

## POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U ZAKONODAVSTVU I NOVOM USTAVNOM SRBIJE\*

**Rezime.** Danas se uprava javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova, a atributi vlasti, iako nisu sasvim nestali, više ne predstavljaju osnovnu sadržinu upravne aktivnosti države. Definisanje poslova državne uprave prema tzv. Miloševićevom Ustavu iz 1990. godine, polazilo je od koncepcije da je upravna funkcija isključivo funkcija vlasti. Međutim, Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji (2004), između ostalog, ističe da u oblasti uprave postoje "trendovi koji se ne mogu izbeći", a među kojima posebno spada i "promena shvatanja" u smislu da je uprava javni servis građana, a ne instrument vlasti. Nov Zakon o državnoj upravi Srbije (2005) odstupa od modela koji poslove državne uprave svodi samo na vršenje vlasti i obuhvata mnogu širi krug poslova. Nov Ustav Srbije (2006) sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi i propisuje da se poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom. Pošto je takav zakon već na snazi, može se zaključiti da je u ovom slučaju došlo do usklađivanja novog Ustava sa postojećim zakonskim rešenjima u pogledu određivanja sadržine poslova državne uprave.

**Ključne reči:** poslovi državne uprave, Zakon o državnoj upravi Srbije, Ustav Republike Srbije

### I.

Opšti privredni i društveni razvoj, uz veliki obim državne intervencije i normativnu regulativu, ukazuju na okolnost da se socijalna regulacija u vođenju javnih poslova ne može više posmatrati kao marginalna aktivnost u odnosu na osnovne društvene procese. Socijalna regulacija koju sprovodi uprava i sama sada postaje osnovni društveni proces i čini bitnu pretpostavku ekonomske efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva.<sup>1</sup>

Danas se uprava javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova (u zdravstvu, prosveti, saobraćaju, komunikacijama, komunalnim službama i sl.), a atributi vlasti, iako nisu sasvim nestali, više ne predstavljaju osnovnu sadržinu upravne aktivnosti države. Funkcije uprave ne samo da postaju sve brojnije, već i sve složenije i teže. Jedva da postoji neki posao u radu državne uprave ili u proizvodnji koji je nekada bio jednostavan, da sada nije postao izuzetno složen. Kao klasičan primer uspešne upravne intervencije u procese socijalne regulacije navodi se korist, ekonomičnost i uspešnost državne poštanske službe SAD krajem prošlog veka.<sup>2</sup> Ove okolnosti ukazuju i na to da problemi upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve složeniji i brojniji, kao i da opšti principi i tehnologija upravljanja državom i

---

\* Rad je rezultat istraživanja u okviru Projekta „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom Evropske unije (pravni, ekonomski i sociološki aspekti) Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

<sup>2</sup> Uporedi: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C., 1955.

privredom međusobno sve više konvergiraju.<sup>3</sup> U ovakvim okolnostima, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju ne kao instrument vlasti, već prvenstveno kao regulator društvenih procesa. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, uprava je ta koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude.

Teorijski koncept uprave kao sistema socijalne regulacije podrazumeva da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa ne pristupa kao vladanju ljudima, već kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. Koncept uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od stanovišta da uprava, kao sistem ljudske saradnje, ima za cilj neutralisanje negativnih efekata neizvesnosti (kontingentnosti) koja proizilazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji, a ne iz uspostavljanja dominacije državne uprave nad ljudima primenom autoritativnih sredstava i metoda vlasti. Može se reći da je osnovna socijalna funkcija i društvena uloga uprave, odnosno države u tome da svojim aktivnostima ostvari opšte blagostanje društva (*welfare*), kao i da pruža javn usluge svojim građanima. Opšte ciljeve savremenog društva uprava realizuje ostvarivanjem javnih interesa (*bono publico*) kao onih interesa koji stoje iznad pojedinačnih (ličnih ili grupnih) interesa. Uostalom, upravo se prema ovom merilu mogu jasno razlikovati demokratske od autoritativnih država, posebno ranije socijalističke od savremenih socijalnih država. Tako, dok se u socijalističkim državama opšti ciljevi uprave prvenstveno realizuju autoritativnim putem i vršenjem vlasti (A.I. Denisov),<sup>4</sup> dotle se u socijalnim državama javni interesi prvenstveno realizuju neautoritativnim putem obavljanjem javnih službi (Leon Digi).<sup>5</sup>

## II.

Prema stanovištu koje preovlađuje u našoj pravnoj teoriji, upravna funkcija se određuje kao upravna vlast. Tako, polazeći od tzv. klasne suštine države i prava profesor Radomir Lukić ističe da u upravu "spadaju samo odnosi vlasti". Prema profesoru Lukiću<sup>6</sup>: "Tako smo utvrdili da je sredstvo za održavanje jedinstva društva koje je razdirano klasnim sukobom (i pre svega sukobima u samom procesu proizvodnje) nasilje, koje se sprovodi pomoću države i prava." (...) "Država je organizacija koja raspolaže monopolom za fizičko nasilje, odn. suverenom vlašću, i koja služi za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase. (...) Pravo je skup društvenih normi koje je sankcionisano državnim aparatom za nasilje i koje služe za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase." U

---

<sup>3</sup> Uporedi: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles, 1990; Stevan Lilić, *Polazne osnove tehnološke transformacije upravnog sistema*, Pravni život, br. 1-2, 1991. i dr.

<sup>4</sup> Prema A.I. Denisovu, vršenje upravne delatnosti podrazumeva "...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i tsl." Uporedi: A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

<sup>5</sup> Prema Digiju: "Ono što je glavno, to više nije pravo zapovedanja, već obaveza da se praktično radi (...). Oni koji vladaju nemaju subjektivno pravo na javnu vlast, već imaju dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi (...) Država nije više suverena vlast koja zapoveda: ona je grupa pojedinaca koja raspolaže silom, i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama." Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1929, str. XIX-XX.

<sup>6</sup> Radomir D. Lukić, *Uvod u pravo*, peto izdanje, Naučna knjiga, Beograd, 1968, str. 51-57, 262-264, 419.

odnosu na upravu profesor Lukić piše: "Uprava je stvorena da bi (pored vršenja raznih materijalnih akata koji stoje u nadležnosti države, pre svega akata nasilja) donosila pojedinačne akte kojima se određuju dispozicije." (...) "Upravno pravo je skup pravnih normi koje regulišu organizaciju i delatnost državne uprave. (...) Kada se kaže da upravno pravo reguliše delatnost uprave, onda je jasno da ono reguliše odnose između uprave i drugih subjekata. Pri tom, kako smo rekli, u upravno pravo spadaju samo odnosi vlasti."

Pod uticajem shvatanja profesora Lukića, pojedini naši autori, takođe zastupaju stanovište o upravnim poslovima kao obliku vršenja državne vlasti. Ovi naši autori, pre svega prof. Pavle Dimitrijević, određuju pojam uprave na sledeći način: "Upravu čine isključivo aktivnosti vršenja vlasti na određeni način (...) i te aktivnosti su regulisane osobenim pravnim normama koje se ne primenjuju na druge delatnosti. Aktivnosti koje ne predstavljaju vršenje vlasti ne spadaju u upravu i nisu regulisane normama koje uređuju vršenje vlasti u društvu.<sup>7</sup> I drugi naši autori takođe određuju pojam uprave kao vlast. Tako, prof. Ratko Marković ističe da je: "Uprava je vlast rešavanja prerogativima državne vlasti (...)." <sup>8</sup> U tom smislu i prof. Zoran Tomić konstatuje: "Suština je u shvatanju upravne delatnosti kao skupa isključivo državno-autoritativnih aktivnosti. (...)." <sup>9</sup>

### III.

Definisanje poslova državne uprave prema tzv. Miloševićevom Ustavu iz 1990. godine, odnosno zakonima koji su na osnovu njega doneti, polazilo je od koncepcije da je upravna funkcija isključivo funkcija vlasti. To se može jasno videti na osnovu sumarne analize odgovarajućih ustavnih i zakonskih odredbni.

**Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine**<sup>10</sup> bilo je propisano (član 94) da ministarstva:

- Primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike.
- Rešavaju u upravnim stvarima.
- Vršu upravni nadzor.
- Obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.

Odredne Ustava Srbije iz 1992. godine razrađuje **Zakon o državnoj upravi Srbije iz 1992. godine** (sa kasnijim izmenama i dopunama)<sup>11</sup> koji "poslove organa državne uprave" određuje na sledeći način (član 8):

- Ministarstva **neposredno primenjuju zakone i druge propise i opšte akte** donošenjem upravnih i drugih akata, preduzimanjem upravnih i drugih mera i vršenjem upravnih i drugih radnji. Ministarstva obezbeđuju izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata donošenjem propisa, vršenjem upravnog nadzora, pružanjem stručne pomoći i staranjem o njihovom blagovremenom i zakonitom izvršavanju.

---

<sup>7</sup> Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 48.

<sup>8</sup> Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 2002, str. 76.

<sup>9</sup> Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 12.

<sup>10</sup> *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 1/1990.

<sup>11</sup> *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.

- Ministarstva **rešavaju u upravnim stvarima** o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka.
- Ministarstva **vrše upravni nadzor**: a) nadzorom nad zakonitošću rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija, kada je to zakonom utvrđeno; b) nadzorom nad zakonitošću akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad oni na osnovu zakona rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih pravnih lica; c) inspekcijskim nadzorom.
- Ministarstva **pripremaju zakone i druge propise i opšte akte** iz svog delokruga, u skladu sa svojim nadležnostima.
- Ministarstva obavljaju **druge poslove** utvrđene zakonom.
- Ministarstva obavljaju **poslove koji se odnose na razvoj, programiranje, organizaciju i unapređenje rada** u oblasti za koju su obrazovana.

#### IV.

Međutim, koliko su autoritativni teorijski model uprave, kao i ustavna i zakonska koja iz njega proizilaze bili prepreka i smetnja Srbiji na putu socijalnog i ekonomskog oporavka, veoma se jasno vidi iz dokumenta Vlade Srbije pod nazivom **Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji** (2004) u kojem se, između ostalog, ističe da u oblasti uprave postoje "trendovi koji se ne mogu izbeći", a među kojima posebno spada i "promena shvatanja" u smislu da je uprava javni servis građana, a ne instrument vlasti. Prema ovoj Strategiji, "Reforma državne uprave je složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. (...) Generalno posmatrajući reformske procese koji su u toku u drugim zemljama, uočava se da postoje određeni očigledni trendovi koji se ne mogu izbeći, a koji se tiču sledećih procesa:

- **promena u shvatanju položaja javnog sektora u društvu** i traženje optimalnog nivoa njegove regulacije sa stanovišta javnog interesa;
- **shvatanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti**;
- dekoncentracija državne uprave na centralnom nivou, delegacija vlasti sa centralnog ka nižim nivoima i decentralizacija, kao prepuštanje dela vlasti nižim nivoima, sve ovo upravo sa ciljem da se **javne usluge** (*public services*) približe građanima (...) itd."<sup>12</sup>

#### V.

Polazeći od osnova za redefinisane položaja i poslova državne uprave naznačenih u Strategiji o reformi državne uprave, tokom naredne 2005. godine usvojen je i **nov Zakon o državnoj upravi Srbije iz 2005. godine**.<sup>13</sup> Ovaj Zakon odstupa od modela koji poslove državne uprave svodi samo na vršenje vlasti (tačnije na "izvršenje" zakona i drugih propisa) koji je u sebi sadržao Ustav Srbije iz 1990. godine, kao i Zakon o državnoj upravi iz 1992. godine. U novom zakonu, odmah se uočava da

<sup>12</sup> Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, (oktobar 2004). Izvor: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

<sup>13</sup> *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

“poslovi državne uprave” obuhvataju mnogu širi krug poslova, kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu. Naročito treba istaći da se na prvom mestu po značaju ne nalaze poslovi “izvršenja” zakona i drugih propisa, već stručno-politička funkcija “učestvovanje u oblikovanju politike Vlade”.<sup>14</sup>

Kako se ističe: "Polazeći od tradicionalnih shvatanja državne uprave, u Zakonu od 1992. godine akcent se pri određivanju poslova državne uprave stavljan na one poslove koji predstavljaju autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja upravnih akata i preduzimanjem upravnih radnji. Novoustanovljeni Zakon o državnoj upravi ne negira niti zanemaruje ovaj, i dalje bitan, aspekt upravne vlasti, ali uvažava savremene modele uprave koji proizilaze iz koncepta socijalne funkcije države u kojima se i funkcija uprave unekoliko modifikuje, tako što daleko veći značaj dobija kao servis građana. Pružanjem javnih usluga kojima se stvaraju i omogućavaju uslovi za svakodnevni život građana, čime se doprinosi ukupnom razvoju društva, uprava postaje značajni regulator društvenih procesa, a ne instrument vlasti. Otuda se jedna od bitnih novina u Zakonu ogleda u definisanju poslova državne uprave, isticanjem uloge njenih organa u podršci Vladi pri kreiranju i vođenju politike, s jedne strane, pripremom akata za Vladu i, s druge strane, praćenjem i utvrđivanjem stanja u oblastima iz svog delokruga, kao i preduzimanjem mera, odnosno predlaganjem Vladi da donese određene propise, odnosno da preduzme određene mere iz svoje nadležnosti."<sup>15</sup> U tom smislu: "Zakon pravi razliku između poslova državne uprave, što je genusni naziv, i izvršnih poslova, što je naziv za posebne poslove državne uprave u čijem vršenju se manifestuje izvršna (upravna) vlast."<sup>16</sup>

**Prema novom Zakonu o državnoj upravi Srbije (2005), ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije, obavljaju sledeće poslove državne uprave (čl. 12-21):**

- **Učestvovanje u oblikovanju politike Vlade.** Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade. Organ uprave u sastavu ministarstva učestvuje u oblikovanju politike Vlade preko ministarstva.
- **Praćenje stanja.** Organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena.
- **Izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata.** Organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje (izvršni poslovi).
- **Inspekcijski nadzor.** Inspekcijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u

---

<sup>14</sup> Moglo bi se reći da su Vlada (iako proklamuje političku platformu "legalizma") i Parlament (koji je podržava) pokazali više razumevanja za realnost od naše ustavne i upravne doktrine, koja bi na ove zakonodavne inovacije u oblasti "poslova državne uprave" verovatno stavila prigovor da te funkcije državne uprave "nisu predviđeni važećim ustavnim normama".

<sup>15</sup> Zoran Lončar, *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik, Beograd, 2005, *Predgovor*, str. 10-11.

<sup>16</sup> Ratko Marković, *Obadrani propisi o Vladi i državnoj upravi*, IPD Justinijan, Beograd, 2005, *Predgovor*, str. 16.

poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni.

- **Staranje o javnim službama.** Organi državne uprave staraju se da se rad javnih službi odvija prema zakonu.
- **Razvojni poslovi.** Organi državne uprave podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svoga delokruga, prema politici Vlade.
- **Ostali stručni poslovi.** Organi državne uprave prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga.

## VI.

Analiza ustavnih i zakonskih tekstova **Crne Gore** i bivše **Državne zajednice Srbija i Crna Gora** pokazuje da su ova zakonodavstva usvojila savremenu koncepciju definisanja poslova državne uprave.

**Ustavom Republike Crne Gore**<sup>17</sup> propisano je (član 99) da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, s tim što se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom preneti na lokalnu samoupravu. Prema **Zakon o državnoj upravi Crne Gore**<sup>18</sup> (2003) to su:

- **Predlaganje unutrašnje i spoljne politike** (koje obuhvata izradu strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata na osnovu praćenja izvršavanja zakona i drugih propisa i sagledavanja i analiziranja stanja u oblasti, u cilju usaglašavanja sistema sa savremenim, demokratskim i međunarodno priznatim standardima).
- **Vođenje razvojne politike** (koje obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kultur-nog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja).
- **Normativna delatnost** (koje izradu teksta nacrti i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih propisa).
- **Izvršenje zakona i drugih propisa** (koje obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rešenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih mera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći).
- **Vršenje upravnog nadzora** (koje obuhvata: nadzor nad zakonitošću upravnih akata; nadzor nad zakonitošću i celishodnošću rada organa uprave i organa lokalne samouprave, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenetih, odnosno poverenih poslova; inspekcijski nadzor).
- **Postupanje u prekršajnom postupku.**
- **Obezbeđivanje vršenja poslova od javnog interesa** (obuhvata sprovođenje delatnosti javnih poslova preko preduzeća i ustanova, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija,

---

<sup>17</sup> *Ustav Republike Crne Gore*, Službeni list RCG, br. 48/1992.

<sup>18</sup> *Zakon o državnoj upravi*, Službeni list RCG, br. 38/2003.

ulaganjem kapitala i drugim merama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih delatnosti i dr.

Iako danas van snage, zanimljivo je kako je zakonodavstvo državne zajednice Srbija i Crna Gora definisalo poslove državne uprave. Polazeći od **Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora**<sup>19</sup> (2003), poslove koje obavlja uprava bili su detaljnije određeni **Zakonom o savetu ministara** (2003) i to:<sup>20</sup>

- **Utvrđivanje i sprovođenje politike** Srbije i Crne Gore, saglasno zajedničkoj politici i interesima država članica. Zajedničku politiku i interese država članica Savet ministara utvrđuje u postupku koordinacije usaglašavanja sa nadležnim organima i institucijama država članica.
- **Koordiniranje rada** ministarstava Saveta ministara. Savet ministara koordinira rad ministarstava Saveta ministara zauzimanjem načelnih stavova od značaja za pripremanje predloga za utvrđivanje i jedinstveno sprovođenje utvrđene politike, odnosno jedinstveno izvršavanje zakona, podzakonskih akata, odluka i drugih opštih akata.
- **Predlaganje** Skupštini Srbije i Crne Gore zakona i drugih akata iz nadležnosti ministarstava;
- **Imenovanje i razrešenje** šefova diplomatsko-konzularnih predstavništava Srbije i Crne Gore i drugih funkcionera, u skladu sa zakonom;
- **Donošenje podzakonskih akata**, odluka i drugih opštih akata za izvršavanje zakona Srbije i Crne Gore. Radi izvršavanja zakona i drugih akata Skupštine Srbije i Crne Gore, Savet ministara donosi uredbе, odluke i rešenja. Uredbom se obrazuju i ukidaju organi uprave, organizacije i službe Saveta ministara, utvrđuju njihova organizacija i delokrug, uređuju određena pitanja radi izvršavanja zakona i drugih opštih akata Skupštine Srbije i Crne Gore. Odlukom<sup>21</sup> se propisuju mere Saveta ministara za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Skupštine Srbije i Crne Gore i uređuju druga pitanja od značaja za obavljanje poslova Saveta ministara. Rešenjem kao opštim aktom, Savet ministara uređuje određena pitanja i odnose koji se ne uređuju drugim opštim aktom. Rešenjem kao pojedinačnim aktom odlučuje se o imenovanjima i razrešenjima funkcionera u organima uprave Saveta ministara, kao i o drugim pitanjima njihovog položaja.
- **Obavljanje drugih izvršnih funkcija** u skladu sa Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora. Savet ministara izvršava zakone, podzakonske akte, odluke i druge opšte akte, rešavanjem u upravnim stvarima i odlučivanjem u drugim slučajevima predviđenim zakonom ili preduzimanjem konkretnih mera za čije je preduzimanje ovlašćen tim zakonom. U upravnim stvarima iz nadležnosti Saveta ministara, postupak vodi komisija ili drugo stalno radno telo koje obrazuje Savet ministara.

---

<sup>19</sup> *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora*, Službeni list SCG, br. 1/2003.

<sup>20</sup> *Zakon o savetu ministara*, Službeni list SCG, br. 21/2003.

<sup>21</sup> Tako, između ostalog, Savet ministara doneo je *Odluku o uslovima za dodelu materijalne pomoći određenim kategorijama optuženih pred Međunarodnim krivičnim tribunalom za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine i članovima njihovih porodica*, Službeni list SCG, br. 23/2003.

## VII.

**Nov Ustav Republike Srbije**, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Posebnoj sednici održanoj 30. septembra 2006. godine i koji je konačno usvojen na republičkom referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine, proglašen je 8. novembra 2006. godine.<sup>22</sup> **Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije** usvojen je i proglašen 10. novembra 2006. godine.<sup>23</sup>

Nov Ustav Srbije (2006) sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi. Prema novom Ustavu Srbije:

U nadležnost Vlade spada "usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave i vršenje nadzora nad njihovim radom" (čl. 123, tačka 5).

Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave (čl. 124).

Državna revizorska institucija je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalna je i podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara. O Državnoj revizorskoj instituciji donosi se zakon. (čl. 96)

U odeljku sa naslovom "Državna uprava" (čl. 136-138), nov Ustav sadrži odredbe koje se odnose na položaj državne uprave, poveravanje javnih ovlašćenja i javne službe, kao i o zaštitniku građana:

- Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. **Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom.** Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada. (čl. 136)
- U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, **zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova** iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu **osnovati javne službe**. Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuje se zakonom. (čl. 137)
- **Zaštitnik građana** je nezavisan državni organ koji **štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave**, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj

<sup>22</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 83/2006.

<sup>23</sup> Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.



rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. Zaštitniku građana donosi se zakon. (čl. 138).

Pod naslovom "Zakonitost uprave" (čl. 198), Ustav sadrži sledeću odredbu:

- Pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti **zasnovani na zakonu**. Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u **upravnom sporu**, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

## VIII.

Na osnovu iznetog može se zaključiti da su poslovi države uprave u zakonodavstvu Srbije (Zakon o državnoj upravi) normativno definisani prema savremenim standardima u ovoj oblasti. U tom smislu, iako je važeći ustavni model iz 1992. godine bio bitno drugačiji, zakonodavstvo Srbije napustilo je 2005. godine koncepciju prema kojoj se poslovi državne uprave definišu kao autoritativni poslovi vršenja izvršne vlasti (izvršavanje zakona, rešavanja u upravnim stvarima i vršenje upravnog nadzora) i proširilo sadržaj poslova državne uprave i na one oblasti (poslove) koje su u skladu sa realom ulogom i položajem savremne uprave (npr. učestvovanj u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja u odgovarajućoj oblasti, staranje o javnim službama, razvojni poslovi). Međutim, "post-autoritarna realnost" pokazuje nešto sasvim drugo, tj. da se upravna delatnost ne može svesti na konstitutivni i administrativni autoritativni normativizam. Legislativne solucije jasno su pokazale u kojoj su meri doktrinarni modeli nekih naših autora o upravi isključivo kao "vršenju vlasti" konceptualno i praktično prevaziđeni.

Sa druge strane, u odnosu na poslove državne uprave zanimljivo je i to da je zapravo došlo do usklađivanja sadržine novog Ustava Srbije sa već postojećim zakonodavstvom u ovoj oblasti. Drugim rečima, novi Ustav Srbije prepustio je zakonu da odredi sadržinu poslova državne uprave, s tim što je takav zakon već na snazi. U narednom periodu, međutim, ostaje da se vidi u kojoj meri će primena zakonskih i ustavnih odredbe o ulozi, položaju i poslovima državne uprave biti u stvarnoj funkciji transformacije državne uprave od "instrumenta vlasti" u "javnu službu" sa ciljem ostvarivanja opšte dobrobiti društva i povećanja kvaliteta života građana Srbije.