

33. ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI

Normativni okviri organizacije, poslovi, položaj i uloga, kao i druga pitanja u vezi sa organizacijom i radom uprave u **Crnoj Gori** posebno su regulisani **Ustavom Crne Gore** (1992), **Zakonom o državnoj upravi Crne Gore** (2003), **Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave** (SIRCG, 67/2003), kao i **drugim propisima** koji se odnose na ovu oblast.

Za razliku od Srbije, **osnivanje** ministarstava i drugih organa uprave u Crnoj Gori povereno je Vladi, koja to čini svojom **uredbom**.

Ustavom Crne Gore (1992) propisano je (čl. 99) da poslove državne uprave vrše

ministarstva i organi uprave, kao i da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom preneti na lokalnu samoupravu. Pojedini poslovi državne uprave mogu se propisom Vlade poveriti lokalnoj samoupravi, ustanovama i pravnim licima.

Zakonom o državnoj upravi Crne Gore (2003) predviđeno je da se a) **ministarstva** osnivaju za jednu ili više povezanih upravnih oblasti, zavisno od prirode, značaja i obima tih poslova i potrebe obezbeđenja strategije razvoja, dok se b) **drugi organi uprave** osnivaju za vršenje poslova izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima u kojima se osnivaju ministarstva i u drugim oblastima, kada obim i priroda poslova zahtevaju samostalnost u radu. U Crnoj Gori „drugi“ organi uprave su: 1) uprave, kao organi koji vrše pretežno upravne i sa njima povezane stručne poslove; 2) sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije, kao organi koji vrše pretežno stručne poslove.

POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI

Prema **Zakonu o državnoj upravi Crne Gore** (2003), **poslove** državne uprave obavljaju **ministarstva i drugi organi uprave**.

a) Tako, **ministarstva** obavljaju sledeće poslove: 1) **predlaganje unutrašnje i spoljne politike**, koje obuhvata izradu strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata na osnovu praćenja izvršavanja zakona i drugih propisa i sagledavanja i analiziranja stanja u oblasti, radi usaglašavanja sistema sa savremenim, demokratskim i međunarodno priznatim standardima; 2) **vođenje razvojne politike**, koje obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja; 3) **normativna delatnost**, koja obuhvata izradu teksta nacarta i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih propisa; 4) **izvršenje zakona** i drugih propisa, koje obuhvata **vođenje upravnog postupka**, donošenje i izvršenje rešenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih mera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći; 5) **vršenje upravnog nadzora**, koje

¹ Vidi: *Ustav Republike Crne Gore*, Službeni list RCG, br. 48/1992.

² Vidi: *Zakon o državnoj upravi Crne Gore*, Službeni list RCG, br. 38/2003.

³ Vidi: *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave*, Službeni list RCG, br. 8/93, 39/93, 19/95, 13/96, 24/96, 7/97, 13/98, 27/98, 38/98, 18/99, 31/99, 59/2000, 31/2001, 33/2001, 9/2003, 19/2003, 62/2003, 67/2003.

⁴ Najznačajniji zakoni i drugi propisi koji regulišu organizaciju i rad uprave u Crnoj Gori su: *Ustav Republike Crne Gore* (SICG br. 48/1992); *Zakon o državnoj upravi* (SICG br. 38/2003); *Zakon o državnim službenicima* (SICG br. 45/91, 50/91); *Zakon o lokalnoj samoupravi* (SICG br. 42/2003); *Zakon o prestonici* (SICG br. 56/93); *Uredba o Vladi Republike Crne Gore* (SICG br. 15/94, 4/97); *Pravila postupanja organa državne uprave sa građanima* (SICG br. 1/93) i dr.

obuhvata a) nadzor nad zakonitošću upravnih akata; b) nadzor nad zakonitošću i celishodnošću rada organa uprave i organa lokalne samouprave, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenetih, odnosno poverenih poslova; c) inspekcijski nadzor; 6) **odlučivanje u upravnom postupku** o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mera i radnji u postupku, donošenje rešenja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i njihovo neposredno izvršavanje; 7) **postupanje u prekršajnom postupku** obuhvata pokretanje, vođenje, odlučivanje i izvršavanje u prekršajnom postupku; 8) **obezbeđivanje vršenja poslova od javnog interesa** obuhvata sprovođenje delatnosti javnih poslova preko preduzeća i ustanova, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim merama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih delatnosti; 9) **obavljanje drugih poslova** uprave, obuhvata izradu analitičkih, informativnih i drugih materijala, stručno-metodološku obradu propisa u pojedinim oblastima, prikupljanje i obrađivanje podataka, kao i poslove kojima se doprinosi razvoju i ostvarivanju funkcija državne uprave.

b) Drugi organi uprave. Organi uprave se osnivaju za vršenje poslova izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima u kojima se osnivaju ministarstva i u drugim oblastima, kada obim i priroda poslova zahtevaju samostalnost u radu. **Uprave** su organi koji neposredno izvršavaju zakone i druge propise i odlučuju o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i drugih subjekata. **Sekretarijati** su organi koji vrše pretežno stručne poslove, uz mogućnost vršenja određenih upravnih i drugih poslova. **Zavodi** su organi koji vrše stručne i sa njima povezane upravne poslove uz primenu naučnih metoda i saznanja. **Direkcije** su organi koji vrše pretežno stručne i sa njima povezane upravne poslove koji se odnose na oblast privrede. **Agencije** su organi koji vrše stručne i sa njima povezane upravne poslove, koji se vrše uz primenu tržišnih principa, odnosno pružanja usluga i obezbeđuju unapređenje i razvoj.

Zakon o državnoj upravi Crne Gore takođe reguliše i pitanja u vezi sa unutrašnjom organizacijom i upravljanjem organima uprave, finansiranjem organa uprave, javnošću i transparentnosti rada, službeničkim odnosima, izuzećem službenog lica rešavanju sukoba nadležnosti, opštim i pojedinačnim aktima koje organi uprave donose itd.

POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE U CRNOJ GORI

U **Crnoj Gori** su položaj u uloga uprave i njeni odnosi prema drugim državnim organima, njihovi međusobni odnosi, kao i odnosi prema organizacijama i građanima regulisani **Zakonom o državnoj upravi Crne Gore** (2003).

Odnosi organa državne uprave i Vlade. Ministarstva su dužna da preduzima mere i radnje radi ostvarivanja programa Vlade. Ministarstvo je, na zahtev Vlade, obavezno da prouči određeno pitanje ili da obavi određeni zadatak. Ministarstvo je dužno da obezbedi izvršavanje zaključaka i akata Vlade kojima se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade. Ministarstva, najmanje jedanput godišnje, podnose Vladi izveštaj o radu i stanju u upravnoj oblasti. Izveštaj obavezno sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, realizacije programa i zaključaka Vlade, mera koje su preduzeli i njihovih rezultata. Ministarstva su dužna da, na zahtev Vlade, podnesu i poseban izveštaj o pojedinim pitanjima iz delokruga, merama koje su preduzeli i njihovim rezultatima. Ministarstvo može Vladi da da predlog za uređivanje pitanja u upravnoj oblasti i može da zahteva da Vlada zauzme stav ili da da instrukcije za rešavanje pojedinih pitanja u upravnoj oblasti.

Odnosi između ministarstava. Ministarstva su obavezna da saraduju i da se međusobno obaveštavaju o svom radu, naročito o pitanjima koja su od značaja za njihov rad. Obavezna su da zajednički obavljaju poslove, ako tako odluči Vlada ili ako to proizilazi iz njihove propisane obaveze. Ministarstvo može zahtevati da ga drugo

ministarstvo uključi u vršenje određenih poslova koji su od interesa za to ministarstvo.

Odnosi između ministarstava i organa uprave. Ministarstvo, u vršenju nadzora nad zakonitošću i celishodnošću rada organa uprave može: da obustavi akte koji su doneti van upravnog postupka kada su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisom i predložiti Vladi da ih ukine ili poništi; da traži izveštaje i obaveštenja o pojedinim pitanjima iz delokruga, daje stručna uputstva i instrukcije, upozorava organ uprave o uočenim nepravilnostima u njegovom radu i vrši drugu kontrolu, u skladu sa propisom Vlade. Ministarstvo, u okviru svog delokruga, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave. Vrš i druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku. Organ uprave može tražiti od ministarstava mišljenje, objašnjenje i instrukcije za primenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa.

Odnosi ministarstava prema Skupštini. Ministarstvo je obavezno da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izveštaje o pojedinim pitanjima i tražene podatke iz upravne oblasti. Ministarstvo je dužno da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage, ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti, ne predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu, shodno posebnom zakonu. Ministarstvo izveštaje, spise i dokumenta Skupštini dostavlja preko Vlade. Ministarstvo je obavezno da daje odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

Odnosi organa državne uprave prema sudovima. Organi državne uprave dužni su da na zahtev suda dostave spise i podatke na način i u rokovima utvrđenim zakonima kojima se uređuje postupak pred sudom.

Odnosi ministarstava prema organima lokalne samouprave. Na odnose i saradnju ministarstava i organa lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti lokalne samouprave primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje lokalna samouprava.

Odnosi organa uprave prema javnim ustanovama i javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država. Organ uprave vrši kontrolu opštih akata koje donose javne ustanove i javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač država, upozorava njihove organe da opšti akt nije saglasan sa Ustavom ili zakonom i predlaže odgovarajuća rešenja, radi usklađivanja. Ukoliko javne ustanove i javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač država ne postupe po upozorenju organa uprave, organ uprave može da zadrži od izvršenja takav akt, ukoliko njegovom primenom mogu nastupiti teže štetne posledice, i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti tog akta.

Organ uprave odlučuje po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose javne ustanove i javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač država i vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Organ uprave vrši kontrolu nad obavljanjem poslova javnih ustanova i javnih preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač država. U vršenju kontrole, organ uprave obezbeđuje kontrolu obavljanja javnih poslova i, sa tim ciljem, vrši neposredan uvid, zahteva od javnih ustanova i javnih preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač država izveštaje, obaveštenja, mišljenja i podatke, kao i njihovu obaveznu saradnju.

Odnosi organa državne uprave prema nevladinim organizacijama. Ministarstva i organi uprave dužni su da obezbede saradnju sa nevladinim organizacijama, koja se ostvaruje naročito: 1) konsultovanjem nevladinog sektora o zakonskim i drugim projektima i propisima kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana; 2) omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja; 3) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima; 4) informisanjem o sadržaju programa rada i izveštaja o radu organa državne uprave.

MINISTARSTVA I DRUGI ORGANI UPRAVE U CRNOJ GORI

Prema **Zakonu o državnoj upravi Crne Gore** (2003), **organe državne uprave** (uredbom) osniva **Vlada** Republike Crne Gore i mogu biti ministarstva i drugi organi uprave. Organizacija državne uprave, u skladu sa ovim zakonom, utvrdiće se u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do tada, prema **Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave** (SiCG br. 9/2003), poslove uprave vrše: a) ministarstva, b) republičke uprave, c) republički sekretarijati i d) republičke upravne organizacije.

U **Crnoj Gori** su obrazovana sledeća **ministarstva**: 1) Ministarstvo pravde; 2) Ministarstvo unutrašnjih poslova; 3) Ministarstvo finansija; 4) Ministarstvo inostranih poslova; 5) Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije; 6) Ministarstvo prosvete i nauke; 7) Ministarstvo kulture; 8) Ministarstvo ekonomije; 9) Ministarstvo pomorstva i saobraćaja; 10) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; 11) Ministarstvo turizma; 12) Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, 13) Ministarstvo zdravlja; 14) Ministarstvo rada i socijalnog staranja; 15) Ministarstvo za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa.

Republičke uprave u Crnoj Gori su: 1) Direkcija javnih prihoda Crne Gore; 2) Direkcija za nekretnine; 3) Agencija pomorske sigurnosti; 4) Uprava carina Crne Gore; 5) Uprava za sprečavanje pranja novca.

Republički sekretarijati su: 1) Republički sekretarijat za zakonodavstvo; 2) Republički sekretarijat za razvoj i 3) Republički sekretarijat za sport.

Republičke upravne organizacije su: 1) Republički zavod za statistiku; 2) Republički seizmološki zavod; 3) Republička direkcija za robne rezerve; 4) Direkcija javnih radova Crne Gore; 5) Direkcija za izgradnju auto-puteva u Crnoj Gori; 6) Republički zavod za međunarodnu naučnu, prosvetno-kulturnu i tehničku saradnju; 7) Državni arhiv Crne Gore i 8) Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća; 9) Zavod za školstvo.