

Како се истиче: „За разлику од Сретењског устава који је по обухватању уставне материје био потпун устав, Турски устав је више органски закон, ограничен на прописивање унутрашње управе у земљи. (...) Уз то је коначно одвојио судство од управе, тако што је установио посебну мрежу судова (...)“<sup>15</sup>

Према Турском уставу, дотадашњи Државни савет уступио је место Савету (Совјету), с тим што је „врховна власт била је подељена између кнеза и Савета, при чему је Савет имао превагу над кнезом“.<sup>16</sup> Савет је имао надлежности у области законодавства и у области управе, посебно овлашћења да одређује плате и награде свим чиновницима запосленим у државној служби, да уводи нова знања, одређује надлежност појединих министара и решава сукобе надлежности међу њима и тумачи уредбе и законе уз кнежеву потврду. Чланове и председника Савета постављао је кнез, они су „непокретни“ и независни од кнеза, а могу се сменити само на основу судске пресуде и уз пристанак Порте. „Тако постављен правни положај Савета није одговарао кнезу Милошу, али је он под притиском Турске и Русије, са једне стране, и тзв. уставобранитеља са друге, морао на то пристати. (...) Закон о Устројенију Књажевства Србског од 1839. године, и касније Закон од 1858. године, још више су проширили, противно одредбама Устава, права Савета. Таква концентрација значајних овлашћења у рукама Савета, посебно у законодавној области, као и немогућност да његови чланови буду разрешени од стране кнеза, али и неки други елементи система, водили су успостављању једног облика ограничене монархије, али не у корист парламента (односно народа), него у корист једног олигархијског тела какав је био Савет.“<sup>17</sup>

Пошто кнез Милош није желео да влада ограничен као уставни монарх, он абдицира у корист свог најстаријег сина Милана (који је убрзо умро). На престо долази малолетни Милошев син Михаило. Под Милошевим утицајем образовано је Намесништво, које је трајало до Михаиловог пунолетства 1840. године. По установљењу Намесништва, донета је прокламација у којој се од грађана Србије тражи да се „верно при-

14 Павле Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997, стр. 117.

15 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997, стр. 109.

16 Драгаш Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 2000, стр. 108–109.

17 Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 99–100.

државају Устава“, чиме настаје период владавине тзв. уставобранитеља. Како се истиче: „Противречност између Устава (по којем кнез управља преко министара, а Савет врши контролу законитости рада кнеза и владе) и одредаба Устројења Савета (по којима управљање земљом припада Савету, док су министри „саветски одбор“) допринеће сукобима између Савета и новог кнеза.“<sup>18</sup>

Период уставобранитељске владавине карактеришу бројни политички немири, репресија и побуне, а после Вучићеве буне (1842) и одласка кнеза Михаила из Србије, старешинска олигархија збацила је са власти династију Обреновић и за кнеза изабрала Александра Карађорђевића. Савет постаје свемоћан и концентрише целокупну државну власт у својим рукама. Тако, „Начела на којима је била изграђена организација локалне управе за време уставобранитеља била су у складу са начелима на којима је био заснован њихов ‘бирократко-полицијски режим’. Окружни и срески начелници имали су само за дужност да ‘примају и извршавају заповести и налоге’ централних органа. Претварањем окружних и сеоских начелника у чисто полицијске органе и јачајући њихове полицијске функције, уставобранитељи су ишли за тим да ојачају, односно учврсте своју власт.“<sup>19</sup> То се још једном показало и на Светоандрејској скупштини (новембар 1858), када је кнез Александар Карађорђевић збачен са власти и на престо враћен Милош Обреновић. „Одласком Александра са власти пао је и уставобранитељски режим у којем је Државни савет био његов представник и носилац режима. Дуго се Државни савет борио са кнезом око власти, да би на крају и сам био побеђен. Превласт од тада добија народна скупштина.“<sup>20</sup>

У периоду након тога донети су закони којима су суштински измењене одредбе Устава од 1838. године на штету државног савета и у корист кнежеве власти, између осталих и *Закон о Државном савету* (Устројеније Државног совјета, 1861), *Закон о чиновницима грађанског реда* (1861), *Закон о устројству Централне државне управе* (Устројеније Централне државне управе у Књажевству Србији, 1862) и *Закон о устројству општина и општинских власти* (1867). Према Закону о устројству Централне државне управе, министри се више не бирају из реда чланова Савета и има их седам (иностраних дела, унутрашњих дела, правде, финансија, просвете, грађевине и војске). Законом се установљава и Министарски савет, тј. влада као самосталан извршни орган (са управним овлашћењима), а „сви предмети закона и све што је опште и од важности и уплива на целу земљу и управу има се претходно решавати у Совјету министарском“ (чл. 5).

18 Драгаш Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 2000, стр. 108–109.

19 Драгаш Јевтић, „Установљавање и спровођење централистичког система управе у Србији 1804–1888“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5–6, 1981, стр. 307.

20 Драгаш Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 2000, стр. 107.

Како се истиче: „У Србији је установа Министарског савета створена тек 1862. године, Законом о Устројенију Централне државне управе у Књажевству Србији. Тај је Закон, са врло малим изменама, остао на снази све до 1929. године, кад је замењен новим законом о уређењу врховне државне управе. До Закона од 1862. године није постојао у Србији Министарски савет у техничком смислу речи. Али се ипак први зачеци те установе називу и раније. По Уставу од 1835, министри су били једновремено државни саветници; Државни савет био је, поред осталог, и прва претеча Српског министарског савета. Устав од 1838. године и посебни закони од 1839. године, један о централној управи, други о Кнежевој канцеларији, одвајају министарства и изузимају их испод Савета, свдећи их у исто време од шест на три. (унутрашњих дела, финансија и правосуђа). Али поред њих, уставовљена је једна ‘Кнежева канцеларија’, чији је шеф вршио послове министра спољних послова, а једновремено био и председник осталих ‘попечитеља’. Тај њихов заједнички однос треба узети као први почетак образовања посебног Министарског савета код нас, одвојеног од неког другог тела. Од 1862, када се ‘Савет министарски’ појавио под тим именом, најважније саветодавне функције прелазе на њега.“<sup>21</sup>

*Државни савет (Намеснички устав 1869),  
Закон о државном савету (1870)*

Кнез Михаило убијен је у атентату 1868. године, а Намесништво које влада уместо малолетног Милана Обреновића, 1869. године доноси нов *Устав за Књажевство Србије* (тзв. Намеснички устав). У овом периоду, уложени су напори да се у Србији уведе уставна монархија по угледу на систем који је функционисао у Немачкој. Мислило се да ће уз примену једног страног модела, Србија кренути у мирније политичке воде. То се, међутим, није остварило јер је уставна монархија немачког типа у Србији под окриљем Намесничког устава брзо запала у кризу. Ипак, иако формално још увек под Турском, усвајањем овог Устава од стране Велике народне скупштине у Крагујевцу, „Србија је фактички стекла пуну уставотворну власт“.<sup>22</sup>

Један од циљева Намесничког устава било је и ограничавање дотадашње политичке моћи Државног савета. „Државни савет, по Уставу од 1869. године остаје и даље, али није више у позицији једног од врховних органа државне власти. (...) Он је изгубио законодавну власт, а у домену извршне власти није одлучивао ни о једном значајном питању. Подређен је влади, а саветници су имали статус обичних чиновника који су добили још много раније Уставним законом о устројству Савета од 1861. године. (...) Може се закључити да Државни савет, и поред одређеног круга управних и контролних надлежност, представља пре свега,

21 Лаза М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, књига 1, Београд 1933, стр. 128–129, 131.

22 Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997, стр. 117.

сада орган саветодавног карактера“;<sup>23</sup> односно неку врсту „врховног управног суда“.<sup>24</sup>

С тим у вези, треба истаћи да Србија у управним споровима има дугу традицију која је била везана за положај и улогу Државног савета. „С обзиром да је Устав од 1869. године и формално увео управни спор, може се приметити да је Државни савет већ од 1869. године добио овлашћење да сам одлучује о управним споровима, док је Државни савет Француске то овлашћење добио тек 1872. године. Све то указује да је Србија пратила развој контроле рада управе у иностраном праву, и врло рано упоредо са развојем управног судства у Француској уводила управни спор у Србији и тиме, у одређеној мери, доприносила и заштити права грађана и организовању правне државе.“<sup>25</sup> У том смислу, „... историја српског административног судства, у ствари је историја развитка Државног савета. Као што је познато, Државни савет има свој зачетак још за време Карађорђевог влада. То је био највиши орган ондашње државне управе у коме је била усредсређена целокупна државна власт: законодавство, управа и судство били су у његовим рукама. (...) Са појавом Устава (из 1888), којим Србија постаје уставна монархија, ударени су темељи административном режиму, па према томе и основ правној држави. Управна власт долази сада под законодавну и судску контролу. Судску контролу над управном влашћу врши Државни савет, који се сада први пут јавља као административни суд.“<sup>26</sup>

Како истиче Никола Стјепановић: „Пошто су Државном савету током времена биле одузете законодавне функције, јер су прешле на Народну скупштину, али како је и правно и у схватању народа Државни савет остао највише административно тело у Србији, народ му се обраћао жалбама против одлука највиших управних органа, а Савет је без икаквог законског овлашћења решавао о тим жалбама. Касније, то је стање утврђено Уставом из 1869. године, а после и Законом о Државном савету (1870). (...) Државни савет, који је касније делимично мењан у погледу надлежности и састава, остао је од тада надлежан за решавање управних спорова, па је као такав затечен и при стварању државе Срба, Хрвата и Словенаца 1919. године. И у периоду пре доношења Видовданског устава (1919–1921) Државни савет је, мада надлежан за подручје Србије, решавао управне спорове са територије целе државе, ако су били покретани против краљевских указа и министарских решења.

23 Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 143, 144.

24 Упореди: Алескандар Фира, *Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, Нови Сад 1995, стр. 18.

25 Упореди: Драгаш Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805–1918“, зборник радова *Уставни развитак Србије у 19. веку и почетком 20. века*, Српска академија наука и уметности, Београд 1980, стр. 156. Такође и Драгаш Денковић, „Државни савет у Србији и Југославији“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 1–3, Београд 1973.

26 Данило Данић, *Развитак административног судства у Србији*, Београд 1926, стр. 5, 28.

То стога што су седишта министарстава била у Београду, на подручју његове јурисдикције.<sup>27</sup>

У свом карактеристичном стилу, Стојан Марковић (1833–1903) о Државном савету, између осталог, констатује: „Ова установа државног савета прешла је врло различите мене у својем развоју и то не само у различитим, већ и у једним и истим државама, у којима је она постојала или и данас постоји; ове су мене стајале и стоје у узрочној вези са целокупним развојем државног живота, а нарочито са повременим развојем строја и владавинског облика у појединим државама, тако да је установа ова према томе не само у различитим временима, имала различан положај, значај и задатак у личном животу државе и његовог кретању; у једној држави или епоси њезиног живота државни савет јављао час као саветодавни орган државног поглаварства у вршењу извршне или законодавне власти, час као други чинилац законодавне власти, коју је он вршио са државним поглаваром поред или на место народног представништва, час као саветодавни орган саме владе по предметима, за које је она надлежна, тако, да он у овоме случају улази у састав саме владе, као што је то случај у Енглеској, час опет као административна контрола над управним властима и њиховом радњом, даље као административни касациони суд у административним споровима и у питањима сукоба надлежности између управних власти или министара и најзад као дисциплински чиновнички суд; он је био час спојен са министарским саветом, час придворни и лични кабинет државног поглавара, а час опет од њега одвојен и више или мање самосталан; у једној држави или епоси њезиног живота је савет сматран за веома потребну и корисну, у другој опет за излишну, па чак и опасну или такву државну установу, која постоји само ради тога, да се љубимци владара или власника за њихове често сумњиве или противу народа управљене заслуге могу богато, а на терет државне благајне и народа, награђивати итд.“<sup>28</sup>

### *Државни савет и Министарски савет (Устав 1888)*

Након добијања независности на Берлинском конгресу 1878. године, Србија постаје краљевина, а Милан Обреновић краљ. Велика уставотворна скупштина 1888. године доноси *Устав за Краљевину Србију* (тзв. Радикалски устав).

Устав Србије од 1888. године има посебан значај за развој српске уставности, како са становишта демократског развоја, тако и са становишта организације државне власти. Доношењем тог Устава, „дотадашњи немачки тип уставне монархије замењен је енглеским обрасцем који је с правом сматран савршенијим и примеренијим идеји о владавини права“.<sup>29</sup> Према Уставу од 1888. године, Србија постаје уставна пар-

27 Никола Стјепановић, *Управно право*, књига II, Београд 1973, стр. 245.

28 Стојан Марковић, *Администрација Краљевине Србије, са нарочитим погледом на науку о држави и државној управи*, Београд 1893, стр. 365–366.

29 Упореди: Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 195.

ламентарна монархија и ствара уставне претпоставке за успостављање парламентарног система поделе власти: „Донет од стране Велике народне скупштине и потврђен од краља, овај устав био је један од најдемократскијих устава тог доба у Европи. Овим уставом Србија је постала модерна демократска држава тог доба.“<sup>30</sup>

Према Уставу од 1888. године, положај и улога извршне и управне власти постављене су на темеље односа владе са министрима. „На врху управе налази се Министарски савет који непосредно одговара краљу. Чине га министри наименовани за поједине гране управе и председник Министарског савета којег поставља краљ. (...) За разлику од Намесничког устава, нови устав установљава и заоштрава министарску одговорност. Поред кривичне одговорности, из целог текста Устава, произилази да је установљена и политичка одговорност министара, као једно од обележја парламентарне владавине. То значи да су министри морали уживати поверење већине у Народној скупштини.“<sup>31</sup>

Устав од 1888. године не укида Државни савет, али се из уставних одредаба може закључити да је уставни положај Државног савета по новом Уставу знатно слабији од његовог положаја по Уставу од 1869. године. Устав одређује састав Државног савета, услове за избор за члана Савета, као и дужности Савета. У том смислу, Државни савет је највиши управни суд, у чије надлежности, између осталог, спада и „разматрање и решавање по жалби против министарских решења у спорним административним питањима“ (чл. 141–146).

У оквиру својих студија о држави и уставном и политичком систему, Слободан Јовановић посебно обрађује и питања уставног положаја и политичке улоге управне власти. Полазећи од проблематике оправдања државе и, у том контексту, задатака и границе интервенције управе и њене „културне мисије“ у друштву, он истиче да је: „Питање о границама државне интервенције питање о границама културне мисије. Док је обим војне и правне мисије у свим модерним државама један исти, дотле је обим њене културне мисије у свакој другачије одређен. На пример, да ли ће држава у своје задатке уврстити грађење железница, помагање уметности, обезбеђење радничког реда, неговање једне извесне религије итд. (...) зависи од народних особина и навика, од стања државних финансија и техничке спреме чиновништва, речју од околности које не морају бити у свим државама истоветне. У једној држави чији је народ инертан, држава мора имати већу културну мисију, него у једној земљи чији је народ обдарен духом иницијативе. Једна држава са неспремним, несавесним и партизанским чиновништвом, не може узети на себе све оне културне задатке, које може једна држава са чиновништвом високе професионалне спреме и јаког осећања дужности итд.“<sup>32</sup> Истичући да „...правне државе има чим је управна власт доведена у границе

30 Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997, стр. 118.

31 Упореди: Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 210.

32 Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 64.

закона, без обзира на обим њене мисије“<sup>33</sup> Слободан Јовановић у вези са односима законодавства, управе и судства констатује: „Законодавна власт размишља, управна власт дела. Од законодавне се власти тражи свестраност проматрања и објективност суђења; од управне власти брзина одлучивања и енергичност извођења. Ако је у законодавству добро да се чују разна мишљења, у управи би било рђаво, ако би се за сваку одлуку морала тражити сагласност неколико воља; брзе и енергичне управе може бити само онда кад управном влашћу влада једна воља. (...) У судству је главно да се изведе правилан закључак о смислу закона, у управи, пак, да се постигне један материјални резултат који је могао, али није морао бити унапред назначен, законом.“<sup>34</sup>

### *Устав 1901 (Устав 1869)*

Убрзо након ступања на снагу Устава из 1888. године, краљ Милан Обреновић абдицира у корист свој малолетног сина Александра Обреновића. Овај период у уставној историји Србије био је обележен поновним враћањем на недемократску власт и апсолутизам. Прогласом од маја 1894. године, Алексадар Обреновић укида Устав из 1888. године и враћа Намеснички устав од 1869. године. Укидање Устава од 1888. године прогласено за привремену меру која је требало да створи услове за доношење новог Устава. Међутим, иза те „комбинаторике“ стајао је заправо краљ Милан, који је и даље био врховни командант војске.<sup>35</sup>

Може се рећи да *Устав Краљевине Србије* од 1901. године (тзв. Априлски устав), уз одређена измене и допуне, представља комбинацију Намесничког устава и Устава из 1888. године: „То је био октроисани устав, изразито конзервативан. У складу са фактичким односима снага и намерама владара, овај устав је испољио видну тежњу за успостављањем превласти краља и извршне власти, што је и довело до извитоперавања и самог парламентарног система.“<sup>36</sup> У погледу положаја и улоге управне власти, Устав предвиђа да државну управу врше министри који су одговорни краљу, с тим што краљ једног од њих именује за председника Министарског савета. Иако задржава одговорност министара, Устав, међутим, не говори о министарској политичкој одговорности (већ само о њиховој кривичној одговорности).

С друге стране, Устав од 1901. године проширује управносудску надлежност Државног савета, тако да, осим права да решава о жалбама против министарских решења, Савет има право да решева и о жалбама против указа. Априлским уставом Државни савет је добио много више политички карактер него што је то имао по Уставу од 1888. године, што

33 Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I, Београд 1926, стр. 67.

34 Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 269–270.

35 Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига I, Београд 1929, стр. 261–262.

36 Упореди: Павне Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997, стр. 119.

се посебно огледа у праву краља да из реда доживотних сенатора поставља чланове Државног савета. Како се истиче, овакво решење у погледу постављања чланова Државног савета „појачава политички карактер тог органа“, иако је он због своје управносудске надлежности требало да буде што даље од политике.<sup>37</sup>

### *Устав 1903 (Устав 1888)*

Након убиства краља Александра Обреновића, Народна скупштина и Сенат 1903. године проглашавају нов *Устав за Краљевину Србију*, који краљ Петар Карађорђевић прихвата. Таква ситуација траје све до 1914. године, односно 1918. године, тј. до избијања Првог светског рата, односно до установљавања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

Устав од 1903. године био је последњи устав у историји уставности Краљевине Србије. „Тако је овај устав (у ствари Устав из 1888. године), отворио нову страницу у уставној историји Србије – она је закорачила у 20. век са тековинама демократије и парламентаризма које ће многе земље, па и неке европске силе, освојити, односно стећи тек по завршетку Првог светског рата, па и касније.“<sup>38</sup> Према Уставу од 1903. године, уставни систем је у основи био систем власти који је установљен Уставом од 1888. године и који Србију поновно афирмише као уставну, парламентарну и наследну монархију у којој Народна скупштина заједно са краљем врши законодавну власт. У погледу организације управне власти, Устав од 1903. године задржава исту структуру коју је предвиђао Устав од 1888. године. Истовремено, Устав од 1903. године уклонио је оне елементе у уставном систему које је увео Устав из 1901. године, а који су били супротни парламентарном систему поделе власти. У погледу положаја и улоге управне власти, Устав од 1903. године предвиђа да министре поставља и смењује краљ и поново уводи министарску политичку одговорност, овог пута по систему „дуплог колосека“, јер су министри истовремено политички одговорни и краљу и Народној скупштини.

С тим у вези, истиче се да је: „Ако би се рачунало од појаве првог писаног акта који се и формално назива уставом (‘Сретењски устав’ од 1835. г.), у Србији је до 1918. године донето пет устава и извршено још неколико фактичких уставних примена. Важећи устав у моменту уједињења (мисли се на Краљевину СХС, прим. аутора), био је устав Краљевине Србије од 1903. године, који по својој садржини представљао рецепцију Устава од 1888. године, познатог под именом ‘Радикалски устав’. Творци тог устава били су одлучујуће инспирисани умереном прогресивном буржоаском уставношћу прве половине 19. века, а нарочито Белгијским уставом од 1831. године.“<sup>39</sup>

37 Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига II, Београд 1931, стр. 214.

38 Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997, стр. 120.

39 Упореди: Александар Фира, *Уставно право*, 2. издање, Београд 1979, стр. 57.

\*

\*

\*

Сумирајући улогу Државног савета „у последња четири устава“, Коста Кумануди констатује: „Функције које Савет врши као ‘највише административно тело’, могу се поделити у две категорије. У прву би ушле оне којима је циљ извршење административних послова различите природе, а у другу оне које се односе на изборе у административним и судским телима. Административни предмети о којима Савет решава углавном су исти по сва четири последња Устава. Сва је разлика у томе што су по Уставима од 1869. и 1901. године, његове административно-финансијске атрибуције нешто шире него по Уставима од 1888. и 1903. године. Тако, док је по Уставу од 1869. године одобравао, изузетно, задживање државе и ванредне кредите, зајмове из државне касе и Управе Фондова, и могао од Главне контроле тражити извештаје и објашњења о државним рачунима, све те функције су му одузете доцнијим Уставима. (...) Вршећи било једне, било друге, Савет има право решавања, одлуком коју донесе једна се административна акција остварује или спречава. (...) По овим функцијама и сам Савет постаје један орган административне акције. (...) Карактеристика је свих одлука које Савет доноси вршећи административне функције на основу уставних одредаба, да нису коначне: за њих се тражи још и краљево одобрење. То значи да се тим одлукама мора дати облик указа и да постају обавезне тек пошто се објаве службеним путем.“<sup>40</sup>

У том смислу: „Административно-судске функције Државног савета јављају се почевши од Устава од 1869; доцнијим Уставима од 1888, 1901. и 1903. године, оне су проширене и промењена је њихова природа. Државни савет, по својим административно-судским функцијама, постаје један административни суд, чије порекло треба тражити у начелу поделе власти које су усвојили сви наши Устави, одвајајући власт судску од власти извршне. Последица тога је одвајање независност судске акције од административне и административне од акције од судске. (...) Државни савет, вршећи административно-судске функције, престаје бити орган активне администрације, какав је био по својим чисто административним функцијама, и претвара се у орган с правом суђења, који стоји изнад активне администрације и својим одлукама приморава је да поштује прописе закона и лична права.“<sup>41</sup>

## 2. Период 1918–1941.

За уставност Србије у оквиру Југославије од посебног је значаја тзв. Крфска декларација из 1917. године, споразум између Југословенског одбора (који је представљао аустроугарске Југословене) и Српске владе

40 Упореди: Коста Кумануди, *Административно право*, 1. свеска, Београд 1909, стр. 59–60.

41 Коста Кумануди, *op. cit.*, стр. 69.

(као представника српске државе). На основу тог споразума, постигнута је сагласност о формирању посебне државе Срба, Хрвата и Словенаца са јединственом територијом и јединственим држављанством. Нова држава звала се „Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца“ (СХС) и била је парламентарна монархија са династијом Карађорђевић на челу.<sup>42</sup>

Устав Краљевине СХС усвојила је Уставотворна скупштина јуна 1921. године (тзв. Видовдански устав). Овај устав суспендовао је краљ Александар Карађорђевић у јануару 1929. године (тзв. шестојануарска диктатура), а исте године држава је променила назив у Краљевину Југославију. Због унутрашњих и спољних притисака, краљ укида ванредно стање 1931. године, када је донет нов устав (тзв. Септембарски устав).

Краљевину Југославију почетком априла 1941. године нападају Силе осовине, а већ средином месеца долази до капитулације. Југославија се распада, а током Другог светског рата долази до оружаног отпора против окупатора, али и до међусобних обрачуна снага у земљи. Крајем 1943. године у Јајцу је одржано Друго заседање АВНОЈ-а (Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије), на којем су донете одлуке о уређењу државе након рата.<sup>43</sup>

### 3. Положај и улога управе у уставима Социјалистичке Републике Србије

Први устав Србије после Другог светског рата донет је 1947. године, полазећи од федералог републиканског модела са социјалистичким друштвеним уређењем и руководећом улогом Комунистичке партије (КПЈ). Након тога следи Уставни закон од 1953. године, којим се уводи радничко и друштвено самоуправљање, Устав од 1963. године, којим се уводи назив СР Србија (Социјалистичка Република Србија), и Устав СР Србије од 1974. године.

#### *Устав Народне Републике Србије (1947)*

Полазећи од Устава Федеративне Народне Републике Југославије (1946), који је потврдио федеративно уређење на начелима утврђеним на Другом заседању АВНОЈА (1943), Устав НР Србије од 1947. године, као и Устав ФНРЈ, одређује Србију као „народну државу републиканског облика“. Термин „народна држава“ преузет је из тадашње владајуће (совјетске) теорије о народној демократији као прелазном облику од капитализма до социјализма.

42 Упореди: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1924.

43 Упореди: Александар Фира, *Уставно право*, 2. издање, Београд 1979; Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1989; Павле Николић, *Уставно право*, 5. издање, Београд 1997; Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997; Јанко Ницковић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000; Aleksandar Fira, *Serbia, Constitutional Law, International Encyclopedia of Laws*, Kluwer 2009, и др.

Тако, „...битно обележје Устава ФНРЈ од 1946. године је угледање на совјетски модел уставности из Устава СССР од 1936. године. Тај утицај нарочито је дошао до изражаја у одредбама о својинским облицима и управљању привредом, у одредбама о организацији власти на начелу јединства власти и дихотомној подели свих државних органа на органе државне власти и органе државне управе (...).“<sup>44</sup>

У погледу положаја и улоге управне власти, Устав НР Србије предвиђа тзв. етатистички модел бирократског централизма и прописује да се међусобни односи органа државне власти и органа државне управе заснивају на правима и дужностима који су прописани Уставом ФНРЈ, Уставом НР Србије, законима и другим општим актима. „Сви органи државне власти потичу од народа. То значи да органи виших административно-територијалних јединица постављају органе нижих административно-територијалних јединица. Све административно-територијалне јединице имају своја представничка тела непосредно бирана од стране грађана.“<sup>45</sup> Устав посебно прописује односе виших органа државне власти и нижих органа државне управе, као и односе државне власти и органа државне управе исте административно-територијалне јединице.

#### *Уставни закон Народне Републике Србије (1953)*

Како се истиче: „Уставна ревизија од 1953. године полази од скупштинског система владавине као темељног принципа који је требало уградити у систем. То је предпостављало постојање једног представничког тела које је највиши орган власти у једној друштвено-политичкој заједници, односно држави, којем су сви други органи власти подрђени. Ту се, пре свега, мисли на извршне, управне и судске органе. У таквом систему власти постоји организована и функционална зависност управних и извршних органа од представничког тела. Организациона зависност састоји се у томе што представничко тело може у свако доба опозвати како извршне и управне, тако и судске органе. Функционална зависност састоји се у томе да представничко тело може да се меша у послове извршних и управних органа.“<sup>46</sup>

С друге стране, „Уставни закон од 1953. године није био потпун, целовит устав, пошто није регулисао уставну материју у целости ни систематски, него само њен део. (...) Уставним законом од 1953. године отпочео је у уставној материји велики југославенски експеримент назван ‘самоуправљање’. (...) Југославија се одређује као социјалистичка, демократска савезна држава суверених и равноправних народа. То је значило да уместо народа као скупа бирача, у први план избија део народа који има исто класно обележје – радни народ. (...) Самоуправљање се одразило на државу и њене органе, пре свега на састав парламента. (...)

44 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997, стр. 161.

45 Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 386–387.

46 Јанко Ницовић, *op. cit.*, стр. 401.

Уставни закон је напустио поделу државних органа на органе државне власти и органе државне управе и полазећи од доследнијег схватања начела јединства власти, прогласио Савезну народну скупштину за представника народног сувернитета и највиши орган власти федерације. Установљена су два извршна органа Савезне народне скупштине – председник Републике и Савезно извршно веће. Оба органа произилазила су из скупштине и одговарали су јој за рад. Председник Републике вршио је функцију шефа државе, док је Савезно извршно веће било нека врста политичког одбора скупштине којем се поверавају политичко-извршни послови.<sup>47</sup>

Усвајање Уставног закона Србије од 1953. године, утицало је и на организацију републичке државне управе. Тако, уместо термина „државна управа“, уводи се термин „републичка управа“. Републичка управа организована је као посебан систем органа за непосредно вршење одређених послова, пре свега, „управне функције“, тј. за „вршење административне стране извршне функције“.<sup>48</sup> На основу Уставног закона успостављени су државни секретаријати уместо министарстава, затим секретаријати извршног већа, самосталне управе, управне установе и други самостални органи управе.

#### *Устави Социјалистичке Републике Србије (1963, 1974)*

Поједини аутори истичу да: „По својој концепцији и садржини, Устав Србије од 1963. године представља оригиналан документ и сигурно нову појаву у развоју наше дотадашње уставности. Он није био само највиши правни акт Социјалистичке Републике Србије, него, како се тада говорило, и својеврсна повеља самоуправног друштва које се тада успостављало. Са њиме се хтела превазићи класична концепција устава као конститутивног акта државе и створити устав који ће бити кодекс социјалистичког самоуправљања.“<sup>49</sup>

Устав СР Србије од 1963. године поставља републичку управу као посебно издвојен систем органа (чл. 216). Тим органима поверено је вршење управних послова у оквиру права и дружности републике, као и вршење одређених стручних, друштвених и других послова од интереса за Републику, Скупштину и Извршно веће. У погледу природе и општег положаја републичке управе, Устав није успео у потпуности да разради и обухвати сва питања положаја и улоге управе у Србији у тадашњим условима самоуправног социјализма. „Управа је и поред своје прокламоване ограничености, у процесу јачања друштвеног самоуправљања и процеса деетатизације, и даље имала веома значајну улогу и функцију. Карактеристично је да су управни органи, по правилу, у много мањој непосредној вези са скупштином, него са њеним извршним органом.

47 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997, стр. 162–163.

48 Упореди: Јанко Ницовић, *Уставни развој Србије*, Београд 2000, стр. 432.

49 Јанко Ницовић, *op. cit.*, стр. 457.

Напротив, скупштина и извршни органи имају значајна овлашћења према управним органима у смислу њиховог именовања, смењивања, права организовања, права надзора, давања инструкција итд.<sup>50</sup>

У том контексту се, с друге стране, истиче да су „...Устав СФРЈ од 1963. и Устав СФРЈ од 1974. године имали за циљ да установе целовит и заокружен самоуправни уставни систем. Они нису ни рађени као класични правни акти, него као повеље друштвеног самоуправљања. Како је тај циљ било немогуће остварити одједном, када је 1963. године донет нови устав, тај устав је ради дограђивања самоуправљања и реформе федерације претрпео у три маха амандманске промене. Тако измењен, он је служио као полазна основа Уставу од 1974. године, који је од Устава од 1963. године и амандмана на тај устав сачинио непротивречну целину, с једне стране, и наставио у правцу продубљивања самоуправљања, с друге стране. (...) У политичкој публицистици, Устав од СФРЈ 1974. године одређује се као гробар друге југословенске државе. Тај устав носио је омрзнути епитет најдужега устава на свету, његова дикција била је оптерећена политичком фразеологијом, што је један од разлога његове дужине и изузетно ниског правног квалитета нормативног текста. Уз то, овај устав оперисао је појмовима и институцијама који немају пандане у упоредном уставном праву, тако да је правницима класичног образовања био готово немогућ за разумевање. У идејном погледу, тај устав је продужење појединих решења Устава од 1963. године и готово свих решења уставних амандмана од 1971. године.“<sup>51</sup>

#### 4. Положај и улога управе у постјугословенским уставима Србије

У периоду након пада Берлинског зида (1989), колапса комунизма у Европи и Совјетском Савезу и распада Југославије, социјалистичка Србија доноси Устав Републике Србије у септембру 1990. године (тзв. Милошевићев устав). Две преостале југословенске републике – Србија и Црна Гора, 1992. године усвајају Устав Савезне Републике Југославије (тзв. Жабљачки устав), уједно и последњи савезни југословенски устав.

Након пада режима Слободана Милошевића у Србији, 5. октобра 2000. године, између Србије и Црне Горе ствара се Државна заједница СЦГ на основу Уставне повеље из 2003. године. Искористивши опцију коју је предвиђала Уставна повеља, Црна Гора је, након три године од усвајања Повеље, у мају 2006. године, одржала референдум о напуштању Државне заједнице и прогласила своју независност. Проглашењем независности Црне Горе, престала је да постоји Државна заједница СЦГ, а Србија постаје независна држава.

50 Јанко Ницковић, *op. cit.*, стр. 500.

51 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 3. издање, Београд 1997, стр. 163, 166.

У Србији је данас на снази Устав Републике Србије из 2006. године. Усвајањем тог Устава уведене су значајније промене у правни систем Србије, између осталог, први пут се у Уставу спомињу европске вредности и стандарди, уводе се нови и савремени правни стандарди, посебно у односу на положај и улогу управе (нпр. омбудсман, слободан приступ информацијама од јавног значаја, забрана сукоба интереса, забрана дискриминације, приговор савести и цивилно служење војне обавезе и др.).

Међутим, најзначајнија разлика у положају и улози управе према Уставу од 1990. године у односу на Устав од 2006. године огледа се у природи њених овлашћења и карактеру њених надлежности.

### *Устав Србије (1990) и Закон о државној управи (1992)*

Дефинисање послова државне управе према Уставу од 1990. године, односно законима који су на основу њега донети, полазило је од концепције да је управна функција превасходно једна посебна „функција државне власти“. То се јасно види из одговарајућих уставних и законских одредаба.

*Уставом Републике Србије од 1990. године* било је прописано (чл. 94) да министарства: а) примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике; б) решавају у управним стварима; в) врше управни надзор и г) обављају друге управне послове утврђене законом.

Одредбе Устава Србије од 1992. године разрађује *Закон о државној управи* из 1992. године (са каснијим изменама и допунама), који „послове органа државне управе“ одређује на следећи начин – министарства (чл. 8): а) непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте доношењем управних и других аката, предузимањем управних и других мера и вршењем управних и других радњи, односно обезбеђују извршавање закона, других прописа и општих аката доношењем прописа, вршењем управног надзора, пружањем стручне помоћи и старањем о њиховом благовременом и законитом извршавању; б) решавају у управним стварима о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица или других странака; в) врше управни надзор; г) припремају законе и друге прописе и опште акте из свог делокруга, у складу са својим надлежностима, и обављају друге послове утврђене законом.

### *Стратегија реформе државне управе (2004)*

Колико је ауторитативни модел управе који је установљен Уставом од 1990. године и Законом из 1992. године био препрека Србији на путу социјалног и економског опоравка, можда се најбоље види из документа Владе Србије под називом *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији* (2004), у којем се, између осталог, истиче да у области управе постоје „трендови који се не могу избећи“, а у које посебно спада и „промена схватања“ у смислу да је управа јавни сервис грађана, а не инструмент власти. Према овој Стратегији: „Реформа државне управе је

сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. (...) Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса, укључујући: промене у схватању положаја јавног сектора у друштву и тражење оптималног нивоа његове регулације са становишта јавног интереса; схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти; деконцентрација државне управе на централном нивоу, делегација власти са централног ка нижим нивоима и децентрализација, као и препуштање дела власти нижим нивоима, (...) све ово управо са циљем да се јавне услуге (*public services*) приближе грађанима (...).<sup>52</sup>

### Закон о државној управи (2005)

Полазећи од основа за редефинисање положаја и послова државне управе назначених у Стратегији о реформи државне управе, током 2005. године усвојен је нов *Закон о државној управи Србије*. Тај закон одступа од модела који послове државне управе своди само на вршење власти (тачније на „извршење“ закона и других прописа) који је у себи садржао Устав од 1990. године (односно Закон о државној управи из 1992). У новом Закону, одмах се уочава да „послови државне управе“ обухватају много шири круг послова, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу. Нарочито треба истаћи да се на првом месту по значају не налазе послови „извршења“ закона и других прописа, већ стручно-политичка функција „учествовање у обликовању политике Владе“.

Како се истиче: „Полазећи од традиционалних схватања државне управе, у Закону од 1992. године акценат је при одређивању послова државне управе стављан на оне послове који представљају ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката и предузимањем управних радњи. Новоустановљени Закон о државној управи не негира нити занемарује овај, и даље битан, аспект управне власти, али уважава савремене моделе управе који произилазе из концепта социјалне функције државе у којима се и функција управе унеколико модификује, тако што далеко већи значај добија као сервис грађана. Пружањем јавних услуга којима се стварају и омогућавају услови за свакодневни живот грађана, чиме се доприноси укупном развоју друштва, управа постаје значајни регулатор друштвених процеса, а не инструмент власти. Отуда се једна од битних новина у Закону огледа у дефинисању послова државне управе, истицањем улоге њених органа у подршци Влади при креирању и вођењу политике, с једне стране, припремом аката за Владу и, с друге стране, праћењем и утврђивањем стања у областима из свог делокруга, као и предузимањем мера, односно предлагањем Влади да

52 Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији* (октобар 2004). Извор: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

донесе одређене прописе, односно да предузме одређене мере из своје надлежности.<sup>53</sup> У том смислу: „Закон прави разлику између послова државне управе, што је генусни назив, и извршних послова, што је назив за посебне послове државне управе у чијем вршењу се манифестује извршна (управна) власт.“<sup>54</sup> Према Закону о државној управи (2005), министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације, обављају следеће послове (чл. 12–21): учествују у обликовању политике Владе; прате стање у области своје одговорности; извршавају законе, друге прописе и опште акте (извршни послови); врше инспекцијски надзор; старају се о јавним службама; обављају развојне и друге стручне послове (израда анализа, извештаја, информација и др.).

### *Положај и улога управе према Уставу Србије (2006)*

Нов Устав Републике Србије, који је усвојила Народна скупштина Републике Србије на Посебној седници одржаној 30. септембра 2006. године и који је коначно усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године, проглашен је 8. новембра 2006. године. Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије усвојен је и проглашен 10. новембра 2006. године.

Устав Србије од 2006. године садржи одговарајуће одредбе о државној управи. Према Уставу, Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе (чл. 124), а у надлежност Владе спадају „усмеравање и усклађивање рада органа државне управе и вршење надзора над њиховим радом“ (чл. 123, тач. 5).

Положај и улогу управе Устав од 2006. године одређује следећом формулацијом: „Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади.“ Устав предвиђа да: „У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.“ Као посебну институцију контроле рада управе у односу на остваривање права грађана, Устав предвиђа институцију омбудсмена: „Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (...)“

На основу изнетог, може се закључити да су положај и улога управе у садашњем уставном оквиру и законодавству Србије нормативно постављени према савременим стандардима у овој области. У том смислу,

53 Зоран Лончар, *Закон о државној управи*, Службени гласник, Београд 2005, *Предговор*, стр. 10–11.

54 Ратко Марковић, *Одабрани прописи о Влади и државној управи*, ИПД Јустинијан, Београд 2005, *Предговор*, стр. 16.

иако је важећи уставни модел из 1990. године био битно другачији, законодавство Србије напустило је 2005. године концепцију према којој се послови државне управе дефинишу као ауторитативни послови вршења извршне власти (извршавање закона, решавања у управним стварима и вршење управног надзора) и проширило садржај послова државне управе и на оне области (послове) које су у складу са реалном улогом и положајем савремене управе (нпр. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у одговарајућој области, старање о јавним службама, развојни послови).

Уставна и друштвено-политичка реалност Србије почетком 21. века у Европи показује да положај и улога управе више не могу почивати на ауторитативним организационим и функционалним моделима, који су, у већој или мањој мери, били присутни током протекла два века уставности у Србији.

*Stevan Lilić, PhD*

Professor of Law University of Belgrade, Faculty of Law

## THE HISTORICAL STATUS OF THE SEBIAN ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTING EUROPEAN STANDARDS

### Summary

*During the two centuries of Serbia's constitutional development, the status and role of the administration changed due to historical, socio/political and ideological circumstances, but also due to particular constitutional and legislative solutions. The organization of government during the Serbian uprising against the Ottoman Empire (1804) was not consolidated with clear division between political institutions. The State Council, as predecessor of the state administration established by the 1835 Constitution, was created out of quest of limiting the absolute power of the prince. The concentration of power in the hands of the Council during the 1842–1858 period resulted in the establishment of a limited monarchy, but not to the benefit of parliament, but rather of the State Council. Eventually, the Council loses its political power, and is transformed into Serbia's Administrative Court, later taken over by the Kingdom of Yugoslavia, and finally abolished after the Second World War. During socialist Yugoslavia (1942–1992), the administration in Serbia is set up according to the model of the „assembly system of the unity of powers“, in which the administration was, both organizationally and functionally subordinated to the assembly of delegates. In the post-Yugoslav constitutions of Serbia, the administration was initially is set up (1990) as a particular function of political power, but later (2006) redefined as a politically neutral professional civil service.*

Key words: *Government administration. Constitutional history of Serbia.*