UPRAVA
U SISTEMU PODELE VLASTI

- ZBORNIK RADOVA SAVETOVANJA -

Kragujevac, 1992.

Dr Stevan Lilić
Terazije 45
11000 Beograd

Centar za interdisciplinarne i
multidiciplinarne studije i istraživanja
Univerziteta u Kragujevcu

Institut za pravna i društvena istraživanja
Pravnog fakulteta u Kragujevcu

UPRAVA
U SISTEMU PODELE VLASTI

- ZBORNIK RADOVA SAVETOVANJA -

Kragujevac, 1992.

Glavni i odgovorni urednik:

Prof. Dr Branislav Marković

Uređivački odbor:

Bačanin Dr Nevenka, Brković Dr Radoje (sekretar organizacionog odbora), Lilić Dr Stevan, Marković Dr Branislav (glavni i odgovorni urednik), Mijailović Miroslav, Tegeltija Vojin, Tomić Dr Zoran

Korektor:

Marija Bošković

Tehnički urednik:

Srđan Đorđević

SADRŽAJ

Dr Dragoljub Kavran
O suštinskim promenama u javnom sektoru i državnoj upravi 1

Čedomir Bogićević
Odgovornost za štetu pričinjenu nepravilnim ili nezakonitim radom državnog organa 19

Dr Stevan Lilić
Uprava, podela vlasti i Ustav Srbije 25

Dr Bogoljub Milosavljević
Početak reformi uprave u Republici Srbiji 34

Olga Danilović
Izgradnja novog upravnog sistema u Republici Srbiji 43

Dr Branislav Fatić
Normiranje državne uprave 52

Dr Zoran Jelić
Savremena teorijskometodološka polazišta u tumačenju propisa i opštih akata 61

Dr Radovan K. Drašković
Problemi primene osnovnog principa kadrovske politike u društvu i upravi, s posebnim osvrtom na saveznu upravu 76

Mr Slavoljub Vukićević
Funkcija vlasti u ostvarivanju svojine i javnih interesa u privrednim objektima 89

Mihajlo Rabrenović
O sprezi između dve vlasti: ministar i/ili poslanik 100

Dr Zoran Tomić
Preobražaji našeg upravnog prava 104

Zoran Lončar
Savremena tehnička sredstva i upravni postupak 112

Dobrosav Milovanović
Raspodela poslova i odnosi između lokalnog i centralnog nivoa uprave 121
Dr Branislav Marković
Lokalna samouprava i lokalna uprava u novom ustavnom sistemu Srbije 127
Dr Nevenka Bačanin
Delatnost organa uprave 138
Mr Milan I. Marković
Osvrt na zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore 147
Dr Gordana Stanković
Sudska i pravosudna uprava 152
Dr Predrag Č. Stojanović
Finansijska stabilnost lokalne samouprave kao pretpostavka stabilnosti državne uprave 161
Mr Dragan Radinović
Uporedna analiza organizacionog aspekta sistema državne uprave prema zakonima o državnoj upravi u Republici C rnoj Gori i Republici Srbiji 172
Mr Miladin Kostić
Organizacija i položaj organa uprave Autonomne pokrajine Kosova i Metohije 185
Slavoljub B. Popović
Organizacija republičkih organa i načelo podele vlasti 190
Dr Dragan Milkov
Položaj i uloga organa uprave u novom ustavnom sistemu Srbije 202
Dr Ranko Orlić
Razvoj kadrova i podizanje efikasnosti u upravi 210
Vojin Tegeltija
Položaj i funkcionisanje uprave u Jugoslaviji, posebno sa stanovišta njene kadrovske osposobljenosti 217
Mr Radoje Brković
Specifičnost radnog odnosa u državnim organima..... 225

Dragoljub Kavran[1] **:**

O SUŠTINSKIM PROMENAMA U JAVNOM SEKTORU I DRŽAVNOJ UPRAVI

"NAJVEĆA JE MANA NE BITI SVESTAN SVOJIH MANA"
(Karlajl)

1. U V O D

Donošenje Zakona o državnoj upravi Srbije, drugih zakona koji regulišu rad uprave, Ustava Jugoslavije 1992. i sistemskih zakona koji uredjuju javne službe i javna preduzeća, predstavljaju u ovom trenutku aktuelnu varijantu pokušaja stabilizacije države i pravnog sistema. Umesto kritičke analize Ustava odnosno Zakona o čemu će, nadam se, drugi iscrpnije govoriti i na ovom savetovanju a i drugom prilikom, pozabavićemo se najvažnijim problemima same uprave i aparata države: položajem javnog sektora i uprave, upravnom reorganizacijom, i postepenom promenom većine osnovnih ciljeva kojima uprava u sistemu podele vlasti treba da služi. Treba se temeljno pozabaviti i suštinskim promenama u znanjima kojima treba ovladati da bi pravi napredak u upravi postao moguć. Šta treba naučiti, šta zaboraviti, kakve kriterije uspešnosti uvesti, kojim se moralnim a ne samo pravnim standardima i normama podvrći.

Takodje - iako su za upravu od velikog značaja - u ovom radu neće se šire raspravljati pitanja oblika državnog uredjenja ili oblika vladavine. O tome će, nadamo se uskoro biti još reči.

Reorganizaciju uprave definišemo kao promenu upravne strukture, funkcija, ciljeva i odnosa sa političkim vrhom uz stalni porast profesionalizacije i relativno smanjenje troškova. Nema tržišne privrede bez moderne uprave. Takve uprave još nema niti se na tome ozbiljnije radi. Ali sve više jača svest o visokoj ceni lošeg i nekompetentnog političkog i upravnog odlučivanja, neukog organizovanja izvršenja, neefikasnog i neekonomičnog menadžmenta. Urgentna je potreba da se mobiliše postojeći i ubrzano razvije, za promene neophodan, upravljački, upravni i preduzetnički potencijal zemlje. Vodeće alternativne političare, profesionalne upravljače, menadžere,

1 *Dr Dragoljub Kavran, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.*

na temelju pretpostavljene krivice, po principu subjektivne odgovornosti.

Nezakonit rad se javlja kao nezakonit upravni akt ili radnja koji su protivni pravnim normama, ali i kao propuštanje primene zakonitih upravnih akata i vršenja radnji saobraznih pravnim normama. Nepravilan je svaki rad u kome nema uložene dužne pažnje svih subjekata prema postojećim merilima struke.

U Zakonu o državnim službenicima Crne Gore i Zakonu o radnim odnosima u državnim organima Srbije nisu razradjena pitanja odgovornosti državnih organa i javnih službi.

Stevan Lilić[3] :

UPRAVA, PODELA VLASTI I USTAV SRBIJE

I. UVOD

1. Strukturalne transformacije savremenog društva, po pravilu počinju, ali se ne završavaju samo na reformama u ekonomskom i političkom sistemu. Efikasno rešavanje strukturnih disproporcija jedne složene društvene zajednice u postsocijalističkoj transformaciji pretpostavlja, ne samo savremene reformske zahvate u oblasti privrednog, pravnog i političkog života, već i odlučno zalaganje za savremene orijentacije u strukturalnoj transformaciji organizacije i rada uprave. Niz indikatora (neefikasnost u radu, političko nasledje, nezadovoljavajuća stručnost, enormni troškovi, nizak tehnološki nivo itd.), nedvosmisleno ukazuju da su se i u našim uslovima stekle sve okolnosti za otvaranje, razmatranje i rešavanje osnovnih pitanja u vezi sa ulogom i položajem uprave u ustavnom sistemu podele vlasti post-socijalističke Srbije.

2. U tom kontekstu javljaju se i pitanja vezana za preobražaj i reformu uprave koja dobijaju poseban značaj kada je potrebno utvrditi jasne programske ciljeve na osnovu kojih bi se u reformskoj i razvojnoj politici mogla odabrati opcija za model uprave koji stvarno odgovara savremenim svetskim standardima i tendencijama i koji je stvarno kompatibilan sa sistemom podele vlasti kako ga definišu evropska i svetska politička i pravna tradicija i praksa. Iz ovih razloga, pri razmatranju pitanja u vezi sa upravom, posebno u našim uslovima, treba naročito ozbiljno uzeti upozorenje: "...da je onaj ko se bavi upravom, u opasnosti da ga zbune njeni ciljevi, organizacioni principi i pravna pravila, i da ga lako mogu zavarati zamisli, formulacije i opsesivne iluzije, iza kojih može stajati uverljivost ideologije, a da skoro uvek nedostaje mogućnost suštinske provere postavljene teze, jer nedostaju činjenice."

3. Razmatrajući problematiku o upravi, načela podele vlasti i novog ustavnog sistema Srbije, posebno se postavljaju tri nužna pitanja: a) teorijsko - od kojeg se referentnog modela upravnog sistema polazi; b) konceptualno - koji je modalitet načela podela vlasti prihvaćen u postsocijalističkom ustavnom sistemu Srbije, i c) analitičko-praktično: usklađenost stvarnog stanja sa normativnim pretpostavkama novog ustava i zakonodavstva.

---

3 *Prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet, Beograd*

II. REFERENTNI MODELI UPRAVNOG SISTEMA

1. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativno-pravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura. Istovremeno, iskustva zemalja suočenih sa razvojnim teškoćama takodje nedvosmisleno ukazuju da su autoritativni administrativni modeli iscrpli svoje organizacione, funkcionalne, tehnološke i finansijske mogućnosti, čime postaju praktično neupotrebljivi za savremene potrebe. Na ove okolnosti naročito ukazuje dinamika razvoja uprave u evropskim zemljama u poslednjih dvadesetak godina. Posebno ilustrativna je aktuelna situacija u post-socijalističkim zemljama centralne i istočne Evrope, u kojima nestaju čitava područja pod posebnim administrativnim režimima regulacije (npr. administrativna ograničenja slobode kretanja, nastanjivanja i prelaska granice; carinske, monetarne i trgovinske restrikcije itd.).

2. Za razliku od prevazidjenih modela uprave kao aparata vlasti, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje , ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati), samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državno-pravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši upravnu vlast, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, medjutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka. Istovremeno, model uprave kao aparata vlasti (nazvan model "državne uprave"), biva prihvaćen i u drugim socijalističkim zemljama, uključujući i u našoj. Ilustracije radi, evo kako se uprava odredjuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): "Uprava je (...) manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i tsl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže itd." Ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti), medjutim, napušta se i u samom Sovjetskom savezu: "Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije." Ono što je, medjutim, posebno indikativno, je da se u radovima pojedinih naših autora iz ove oblasti ne polazi samo od autoritativnog modela uprave, već se izričito zagovara vraćanje okvira proučavanja uprave na skoro čitav jedan vek unazad: "Upravno pravo bi se moglo definisati kao skup pravnih normi koje regulišu organizovanje, vršenje i kontrolu upravne vlasti. (...) Svodjenje materije u ovakve okvire, znači vraćanje upravnog prava na onu sadržinu iz koje je bilo izvedeno u vremenu razvijanja državnog kapitalizma u gradjanskom društvu (podvukao SL)."

3. Modeli uprave koji danas preovladjuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti. 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 gradjanima i obavljanja 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 prvenstveno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge."

4. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrdjuju 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 reguliše državnu upravu. Ovo iz razloga lšto su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi društvene regulacije , koji pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. Otuda proizilazi da svaki savremeni projekt strukturalne transformacije uprave, mora poći od modela uslužno orijentisane javne uprave (service oriented public administration), kao svoje konceptualne osnove.

5. Koncept pravne države (Rechtsstaat) i princip vladavine prava (rule of law) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbedjuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv i svaki upravni sistem. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uredjenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito upravnim propisima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Medjutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu (tj. da je neki postupak opravdan samim tim što je u skladu sa nekim propisom) danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime) i medjunarodno prihvaćene standarde ostvarivanja i zaštite ljudskih sloboda i prava gradjana. Iz tih razloga, pravna država danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

6. Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem , 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 preduzela država, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li vredja osnovne ljudske slobode, dostojanstvo ličnosti, itd.). S obzirom na veliki uticaj koji je francuska pravna misao imala u Srbiji, evo primera radi, jedno karakteristično savremeno francusko gledište: "Legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju (podvukao SL). 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. (S toga je) veoma ilustrativno posmatrati kako marksistički analitičari države (kao direktni nastavljači koncepta nemačkog idealizma), najveći značaj pridaju "državnom aparatu" (državnoj upravi), preko kojeg država deluje i od kojeg ona izvodi svoj legimitet" Kako delatnost uprave ne postaje legitimna samim svojim vršenjem, to i koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti upravnog delovanja. Ovakav pristup označava i savremenu orijentaciju u odredjivanju uloge javne uprave, čime upravno delovanje prestaje biti samo pravna manifestacija državne vlasti i postaje aktivni pokretač brojnih društvenih tokova. U našim uslovima, transformacija uprave od aparata vlasti u pružaoca javnih usluga, označila bi i ostvarenje socijalne (otvorene), umesto tzv. klasne (zatvorene) funkcije upravnog sistema.

III. USTAV SRBIJE (1990) I NAČELO PODELE VLASTI

1. Nakon kratke, ali "burne" političke debate , Ustav Republike Srbije usvojen je na zajedničkoj sednici svih veća Skupštine Socijalističke Republike Srbije 28. septembra 1990. godine . Ustavom Republike Srbije inaugurisan je politički sistem podele vlasti i parlamentarnog pluralizma kao pretpostavka post-socijalističke transformacije dosadašnje države u "demokratsku državu na osnovama sloboda i prava čoveka i gradjana, vladavini prava i socijalne pravde" (čl.1. Ustava).

2. Princip podele vlasti Ustav normira tako što utvrdjuje da: a) Ustavotvorna i zakonodavna vlast pripada Narodnoj skupštini (čl.9. st.1; čl. 73-82); b) Republiku Srbiju predstavlja i njeno državno jedinstvo izražava Predsednik Republike (čl. 9. st. 2; čl. 83-89); c) Izvršna vlast pripada Vladi (čl. 9. st. 3; čl. 90-94); d) Sudska vlast pripada sudovima (čl. 9. st.4; čl. 95-106); d) Zaštita ustavnosti, kao i zaštita zakonitosti u skladu sa ustavom, pripada Ustavnom sudu (čl. 9. st. 5; čl. 119-131).

3. Kao referentni izvor teksta Ustava Republike Srbije, može se koristiti edicija "Ustav Republike Srbije sa prilozima" , iz razloga što "poluslužbeni" karakter ove edicije (izdavač je "Službeni glasnik Republike Srbije"), čini da napomene priredjivača pod naslovom "O principima Ustava Republike Srbije", mogu, bez posebne obrade, poslužiti kao dosta pouzdana osnova za identifikaciju i analizu glavnih motiva i obrazloženja kojim se rukovodio kako ustavotvorac (tj. Skupština Socijalističke Republike Srbije), tako i ustavopisac (Ustavna komisija Skupštine SRS) prilikom izrade teksta i opredeljivanja za pojedina konkretna rešenja. Priredjivači, izmedju ostalog, posebno ističu da je: "Koncepcija novog ustavnog uredjenja sadržana u Ustavu Republike Srbije zasnovana, u odnosu na naše dosadašnje ustavno uredjenje, na nizu sasvim novih principa (podvukao SL) koji ovo novo ustavno uredjenje potpuno i bitno razlikuju i odlikuju. Ti principi su: standardni obim i sadržina ustava; suverenost gradjana; efektivne garancije sloboda i prava; podela vlasti kao princip organizacije vlasti; novo teritorijalno uredjenje i opredeljenje za federativno državno uredjenje Jugoslavije" . Osim toga, iz napomena priredjivača o principima mogu se razaznati motivi za uvodjenje koncepta podele vlasti kao osnovnog principa (novog) državnog uredjenja: "Jedna od najvećih novina u novom ustavnom uredjenju Srbije je uvodjenje principa podele vlasti u organizaciji državne vlasti, čime se napušta do sada neuspešno primenjen princip

skupštinskog sistema - tzv. jedinstvo vlasti. Naime, napušta se princip prema kome je skupština, kao predstavničko telo, iako obavlja samo normativnu funkciju, preko kontrole i nadzora, izbora i razrešenja svih organa vlasti, posebno izvršne vlasti i upravnih organa, bila formalno najviši organ vlasti i formalni centar političkog života. Ovfaj sistem organizacije vlasti nosi formalnu oznaku najdemokratskijeg sistema zbog toga što ovakvu poziciju formalno ima organ biran od strane svih gradjana. Medjutim (...) ovaj organ je, u stvari sve vreme bio demokratska fasada i procedura za formalno izglasavanje već donetih odluka u organima i telima koji nisu bili ni stvarno odgovorni, a često ni javni. (...) Rešenje sadržano u novom ustavnom uredjenju Srbije, u suštini je, parlamentaran sistem s izvesnim ugradjenim elementima predsedničkog sistema. (...) Organizacija državne vlasti zasniva se dakle na bicefalnoj izvršnoj vlasti - podeli izvršne vlasti na njen inokosni deo - šef države, i kolegijalni deo - vlada, dok se ustavotvorna i zakonodavna vlast nalazi u rukama Narodne skupštine".

4. Postavke Ustava Srbije, medjutim, posebno u vezi sa primenom načela podele vlasti, osporavane su od strane priznatih i poznatih konstitucionalista i pravnika. Tako se, izmedju ostalog, ističe da je: "...Hendikep novog Ustava Srbije (1990), pre svega u tome, što ga je donela jednostranačka skupština izabrana na jednostranačkim izborima. (...) Novi Ustav Republike Srbije je nesumnjivo izraz težnje da se prihvate oblici moderne demoratije, ali i da se ne izgubi vlast. Upravo to i čini da je Ustav Srbije u svojoj suštini u mnogo čemu jedan protivrečan test. Ta protivrečnost ogleda se u tome što su u njemu našla mesto rešenja svojstvena demokratskim ustavima, ali i rešenja koja su nedemokratska; rešenja koja su izraz raskida sa prošlošću (...), ali i rešenja koja čine kompromise, pa i ustupak prevazidjenim opredeljenjima nekadašnjeg vladajućeg. (...) Ustav Republike Srbije, vraća se ideji o podeli vlasti, ali se pri tome ne opredeljuje za sistem koji bi doveo do istinske ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti. (...) Ustav Srbije, medjutim, uspostavlja jedan neobični sistem podele vlasti (podvukao SL) koji otvoreno obezbedjuje prevagu izvršne vlasti u licu Predsednika Republike. (...) Ustav Republike Srbije nije i ne može da bude osnov za demokratizaciju Srbije, niti otvara put procesu prave demokratizacije. (...) Sve što je izneto o karakter i sadržini ovog Ustava ukazuje na neophodnost njegovog radikalnog menjanja, tačnije rečeno ukidanja i donošenja novog ustava, razume se od Skupštine koja će imati legitimitet". S tim u vezi, početkom 1992. godine, formulisan je i zahtev za izbor nove, višestranačke, ustavotvorne Skupštine Srbije.

IV. PROTIVREČNOSTI ULOGE I POLOŽAJA UPRAVE I NAČELA PODELE VLASTI U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE

1. Prema Ustavu Republike Srbije: Narodna Skupština bira i razrešava predsednika, potpredsednika i ministre u vlasti (čl. 73, st.1, tač.10). Prema Zakonu o Vladi Republike Srbije , Vlada donosi smernice i načelne stavove za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata. Vlada može naložiti ministarstvu da u odredjenom roku donese propis ili preduzme radnju za koju je ovlašćeno ili da podnese izveštaj o pojedinim pitanjima sa odgovarajućim predlozima. Vlada vrši nadzor nad radom ministarstava i posebnih organizacija na način koji utvrdi posebnim aktom. Vlada može u vršenju nadzora ukinuti ili poništiti pojedinačne akte ministarstva i posebne organizacije, osim akata odredjenih zakonom. Vlada usmerava i uskladjuje rad ministarstava

i posebnih organizacija. Ministarstvo i posebna organizacija podnose Vladi izveštaj o svom radu jedanput godišnje. Vlada u skladu sa zakonom odlučuje o odgovornosti funkcionera koje ona postavlja u Vladi, ministarstvima i posebnim organizacijama. Vlada donosi uredbe, odluke rešenja i zaključke.

2. Prema Ustavu Republike Srbije (čl.94) i Zakonu o ministarstvima : "Poslove državne uprave obavljaju ministarstva . 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 i obavljaju druge upravne poslove utvrdjene zakonom. Ministarstva su samostalna u vršenju Ustavom i zakonom odredjenih nadležnosti. Za obavljanje odredjenih poslova državne uprave obrazuju se organi uprave u sastavu ministarstva, a za vršenje stručnih poslova obrazuju se posebne organizacije. Zakonom se uredjuje organizacija i nadležnost ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija. Odredjena upravna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti preduzećima i drugim organizacijama. Ministri su članovi Vlade. Ministar je za svoj rad, kao i za rad ministarstva kojim rukovodi odgovoran Narodnoj skupštini i Vladi. Ministarstva, sekretarijati, uprave, inspektorati, zavodi i direkcije dužni su narodnim poslanicima davati informacije i podatke iz svoje delatnosti na njihov zahtev. Narodni poslanik ima pravo da traži prijem kod nadležnog ministra ili drugog funkcionera organa ili organizacije u sastavu ministarstva radi obaveštenja o pojedinim pitanjima iz njihove nadležnosti, a ti funkcioneri su ih dužni primiti u roku od osam dana od dana zatraženog prijema. U okviru svojih ovlašćenja ministarstva donose pravilnike, naredbe, uputstva i rešenja.

3. Medjutim, i pored ustavnog i zakonskog regulisanja uloge i položaja uprave, u vezi sa primenom načela podele vlasti javlja se i jedan broj protivrečnosti koje proističu, kako iz neuskladjenosti dosadašnjih koncepcija sa novim ustavnim realnostima, tako i iz novih normativnih rešenja. Te protivrečnosti, izmedju ostalog, neposredno i posredno otvaraju niz pitanja "konzistencije" i uskladjenosti uloge i položaja uprave sa novim ustavnim sistemom podele vlasti u Srbiji. Povode za analizu ovih protivrečnosti daju razni i često medjusobno relativno nepovezani slučajevi: od "rešavanja upravnih stvari" od strane Vrhovnog suda Srbije, do statusa upravnog spora kao oblika "sudske kontrole" uprave. Ovom prilikom, primera radi, iznosima neke od tih dilema:

a) U Zakonu o sudovima , javljaju se odredjene protivrečnosti koje direktno i indirektno kompromituju načelo podele vlasti. Tako, ovaj Zakon predvidja da je: "Vrhovni sud nadležan da odlučuje: ... u prvom stepenu u upravnim stvarima (podvukao SL), ukoliko zakonom nije drugačije odredjeno..." (čl.17. tač.dj). Nije potrebno posebno isticati da ova situacija predstavlja nedvosmislenu povredu načela podele vlasti, koja se manifestuje u flagrantnoj "uzurpaciji" upravne funkcije od strane sudova. Čak i pod pretpostavkom da se radi o stvarima tzv. "sudske uprave", ovakvo rešenje ne bi se moglo prihvatiti, s obzirom da prema načelu podele vlasti, autoritativno istupanje sudova može predstavljati samo sudsku, a ne i upravnu funkciju. Po istoj logici ne može se prihvatiti stav da sudovi u nekim stvarima vrše "sudsku vlast", a u drugim stvarima "upravnu vlast": u takvim slučajevima radi se o (npr. delimičnom) "jedinstvu" sudske i upravne vlasti.

b) Osim ovog relativno jednostavnog slučaja "uzurpacije" upravne vlasti od strane sudova, može se navesti i relativno složena situacija u vezi sa "uzurpacijom" upravne vlasti od strane sudova povodom upravnog spora kao "oblika sudske kontrole uprave". Prema rasprostranjenim komentatorsko-pozitivističkim interpretacijama upravnog spora, izmedju ostalog, ističe se da: "U socijalističkoj Jugoslaviji upravni spor je od uvodjenja (1952. godine) postavljen kao oblik sudske kontrole nad zakonitošću upravnih akata. (...) Takva koncepcija upravnog spora proizilazi, izmedju ostalog, i iz odredbe člana 1. Zakona o upravnim sporovima, prema kojoj, "sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti akata kojima državni organi, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice rešavaju o pravima i obavezama u pojedinačnim upravnim stvarima". Ovakva shvatanja, karakteristična za "socijalistički sistem jedinstva vlasti", medjutim, ne mogu izdržati "probu vremena" (u uslovima postsocijalističke transformacije pravnog sistema Srbije i primene načela podele vlasti), iz jednostavnog razloga što je u novom ustavnom sistemu podele vlasti u Srbiji dosadašnja postavka o "sudskoj kontroli uprave" konceptualno u direktnoj suprotnosti sa odredbom Ustava Republike Srbije o podeli vlasti (čl. 9), kao i posrednoj suprotnosti sa odredbama Ustava o Vladi i ministarstvima (čl. 90-94) i Sudovima i javnom tužilaštvu (čl.95-106). Nije potrebno posebno dokazivati i obrazlagati da bi tumačenje upravnog spora kao "oblika sudske kontrole uprave" predstavljalo neposredno "mešanje" sudske vlasti u izvršnu i upravnu, i prema tome, protivustavnost "prvog reda". Za razliku od toga, u sistemima (npr. u Francuskoj) u kojim je konsekventno sprovedeno načelo podele vlasti, upravni spor je institucija "upravne vlasti" (otuda i naziv "upravno sudstvo", tj. sudstvo u okviru "uprave"), a ne institucija "sudske kontrole uprave" vezane za tzv. skupštinski sistem jedinstva vlasti. Po sebi se razume da se institucija upravnog spora, kao tekovina pravne države, ne sme ugroziti, ali se mora saobraziti novim ustavnim realnostima. U tom kontekstu, u savremenim pravnim sistemima se posebno ističe i značaj institucija ombudsmana - "zaštitnika sloboda i prava gradjana" , kao korelativ sudskoj zaštiti i formalnoj pravnoj proceduri.

c) Nasuprot navedenim situacijama, protivrečnosti uprave i sudstva u novom ustavnom sistemu Srbije s obzirom na načelo podele vlasti, mogu se uočiti i u slučajevima "uzurpiranja" sudskih ovlašćenja od strane uprave. Tako, može se reći da poseban oblik "mešanja" upravne vlasti u poslove sudske vlasti postoji u situaciji koju predvidja Zakon o sudovima: "Ministar pravde pribavlja mišljenje o stručnim, radnim i drugim uslovima za vršenje sudijske funkcije za sve prijavljene kandidate, od kolegijuma suda, organa ili organizacije u kojima su kandidati obavljali poslove pravne struke. Ministar pravde dostavlja mišljenje iz stava 1. ovog člana zajedno sa svojim mišljenjem (podvukao SL), nadležnom telu Narodne skupštine". (čl. 42 Zakona). Za razliku od prethodnog, u ovom slučaju uprava je ta koja se "meša" u sudstvo, tj. u njegova "personalna ovlašćenja", čime je na posredan način u velikoj meri anulirana ustavna odredba prema kojoj su "sudovi samostalni i nezavisni u svom radu" (čl. 96. Ustava). U ovom kontekstu, može se postaviti i pitanje "mešanja" zakonodavne vlasti u sudsku, s obzirom da Narodna skupština vrši izbor sudija. Logika načela podele vlasti, medjutim podrazumevala bi i nezavisnost sudova u izboru sudija (uz mogući izuzetak Predsednika Vrhovnog suda). Mnogo logičniju situaciju u pogledu izbora, medjutim, predvidja Zakon o javnom tužilaštvu , prema kojem Republičkog javnog tužioca bira Narodna

skupština, dok se za izbor ostalih tužioca predvidja da: "Pre utvrdjivanja predloga za izbor, Republički javni tužilac pribljavlja mišljenje o stručnim, radnim i drugim uslovima za vršenje javnotužilačke funkcije (...) Po pribavljenom mišljenju (...) Republički javni tužilac utvrdjuje predlog kandidata (podvukao SL) za izbor i dostavlja ga Narodnoj skupštini". (čl. 5, 31-33). Iz prikazanog proizilazi da je javno tužilaštvo "nezavisnije" od "nezavisnih i samostalnih" sudova, jer se, za razliku izbora sudija (i pored izričite ustavne odredbe o nezavisnoj sudskoj vlasti), uprava (tj. Ministar pravde) svojim "mišljenjem" ne "meša" u javnotužilačku funkciju.

d) Kao ilustracija "mešanja" uprave u stvari pravosudja, može da posluži i rešenje iz Zakona o javnom pravobranilaštvu koje predvidja: "Funkciju Republičkog javnog pravobranilaštva vrši Republički javni pravobranilac, kojeg postavlja Vlada (podvukao SL) na četiri godine i može biti ponovo biran". (čl. 3 Zakona). Kako se i poslovi javnog pravobranilaštva tradicionalno smatraju "pravosudnim" ovlašćenjima (tj. u širem smislu spadaju u sudsku vlast), to se i ovde može govoriti o "uzurpaciji" sudske vlasti od strane uprave.

V. UMESTO ZAKLJUČKA

Iz izložene rasprave o ulozi i položaju uprave i načela podele vlasti u ustavnom sistemu Srbije proizilazi da uloga i položaj uprave nije konsekventno sprovedena u skladu sa opštim tradicionalnim standardima i praksi podele vlasti. Ova konstatacija se može ilustrovati i primerima direktnog "mešanja" sudske vlasti u poslove uprave (i obrnuto) koji proističu iz pojedinih konkretnih rešenja u novom post-socijalističkom zakonodavstvu Srbije (npr. rešavanje upravnih stvari od strane vrhovnog suda, institucija upravnog spora, izbor sudija i dr.). Iz tih razloga, neophodno je inicirati ozbiljne i produbljene rasprave od strane kompetentnih institucija (npr. udruženje pravnika, pravnih fakulteta, naučnih instituta i sl.) o otvorenim pitanjima transformacije uprave i upravnih institucija u uslovima novih društvenih i pravnih realnosti. Ovaj zahtev posebno postaje aktuelan i u situaciji mogućih novih ustavnih promena, s obzirom na sve veći broj argumentovanih ukazivanja, ne samo od strane političkih faktora, već i pravnih stručnjaka, da Ustav Republike Srbije iz 1990. godine ne pruža zadovoljavajući osnov i okvir korenitijih reformi orijentisanih u pravcu propulsivnog društvenog razvoja demokratskog političkog pluralizma i evropskih i svetskih standarda razvoja pravne države i vladavine prava.

Lilić, Stevan:

UPRAVA, PODELA VLASTI I USTAV SRBIJE

-Rezime-

U uslovima strukturalne transformacije savremenog društva, položaj i uloga uprave u sistemu podele vlasti danas su veoma aktuelni, kako sa stanovišta uloge i položaja uprave u "postkomunističkom" sistemu vlasti, tako i sa stanovišta pravnog statusa uprave u odnosu na nov Ustav Republike Srbije i novo zakonodavstvo. Preobražaj uprave dobija poseban značaj kada je potrebno utvrditi jasne programske ciljeve na osnovu kojih bi se u reformskoj i razvojnoj politici mogla odabrati opcija za model uprave koji stvarno odgovara savremenim svetskim standardima i koji je stvarno kompatibilan sa sistemom podele vlasti kako ga definišu evropska i svetska politička i pravna tradicija i praksa. Iz analize položaja uprave u odnosu na načelo podele vlasti u ustavnom sistemu Srbije proizilazi da uloga uprave nije konsekventno sprovedena u skladu sa opštim tradicionalnim standardima i praksi podele vlasti. Konstatacija se može ilustrovati i primerima direktnog "mešanja" sudske vlasti u poslove uprave (i obrnuto) koji proističu iz pojedinih konkretnih rešenja u novom post-socijalističkom zakonodavstvu Srbije (npr. rešavanje upravnih stvari od strane vrhovnog suda, institucija upravnog spora, procedura izbora sudija i dr.). Stoga je neophodno inicirati ozbiljne i produbljene rasprave od strane kompetentnih institucija (npr. udruženje pravnika, pravnih fakulteta, naučnih instituta i sl.) o otvorenim pitanjima transformacije i uskladjivanja uprave i upravnih institucija u uslovima novih društvenih i pravnih realnosti.