

*Mr Александар Мартиновић, асистент
Правног факултета у Новом Саду*

РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ДРЖАВНО-ПРАВНЕ, ПОЛИТИЧКЕ И ЕКОНОМСКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

***Сажетак:** Реформа државне управе у Републици Србији отпочела је доношењем Устава Републике Србије од 1990. и Закона о државној управи од 1992. Промене су настављене након 2000, највише на плану организације државне управе. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији од 2004. први је програмски документ којим се дефинишу основни циљеви и правци реформе српске државне управе. Током 2005. донет је низ реформских прописа, од којих је најзначајнији Закон о државној управи. Концепцијски свеж, Закон о државној управи садржи одредбе које представљају крупан корак напред у односу на досадашња решења, али и одредбе чији правни квалитет и практична вредност нису сасвим неупитни.*

***Кључне речи:** државна управа, реформа, кадровска и финансијска рационализација државне управе, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Закон о државној управи.*

Уводне напомене

Ако се задржимо на изворном значењу термина *реформа* – промена, мењање – прва ствар која се уочава, када је реч о државној управи, јесте сталан процес њеног преобликовања: институционалног, функционалног и кадровског. Тешко да се може пронаћи и један правни феномен који је у толикој мери динамичан, као што је то случај са државном управом. Већ и летимичан поглед на историју државне управе у Југославији и Србији, само у периоду после Другог светског рата, откриће нам обиље разноликих нормативних концепата о појму државне управе, које је у стопу праћено и различитим, понекад и дијаметрално супротним, теоријским разматрањима. Најбољу илустрацију за то пружа она чувена реченица проф. Лазе М. Костића о томе да дефиниција управе има готово онолико колико и писаца који су се овим проблемом бавили¹, као и податак да је само до 1960-тих година конструисано више од три стотине одређења појма управне функције.²

Императив времена у којем живимо – укључивање Републике Србије и државне заједнице Србија и Црна Гора у европске и светске интеграционе процесе – наметнуо је као један од основних приоритета и реформу државне управе, у складу са стандардима ОУН, Европске уније и развијених демократских држава, али и условима које прописују међународне финансијске институције, у првом реду Међународни монетарни фонд, које показују велико интересовање за рационализацију државне управе у Републици Србији, нарочито на економском и финансијском плану. Циљ реформе је јасан: створити стручну, ефикасну и деполитизовану државну управу, финансијски рационално организовану, компатибилну у свим аспектима са државним управама у земљама европског Запада. Наведена формула јасно показује да реформа државне управе у Републици Србији нема само правну, већ и изражену политичку и економску димензију. Другим речима, одговор на питање хоће ли се српска државна управа реформисати на начин који ће омогућити интеграцију Републике Србије у Европску унију, не зависи само од квалитета легислативних решења него и од стабилности политичких прилика и спремности политичких актера да поседују минимум заједничких циљева, као и од одговарајуће економске политике.

¹ Лазо М. Костић: Административно право Краљевине Југославије, прва књига, устројство управе, Београд, 2000, стр. 13.

² Павле Димитријевић: Јавна управа, Ниш, 1964, стр. 14.

Почетак реформе државне управе у Републици Србији

Процес свеобухватног прекомпоновања државне управе у Републици Србији обично се везује за политичке промене које су уследиле после 5. октобра 2000. Истина је, међутим, другачија. Реформа српске државне управе започела је још 1990, доношењем важећег Устава Републике Србије.

Тај Устав означио је раскид са бројним утопистичким и анахроним постулатима Устава СФРЈ од 1974. (самоуправљањем, договорном економизмом, делегатским системом, „кооперативним“ федерализмом, комуналним уређењем општина као основних друштвено-политичких заједница и сл.), као и са његовом концепцијом државне управе, разрађеном у Закону о основама система државне управе, Савезном извршном већу и савезним органима управе од 1978. Према Уставу СФРЈ од 1974. (чл. 149) и Закону о основама система државне управе, СИБ-у и савезним органима управе (чл. 26) послови државне управе дефинисани су као: а) спровођење утврђене политике и извршавање закона, других прописа и општих аката скупштина и њихових извршних органа; б) спровођење скупштинских смерница; в) одговорност за стање у областима за које су основани поједини органи управе; г) праћење стања у одређеним областима и давање иницијативе за решавање питања у тим областима; д) решавање у управним стварима; ђ) вршење управног надзора; е) припремање прописа и других општих аката и обављање других стручних послова за скупштине друштвено-политичких заједница и њихове извршне органе; ж) обављање задатака и послова који за органе управе проистичу из њихове сарадње са другим државним органима, као и са самоуправним организацијама и заједницама и грађанима. Драстична организациона и функционална некомпатибилност државне управе у СФРЈ и СР Србији политичким и економским изазовима модерног пост-индустријског доба, који су проузроковани падом комунистичких режима у Источној Европи, условила је ренесансу класичних принципа организације и послова државне управе у Републици Србији. Нормативни основ те ренесансе представљао је управо Устав од 1990. У организационом погледу, њиме је у правном систему Републике Србије инаугурисан класичан облик државне управе – министарство – уместо секретаријата, комитета, управа, завода, комисија и савета, који су представљали реликт социјалистичке организације управе у „држави која

одумире“.³ Институционално „васкрсавање“ министарства значило је да се Република Србија враћа својој богатој државно-правној традицији, насилно прекинутој после Другог светског рата, чији се корени налазе у законодавству кнеза Михаила и легислативи Краљевине Србије и Краљевине Југославије.⁴ Такође, Устав је прописао да се у саставу министарстава образују и други органи управе, за „обављање одређених (дакле, не свих) послова државне управе“, док се за вршење стручних послова образују посебне организације.⁵ Када је реч о пословима државне управе, они су Уставом дефинисани у духу проверених нормативних и теоријских начела и одређени су као: а) примењивање закона и других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе, као и општих аката председника Републике; б) решавање у управним стварима; в) вршење управног надзора; и г) обављање других управних послова утврђених законом.⁶

Детаљну разраду уставних принципа о организацији и пословима државне управе у Републици Србији садржавао је још један реформски акт - Закон о државној управи.⁷ Ступањем на снагу овог закона (у априлу 1992) престали су да важе републички Закон о државној управи од 1989, Закон о државној управи АП Војводине од 1981. и Закон о државној управи АП Косово од 1980. Закон о државној управи усвојио је, Уставом прописану, трипартитну институционалну деобу државне управе на министарства, органе управе у саставу министарстава и посебне организације.⁸ У функционалном смислу, Закон о државној управи регулисао је послове државне управе у Републици Србији на готово идентичан начин као и Устав, с тим што је уставној енумерацији послова државне управе додао још један елемент: припремање закона, других прописа и општих аката.⁹ Закон о државној управи од 1992. новелирао је управни систем Републике Србије још једним важним принципом – инокосним старешинством у органима државне управе, за који принцип је још Макс Вебер констатовао да је, са техничког аспекта, најефикаснији и најрационалнији.¹⁰ Када је реч о мини-

³ „Послове државне управе обављају министарства“, Устав Републике Србије, чл. 94. ст. 1.

⁴ Михаиловим Законом о устројству централне државне управе од 1862. уместо до-тадашњих „попечитељстава“ образована су министарства, а створен је, по први пут у правној историји Србије, и Министарски савет, односно влада. Иначе, овај закон остаће упамћен и по свом дугачком животу – важио је, са одговарајућим изменама и допунама, све до 1929.

⁵ Устав Републике Србије, чл. 94. ст. 4.

⁶ Устав Републике Србије, чл. 94. ст. 2.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99.

⁸ Закон о државној управи, чл. 1.

⁹ Закон о државној управи, чл. 8. ст. 1. т. 4.

¹⁰ Макс Вебер: *Привреда и друштво I*, Београд, 1976, стр. 175.

старствима, као примарним органима управе у Републици Србији, инокосно старешинство, утемељено законом, манифестовало се у виду класичне хијерархијски структурисане пирамиде. На врху пирамиде налазио се министар, испод њега су заменици и помоћници министра, односно секретар министарства, а на дну пирамиде су запослена лица, која могу бити са одговарајућим звањем или без звања. У суштини, истоветан систем старешинства у министарствима усвојен је и у важећем Закону о државној управи¹¹, при чему је заменик министра само преименован, чини се без довољно оправдања, у државног секретара.

Демократски систем политичког плурализма, који је у Републици Србији обновљен 1990, подразумевао је и деполитизацију државне управе. Разуме се, у демократској држави управа може бити само релативно деполитизована, али не и апсолутно. Наиме, логика демократског система, у чијем су средишту политичке партије које се боре за освајање власти, захтева да се на врху државне управе, по правилу, налази политичка личност – министар, будући да је сваки министар, по речима Оријуа, „политичар који је именован за чиновника.“¹² Од министра се, стога, и не може тражити да буде политички неутралан, иако, с друге стране, не би било у складу са демократском политичком културом да се министар понаша као партијски фанатик и секташ, односно, како се некад говорило, као „партизан“. Реципирајући премису парламентаризма – да су министри, заправо, политичари – Закон о државној управи од 1992. установио је начело релативне деполитизације државне управе одредбом по којој су сва лица у министарству, изузев самог министра, дужна да своје послове обављају „савесно и непристрасно“, без права да се руководе својим политичким убеђењима, да их изражавају и заступају. Такође, закон је изреком забранио да се у органима управе оснивају политичке партије или њихови унутрашњи организациони облици.¹³ На тај начин је у органима државне управе у Републици Србији и формално окончан полувековни идеолошки и кадровски монопол једине дозвољене „државне“ партије – Савеза комуниста Југославије - која је у јануару 1990. фактички и престала да постоји.

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005.

¹² в. Михаило Илић: Административно право и други радови, Београд, 1998, стр. 32.

¹³ Закон о државној управи, чл. 6.

Организационо прекомпоновање државне управе у Републици Србији после 2000.

Политичке промене у Републици Србији, извршене у октобру 2000, затекле су српску државну управу са прилично једноставном структуром. Основни организациони облик државне управе било је министарство. Што се тиче посебних организација, оне су се образовале у форми секретаријата, завода, дирекција, управа и сл. Трећи вид државне управе – органи управе у саставу министарстава – готово да уопште није био заступљен. Иако Устав садржи одредбу која прописује да се у саставу министарстава образују органи управе „за обављање одређених послова државне управе“ (чл. 94. ст. 4), до 2000. образован је само један такав орган, и то у саставу Министарства правде: Управа за извршење заводских санкција, формирана 1997. Законом о извршењу кривичних санкција.¹⁴

После 2000. број органа управе у саставу министарстава рапидно се повећава. Већ почетком 2001, Законом о изменама и допунама Закона о министарствима¹⁵, образоване су два нова органа управе у саставу одговарајућих министарстава: Управа за спорт (у саставу Министарства просвете и спорта) и Управа за заштиту животне средине (у саставу Министарства здравља и заштите животне средине). Новим Законом о министарствима¹⁶ образовано је чак шест независних органа управе: две дирекције (Републичка дирекција за воде и Републичка дирекција за робне резерве), два завода (Завод за просторно планирање и урбанизам и Завод за информатику и интернет) и две управе (Управа за спорт и Управа за шуме). Тренд повећања броја органа управе у саставу министарстава настављен је и касније. Према важећем Закону о министарствима¹⁷, поред 17 министарстава, у Републици Србији постоји осам органа управе у саставу одговарајућих министарстава: две дирекције (Републичка дирекција за воде и Републичка дирекција за робне резерве) и шест управа (Управа царина, Управа за ветерину, Управа за заштиту биља, Управа за шуме, Управа за заштиту животне средине и Управа за спорт). Поред тога, посебним законом образовано је још шест независних органа управе: Пореска управа (у саставу Министарства финансија)¹⁸, Управа за трезор (у саставу

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 16/97.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 4/2001.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 27/2002.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 19/2004 и 84/2004.

¹⁸ в. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/2002, чл. 1. ст. 2.

Министарства финансија)¹⁹, Управа за игре на срећу (у саставу Министарства финансија)²⁰, Управа за јавни дуг (у саставу Министарства финансија)²¹, Управа за безбедност и здравље на раду (у саставу Министарства рада, запошљавања и социјалне политике)²² и Управа за дуван (у саставу Министарства финансија).²³ Ако се овом броју дода и Управа за извршење заводских санкција, образована још 1997, долази се до закључка да у Републици Србији тренутно постоји чак 15 органа управе у саставу одговарајућих министарстава. Тај податак довољно уверљиво показује драматичан организациони, односно институционални пораст српске државне управе, који одудара од званично прокламоване политике рационализације државне управе.

Посебну карактеристику развоја државне управе у Републици Србији после 2000. представља оснивање великог броја агенција. Снабдевене низом јавних овлашћења, агенције се могу разврстати у три правне категорије: агенције као јавне службе, агенције као посебне организације и агенције као јавне агенције, у смислу Закона о јавним агенцијама.²⁴ Када је реч о агенцијама као посебним организацијама, таквих агенција тренутно има шест. Од тог броја, две агенције образоване су важећим Законом о министарствима од 2004. (Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе и Агенција за страна улагања и промоцију извоза), док су четири агенције образоване посебним законима: Агенција за рециклажу (образована Законом о поступању са отпадним материјама²⁵), Безбедносно-информативна агенција (образована Законом о Безбедносно-информативној агенцији²⁶), Агенција за енергетску ефикасност (образована Законом о енергетици²⁷) и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова (образована Законом о мирном решавању радних спорова²⁸). Формирање агенција није увек праћено и јасном концепцијом о њиховој правној природи. Школски пример за то је Агенција за заштиту животне средине. Према одредби чл. 14. ст. 3. Закона о министарствима, Агенција за заштиту животне средине је „орган у саставу Министарства науке и заштите животне средине, са својством правног лица“, а образована је ради обав-

¹⁹ в. Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 9/2002, чл. 1. ст. 3.

²⁰ в. Закон о играма на срећу, „Службени гласник РС“, бр. 84/2004, чл. 11.

²¹ в. Закон о јавном дугу, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005, чл. 42. ст. 1.

²² в. Закон о безбедности и здрављу на раду, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, чл. 1. ст. 2.

²³ в. Закон о дувану, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, чл. 3.

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/2005.

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 25/96.

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 42/2002.

²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 84/2004.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 125/2004.

љања одређених стручних послова у области заштите животне средине. Извесно је да ова агенција није посебна организација. Али, прибегнемо ли дословном језичком тумачењу, није ни орган управе, пошто је законодавац избегао да је тако квалификује. Произлази, дакле, да она уопште не припада институционалном систему државне управе Републике Србије, будући да Устав не познаје никакав други организациони облик државне управе сем министарстава, *органа управе* у њиховом саставу и посебних организација. Поставља се, стога, питање због чега се одредба о Агенцији за заштиту животне средине уопште нашла у Закону о министарствима, поготово ако се зна да у саставу Министарства науке и заштите животне средине постоји – као орган управе – Управа за заштиту животне средине. Паралелизам институција истог државно-правног и политичког нивоа (од којих је за једну много лакше рећи шта она није него шта јесте) није рационалан, ни са правног ни са економско-финансијског аспекта.

Додатне промене у организацији и пословима државне управе у Републици Србији изазване су 2003, правно-политичком трансформацијом Савезне Републике Југославије у државну заједницу Србија и Црна Гора. На основу Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора²⁹, Закона о министарствима и Одлуке о прихватању споразума држава чланица о дефинисању коначног статуса органа и организација из члана 15 Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора³⁰, републички карактер стекле су следеће савезне институције: Народна банка Југославије (преименована у Народну банку Србије Законом о Народној банци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 72/2003), Агенција за осигурање депозита, санацију, стечај и ликвидацију банака, Комисија за хартије од вредности³¹, Плов-пут Београд, Југословенски регистар бродова Београд и Музеј историје Југославије. Такође, највећи део послова државне управе који је био у надлежности некадашњих савезних министарстава, других савезних органа и организација прешао је у надлежност републичке управе у Србији, односно Црној Гори (царине и систем јавних финансија, савезна полиција, целокупан федерални систем инспекцијског надзора и др.).

²⁹ „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003.

³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 35/2003.

³¹ Занимљиво је да се у чл. 13. т. 7. Закона за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора користи стари назив ове некадашње савезне организације: Савезна комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште, иако је тај назив промењен још у новембру 2002. Законом о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената („Службени лист СРЈ“, бр. 65/2002).

Стратегија реформе државне управе у Републици Србији од 2004.

Све до краја 2004. реформа државне управе у Републици Србији извођена је без јасног правно-политичког и програмског концепта. Напротив, бројне промене у државној управи, посебно у сфери њене организације, биле су мотивисане не толико реалним потребама државе, колико жељом да се реализују извесни дневно-политички интереси, проузроковани чињеницом да је владајућа коалиција у Србији (ДОС) бројала велики број политичких партија, на почетку чак 18. Потреба да политички лидери и људи из њиховог окружења постану, по сваку цену, државни функционери, довела је до стварања не само великог броја органа управе у саставу министарстава, већ и читавог низа агенција, од којих су неке образоване чак и Владином уредбама. Такви потези, уместо да српску државну управу учине ефикаснијом и финансијски рационалнијом, довели су до њеног кадровског, организационог и финансијског хипертрофирања. Према подацима Министарства за државну управу и локалну самоуправу, на дан 31. августа 2001. у републичким органима управе (министарствима, изузев МУП-а, и посебним организацијама) и сродним институцијама (Генералном секретаријату и службама Владе и Управи за заједничке послове републичких органа) радило је 8099 лица, од тога 171 постављено лице и 7928 запослених. Непуне три године касније, на дан 31. марта 2004. државна управа у Републици Србији кадровски је увећана за нешто више од три пута: број лица (постављених лица, приправника и запослених на неодређено и одређено време) која су радила у централној управи (без МУП-а) износио је 27238. Ако се ови подаци упореде са подацима Светске банке о броју запослених у појединим европским државама у периоду од 1999. до 2001. долази се до закључка да је српска државна управа кадровски предимензионирана, односно да је број лица која раде у државној управи изнад европског просека. Тако на пример, број запослених у државној управи у Републици Србији мањи је него у Ирској, Грчкој и Аустрији, али је зато већи него у Финској, Чешкој, Мађарској и Пољској, које су и саме, са изузетком Финске, државе у транзицији. Кадровска пренапрегнутост српске државне управе има и своје финансијске последице. Упоредни подаци о учешћу фонда зарада запослених и функционера у државној управи у Републици Србији и државама Централне и Источне Европе у укупном обиму јавне потрошње такође су неповољни по Републику Србију. У Републици Србији током 2004. забележено је веће учешће фонда зарада у укупном обиму јавне потрошње него у Албанији,

Аустрији, Бугарској, Румунији и Словачкој. Већи проценат од Републике Србије имале су само Грчка, Хрватска и Словенија.

У намери да стане на пут некохерентним и недовољно испланираним променама државне управе у Републици Србији, Влада Републике Србије усвојила је крајем 2004. веома значајан програмски документ – Стратегију реформе државне управе у Републици Србији. Осмишљена као теоријски и концептуални оквир реформи, Стратегија је, с једне стране, заузела критички став према актуелном стању у државној управи, док је, с друге стране, постулирала основне циљеве и принципе реформе српске државне управе.

У односу на затечено стање, критички приступ заснован је на ставу да је доношењем Устава од 1990. дошло до напуштања традиционалних вредности српске управе, што се манифестовало у централизму, политичком волунтаризму и константном потцењивању значаја и улоге државне управе израженом у економском осиромашењу државних службеника. Стога су политичке промене 2000, према ауторима Стратегије³², државну управу затекле у врло лошем стању: на једној страни, био је уочљив дефицит стручних и искусних кадрова, нарочито младих који би били мотивисани да раде у државној управи, а на другој страни, створена је слика о управи као друштвеном паразиту, без икаквог угледа и квалитета, који само троши а не ствара национални доходак.³³ Основни циљеви реформе државне управе дефинисани су у два правца: у правцу изградње демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и у правцу изградње државне управе усмерене ка грађанима, способне да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове. Стратегијом су опредељени и основни принципи чија реализација треба да доведе до остварења наведених циљева. То су: принцип децентрализације, принцип деполитизације, принцип професионализације, принцип рационализације и принцип модернизације.³⁴

Ови принципи нашли су свој нормативни израз у новом јавно-правном законодавству Републике Србије, усвојеном током 2005: Закону о јавним агенцијама³⁵, Закону о Влади³⁶, Закону о државној управи³⁷, Закону

³² Предлог Стратегије припремило је Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

³³ Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Београд, 2004, стр. 4.

³⁴ Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, стр. 11.

³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 18/2005.

³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 55/2005.

³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005.

о државним службеницима³⁸ и Закону о заштитнику грађана³⁹, као и у Уредби о измени и допуни Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.⁴⁰

Кадровска рационализација државне управе у Републици Србији

Већ је истакнуто да је кадровска предимензионираност државне управе у Републици Србији озбиљан проблем, како са становишта њене ефикасности и квалитета рада тако и са становишта финансијске оправданости. Иако су политичари из владајуће коалиције у Србији (ДОС), након октобарских промена 2000, најављивали знатно смањење државне администрације, у пракси се одвијао сасвим супротан процес: број државних службеника је непрестано растао, при чему у великом броју случајева уопште није вођено рачуна о њиховим стручним способностима и радном искуству. Дешавало се, чак, да се у радни однос у органима државне управе примају лица која не испуњавају елементарне услове из Закона о државној управи од 1992. и Закона о радним односима у државним органима од 1991. У том смислу, карактеристичан је случај Министарства просвете и спорта у којем је, поред 400 лица која су већ радила у том Министарству, после 2000. примљено још 200 лица, тако да је почетком 2004, у време ступања на дужност нове републичке Владе, ово Министарство бројало читавих 600 чиновника. Нешто слично се десило и у Министарству правде: у јануару 2004. број запослених повећан је за 20%. Инспекцијски надзор у појединим министарствима показао је да су у државној управи радно ангажована и лица која нису имала положен стручни испит за рад у органима управе. Само у Министарству просвете и спорта током 2004. откривена су чак 122 таква лица.⁴¹ Прегломазна државна управа захтевала је и енормне буџетске издатке, па је у буџету Републике Србије за 2005. издвојено читавих 84,5 милијарди динара за финансирање државне управе и јавних служби.

³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005. Иначе, овај закон ступа на снагу 1. јула 2006, изузев неколицине одредаба које су ступиле на снагу 24. септембра 2005.

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005.

⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 38/2005.

⁴¹ Подаци су наведени према: www.pogledi.co.yu – дневне вести за 3. децембар 2004.

Стога је један од приоритетних задатака Владе Републике Србије у 2005. било кадровско рационализовање српске државне управе. Између осталих мера, то се постигло и одговарајућим изменама и допунама начела о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у министарствима и посебним организацијама. Према чл. 1. Уредбе о измени и допуни Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, функционер органа управе дужан је да приликом израде документационе основе одреди оквиран број запослених за чијим је радом престала потреба и да установи број запослених који су писмено изјавили да нису заинтересовани да после доношења правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у односном органу управе буду распоређени ни на једно радно место у било ком државном органу. Након што прими писмене изјаве запослених који нису заинтересовани да после доношења правилника буду распоређени ни на једно радно место у било ком државном органу, функционер у документационој основи утврђује коначан број запослених за чијим је радом престала потреба, при чему тај број не може бити мањи од оквирног броја запослених за чијим је радом престала потреба. У чл. 2. поменуте Уредбе одређени су кратки рокови за реализацију Владиних интенција: функционер је дужан да у року од 10 дана од дана ступања на снагу ове Уредбе⁴² одреди оквиран број запослених за чијим је радом престала потреба, да у року од 20 дана од дана ступања на снагу ове Уредбе утврди коначан број запослених за чијим је радом престала потреба и да у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове Уредбе донесе нов правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Крајем 2004. процене Министарства финансија о смањењу броја запослених у државној управи кретале су се на нивоу од 10%, док је у буџету Републике Србије за 2005. издвојено скоро 5 милијарди динара за отпремнине радника који ће постати вишак у државној управи и јавним службама.

⁴² Уредба о измени и допуни Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе ступила је на снагу 7. маја 2005.

Државна управа као „социјална функција“ и „јавни сервис“

Важну карику у ланцу реформи државне управе у Републици Србији представља системски пропис за ову област – Закон о државној управи од 2005, који садржи знатно другачију концепцију државне управе у односу на ону која је била заступљена у Закону о државној управи од 1992.

За разлику од етатистичког модела државне управе – управе као функције државне власти – нови Закон инсистира на тзв. социјалној функцији управе. У чему се састоји социјална функција управе? Како је наведено у предлогу новог Закона о државној управи, управна делатност се не може свести само на вршење једног вида државне власти; напротив, управна делатност подразумева, пре свега, „вршење јавних услуга, као активности којима се стварају и омогућују услови за свакодневан живот и рад грађана и које доприносе општем развоју друштва као целине.“ Управа престаје да буде пуки инструмент државне власти и постаје „првенствено регулатор друштвених процеса“, а њене функције бивају „све бројније и сложеније“, док „атрибути власти, иако нису нестали, више нису основна садржина управне делатности државе.“

Концепција о државној управи као социјалној функцији дошла је до изражаја приликом дефинисања основних послова и задатака државне управе у Републици Србији. Према Закону о државној управи од 2005. (чл. 12-21), послови државне управе дефинисани су као: а) учествовање у обликовању политике Владе, које се састоји у припремању нацрта закона, других прописа и општих аката за Владу и у предлагању Влади стратегије развоја и других мера којима се обликује политика Владе; б) праћење стања, које се манифестује као праћење и утврђивање стања у областима из делокруга органа државне управе, проучавање последица утврђеног стања и предузимање мера, односно предлагање Влади доношења прописа и предузимање мера на које Влада овлашћена; в) извршавање закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе – доношењем прописа, решавањем у управним стварима, вођењем евиденција, издавањем јавних исправа и предузимањем управних радњи; г) инспекцијски надзор, у којем органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени; д) старање о законитом раду јавних служби; њ) развојни послови, који се састоје у подстицању и усмеравању развоја у областима из делокруга органа државне управе, у складу са политиком Владе и; е) оста-

ли стручни послови – прикупљање и проучавање података у областима из делокруга органа државне управе, израда анализа, извештаја, информација и других материјала и вршење других стручних послова којима органи државне управе доприносе развоју области из свог делокруга. Законом о државној управи је предвиђено да се поједини послови државне управе могу поверити, у форми закона, субјектима које законодавац назива „имаоцима јавних овлашћења“: аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (чл. 4), с тим што послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени (чл. 54. ст. 1), док послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда (чл. 54. ст. 2).

Важна новина Закона о државној управи састоји се и у томе што се њиме по први пут у нашем правном систему постулирају темељна начела рада државне управе: начело самосталности и законитости, начело стручности, непристрасности и политичке неутралности, начело делотворности у остваривању права странака, начело сразмерности и поштовања странака и начело јавности рада (чл. 7-11).

У тежњи да деполитизује рад министарстава, као основних организационих облика државне управе, Закон о државној управи уводи дистинкцију између политичких функционера у министарству и државних службеника са одговарајућим старешинским овлашћењима. Према Закону о државној управи (чл. 24), једини политички функционер у министарству, поред министра, јесте државни секретар. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра. Он помаже министру у оквиру овлашћења која му министар одреди, с тим што министар не може овластити државног секретара за доношење прописа нити за гласање на седницама Владе. Кад у министарству има више државних секретара, министар писмено овлашћује једног од њих да га замењује док је одсутан или спречен. Што се тиче помоћника министара и секретара министарстава, они су престали да буду функционери. Сада су то државни службеници које, додуше, поставља Влада, али према закону којим се уређује положај државних службеника (чл. 25-26). У политичку структуру министарства улазе и посебни саветници министра, којих може бити највише три и који припремају предлоге, сачињавају мишљења и врше друге послове за министра. Посебни саветници не заснивају радни однос у министарству и везани су за мандат министра. С њима се закључује уговор, према општим правилима грађанског права, а накнада за рад им припада према мерилима

које одреди Влада (чл. 27). Најзад, државни службеници постали су и директори органа управе у саставу министарстава (чл. 30), као и директори посебних организација (чл. 35).

Новим Законом прецизно је уређено и вршење послова државне управе изван седишта органа државне управе, у тзв. управним окрузима које образује Влада уредбом (чл. 38-42). У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор. Старешина управног округа је начелник, кога поставља Влада на пет година на предлог министра за државну управу и локалну самоуправу и који има положај државног службеника. Поред начелника, у управном округу постоји стручна служба управног округа, задужена за стручну и техничку подршку начелнику и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа државне управе, као и Савет управног округа, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа и даје предлоге за побољшање рада управног округа и окружних и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа.

Законом о државној управи дефинисан је и тзв. унутрашњи надзор, који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе (чл. 45-50). Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом - који има два облика: надзор над законитошћу рада и надзор над сврсисходношћу рада, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Министарство не може вршити надзор над радом другог министарства, али зато врши надзор над радом органа у саставу и – што представља још једну новину – надзор над радом посебне организације. Такође, надлежни орган државне управе врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. При томе, надлежни орган државне управе располаже општим и посебним надзорним овлашћењима, укључујући ту и надзорна овлашћења у односу на законитост прописа ималаца јавних овлашћења (чл. 55-57).

Знатна пажња у новом Закону посвећена је и јавности рада и односима органа државне управе са грађанима (чл. 76-83). Јавност рада органа државне управе обезбеђује се на два основна начина: тачним и благовременим обавештавањем јавности о раду органа државне управе и јавном

расправом у припреми закона, ако се предлогом закона битно мења правни режим у једној области или ако се предлог закона односи на питања која посебно занимају јавност. Органи државне управе дужни су да на примерен начин, укључујући ту телефон и друга комуникацијска средства којима су опремљени, обавештавају странке о њиховим правима и обавезама и начину остваривања права и обавеза, о свом делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с тим органом, као и о свим другим питањима битним за јавност рада и односе са странкама. Физичка и правна лица имају право да од органа државне управе траже мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, а ови су дужни да своје мишљење, које није обавезујуће, дају у року од 30 дана. Органи државне управе дужни су да грађанима и правним лицима омогуће да на прикладан начин подносе притужбе на њихов рад и на неправилан однос запослених. Ако подносилац притужбе захтева одговор, орган државне управе је дужан да на притужбу одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе. Са странкама органи државне управе морају остварити примерен однос и примати их у току радног времена.

Критички поглед на поједина решења Закона о државној управи

Несумњиво је да је Закон о државној управи од 2005. реформски закон. У правном животу, међутим, није свака реформа истовремено и помак на боље. Напротив, честе су и промене на лошије (*reformatio in peius*), а неке од тих лоших промена садржи и овај Закон, који је бременит извесним језичким и концепцијско-теоријским мањкавостима.

Најпре нешто о слабостима језичке природе. Пре свега, синтагма „имаоци јавних овлашћења“ није одговарајућа. У Уставу Републике Србије, наиме, говори се о *управним* а не о *јавним* овлашћењима⁴³. Појам јавних овлашћења шири је од појма управних овлашћења: јавна овлашћења могу, између осталог, да значе и право на доношење закона или изрицање пресуда од стране недржавних субјеката, пошто се и у доношењу закона и у изрицању пресуда налази одређени квантум *јавне* власти; дати некоме јавна овлашћења значи допустити да државну власт врши неко други, а не сама држава односно њени органи. Државна власт, пак, састоји се не само у вршењу управне функције, него и у законодавству и у судовању. Пошто

⁴³ „Одређена управна овлашћења законом се могу поверити предузећима и другим организацијама“, Устав Републике Србије, чл. 94. ст. 6.

се овде ради о делегирању управне власти од стране државе недржавним субјектима, онда је много примереније користити израз „*управна овлашћења*“. То је израз за кога пледирају и неки наши познати теоретичари управног права (нпр. проф. др Драган Милков⁴⁴). С друге стране, термин „ималац“ има имовинско-правну димензију и више је карактеристичан за приватно него за јавно право.

Проблематичан је и термин „*управни округ*“. Стављање префикса „*управни*“ испред речи „*округ*“ подразумева то да у Републици Србији постоје и неки други окрузи а не само управни, нпр. судски окрузи или школски окрузи (који у неким државама заиста постоје). Како у нашем правном систему постоји само једна категорија округа, нема потребе посебно их означавати као „*управне*“.

Није сасвим јасно зашто се у Закону о државној управи заменик министра претворио у „*државног секретара*“. Не само што је тај термин стран нашим осталим позитивно-правним прописима, него одступа и од наше јавно-правне традиције. Само су у једном периоду југословенске социјалистичке уставности (од 1953. до 1971) постојали државни секретаријати као савезни органи управе, а на њиховом челу налазили су се државни секретари. И никада пре и никада после! Израз „*државни секретар*“ карактеристичан је за англосаксонско јавно право: у САД државни секретар је, заправо, министар иностраних послова, а у Великој Британији први човек у министарству после министра. То што се тај термин користи у САД и Великој Британији не значи да он мора некритички да буде прихваћен и у позитивном праву Републике Србије.

Одређене језичке слабости у Закону о државној управи су толико очигледне да их не треба посебно коментарисати: нпр. шта значи „*утврђивати стање*“ у одређеној области (чл. 13) или како схватити одредбу по којој „*Министарство има помоћнике министра*“ (чл. 25. ст. 1)? Овај државни службеник је, наиме, помоћник министра, као што му и сам назив каже, а не помоћник министарства. Неке језичке конструкције су двосмислене: нпр. поднаслов „*Усмерења Владе*“ (изнад чл. 61) може да значи да Влада усмерава органе државне управе, али и да ти органи усмеравају Владу.

Када је реч о концепцијско-теоријским слабостима Закона о државној управи, оне су јасно видљиве из образложења предлога овог Закона. У њему се улога државне управе потпуно мистификује и замагљује се њена суштина. Ниједан озбиљан јавно-правни писац не спори да државна управа врши и одређене јавне услуге „*којима се стварају и омогућују услови за свакодневни живот и рад грађана и које доприносе општем развоју*

⁴⁴ Д. Милков: *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2001, стр. 100.

друштва као целине.“ Али то је секундарна улога управе; њен примарни задатак је да врши једну од функција државне власти – управну функцију, која се састоји у ауторитативном иступању у појединачним случајевима (доношењем управних аката, вршењем управног надзора и сл.). Тешко се, стога, може оправдати енумерација послова државне управе садржана у новом Закону, у којој се испред одредаба о ауторитативном иступању органа државне управе налазе одредбе о „учествовању управе у обликовању политике Владе“ или о „праћењу стања“ у одређеним областима (узгред: „праћење стања“ је једна од кардељевских фраза, која је била радо коришћена у периоду социјалистичке уставности: Уставу СФРЈ од 1963, Уставу СФРЈ од 1974. и Закону о основама система државне управе, СИБ-у и савезним органима управе од 1978.).

Нелогичне су и одредбе о „унутрашњем надзору“. Из Закона о државној управи произлази да ту врсту надзора може вршити министарство над органом у саставу и над посебном организацијом, као и то да се међусобно могу надзирати органи у саставу и посебне организације. Поставља се, међутим, питање како се може тврдити да један орган у саставу министарства може да процени да ли неки други такав орган поступа законито и целисходно или не? Може ли, примера ради, Управа за спорт да надзире законитост и целисходност рада Пореске управе и обрнуто? Нама се чини да је такво решење апсурдно и у пракси неспроводиво.

Чини се да су одредбе о надзору органа државне управе над законитошћу рада недржавних субјеката („ималаца јавних овлашћења“) телеграфски кратке и да их је требало допунити. Исто важи и за одредбе о неизвршавању прописа аутономне покрајине донетих у областима из изворног делокруга аутономне покрајине који се односе на слободу, права и дужности човека и грађанина.

Најзад, у новом Закону нема одредаба о средствима за рад органа државне управе, као ни одредаба о праву грађана на накнаду трошкова у ситуацијама када се одређене службене радње, и без њихове кривице, нису могле обавити.

Закључак

Реформа државне управе у Републици Србији несумњиво је отпочела. Велики број реформских закона, донетих током 2005, о томе јасно сведоче. Остаје да се види какве ће резултате у пракси ти закони да произведу. Треба се сетити онога што је рекао Слободан Јовановић – закони, ма како добри били, ипак нису ништа друго до правни систем, „а какве ће

последнице један правни систем имати у пракси, то не зависи само од њега, већ и од политичких прилика оне посебне земље у којој се примењује ... Према томе, не треба прецењивати значај ниједног правног система.⁴⁵ Реципирање страних решења у домаће законодавство до извесне мере је нужно и неопходно. Па ипак, претеривање у новотаријама у крајњој линији има само негативан учинак. У том смислу, изгледа да је приликом конципирања новог Закона о државној управи требало много више водити рачуна не само о традицији српске државне управе, за коју и поједине признате међународне институције тврде да је изузетно богата и инспиративна⁴⁶, већ и о одредбама Устава Републике Србије које се односе на државну управу. И у питању реформе државне управе у Републици Србији показују се дубоко истинитим речи владике Николаја да је за мале народе „добро и потребно, веома потребно, пратити живот великих народа, знати све одлике истих, запазити свако таласање у животу њиховом, но не све без процене примити и усвојити, без процене својих прилика у односу према томе шта се прима и усваја.“ Ниједна реформа, па ни реформа државне управе, не сме бити сама себи циљ. Напротив, реформе су само средство и начин да ствар која се мења буде боља него што је била. Стога свагда треба тежити не било каквим променама у државној управи и не променама по сваку цену, већ само таквим променама које ће за свој крајњи резултат имати ефикасније и економичније остваривање права грађана, као и јавног интереса.

⁴⁵ С. Јовановић: „Уставно питање“, *Српски глас*, бр. 24, 25. април 1940.

⁴⁶ Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, стр. 4.

*Aleksandar Martinović, LL.M., Assistant
Novi Sad Faculty of Law*

Reform of the State Administration in the Process of State's Political and Economic Transition

Abstract

Institutional changes in the administration of Republic Serbia, that included all areas-organizational, functional, and personal, have started in the beginning of 1990s, with The Constitution of Republic of Serbia in 1990 and The Law on state administration in 1992. Those changes were continued even after 2000, especially in the area of organization of state administration. A large number of administrative bodies was formed, but also a large number of different agencies, which legal nature haven't been specified in many cases.

In the end of 2004, the government of the Republic of Serbia has adopted a very important document- The Strategy of reform of the state's administration in the Republic of Serbia. This document defined the basic weaknesses of present system of state administration and directions of administration's reform. On the basis of those strategic orientations, during 2005 were adopted several important amended laws: Law on Public Agencies, Law on Government, Law on State Administration, Law on State Officials, Law on Ombudsman, and also Regulation on changes and addition of the regulation on principles of internal organization and classification of positions in ministries, special organizations and government services.

The main intention of above mentioned regulation was to rationalize personally and financially serbian state administration. At the same time, The Law on the State Administration established entirely new conception of the state administration - administration understood as „social function“ and „public service“. Certain novelties from this law are undoubtedly rather useful, (for example, provisions that guarantee depolitization of the state administration even more than it was present so far). On the other side, one can get an expression that some solutions from this law aren't established in our tradition of public law nor in still valid Constitution of the Republic of Serbia. It is specially related to the enumeration of activities of state administration, in which the

activity which is crucial for the state administration -authoritative activity in individual situations - is placed in the background, as far as to some unauthoritative activities were given primary importance.

At last, certain provisions of The Law on state administration from 2005. are kind of restauration of some solutions whcih characterised socialistic laws on state administration, which were by pactice have shown as absurd and surpassed (for example, „attendance and fortification“ of activities from the state bodies). Only the life will show, whether and when should be this law in the future amended.