

W

key

# NOVI ZAKON O MINISTARSTVIMA REPUBLIKE SRBIJE

## SAVREMENE UPRAVNE TENDENCIJE

Integracioni tokovi u razvijenom svetu, posebno u Evropi, ne samo što nameću potrebu prilagodavanja našeg upravnog sistema i upravnog zakonodavstva ovim promenama, već i našu upravnu nauku i upravne stručnjake stavljaju pred probu spremnosti, sposobnosti i umešnosti, kako u pogledu određivanja osnovnih pretpostavki strukturalne transformacije uprave prema priznatim svetskim konceptualnim i organizacionim standardima, tako i u pogledu projektovanja i implemetacije upravnih sistema koji su kompatibilni sa pravim orijentacijama savremenog demokratskog parlamentarnog pluralizma i-tržišne privrede.

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti<sup>1)</sup>. Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude, u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanje javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.). U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprave iz modela »državne«, u model »javne uprave«. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja, posebno se ističe da se »Savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni sistemi pretežno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.«<sup>2)</sup>

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokracijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na skup normi (tj. na zakone i propise) koji regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koji regulišu državnu upravu<sup>3)</sup>. Ovo iz razloga što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi, koji pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. Otuda proizilazi da svaki savremeni projekt strukturalne transformacije uprave, pa i naše, mora početi od modela uslužno orijentisane javne uprave (service oriented public administration) kao svoje konceptualne osnove.<sup>4)</sup>

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem<sup>5)</sup>, odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po propisu), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države i delovanje uprave mogu steći svoj legitimitet samo odgovarajućim delanjem. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je predu-

zela država, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li vredi dostojanstvo ličnosti). S obzirom na veliki uticaj koji je francuska pravna misao imala kod nas, posebno u Srbiji, evo primera radi, jedno karakteristično savremeno francusko gledište: »Legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj obrnuti red posmatranja, ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. Javna uprava prestaje biti sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto.«<sup>6)</sup>

Kao posledica brojnih aktivnosti koje realizuju, savremeni upravni sistemi, međutim, pod pritiskom su enormnih troškova. Nedostatak finansijskih sredstava i povećana potražnja njihovih usluga, suočavaju upravne sisteme sa velikim teškoćama. U ovakvim uslovima, zahtevi za racionalnim i ekonomičnim korišćenjem resursa, posebno sa razvojem ekološke svesti, postaje prioritet od najvećeg značaja. Za razliku od privrede, javna uprava ne može da »prodaje« usluge koje pruža. Zbog toga savremena uprava mora, uz povećanje efikasnosti svog rada, istovremeno da smanjuje svoje troškove. To se postiže uvođenjem nove tehnologije i racionalnom organizacijom rada, kojom se poboljšavaju organizacioni i funkcionalni uslovi ostvarivanja upravnih zadataka. Na ovaj način, u obavljanju svojih aktivnosti, savremeni upravni sistemi načelno konvergiraju standardima funkcionisanja ekonomskih sistema.

Ova ekonomska orijentacija u radu javne uprave, usmerena ka olakšavanju rada privrede, mora postati osnovna programska orijentacija u naporima na transformaciji postojećeg modela upravnog sistema kod nas: »Društvo se mora opredeliti za takav model uprave koji će u sadašnjem trenutku odgovarati njegovim potrebama, jer bi dalje zadržavanje krutih hijerarhijskih odnosa, pothranjivanje tendencija funkcionerske uprave, uz ostatke činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, onesposobilo akcije u ekonomsko-privrednom sistemu i organizaciji naučno-tehnološkog razvoja u dostizanju ritma razvoja u svetu koji nas okružuje. Ova »ekonomska orijentacija« i racionalizacija rada uprave, usmerena ka olakšanju rada privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i nesporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave.«<sup>7)</sup>

Transformacija sistema državne uprave u sistem javne uprave koja pruža javne usluge i obavlja javne službe, podrazumeva i njenu depolitizaciju, tj. uvođenja standarda u kadrovskoj selekciji upravnih radnika koji će se, umesto na kriterijumima političke podobnosti (pripadnost političkoj grupaciji), zasnivati na principima stručnosti i profesionalne etike. Savremena uprava mora biti ekspertno orijentisana, a ne aparat za realizaciju političkih smernica aktuelne vlasti.

U razvijenim zemljama je poslednjih decenija intenzivirana potraga za delotvornijim sredstvima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka upravnog delovanja. Tako, umesto neefikasnih pravnih (administrativnih i sudskih) struktura i procedura, razvijena društva traže jeftina i jednostavna sredstva za efikasno ostvarivanje i zaštitu ljudskih sloboda i prava<sup>8)</sup>. Iskustva i praksa ovih zemalja pokazuju veoma visoki stepen efikasnosti pojedinih savremenih institucija kontrole uprave, od kojih je najpoznatija institucija ombudsmana.

Ombudsman je institucija koja je prvobitno nastala u Švedskoj, i koja je danas postala simbol zaštite sloboda i prava građana ne samo od nezakonitog i nepravilnog rada uprave, već i od tzv. lošeg

1) Leon Digi: Preobražaj javnog prava, Beograd, 1929.  
2) David Rosenbloom, Public Administration and Law, New York, Basel, 1982.  
3) Vidi: Evolution Economique et Reforme Administrative (XXe Cigbers international de Scinences administratives, Amman, Jordanie, 6-10 septembre 1986), Institut international des Sciences administratives, Bruxelles, 1986; Pero Nasakanda: Kontrolerzija o državi tržišne privrede i prepreke na putu njenog stvaranja, Naša zakonitost br. 7-8, 1990; Stevan Lilić: Efikasna uprava — pretpostavka savremene ekonomije i države, Opština br. 9-110, 1988; Miodrag Petrović: Društvena transformacija državne uprave u uslovima ekonomske stabilizacije, Opština br. 11-12, 1984, i dr.  
4) Vidi: Eugen Pusić: Društvena regulacija, Zagreb, 1989; Bob Bobwitt: reform of Public Administration — from task to goals, IRPA Volume 55, No. 2, 1989; Olga Danilović: Koliko smo daleko od uprave budućnosti?, Opština 3-5, 1990; Dragaš Denković: Načelo efikasnosti i problemi preobražaja savremene uprave, Opština br. 8-9, 1989; Ratko Marković: Nova uloga uprave, Opština br. 3, 1980; Eugen Pucić: Transformacija uprave u savremenom društvu, Naša zakonitost, br. 4, 1976, i dr.  
5) Radomir Lukić: Teorija države i prava, Beograd, 1956.

6) Serge-Alain Mescheriakoff: The Vagaries of Administrative Legitimacy, IRAS, Vol. 56, No. 2, 1990.  
7) Stručni savet za oblast državne uprave, SSPU SZUU, 1987.  
8) Walter Gellhorn: Ombudsmen And Others — Citizen's Protectors In Nine Countries, Cambridge, 1967.

upravnog delovanja (maladministration). »Ova ustanova je danas postala inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.«<sup>9)</sup>

Delotvornost institucije ombudsmana proizlazi iz uspešne kombinacije sredstava pravne i političke kontrole, posebno iz mogućnosti ombudsmana da upravni sistem učini transparentnim, tj. da pažnju parlamenta, a time i javnosti, skrene na žalbe i pritužbe koje građani imaju u odnosu na upravu. Institucija ombudsmana omogućava, da se povodom obraćanja građana, celokupni upravni sistem i njegovo delovanje neposredno stavi na uvid javnosti, tako da i sama činjenica postojanja ombudsmana vršipozitivan uticaj na ceo upravni sistem<sup>10)</sup>. Na području ostvarivanja efikasne kontrole upravnog sistema, strukturalna transformacija i reforma našeg upravnog sistema ne bi bila potpuna bez ombudsmana kao zaštitnika sloboda i prava građana

#### ZAKON O MIŠTARSTVIMA

Opšti okviri političkog sistema višestranačkog pluralizma, odrazili su se i u odnosu na osnove i postupak izrade Zakona o ministarstvima.<sup>11)</sup>

Prema Ustavu Srbije, Poslove državne uprave obavljaju ministarstva. (Čl. 94, st. 1). Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlada, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom. (Čl. 94, st. 2). Ministarstva su samostalna u vršenju Ustavom i zakonom određenih nadležnosti (Čl. 94, st. 3). Za obavljanje određenih poslova državne uprave obrazuju se organi uprave u sastavu ministarstva, a za vršenje stručnih poslova obrazuju se posebne organizacije (Čl. 94, st. 4). Zakonom se uređuje organizacija i nadležnost ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija (Čl. 94, st. 5). Određena upravna ovlašćenja zakonom se mogu poveriti preduzećima i drugim organizacijama (Čl. 94, st. 6).

Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Srbije<sup>12)</sup>, predviđa se da Prvo zasjedanje Narodne skupštine traje do izbora Vlade, donošenja budžeta republike i donošenja zakona o vladi, ministarstvima, drugim organima uprave i posebnim organizacijama, zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike, zakona o lokalnoj samoupravi i zakona o merama za slučaj vanrednog stanja (Čl. 3, st. 5).

Shodno navedenim ustavnim propisima, pristupilo se izradi Zakona o ministarstvima. Međutim, imajući u vidu odredbe Ustava, kojima se utvrđuje da zakone, druge propise i opšte akte donosi Narodna skupština (Čl. 73, st. 1, tač 2), odnosno da Vlada predlaže zakone, druge propise i opšte akte (Čl. 90, st. 1, tačka 4), odnosno odredbe Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, prema kojima će se Vlada konstituisati i početi sa radom na dan kada se izaberu njeni članovi (Čl. 6, st. 2), postavila su se dva prethodna pravna pitanja: a) kako odrediti predlagача Zakona o ministarstvima (s obzirom da Vlada kao predlagач zakona nije konstituisana), kao i b) kako odrediti broj i strukturu ministarstava, odnosno ministara (pošto se Vlada konstituise danom izbora njenih članova). Istovremeno, dotadašnje Izvršno veće Skupštine Socijalističke Republike Srbije, de iure je prestalo da postoji konstituisanjem Narodne skupštine (11. januar 1991). Situacija je rešena tako što se kao predlagач javio Zakonodavni odbor Narodne skupštine, čiji članovi, prema Poslovniku o radu Narodne skupštine<sup>13)</sup>, i za razliku od ranije zakonodavno-pravne komisije Skupštine SR Srbije, ne mogu biti »vanposlanički« i »vanstranački« naučni i stručni radnici, već samo poslanici Narodne skupštine. Stoga je i stručna obrada zakona poverena Republičkom zavodu za javnu upravu i Sekretarijatu za zakonodavstvo.

U postupku donošenja Zakona o ministarstvima (decembar 1990 — februar 1991), izradeno je ukupno pet verzija zakonskog teksta, od kojih je tri razmatrao Zakonodavni odbor Narodne skupštine. Karakteristično je da su, polazeći od ustavne odredbe o ministarstvima (Čl. 94) u početku prevladala stručna mišljenja prema kojima je zakonom, osim pitanja organizacionog karaktera, trebalo obuhvatiti i druga pitanja u vezi sa radom ministarstava i vršenjem uprave, kao što su međusobni odnosi ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija, vršenje nadzora, rukovođenje, javnost rada i slično. U tom smislu, novi zakon o ministar-

stvima, po svojoj materiji regulisao bi praktično sva ona pitanja koja su do tada bila regulisana postojećim zakonom o državnoj upravi<sup>14)</sup>.

a) Prva verzija. Radni tekst prve verzije Zakona o ministarstvima pripremljen je decembra 1990. godine i predstavljao je projekt stručnih obrađivača. Naslovljen kao »Zakon o ministarstvima, organima i organizacijama u sastavu ministarstva i posebnim organizacijama«, predloženo je obrazovanje 16 ministarstava<sup>15)</sup> i 6 posebnih organizacija<sup>16)</sup>.

Osim toga, tekst je sadržao i odredbe o načinu rukovođenja ministarstvima, organima uprave i posebnim organizacijama, stručnim funkcijama (ranije rukovodećim radnicima), osnovnim principima unutrašnje organizacije ministarstava i sistematizacije poslova i zadataka u njima u prelaznom periodu i drugo.

Ovim tekstom takođe je uređeno i vršenje poslova državne uprave van sedišta ministarstva u smislu alociranja decentralizovanih podružnih organa.

U pogledu vrste i strukture ministarstva ovom verzijom zakona uglavnom je zadržana podela na postojeće resore iz ranije važećih zakona, uz neke korekcije u vezi sa delokrugom pojedinih ministarstava (npr. oblast boračkih i invalidskih pitanja pripojeni su oblasti pravosuđa i uprave). U ovom tekstu predloženo je formiranje Ministarstva za pravosuđe i Ministarstva za unapređenje rada uprave, kao dva posebna ministarstva. Ovo organizaciono razgraničenje, obrazloženo je uvođenjem načela podele vlasti, te po prirodi stvari resori uprave i pravosuđa nisu mogli biti obuhvaćeni istim ministarstvom. Osim toga, posebno se imalo u vidu da će uprava imati sve značajnije ulogu u sprovođenju reformi započetih u društvu, posebno u privredi, te da je neophodno, a imajući u vidu inostrana iskustva<sup>17)</sup>, obezbediti pretpostavke stalnog unapređivanja kadrovske, tehnološke i komunikacionog angažovanja uprave i njenu transformaciju u skladu sa potrebama savremenog društva<sup>18)</sup>.

Što se posebnih organizacija tiče u tekstu prve verzije, predloženo je da njihov broj i struktura ostanu isti u odnosu na postojeće stanje, s tim što bi se u slučaju obrazovanja Ministarstva za unapređenje rada uprave, republički zavod za javnu upravu organizaciono i funkcionalno uključio u ovo ministarstvo.

b) Druga verzija. Nakon razmatranja prve verzije zakona od strane radne grupe Izvršnog veća, ocenjeno je da bi, s obzirom na novo ustavno uređenje Republike, kao i iz drugih razloga, bilo celishodno osim navedenih, obrazovati još neke upravne resore. U skladu sa tim izvršena je revizija prve verzije, odnosno pripremljena je druga verzija zakona koja se u odnosu na prvu razlikovala po broju i strukturi ministarstava. Tako je u drugoj verziji predloženo obrazovanje 23 ministarstava (u poređenju sa 16 u prvoj verziji), odnosno uvelo bi se još sedam ministarstava (za ekonomske odnose sa inostranstvom, za pravni sistem, za informacije, za industriju, za boračka pitanja i socijalnu politiku, za omladinu i sport, i za verska pitanja). U ovoj verziji, resor industrije odvojen je od energetike u samostalni resor, dok je prosveta razdvojena od kulture i spojena sa naukom.

Prilikom razmatranja druge verzije zakona u postupku prepušćavanja zakonodavnom odboru Narodne skupštine, radna grupa Izvršnog veća, analizirala je tekst. Tom prilikom došlo je do ocena koje je ču znatno uticale na izmenu karaktera daljih radnih verzija, odnosno na definitivnu verziju zakona. Zauzet je stav i ocenjeno je da u odnosu na postojeću, drugu verziju zakona, treba izvršiti radikalnu reviziju u smislu razdvajanja organizacionih od materijalnih odredbi. Kao razlog posebno je naveden složenost novog ustavnog i upravnog sistema Srbije, kao i nova uloga i položaj uprave koja svoju delatnost obavlja u političkom sistemu višestranačkog pluraliz-

14) Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije, br. 52/89, 55/89, 6/90, 24/90, 37/90.

15) Ministarstva za: narodnu odbranu; unutrašnje poslove; pravosuđe; unapređenje rada uprave; finansije; odnose sa inostranstvom; industriju i energetiku; saobraćaj i veze; poljoprivredu, šumarstva i vodoprivredu; trgovinu, turizam i ugostiteljstvo; urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo; ekonomiju; rad i socijalnu zaštitu; prosvetu i kulturu; nauku i tehnologiju i za zdravstvo.

16) Posebne organizacije (zavodi, agencije) za plan i razvoj; statistiku; međunarodnu saradnju; strana ulaganja; Kosovo, i hidrometeorologiju.

17) Ilustracije radi, treba napomenuti da slično rešenje postoji u Francuskoj, gde je do sredine 1984. godine, postojalo Ministarstvo za upravne reforme, koje je od tada reorganizovano u Ministarstvo za transformaciju uprave.

18) Vidi: Stevan Lilić: Savremena uprava, pravna država i informatička tehnologija, Opština, br. 9—12, 1989; Eugen Pusić: Društvene promene i modernizacija uprave, Zbornik radova, Zagreb, 1980; Milan Ramljak: Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb 1982. Slavoljub Popović: Organizacija i funkcionisanje uprave u samoupravnom društvu, Beograd, 1978, i dr.

9) Jovan Đorđević: Politički sistem, Beograd, 1967.

10) W. H. R. Wade: Administrative Law, Oxford, 1982.

11) Službeni glasnik Republike Srbije br. 7/90.

12) Službeni glasnik Republike Srbije br. 1/90.

13) Službeni glasnik Republike Srbije br. 11/91.

ma. U tom smislu, preovladalo je određenje da se Zakonom o ministarstvima uredi samo organizacija i nadležnost ministarstava, organa i organizacija u njihovom sastavu, a da se obrazovanje posebnih organizacija uredi nakon konstituisanja Vlade. Na ovakvo opredeljenje uticala je, pre svega potreba da se u što kraćem roku stvore uslovi za konstituisanje Vlade i da se izrada zakona usmeri na one oblasti za koje treba obrazovati ministarstva. U skladu sa tim, došlo je i do promene naziva samog zakona koji je skraćen u jednostavnu formulaciju: Zakon o ministarstvima, kao i način utvrđivanja delokruga ministarstava (umesto detaljnog opisa nadležnosti, označene su samo oblasti, s tim što je predviđeno da se uredbom Vlade preciznije odredi delokrug svakog ministarstva).

c) Treća verzija. Kao rezultat stava da se u radnoj verziji zakona načelno odvoje organizacione od materijalnih odredbi, pripremljena je treća verzija zakona. U vezi sa pripremom ove verzije zakona, karakteristično je da je učestvovao i kandidat za predsednika Vlade, koji je predložio obrazovanje još tri nova resora (za veze sa Srbima izvan Srbije, za nauku i univerzitet, za društvenu brigu o deci i omladini). Na taj način zakonski tekst predviđao je obrazovanje 26 ministarstava u Srbiji. Ova verzija dostavljena je Zakonodavnom odboru, koji je nakon opširne rasprave, predložio da se neki resori spoje (npr. pravosuđe, uprava i zakonodavstvo u okviru Ministarstva pravde; resori industrije, sa jedne i rudarstva i energeitike, sa druge, u Ministarstvo industrije, energeitike i rudarstva i dr.).

d) Četvrta verzija. Razmatrajući treću verziju zakona, Zakonodavni odbor predložio je smanjenje broja ministarstava (tj. od 26 na 19). Istovremeno, razmatrani su i amandmani narodnih poslanika dati na ponudeni tekst. Na osnovu zaključaka Odbora, kao i na osnovu prihvaćenih amandmana, pripremljen je prečišćeni radni tekst u četvrte verzije. Imajući u vidu sve okolnosti i situacije prelaznog perioda, Zakonodavni odbor uputio je ovaj prečišćen tekst na mišljenje i kandidatu za predsednika Vlade.

e) Peta verzija. Peta, poslednja verzija zakona, posledica je intervencije kandidata za predsednika Vlade da se razdvoje oblasti industrije od energeitike i rudarstva, odnosno da se obrazuju dva ministarstva. Odbor je prihvatio ovaj Predlog zakona i uputio tekst Narodnoj skupštini na usvajanje. Predlog zakona je prihvaćen, a broj ministarstva (odnosno ministara) utvrđen je na 20.

f) Amandmani na radne verzije zakona. Osim više radnih verzija zakona, na Predlog Zakona o ministarstvima, u postupku njegovog donošenja, Zakonodavnom odboru Narodne skupštine, od strane narodnih poslanika podneto je 30 amandmana. Amandmanima su uglavnom osporavani broj i struktura ministarstva, predlagane promene naziva ministarstava, spajanje, odnosno ukidanje pojedinih ministarstava, kao i obrazovanje novih. Ovi amandmani nisu prihvaćeni na Zakonodavnom odboru, uz ocenu da podnosioci amandmana nisu imali u vidu kriterijume od kojih je pošao predlagača (tj. Odbor) pri utvrđivanju broja i strukture ministarstava. Ipak, predlozi izneti u amandmanima, na određen način uticali su na konačno opredeljivanje u pogledu broja i strukture ministarstava.

aa) Amandmani SPO. Najrestriktivniji su bili narodni poslanici iz Srpskog pokreta obnove koji su predložili obrazovanje samo 10 ministarstava<sup>19)</sup>. Svoj zahtev su obrazložili nezavidnim finansijskim mogućnostima Republike Srbije. Osim toga, njihova je ocena da bi 10 ministarstava operativnije funkcionisalo, a da bi se kroz upravu i Sekretarijate obrađivala pitanja iz oblasti za koje nisu obrazovana ministarstva.

bb) Amandmani DS. Grupa narodnih poslanika Demokratske stranke je predložila obrazovanje 18 ministarstava, od kojih je jedno potpuno novo — Ministarstvo za žene. Predlog da se obrazuje ovo ministarstvo poslanici su obrazložili pogoršanjem položaja žena u društvu kao posledici krize u kojoj se zemlja nalazi. Pri tome su naveli da su koristili iskustva visoko razvijenih zemalja (posebno Francuske, Nemačke i Švedske). Međutim odbor je ocenio da nije neophodno obrazovati posebno ministarstvo, jer će se poslovi koji se tiču položaja žena obavljati u više ministarstava.

cc) Amandman DSM. Grupa narodnih poslanika iz Demokratskog saveza Madara predložila je obrazovanje Ministarstava za narodnosti (nacionalne manjine) koje bi, po oceni ovih poslanika, moglo imati presudnu ulogu u sprečavanju negativnih tendencija u artikulaciji i zastupanju interesa narodnosti pred organima vlasti. Odbijajući ovaj amandman, Odbor je konstatovao da je Republika Srbija prema članu 1. i 2. Ustava Republike, demokratska država svih građana, te stoga nema potrebe da se za pojedine kategorije građana obrazuju posebni organi.

19) Ministarstvo finansija, odbrane; unutrašnjih poslova, inostranih poslova, za privredne odnose sa inostranstvom, za pravni sistem, za privredu, za prosvetno uređenje, za socijalna pitanja i za obrazovanje.

dd) Ostali amandmani. Među amandmanima koji nisu prihvaćeni, veliki broj je sadržao predloge da se spoje Ministarstvo za inostrane poslove i Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, uz obrazloženje da je spoljna politika još uvek u nadležnosti federacije, te da se u situaciji kada se još uvek primenjuje Ustav SFRJ, najveći obim poslova Srbije sa inostranstvom svodi na ekonomske odnose.

Takođe je predloženo da se oblast razvoja odvoji od oblasti ekonomskih odnosa, te da se spoji sa resorom nauke, i tehnologije, s obzirom da su nove mogućnosti razvoja pre svega vezane za rezultate u oblasti nauke i tehnologije, pa tek onda za inostrana ulaganja.

Razdvajanje oblasti industrije od oblasti energeitike i rudarstva, izazvalo je velike rasprave. U jednom trenutku uvažen je amandman Socijalističke partije Srbije, pa je obrazovan jedan resor za industriju, energeitiku i rudarstvo. Tek je na intervenciju kandidata za predsednika Vlade, uvažavajući njegov argument da je industrija jedna od najvažnijih delatnosti Srbije, Odbor ponovo odvojio industriju od energeitike i rudarstva i predložio obrazovanje dva ministarstva.

Veliku kritiku je pretrpeo i predlog da se obrazuje Ministarstvo za veze sa Srbima izvan Srbije, kao i Ministarstvo vera. Narodni poslanici su, bez obzira na stranačku pripadnost, ukazivali da nema upravnih poslova u ovoj oblasti (što je jedan od osnovnih kriterijuma za obrazovanje ministarstva). Kao argumenti protiv ovog rešenja takođe su isticali i odvojenost crkve od države, kao i činjenicu da u ovom trenutku najveći broj Srba živi u istoj državi (Jugoslaviji), te da nema potrebe obrazovati poseban organ za održavanje veze među njima. Predlagano je da se pitanjima veza sa Srbima izvan Srbije, vera, pa i sporta i omladine, bave ministri bez portfelja, koje bi, kao članove Vlade, Narodna skupština birala za pitanja iz ove oblasti. Međutim, kako mogućnost biranja ministara bez portfelja nije predviđena Zakonom o Vladi, a imajući u vidu da je ustavna obaveza Republike Srbije da održava veze sa Srbima koji žive izvan Srbije radi čuvanja njihove nacionalne i kulturno-istorijske samostalnosti, kao i da ostvaruje odgovarajuće odnose s verskim zajednicama, Odbor je predložio obrazovanje i ovih ministarstava.

ee) Prihvaćeni amandmani. Među amandmanima koji su prihvaćeni su oni kojima je predviđeno obrazovanje organa uprave u sastavu pojedinih ministarstava, tj. Uprava za poljoprivredu, Uprava za prehrambenu industriju i Uprava za razvoj sela u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Uprava za vazdušni saobraćaj u okviru Ministarstva saobraćaja i veza; Uprava za turizam u okviru Ministarstva trgovine i turizma; Sekretarijat za društvenu brigu o porodici i deci u okviru Ministarstva za rad i socijalna pitanja i Sekretarijat za univerzitet u okviru Ministarstva prosvete.

Prihvaćen je i amandman narodnih poslanika iz Demokratske stranke kojim se propisuje obaveza za ministarstva, sekretarijate, uprave, inspektorate, zavode i direkcije da primaju narodne poslanike i pružaju im podatke i informacije iz svoje delatnosti.

Prihvaćen je takođe i amandman po kome zamenici republičkih sekretara, zamenik sekretara Sekretarijata za zakonodavstvo i funkcioneri koji rukovode organima uprave i upravnim organizacijama u sastavu republičkih sekretarijata i njihovi zamenici, nastavljaju s radom u odgovarajućim ministarstvima, na poslovima koje ima odredi ministar, do donošenja rešenja o raspoređivanju radnika (u skladu sa aktima o sistematizaciji radnih mesta u tim ministarstvima, odnosno za postavljanje odgovarajućih funkcionera). Lica koja ne budu raspoređena, odnosno postavljena, imaju prava imenovanih, odnosno izabranih funkcionera po osnovu funkcija koje su obavljali do prestanka rada sekretarijata u kojima su obavljali te funkcije (čl. 16. stav 2. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije). Ovim se dosadašnjim zamenicima republičkih funkcionera propisuje obaveza da nastave da rade na onim poslovima koje im odredi ministar, pošto stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima, svim zamenicima funkcionera prestaju radni odnos, a oni počinju da ostvaruju prava imenovanih, odnosno izabranih funkcionera, tj. stavljaју se na raspolaganje Narodnoj skupštini.

Zakon o ministarstvima stupio je na snagu. Novi sistem organizacije vlasti i položaj uprave, otvorili su čitav niz dilema na koje stručna praksa i (upravno) pravna nauka treba da daju odgovore u predstojećem periodu.

Sasvim je moguće da se na sva pitanja nije našao pravi odgovor. Uostalom, novi sistem je u mnogim delovima i za svoje tvorce novina sa čijim funkcionisanjem se moraju upoznavati kroz njegovu primenu.

To nikako ne znači da treba zanemariti sve dileme u vezi Zakona, i zadovoljiti se njegovom sadržinom. Naprotiv, Zakon o ministarstvima treba shvatiti kao početni korak u uspostavljanju racionalne i efikasne organizacije državnih organa u Republici Srbiji. Mud-

ro-bi bilo već sada razmišljati o mogućnostima njegovog »događivanja«, i bez bojazni od promena tragati za celishodnijim, ekonomičnijim i savremenijim rešenjima.

## ZAKON

### o ministarstvima sa objašnjenjem pojedinih odredaba

#### I OSNOVNE ODREDBE

##### Član 1.

Poslove državne uprave utvrđene zakonom i propisima donetim na osnovu zakona obavljaju ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava.

Kad je to utvrđeno zakonom, određene poslove državne uprave mogu, kao poverene obavljati organi autonomne pokrajine, grada i opštine, kao i preduzeća i druge organizacije.

Donošenjem Ustava Republike Srbije postale su neprimljive odredbe postojećeg Zakona o državnoj upravi kojima su utvrđeni nosioci poslova državne uprave, vrste nosilaca svih poslova, njihov položaj u sistemu i njihovi međusobni odnosi, kao i odnosi prema Skupštini i Vladi. U Ustavnom Zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije (član 19), u kome se nabrajaju zakoni koji prestaju da važe, nije naveden Zakon o državnoj upravi. Međutim, činjenica je da je uvođenjem višepartijskog sistema i prihvatanjem principa podelje vlasti Uprava dobila sasvim nov položaj u sistemu. Njen odnos prema parlamentu i Vladi, kao nosiocima zakonodavne i izvršne vlasti, mora se kvalitetno drugačije regulisati u poređenju sa postojećim odredbama u Zakonu o državnoj upravi, čija rešenja polaze od principa jedinstva vlasti u izgradnji upravnog sistema.

Osnovna načela za organizaciju i funkcionisanje novog upravnog sistema, međusobni odnosi, sa Narodnom skupštinom i Vladom, kao i sistem nadzora i kontrole, moraće se urediti posebnim zakonom. Do tada, osnovne odredbe neophodne za funkcionisanje ministarstava (čl. 1—4) utvrđene su Zakonom o ministarstvima.

Ustavom Republike Srbije<sup>20)</sup> propisano je da poslove državne uprave isključivo obavljaju ministarstva, kao organi uprave. Drugi organi uprave mogu se obrazovati samo kao organi u sastavu ministarstava. Obavljanje određenih poslova državne uprave Republika može poveriti autonomnoj pokrajini<sup>21)</sup>, gradu, opštini<sup>22)</sup>, kao i preduzećima i drugim organizacijama<sup>23)</sup>.

Poveravanje ovim zakonom vrši se zakonom, s tim što Republika prenosi i sredstva neophodna za obavljanje poverenih poslova.

##### Član 2.

Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike; rešavaju u upravnim stvarima; vrše upravni nadzor; vrše nadzor nad obavljanjem poverenih poslova; obavljaju i druge upravne poslove utvrđene zakonom.

Ministarstva pripremaju nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata i vrše druge, stručne poslove u vezi s poslovima iz stava 1. ovog člana u oblasti za koju su obrazovana.

U okviru svojih ovlašćenja ministarstva donose pravilnike, naredbe, uputstva i rešenja.

##### Član 3.

Kad je zakonom obavljanje određenih poslova državne uprave povereno organima autonomnih pokrajina, gradova i opština i preduzećima i drugim organizacijama, ministarstva, u čijem se delokrugu nalaze povereni poslovi, vrše neposredan nadzor nad zakonitim obavljanjem tih poslova i ovlašćena su da izdaju obavezne instrukcije za njihovo obavljanje, a po potrebi i da preuzmu neposredno obavljanje tih poslova ili na drugi način obezbede njihovo obavljanje.

Poslove državne uprave, po odredbama Ustava, u isključivoj su nadležnosti ministarstava, kao republičkih organa uprave Republika, međutim, može određena upravna ovlašćenja poveriti drugim subjektima, ali i u tom slučaju ona snosi svu odgovornost za njihovo vršenje. Stoga je bilo neophodno da se stvori osnov za obavezu mi-

nistarstava da prate obavljanje poverenih poslova i po potrebi neposredno intervenišu.

##### Član 4.

Za obavljanje određenih upravnih poslova iz utvrđenog delokruga ministarstava za koje je potrebno posebno organizovanje i samostalnost u radu mogu se obrazovati sekretarijati; uprave i inspektorati kao organi uprave u sastavu ministarstava.

Za obavljanje pretežno stručnih poslova iz utvrđenog delokruga ministarstava mogu se obrazovati zavodi i direkcije kao posebne organizacije u sastavu ministarstava.

U članu 94. stav 4. Ustava propisano je da se za obavljanje određenih poslova državne uprave obrazuju organi uprave u sastavu ministarstava, a za vršenje stručnih poslova posebne organizacije.

Međutim, da bi se ovim zakonom obrazovali organi uprave i posebne organizacije u sastavu ministarstava, bilo je neophodno utvrditi kriterijume za njihovo obrazovanje, kao i vrste organa uprave i posebnih organizacija.

#### MINISTARSTVA I ORGANI UPRAVE I POSEBNE ORGANIZACIJE U NJIHOVOM SASTAVU

##### Član 5.

Obrazuju se:

1. Ministarstvo odbrane,
2. Ministarstvo unutrašnjih poslova;
3. Ministarstvo inostranih poslova,
4. Ministarstvo finansija,
5. Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i privredni razvoj,
6. Ministarstvo pravde,
7. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
8. Ministarstvo industrije,
9. Ministarstvo rudarstva i energetike,
10. Ministarstvo saobraćaja i veza,
11. Ministarstvo za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo,
12. Ministarstvo trgovine i turizma,
13. Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja,
14. Ministarstvo za nauku i tehnologiju,
15. Ministarstvo prosvete,
16. Ministarstvo kulture,
17. Ministarstvo zdravlja i zaštite životne sredine,
18. Ministarstvo za omladinu i sport,
19. Ministarstvo za veze sa Srbima izvan Srbije,
20. Ministarstvo vera.

##### Član 6.

Ministarstvo odbrane obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: planiranje i organizovanje odbrane; izvršavanje vojne obaveze; organizovanje i funkcionisanje civilne zaštite, kao i druge propisane poslove.

##### Član 7.

Ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: bezbednost Republike Srbije i druge poslove otkrivanja i sprečavanja delatnosti usmerenih na podiranje ili rušenje ustavom utvrđenog poretka; zaštitu života, lične i imovinske sigurnosti i druge poslove bezbednosti građana Republike Srbije, kao i druge propisane poslove.

##### Član 8.

Ministarstvo inostranih poslova obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: ostvarivanje saradnje s drugim državama i njihovim teritorijalnim jedinicama; ostvarivanje saradnje s međunarodnim organizacijama, kao i druge propisane poslove.

##### Član 9.

Ministarstvo finansija obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike utvrđenih ustavom i zakonom; poreski sistem i poresku politiku; javne zajmove; imovinsko-pravne odnose, kao i druge propisane poslove.

U sastavu je Ministarstva finansija Uprava za imovinsko-pravne poslove.

<sup>20)</sup> Član 94. Ustava.

<sup>21)</sup> Član 199. stav 2. Ustava.

<sup>22)</sup> Član 113. stav 3. Ustava.

<sup>23)</sup> Član 94. stav 6. Ustava.

#### Član 10.

Ministarstvo za ekonomske odnose s inostranstvom i privredni razvoj obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: finansijske odnose s inostranstvom; unapređivanje privredne saradnje domaćih i stranih lica; utvrđivanje osnovnih pravaca i stvaranje sistemskih, organizacionih, materijalnih i drugih uslova za privredni razvoj Republike; koncesije, kao i druge propisane poslove.

Poslovi ekonomskih odnosa sa inostranstvom izdvojeni su uz bivšeg Republičkog sekretarijata za odnose sa inostranstvom i Republičkog sekretarijata za finansijske i objedinjeni u ovom novom resoru.

#### Član 11.

Ministarstvo pravde obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: organizaciju i postupanje pravosudnih organa i organa za prekršaje; izvršenje krivičnih sankcija; međunarodnu pravnu pomoć; pravni sistem Republike; obezbeđivanje usaglašenosti propisa i opštih akata u pravnom sistemu i postupak njihovog donošenja; objavljivanje propisa Vlade i ministarstava; organizaciju, rad i postupanje organa državne uprave; javna ovlašćenja, kao i druge propisane poslove.

U sastavu su Ministarstva pravde: Sekretarijat za pravosuđe, Sekretarijat za zakonodavstvo i Sekretarijat za upravu.

Umesto dosadašnjeg Republičkog sekretarijata za pravosuđe i upravu obrazovano je Ministarstvo pravde. Naziv ministarstva dat je po uzoru na rešenje u predratnom pravu i nekim zapadnoevropskim zemljama.

Delokrugom ovog ministarstva obuhvaćeni su svi poslovi državne uprave koji se odnose na pravosuđe, organe uprave i zakonodavstva.

#### Član 12.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zaštitu, korišćenje i unapređivanje poljoprivrednog zemljišta, šuma i voda, biljnog i životinjskog sveta; razvoj sela; prehrambenu industriju; vodosnabdevanje; osim distribucije voda, kao i druge propisane poslove.

U sastavu su Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede: Uprava za vodoprivredu, Uprava za poljoprivredu, Uprava za prehrambenu industriju, Uprava za veterinarstvo, Uprava za razvoj sela i Uprava za šumarstvo i lovstvo.

U odnosu na dosadašnji resor, kao posebni organi obrazovani su Uprava za poljoprivredu, Uprava za prehrambenu industriju i Uprava za razvoj sela.

#### Član 13.

Ministarstvo industrije obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: industriju, namensku proizvodnju; patente i licence, kao i druge propisane poslove.

#### Član 14.

Ministarstvo rudarstva i energetike obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: rudarstvo, energetiku; geološka istraživanja; seizmiku, kao i druge propisane poslove.

U sastavu je Ministarstva rudarstva i energetike Inspektorat tehničkih inspekcija.

Prvi put se u okviru ovog resora izdvajaju u poseban organ poslovi vezani za vazdušni saobraćaj (Uprava za vazdušni saobraćaj).

#### Član 15.

Ministarstvo saobraćaja i veza obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: železnički, drumski, vazdušni i rečni saobraćaj i bezbednost unutrašnje plovidbe; sistem veza, kao i druge propisane poslove.

U sastavu su Ministarstva saobraćaja i veza: Inspektorat za saobraćaj i veze, Uprava za rečni saobraćaj i bezbednost unutrašnje plovidbe, Uprava za javne puteve i Uprava za vazdušni saobraćaj.

#### Član 16.

Ministarstvo za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: prostorno planiranje i razvoj; urbanizam; uređivanje prostora i naselja; građevinsko zemljište i izgradnju objekata; stambeno-komunalnu delatnost, kao i druge propisane poslove.

U sastavu je Ministarstva za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo Urbanističko-građevinski inspektorat.

#### Član 17.

Ministarstvo trgovine i turizma obavlja poslove državne uprave koji se odnose na promet roba i usluga; robne rezerve; turizam i ugostiteljstvo, kao i druge propisane poslove.

U sastavu su Ministarstva trgovine i turizma: Direkcija za republičke robne rezerve, Uprava za turizam, Tržišni inspektorat i Zavod za cene.

Delokrugom ovog ministarstva obuhvaćeni su i poslovi dosadašnjeg Republičkog sekretarijata za boračka i invalidska pitanja. Polazeci od značaja koji Ustav daje društvenoj brizi o porodici i deci obrazovan je poseban organ uprave u sastavu ovog Ministarstva.

#### Član 18.

Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: radne odnose, osim u državnim organima; zaštitu na radu i zapošljavanje; socijalnu zaštitu; demografski razvoj; društvenu brigu o porodici i deci; penzijsko-invalidsko osiguranje; zaštitu boraca narodnooslobodilačkog rata i drugih oslobodilačkih ratova; zaštitu vojnih invalida i članova njihovih porodica; zaštitu žrtava fašističkog terora i civilnih invalida rata; uređivanje i održavanje globalja boraca, kao i druge propisane poslove.

U sastavu su Ministarstva za rad, boračka i socijalna pitanja: Sekretarijat za društvenu brigu o porodici i deci, Sekretarijat za pitanja boraca oslobodilačkih ratova Srbije, Inspektorat rada i Zavod za zapošljavanje.

#### Član 19.

Ministarstvo za nauku i tehnologiju obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: naučnoistraživačku delatnost; razvoj nauke i primenu naučnih dostignuća; razvoj novih tehnologija i njihovu primenu, kao i druge pripisane poslove.

#### Član 20.

Ministarstvo prosvete obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: predškolsko vaspitanje i obrazovanje; osnovno, srednje, više i visoko obrazovanje; obrazovanje naših građana u inostranstvu; izdavanje udžbenika, kao i druge propisane poslove.

U sastavu su Ministarstva prosvete: Sekretarijat za univerzitet i Prosvetni inspektorat.

#### Član 21.

Ministarstvo kulture obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: razvoj i unapređivanje kulture; zaštitu kulturnih dobara; zaštitu autorskih prava; zadužbine, kao i druge propisane poslove.

Ocenjujući da je zdravlje čoveka u direktnoj zavisnosti od životne sredine, ovi poslovi su obuhvaćeni jednim resorom

#### Član 22.

Ministarstvo zdravlja i zaštite životne sredine obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zaštitu zdravlja stanovništva; organizaciju zdravstvene službe; praćenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; zaštitu prirodnih resursa od zagađivanja; zaštitu od opasnih i štetnih materija; zaštitu od buke i vibracija, jonizujućih i nejonizujućih zračenja, kao i druge propisane poslove.

U sastavu je Ministarstva zdravlja i zaštite životne sredine i Sanitarni inspektorat.

#### Član 23.

Ministarstvo za omladinu i sport obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: razvoj sporta i fizičke kulture; društveni položaj omladine, kao i druge propisane poslove.

#### Član 24.

Ministarstvo za veze sa Srbima izvan Srbije obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: unapređivanje odnosa Republike sa Srbima izvan Republike Srbije, kao i druge propisane poslove.

#### Član 25.

Ministarstvo vera obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: ostvarivanje odnosa i saradnje države sa Srpskom pravoslav-

nom crkvom i drugim verskim zajednicama i njihov položaj u društvu, kao i druge propisane poslove.

Ovaj zakon koncepcijski se razlikuje od ranijih zakona kojima su uređeni organizacija i nadležnost organa uprave. U okviru delokruga svakog ministarstva naznačene su samo oblasti u kojima se vrše određeni poslovi državne uprave. Sva precizirana izvršice se u uredbi koju će doneti Vlada.

#### Član 26.

Uredbom Vlade bliže se uređuje delokrug ministarstava utvrđen ovim zakonom i određuju oblasti u kojima ministarstva pripremaju propise.

Uredbom iz stava 1. ovog člana izvršice se razgraničenje delokruga ministarstava u srodnim oblastima.

Sve je veći broj poslova sa elementom inostranosti koji se obavljaju u republičkim organima uprave. Da bi se obezbedila maksimalna efikasnost u njihovom vršenju, ovim zakonom stvara se pravni osnov za direktnu komunikaciju resornih organa sa odgovarajućim organima stranih država i međunarodnih organizacija, bez posredovanja republičkih organa koji su obrazovani za odnose sa inostranstvom.

#### Član 27.

U vršenju određenih poslova iz svog delokruga vezanih za odnose s inostranstvom ministarstva saraduju s odgovarajućim organima stranih država i međunarodnih organizacija.

### RUKOVODENJE RADOM MINISTARSTAVA I RUKOVODENJE RADOM ORGANA UPRAVE I POSEBNIH ORGANIZACIJA U SASTAVU MINISTARSTAVA

#### Član 28.

Ministar predstavlja ministarstvo i rukovodi njegovim radom. Ministar obezbeđuje sve potrebne uslove za rad ministarstva i s tim u vezi donosi odgovarajuće odluke, a raspolaze i sredstvima za njegov rad.

Za svoj rad i rad ministarstva kojim rukovodi, ministar odgovara Narodnoj skupštini i Vladi.

Ministra bira na četiri godine i razrešava Narodna skupština. Ministarstva, sekretarijati, uprave, inspektorati, zavodi i direkcije, dužni su narodnim poslanicima davati informacije i podatke iz svoje delatnosti na njegov zahtev.

Narodni poslanik ima pravo da traži prijem kod nadležnog ministra ili drugog funkcionera organa iz prethodnog stava radi obaveštenja o pojedinim pitanjima iz njihove nadležnosti koji su ih dužni primiti u roku od osam dana od dana zatraženog prijema.

#### Član 29.

Radom organa uprave u sastavu ministarstva rukovode sledeći funkcioneri:

- radom sekretarijata — sekretar,
- radom uprave — direktor uprave,
- radom inspektorata — glavni inspektor,
- Radom posebnih organizacija u sastavu ministarstava rukovode sledeći funkcioneri:

- radom zavoda — direktor zavoda,
- radom direkcije — direktor direkcije.

Funkcionere iz st. 1. i 2. ovog člana postavlja na period od četiri godine i razrešava Vlada na predlog ministra.

### IV. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

#### Član 30.

Danom stupanja na snagu ovog zakona nastavljaју da rade kao ministarstva s delokrugom utvrđenim ovim zakonom:

1. Republički sekretarijat za narodnu odbranu kao Ministarstvo odbrane,
2. Republički sekretarijat za unutrašnje poslove kao Ministarstvo unutrašnjih poslova,
3. Republički sekretarijat za finansije kao Ministarstvo finansija,
4. Republički sekretarijat za odnose s inostranstvom kao Ministarstvo inostranih poslova,
5. Republički sekretarijat za industriju, energetiku i građevinarstvo kao Ministarstvo industrije,

6. Republički sekretarijat za saobraćaj i veze kao Ministarstvo saobraćaja i veza,

7. Republički sekretarijat za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu kao Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,

8. Republički sekretarijat za trgovinu, turizam i ugostiteljstvo kao Ministarstvo trgovine i turizma.

9. Republički sekretarijat za urbanizam i stambeno-komunalne delatnosti kao Ministarstvo za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo,

10. Republički sekretarijat za rad i socijalnu politiku kao Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja,

11. Republički sekretarijat za kulturu kao Ministarstvo kulture. Republički sekretarijat za pravosuđe i upravu, Republički sekretarijat za zaštitu i unapređenje životne sredine, Republički sekretarijat za obrazovanje, nauku i fizičku kulturu, Republički sekretarijat za zdravstvo, socijalnu i dečju zaštitu, Republički sekretarijat za boračka i invalidska pitanja i Sekretarijat za zakonodavstvo prestaju s radom danom početka rada ministarstava koja preuzimaju poslove iz delokruga ovih sekretarijata.

Ministarstvo pravde, Ministarstvo zdravlja i zaštite životne sredine, Ministarstvo za ekonomske odnose s inostranstvom i privredni razvoj, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo prosvete, Ministarstvo za nauku i tehnologiju, Ministarstvo za omladinu i sport, Ministarstvo za veze sa Srbima izvan Srbije i Ministarstvo vera počinju da rade, s delokrugom utvrđenim ovim zakonom, narednog dana od dana izbora Vlade.

#### Član 31.

Zamenici republičkih sekretara, zamenik sekretara Sekretarijata za zakonodavstvo i funkcioneri koji rukovode organima uprave i upravnim organizacijama u sastavu republičkih sekretarijata i njihovih zamenici, nastavljaju da rade u odgovarajućim ministarstvima, na poslovima koje im odredi ministar, do donošenja rešenja o raspoređivanju radnika u skladu sa aktima o sistematizaciji radnih mesta u tim ministarstvima, odnosno do postavljenja odgovarajućih funkcionera.

Lica iz stava 1. ovog člana koja ne budu raspoređena, odnosno postavljena, imaju prava imenovanih, odnosno izabranih funkcionera po osnovu funkcija koje su obavljali do prestanka rada sekretarijata u kojima su obavljali te funkcije, utvrđena u članu 16. stav 2. ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije.

Svrha ove prelazne odredbe jeste da se produži radna obaveza dosadašnjim zamenika republičkih sekretara, kojima je stupanjem na snagu ovog Zakona prestao mandat, što znači da oni nastavljaju da rade u ministarstvu na poslovima koje im odredi ministar, ali njihov status nije definitivno rešen. To će biti učinjeno tek pošto se budu doneli novi akti o sistematizaciji radnih mesta u ministarstvima i pošto se izvrši raspoređivanje radnika na osnovu ovih akata. Pri tome, oni mogu biti raspoređeni na bilo koje radno mesto u ministarstvu, a mogu i rešenjem Vlade biti naknadno postavljeni na mesto funkcionera u ministarstvu.

Ukoliko, pak, na jedan od ova dva načina ne nastave rad u ministarstvu, prestaje im radni odnos i oni počinju da koriste prava koja, u skladu sa Ustavnim zakonom, imaju kao funkcioneri koji je prestao mandat.

#### Član 32.

Radnici i rukovodeći radnici republičkih sekretarijata i Sekretarijata za zakonodavstvo nastavljaju da rade u odgovarajućim ministarstvima na poslovima na kojima su bili raspoređeni do stupanja na snagu ovog zakona, a do donošenja rešenja o raspoređivanju radnika u skladu s aktima o sistematizaciji radnih mesta u tim ministarstvima.

Svrha ove prelazne odredbe jeste da se uredi status rukovodećih radnika (podsekretari, pomoćnici savetnici funkcionera) i radnika u prelaznom periodu, tj. do donošenja novih akata o sistematizaciji radnih mesta u ministarstvima. Pošlo se od pretpostavke da će nove sistematizacije utvrditi realne kadrovske potrebe ministarstava, usled čega se može pokazati suvišnih jedan broj radnika, odnosno rukovodećih radnika. Moguće je i to da radnici i rukovodeći radnici budu raspoređeni na druga radna mesta. Prema tome, njihov sadašnji status je privremen, a on će biti definitivno rešen raspoređivanjem na osnovu sistematizacija koja tek treba utvrditi.

#### Član 33.

Predmete, arhivu i drugi registraturski materijal, opremu, sredstva za rad i druga sredstva republičkih sekretarijata koji prestaju sa

radom ili nastavljaju da rade kao ministarstva s delokrugom utvrđenim ovim zakonom, kao i Sekretarijata za zakonodavstvo preuzeće ministarstva koja preuzimaju njihove poslove.

#### Član 34.

Do uskladjivanja odgovarajućih propisa organi autonomnih pokrajina, grada Beograda, opština i međuopštinskih regionalnih zajednica, nastaviće da vrše, kao poverene poslove državne uprave, sve poslove uprave koje su vršili po do sada važećim propisima.

#### Član 35.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe Zakona o organizaciji republičke uprave («Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije», br. 19/82, 14/86, 16/88, 27/89, 53/89, 12/90, 14/90, 32/90 i 46/90) u delu koji se odnosi na republičke sekretarijate i Sekretarijat za zakonodavstvo.

Nastavljaju s radom do donošenja odgovarajućih propisa:

1. Republička uprava društvenih prihoda,

2. Republička geodetska uprava,
3. Republički zavod za planiranje,
4. Republički zavod za statistiku,
5. Republički zavod za javnu upravu,
6. Republički hidrometeorološki zavod,
7. Republički zavod za međunarodnu naučnu, prosvetnu, kulturnu i tehničku saradnju,
8. Agencija za strana ulaganja, svojinske i proizvodne promene.
9. Direkcija za unapređivanje privrednog i društvenog razvoja Kosova,
10. Sekretarijat za informacije.

#### Član 36.

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u »Službenom glasniku Republike Srbije«.

dr Stevan LILIC

Olga DANILOVIĆ

# PREDLAŽE SE NOVELIRANJE ZAKONA O ZADRUGAMA

**Isti principi organizovanja zadrugarskih saveza kao i privrednih komora ● Celokupna zadrugarska imovina koja je svojevremeno pretvorena u društvenu svojinu vraća se u oblik zadrugarske svojine**

Kao jedan od prvih sistemskih zakona za sprovođenje privredne reforme donet je pre godinu dana Zakon o zadrugama koji predstavlja zaokret u dosadašnjem tretmanu različitih oblika svojine kao i u odnosu prema zadrugarskom organizovanju i zadrugarskoj svojini. Međutim, revitalizacija zadrugarstva na osnovu ovog zakona je usporena različitim otporima, pored ostalog, i nejasnoćama u samom zakonu.

Predloženim izmenama i dopunama ovog zakona vraća se integritet zadrugarske imovine stečene radom i poslovanjem zadruga, postiže njena zaštita u slučaju prestanka rada zadruga ili pokušaja korišćenja te imovine kao udela osnivača ili zadrugara, zatim predloženim rešenjima omogućuje se bolje organizovanje i udruživanje sredstava u svojini građana i ličnog rada, obezbeđuje njihov interes da se ekonomski organizuju i doprinose međusebno povezivanju sa drugim subjektima na tržištu.

Radi motivisanosti za bolje poslovanje, zadrugarima se daje pravo da, osim dela dobiti na poslovanje, u slučaju prestanka rada zadruga mogu, u skladu sa statutom, raspodeljivati i zadrugarsku imovinu koju su stekli svojim radom i poslovanjem zadruga.

Poveravanje neraspodeljene zadrugarske imovine u slučaju prestanka rada zadrugama društveno-političkoj zajednici ima za cilj očuvanje fonda zadrugarske imovine i njeno namensko usmeravanje za dalji razvoj zadrugarstva na tom području.

Postojeća odredba o odgovornosti za svoje obaveze svojom imovinom dopunjava se tako da se omogućuje da se odgovornost za obaveze uređuje na različite načine, kao izraz volje osnivača u skladu sa aktom o osnivanju.

Predlaže se da zadrugari, u slučaju prestanka rada zadruga, mogu raspodeliti u skladu sa statutom zadruga, sa imovinu koju su poslovanjem stekli od dana organizovanja zadruga

gama po odredbama Zakona o zadrugama.

Dopunom ovog zakona uređuje se i organizovanje zadruga u zadrugarske saveze ili druge oblike udruživanja. to je po postojećem zakonu o zadrugama bilo fakultativno, znači mogle su se organizovati u zadrugarske saveze ali nisu bile obavezne. Inače, Zakonom o privrednoj komori Jugoslavije propisana je obaveza u članjenja u Privrednu komoru Jugoslavije svih pravnih lica koja obavljaju privrednu delatnost, dakle i zadruga s tim što je istim ovim zakonom dozvoljeno da se zadruga i drugi oblici organizovanja u članjuju u Privrednu komoru preko zadrugarskih saveza. Po mišljenju predlagača jedino celishodno rešenje je udruživanje zadruga u zadrugarske saveze jer se objektivno ne može očekivati da će se komora baviti specifičnom problematikom razvoja zadrugarstva već to moraju činiti zadrugarski savezi izvršavajući svoju osnovnu funkciju.

Zadruga, zadrugarska preduzeća i drugi oblici zadrugarskog organizovanja koji obavljaju privrednu delatnost preko zadrugarskih saveza biće uključeni, kao i ostali privredni subjekti, u komorski sistem. Zadrugarski savezi će se, prema predlogu zakona, organizovati na istom principu na ko-