

ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Апстракт: Делотворност управног система као организационе целине, зависи од квалитета њене организације. Организациона структура одражава функционалну динамику јавне управе. С друге стране, функционални захтеви ефикасности и делотворности управног система детерминишу организационе форме. Обим, карактер и природа управних послова захтева оптималну и координирану екстерну (макроорганизација) и интерну (микроорганизациона) организациону структуру, која ће омогућити оптимално функционисање управног система. Због тога, организациона структура није непроменљива категорија, јер се и у истом систему државног уређења мењају задаци и улоге, послови и циљеви понекад и цео систем, па је потребно мењати и организацију управе. Организација управе је системска (екстерна и интерна) отворена динамичка структура органа државне управе и других органа и организација који врше јавна (управна) овлашћења, у правом прописаним односима динамичке интеракције, на бази хијерархије или координације, зависно од природе и циљева управних послова.

Актуелна организација државне управе није рађена на основу принципа савремене управе. Она је резултат политичке поделе плена и изражава потребу да се политички контролишу управни ресори. Недостаје јој функционална анализа и експертски приступ.

Кључне речи: организација, државна управа, министарства, органи државне управе, управни окрузи.

¹ Чланак је резултат рада на пројекту Правног факултета Универзитета у Нишу, „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, који финансира Министарство за науку и технолошки развој, бр. уговора 179046

1. ПОЈАМ И ОБЕЛЕЖЈА ОРГАНИЗАЦИЈЕ (ДРЖАВНЕ) УПРАВЕ

1. **Организациона структура и делатност управе** су два неодвојива аспекта управе, који су подједнако важни и дијалектички условљени. Организациона структура одражава функционалну динамику јавне управе. С друге стране, функционални захтеви детерминишу организационе форме. Ако је органска структура у функцији активности, подједнако, функције управног система одређују структуру истог. Промена и усложњавање управних функција довели су до усложњавања организационе матрице.

Управа обавља бројне и веома разноврсне и сложене послове и задатке. Да би се ти послови могли успешно и на време обавити са релативно малим трошковима, један од услова је и добра функционална организација. Организација управе увек мора да буде у функцији економичности и ефикасности вршења управних послова.

Обим, карактер и природа управних послова захтева оптималну и координирану екстерну (макроорганизација) и интерну (микроорганизациона) организациону структуру, која ће омогућити оптимално функционисање управног система. Организациона структура може да смета као уска и неадекватна љштура, а делатност у крајњој линији разбија неадекватну форму. Отуда, организација треба да омогући боље, ефикасно и економично, обављање одређене делатности управе. С друге стране и организација утиче на делатност, јер уколико је организација управе одговарајућа, можемо очекивати да управа одговори задацима своје функције.

Међутим, формална структура организације није апсолутно средство за сврху, односно ефикасност организације. Не треба занемарити и задовољство (морал) чланова организације. Спољни фактори (стање у околини организације) не утичу само на спољну ефикасност, већ и на унутрашњу структуру организације (теорија отвореног система).

Организација управе је важан елемент јер је управа државна функција која служи за извршавање закона и других прописа и остваривање циљева и задатака државе у одређеном историјском развоју. Управа мора увек пронаћи оне организационе облике у којима ће најбоље да одговори улози која јој је постављена у одређеном правно-политичком систему. Тако је организација управе увек један од врло важних проблема. Њиме су се бавили теоретичари, политичари, практичари, једном речју сви који су долазили у додир са управом. Данашњи развој државе и друштва, савремена наука и технолошки развој, глобално друштво и нова социјално-економска кретања отварају многобројне и разноврсне проблеме организације управног система. Створена је врло сложена управна структура. С друге стране, динамика социјалних потреба, положај грађана и тежња ка демократском друштву, потреба за организованом амортизацијом и решавањем социјалних и економских проблема, траже

ефикасно деловање управе. Потребно је пронаћи оне организационе облике управе које ће одговорити савременом друштву и одговорној држави.

Организациона структура није непроменљива категорија, јер се у систему државног уређења мењају задаци и улоге, послови и циљеви понекад и цео систем, па је потребно мењати и организацију управе. Оно што се стално и свакодневно дешава је перманентно организационо реформисање управног система (нпр. број и називи министарстава, настају нова министарства и органи у њиховом саставу, врши њихово спајање и раздвајање, централизација и децентрализација и сл.) али и изнутра (број и назив унутрашњих организационих јединица и сл.). Организациона структура није статичан појам. Она је процес, отворен и динамички систем.

У том смислу, организација управе је променљива категорија, како у времену и динамици развоја управног система, тако и у њеним структуралним сегментима, с обзиром да постоје разни организациони системи и подсистеми, централна и децентрална управа, локална управа, државна и недржавна управа, итд. Међутим, организациона структура има и релативну самосталност јер су могућности слободног дизајнирања структуре у одређеној мери (око 50%) ограничене детерминирајућим факторима као што су величина, међузависност, технологија и др. У осталом делу постоји могућност избора и варирања у дизајнирању структуре зависно од ставова и гледишта утицајних чланова.²

2. Организација је један од битних извора моћи сваког колективитета и појединца у њему. Ниједна колективна категорија, нити друштвена група нема моћ сама по себи, нити је може сама користити. Увек треба да постоји још један чинилац. Тај чинилац је организација. Постоји непосредна веза организације и моћи. Организација је, поред финансијских извора и личности која игра улогу вође, трећи познати извор моћи, па и моћи државе и њене администрације. Данас њена важност све више расте, па отуда и схватања која у организацији, укључујући и ону која ствара власт, виде извор сваке моћи.³ Државна управа обједињује сва три извора моћи: политичку личност, власништво у облику ресурса којим располаже и организацију. Сви ти извори и инструменти моћи били су доступни управи и у прошлом веку, па и много раније. Међутим, оно што се данас изменило је њихова важност унутар формалне структуре управне власти, и то у корист организације.⁴

Делотворност управног система као организационе целине, зависи од квалитета њене организације. Унутрашња организација може да се схвати као техничка унутрашња организациона структура, као број унутрашњих органи-

² Иван Копрић, *Структура и комуникање у управним организацијама*, Загреб, 1999, стр. 40.

³ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets, The World's Political-Economic Systems*, Basic Book, New York, 1977, p. 26.

⁴ John K. Galbraith, *Анатомија моћи*, Стварност, Загреб, 1987.

зационих јединица и њихов међусобни однос, као њихов правни (нормативни) израз, и сл. али се може схватити и у психолошком смислу, као обим и дубина потчињавања њених припадника (службеника) интересима и циљевима управне организације. Унутрашња дисциплина и потчињавање у директној су функцији спољашње моћи било ког, па и управног организованог колективитета. Ништа не може у толикој мери ослабити спољну моћ управе као недисциплиновано изражавање неслагања са политиком од стране сопствених функционера и службеника, односно неслагање које долази «изнутра». Моћ управе се ослања на широко распрострањену, комплексну и у најважнијим случајевима, потпуно дисциплиновану организацију.⁵ Организација управне моћи може бити тако постављена да ствара отпор самој себи и да на тај начин спутава и ограничава своју делотворност. Један од разлога за то лежи у начину на који је организована управна власт.

Са друге стране, постоје бројне теорије о односу сукоба (конфликата) унутар организационог система и моћи.⁶ Оне указују на стварне односе који постоје унутар постојеће организације. Људи у организацији играју различите игре које показују односе борбе за моћ, односно борбе за што већи удео у организационој структури моћи. Борба за моћ се врши кроз контролу независности у области одлучивања. Смањивање простора за слободу избора при одлучивању и појачавање утицаја на понашање других, два су основна облика борбе за моћ унутар организационе структуре. При томе, одговарајућа расподела моћи унутар одређеног организационог управног система утиче на организациону структуру и даље на практичне резултате и спољну ефикасност и ефективност. С друге стране, организациона структура утиче на интерну структуру моћи.

Феномен моћи је веома важан за разумевање организације. Организација се више не може више разумети као хармоничан модел, јер се односи моћи формирају унутар организације и утичу на њу. С друге стране, организација је део шире друштвене или тачније политичке и економске структуре моћи чије утицаје трпи.⁷

3. Појам и обележја управне организације. Позитивно право не даје појам организације управе.⁸ Оно одређује органе државне управе (министарства

⁵ Предраг Димитријевић, *Нека критичка запажања о теоријском концепту управе*, Теме, бр. 1-2/1994, Ниш, стр. 144.

⁶ Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, 1964.

⁷ Иван Копрић, *Структура и комуникање у управним организацијама*, Правни факултет, Загреб, 1999, стр. 11, 33.

⁸ Иначе, “организација” је термин са вишеструким значењем и његовим дефинисањем бавио се велики број аутора, при чему су њихове дефиниције, мање или више, сличне или различите, неке чак и супростављене. При томе треба правити разлику између организације управе и управне организације. Управне организације се могу груписати у уже целине, посебно на државне и недржавне управне организације. Тако се између управних организација

и друге државне органе управе у саставу или самосталне) и њихове послове, посебне (управне) организације за обављање стручних и са њима повезаних управних послова, поверавање појединих управних овлашћења у вези са вршењем одређених послова државне управе недржавним субјектима (предузећима и установама).

Теорија је дала бројне појмове организације уопште и организације управе посебно и то са правног аспекта, социолошког, техничког итд. Постоје више појмова организације управе у области *науке о управи* него у *управном праву*.⁹

Управне организације поседују сва обележја која карактеришу сваку организацију, односно садрже сва четири основна елемента појма «организација». Први елемент је *циљ* организације јер претходи осталим елементима.¹⁰ Циљ је разлог формирања организације, који мора бити у складу са позитивним правом, унапред одређен у писаном облику актом о оснивању организације, јасно дефинисан и познат члановима организације и субјектима изван ње и мора бити остварив. Циљ организације је обављање управне делатности и постизања циљева државе и друштва које утврђује владајућа политичка елита. Други елемент организације су *људи* или радни колектив у организацији.¹¹ Има аутора по којима су људи први елемент организације, јер дају живот организацији као носиоци њене делатности и због којих организација је свесна, а не нагонска форма (мрави и пчеле). Трећи елемент организације су њена *материјална средства*, односно економска добра (техничка и финансијска) која она користи за остварење циљева. Четврти елемент организације је њена

и државних управних (посебних) организација не може стављати знак једнакости. Управне организације су шири појам, јер поред државних управних организација оне обухватају и недржавне управне организације.

9 Појмови организације и организације управе у области науке о управи (јавна управа), могу се у потпуности користити за њихово правно регулисање, с обзиром да је та материја основна у науци о управи, а управно право јој даје правни аспект и правну регулативу. *Никола Стјепановић* истиче да је организација начин на који се делови целине усклађују, усмеравају ради постизавања циља коме служе. *Павле Димитријевић* сматра да је организација “адекватно и целиходно координирана група људи која је формирана као самостална целина са потребним средствима ради на остварењу одређеног циља”. Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд, 1959.

10 Да би се прикупила средства за рад једне организације, одабрали кадрови и успоставила одговарајућа организациона структура, неопходно је најпре утврдити зашто се организација образује, односно формулисати циљ њеног образовања. Правило је да организација има један циљ, а уколико их има више, један од њих је увек основни, а други су допунски или споредни.

11 Неки аутори радни колектив поистовећују са кадровским потенцијалом организације. Кадровски потенцијал може бити ужи појам од радног колектива, зависно од значења термина “кадрови”.

организациона структура, која у себи обухвата два повезана процеса: *поделу рада*¹² и *систем веза и односа*.¹³ Организациона структура може бити формална (прописана) и неформална (често се мењају различите везе између запослених према неписаним правилима, није негативна, нити је априори деструктивни елемент организације).

Управне организације поседују сва четири елемента организације. Од других организација оне се издвајају по неким својим специфичним обележјима, која им дају својство посебне врсте организације а то су: *природа послова* за чије вршење се образују,¹⁴ *трајна подела овлашћења и дужности* запослених¹⁵ и *професионализам*.¹⁶ Професионализам запослених је обележје које управне

12 Подела рада омогућава да се остварење основног циља организације повери већем броју извршилаца, тако што се сви послови, поделе тако што се по различитим критеријумима групишу у уже целине послова и задатака. Ово груписање и дељење, може да полази од врха организационе пирамиде, спушта ниже до простих радних операција али може да полази и одоздо навише. Треба комбиновати оба метода. Овакву поделу послова и задатака организације прати њена одговарајућа унутрашња уређеност. Наиме, сваки задатак или посао обухвата више разних операција, а свака радна операција везује се за једно радно место, при чему свако радно место може бити везано за једну или више радних операција. Радна места се повезују у одговарајуће организационе целине, тј. унутрашње јединице.

13 То су везе и односи између људи у организацији и односи између људи у организацији и њених средстава.

14 Управне организације образују се искључиво за вршење јавних послова. За јавне послове одређујућа је чињеница да су то послови које појединци не могу обављати уопште или квалитетно, континуирано и у довољној мери. Међутим, у крајњој линији није битно ко обавља те послове, приватни или јавни колективитети већ су то јавни послови зато што их владајућа група, сходно својим интересима, оцењује као јавне, односно сматра да треба да буду јавни, односно да се морају обављати континуирано, квалитетно и контролисано.

15 *Трајна подела овлашћења и дужности* запослених може се двојачко посматрати: са аспекта односа запосленог према пословима и задацима и са аспекта њихових међусобних односа и односа са лицима изван управне организације. Сваки запослени у управној организацији задужен је за обављање неког посла или извршење задатка, које вршење представља његово овлашћење и дужност. Он је нормативним правилима организације овлашћен да их предузима и уједно је дужан да то чини. Разлози због којих запослени обављају радне операције могу бити бројни и различити. По правилу њихови лични циљевисе не поклапају са циљевима управне организације. Прави разлози су најчешће страх од казне (губитак радног места, новчана казна, смањене плате, на пример), или жеља за наградом (добивање бољег радног места, напредовање, новчане или друге награде, примера ради) или др. Са друге стране, запослени у управним организацијама, вршећи радне операције свог радног места, ступају у контакте са другим запосленим, као и са лицима изван организације. У оквиру тих контаката, они према тим лицима често иступају са одређеним захтевима, чије истицање је истовремено овлашћење и дужност лица које захтев поставља, а удовољавање постављеном захтеву, од стране другог запосленог у организацији или ван ње, представља његову дужност.

16 Професионализација је тековина развоја управе и, као процес, оно још није окончано. Он значи да они у управној организацији раде за плату и да је посао који обављају њихово

организације одваја од удружења грађана, чији су чланови, углавном, непрофесионалци - особе којима учешће у раду удружења није основно и главно занимање.¹⁷

Организација управе је *систем органа и организација и њихових односа, ради обављања одређених правом прописаних послова и испуњења задатака и циљева*. Ти органи могу бити различити (инокосни, колегијални, са различитим називима и величином), као и њихови односи, послови и задаци. *Организациона структура* је састављена од односа и веза организационих јединица. Односи се успостављају поводом заједничког деловања више запослених (међусобно или са екстерним субјектима) ради вршења законом прописаних јавних (управних, државних) послова и задатака. Послови или задаци су на специфичан начин подељени између људи, чланове организације, тако да та подела радних процеса иде од све једноставнијих радних операција ка сложенијим функцијама, али и обрнуто.¹⁸

У погледу организације управе постоје углавном два основна система: *централизација* и *децентрализација*.¹⁹ Оба система карактеришу односи између централне и локалне управе, као и односи унутар саме централне управе. Ти односи могу да буду односи хијерархијско-степенастог заповедања или правно регулисане контроле и релативне самосталности (аутономности) локалне управне власти.

Основно је за сваку организацију да између органа постоји извршан ред, да постоје виши и нижи органи, да једни стоје изнад других, односно да постоји одређена (већа или мања) хијерархија, надређеност и подређеност. У свим организацијама структура је заснована бар у одређеној мери на односима

главно занимање. За његово обављање они се образују у школским и наставно - научним установама као управни професионалци.

17 Процес *депрофесионализације* управе значи да се део послова које обављају управне организације повери организацијама (колективним телима) чији су чланови непрофесионалци, тј. грађани.

18 Групе радних операција и послова на одређеном степену општости, које су настале логичком деобом основног циља или задатака организације, добијају властити идентитет и успостављају се као *функције*. Тако се односи у организацијама успостављају као деперсонализовани односи између функција. Функција подразумева одређену меру трајности и стабилности у времену. Послови који су једнократни не могу се успоставити као функције. Неке су функције изведене из ширих и општијих функција па се могу уочити односи између општих и из њих изведених специфичних функција.

19 Принципи децентрализације су: да локалне управне власти бирају (избор) бирачи локалних административних јединица а не да их именује централна власт, да локалне власти имају сопствену имовину, да уживају релативну независност у односу на административну контролу централне власти и уопште имају извесну самосталност у односу на централну власт. Михаило Илић, *Начела децентрализације*, Административно право и други радови, Београд, 1998, стр. 37.

вертикалне подређености и надређености. Реч је о хијерархијским односима и хијерархијској структури. Без оваквог односа не може се замислити организација управе. Свака је организација хијерархијска организација. Нема ниједне државе на свету где управа није, више или мање, хијерархијски успостављена. Отуда и опаска да је управа кичмени стуб сваке државе. Наравно да односи између органа могу бити различити, да потчињеност нижих органа може бити већа или мања, као и да односи органа не буду хијерархијски устројени, већ као координација и сарадња. У том смислу, односи између органа могу бити вертикални (принцип хијерархије) и хоризонтални (координација и сарадња, нпр. између министарстава). Међутим, важно је да су сви ти односи између органа унапред правно прописани јер се тако могу правно и контролисати.

Вертикални односи су односи надређености и подређености. Они карактеришу хијерархијску организацију која је само једна од историјских облика људске кооперације. Ови надзорни односи се јављају у односима органа државне управе (министарстава) према органима у саставу, подручним органима али и једним делом, према органима локалне самоуправе (нарочито у делу поверених управних послова али и изворних ако је то изричито законом прописано).²⁰ *Хоризонтални односи* се заснивају на узајамним правима и обавезама утврђених законима и другим прописима. Органи су истог степена и значаја²¹ и имају правну обавезу да међусобно сарађују јер то захтева и природа и карактер њихових послова.²² Та сарадња подразумева међусобно достављање података и обавештења неопходних за рад, образовање заједничких служби и стручних тела и друге облике заједничког рада.

Организација управе је системска (екстерна и интерна) отворена динамичка структура органа државне управе и других органа и организација који врше јавна (управна) овлашћења, у правом прописаним односима динамичке интеракције, на бази хијерархије или координације, зависно од природе и циљева управних послова.

20 Интервенција надређеног органа може се састојати и у покретању поступка пред Уставним судом, предлагањем Влади да предузме мере обуставе од извршења општег акта локалне самоуправе.

21 Хоризонтални односи постоје између органа који имају приближно једнаке капацитете власти, релативно јасно подељене надлежности које се садржински разликују и органе који су и организационо и структурално одвојени.

22 Тако, ауторитативни послови војске и полиције захтевају већи степен хијерархије, а здравство, просвета, култура и други послови јавних служби захтевају односе сарадње координације.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

2.1. Положај и састав

Државна управа врши управне послове у оквиру права и дужности Републике (функционални аспект). Она је део управне власти која спада у ширу извршну власт, чији је носилац Влада. Она утврђује и води политику државе у оквиру Устава и закона и других општих аката Скупштине. С друге стране, Влада извршава законе и друге опште акте Скупштине, доносећи опште и појединачне правне акте и предузимајући друге мере.²³

Државна управа има такав положај да представља део извршне државне власти који врши управне послове. Управну власт у класичном смислу чине, поред државне управе, још и органи и организације тзв. недржавне управе (јавне службе и локална управа).²⁴

Организациону (општу – екстерну) структуру државне управе чине органи и организације,²⁵ које се деле на: (1) *органа* државне управе, где спадају: *министарства, органи управе у саставу министарстава* и (2) *посебне организације*.²⁶ Наведени органи и организације државне управе чине државну управу у организационом смислу. Из тога следи да агенције нису део система државне управе. Оне нису посебно организационо издвојене у спољној срганизационој структури државне управе, нити су смештени унутар система посебних (управних) организација.

Поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама. Све се ове организационе форме јединствено зову - организације којима су поверена јавна овлашћења.

²³ Закон о Влади (“Сл. гласник РС”, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС и 72/2012).

²⁴ Законом о државној управи (2010) се органи државне управе образују и одређује им се делокруг. Поједини послови (по правилу, сви сем “нормативне” управне функције) државне управе законом (не и другим правним актом) се могу *поверити* аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама. Наведени јавноправни колективитети, према томе, могу бити носиоци *јавних овлашћења*.

²⁵ Иако се у теорији управног права прави разлика између органа и организација, законодавац ту разлику не чини и користи генусни појам орган државне управе за обе организационе форме. Органи државне управе образују се законом којим се одређује и њихов делокруг.

²⁶ Посебне организације су се раније звале управне организације, који назив данас и даље важи као позитиван законски термин у многим државним управним системима. *Закон о државној управи* (“Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010).

2.2. Органи државне управе

1. **Министарства.** Законом о министарствима²⁷ образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.²⁸ Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Министарства су:

- 1) Министарство унутрашњих послова;
- 2) Министарство финансија и привреде;
- 3) Министарство спољних послова;
- 4) Министарство одбране;
- 5) Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе;
- 6) Министарство саобраћаја;
- 7) Министарство грађевинарства и урбанизма;
- 8) Министарство правде и државне управе;
- 9) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- 10) Министарство просвете, науке и технолошког развоја;
- 11) Министарство здравља;
- 12) Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине;
- 13) Министарство културе и информисања;
- 14) Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања;
- 15) Министарство рада, запошљавања и социјалне политике;
- 16) Министарство омладине и спорта;
- 17) Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација.

Доношењем *Закона о министарствима* (2012) наставила су рад следећа министарства: 1) Министарство спољних послова; 2) Министарство одбране; 3) Министарство унутрашњих послова; 4) Министарство омладине и спорта и 5) Министарство здравља. Истовремено почела су са радом у законом утврђеном делокругу пет нових министарства: 1) Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе; 2) Министарство саобраћаја; 3) Министарство грађевинарства и урбанизма; 4) Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине; и 5) Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација.²⁹

²⁷ *Закон о министарствима*, ("Сл. гласник РС", бр. 72/2012). Даном ступања на снагу овог закона престао је да важи *Закон о министарствима* ("Службени гласник РС", број 16/11). Новим Законом о министарствима (2012) извршене су значајне промене јер су нека министарства престала да раде, а нека су наставила са радом, у складу са делокругом утврђеним овим законом, али им је промењено име те су им додати и одговарајући послови, и на крају, нека (нова) почињу да раде према положају и делокругу који је утврђен овим законом.

²⁸ Посебне организације могу се образовати и њихов делокруг може се утврдити и посебним законом.

²⁹ Доношењем новог *Закона о министарствима* престала су са радом следећа министарства: 1) Министарство економије и регионалног развоја; 2) Министарство за

1. *Министар* руководи министарством, представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Одговора Влади и Скупштини за рад министарства и стање у свим областима из делокруга *министарства*.

2. *Државни секретар* помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди.³⁰ Министарство може да има једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади. Он има статус функционера кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра.

3. *Помоћник министра* руководи заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор. Помоћника министра је државни службеник кога поставља Влада на пет година, на предлог министра и за свој рад одговара министру.

4. *Секретар министарства* је државни службеник, који помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима. Секретара министарства поставља Влада на пет година, на предлог министра, коме он и одговара.

5. *Посебни саветници министра*. Министар може именовати највише три посебна саветника.³¹ Посебни саветник министра по налогу министра припрема предлоге, сачињава мишљења и врши друге послове за министра. Права и обавезе посебног саветника министра уређују се уговором, према општим правилима грађанског права, а накнада за рад према мерилима која одреди Влада.

2. **Органи управе у саставу министарстава.** Министарство структурално може да има један или више органа управе у свом саставу. Орган у саставу као факултативни орган, образује се за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Послове из свога

инфраструктуру и енергетику; 3) Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу; 4) Министарство за Косово и Метохију и 5) Министарство вера и дијаспоре. За обављање послова у вези са питањима од значаја за Аутономну покрајину Косово и Метохија, људска и мањинска права, цркве и верске заједнице и дијаспору Влада ће основати посебне службе.

30 Министар не може овластити државног секретара за доношење прописа, нити за гласање на седницама Владе. Кад министарство има више државних секретара, министар писмено овлашћује једног од њих да га *заменењује* док је одсутан или спречен.

31 Број посебних саветника министра одређује се актом Владе за свако министарство.

делокруга орган у саставу врши самостално и може стећи својство правног лица.³² Министар представља орган у саставу пред Владом и Скупштином.³³

Органи у саставу могу бити (врсте): *управе, инспекторати и дирекције*. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду.

Органом у саставу руководи *директор*, који за свој рад одговара министру. Он решава у управним стварима из делокруга органа и одлучује о правима и дужностима запослених. Директор је државни службеник кога поставља Влада на пет година, на предлог министра.

С обзиром на природу и обим послова, орган у саставу може имати једног или више помоћника директора,³⁴ који руководе пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа.

3. Посебне организације. Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од органа у саставу и може стећи својство правног лица у складу са законом.

Врсте посебних организација су *секретаријати, заводи, дирекције и центри*.³⁵ Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове. Посебне организације³⁶ су:

- 1) Републички **секретаријат** за законодавство;
- 2) Републичка **дирекција** за робне резерве;
- 3) Републички **завод** за статистику;
- 4) Републички хидрометеоролошки завод;
- 5) Републички геодетски завод;
- 6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије;
- 7) **Центар** за разминирање;
- 8) Завод за интелектуалну својину;

32 Министар усмерава рад органа у саставу и доноси прописе из његовог делокруга.

33 Овлашћења према органима државне управе, кад се односе на орган у саставу, Влада и Народна скупштина остварују преко министарства у чијем саставу је орган.

34 Помоћник директора је државни службеник кога поставља Влада на пет година, на предлог министра а са свој рад одговара директору и министру.

35 Међутим, закон допушта да се могу образовати посебне организације и са друкчијим називом.

36 Раније су се звале управне организације. Овај се израз сачувао у управним системима суседних држава, нпр. Република Српска и др.

9) Завод за социјално осигурање.³⁷

Посебном организацијом руководи *директор*, који је државни службеник и одговара Влади. *Директора* поставља Влада на пет година, на предлог председника Владе. Посебна организација може имати *заменика директора* и једног или више *помоћника директора* (државни службеници) који помажу, одговарају директору. Заменик директора замењује га у случају одсутаности или спречености.³⁸ Помоћника директора руководи заокруженом облашћу рада посебне организације за коју се образује сектор.

2.3. Управни окрузи

Управни округ образује се ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. Управне округе образује Влада *уредбом*, којом одређује и његово подручје и седиште, као и услове под којима органи могу образовати подручне јединице за два или више управна округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину.³⁹

У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више законом одређених послова државне управе, као што су: (1) решавање у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, (2) вршење (управног) надзора над радом ималаца јавних овлашћења и (3) инспекцијски надзор.

Орган државне управе који у управном округу врши један или више послова државне управе образује своју окружну подручну јединицу (актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места).

Управни округ има *начелника* (државни службеник) који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Њега поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе.⁴⁰ У управном округу постоји *стручна служба*, која пружа стручну и техничку потпору начелнику и врши послове заједничке свим окружним подручним јединицама

³⁷ У вези са посебним организацијама, не постоје, апсолутно, никакве измене или допуне, осим промене органа (министарстава) који врши надзор над њиховим радом, која је узрокована новим надлежностима министарстава.

³⁸ Директор не може овластити заменика на доношење прописа. Заменика поставља Влада на пет година, на предлог директора, према закону о државним службеницима.

³⁹ Влада је дужна да подручје управног округа тако одреди да оно омогући рационалан и делотворан рад окружних подручних јединица органа државне управе.

⁴⁰ Начелник усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им издате; прати остваривање планова рада подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; прати рад запослених у подручним јединицама и предлаже покретање дисциплинског поступка; сарађује са подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; сарађује са општинама и градовима и врши друге послове одређене законом.

органа државне управе. Службом административног округа руководи начелник округа, који одлучује и о правима и дужностима запослених.

Министарство надлежно за послове управе надзире сврсисходност рада стручне службе округа, прати оспособљеност запослених у њој и издаје јој инструкције. На стручну службу округа примењују се прописи о државној управи.

Управни округ има *Савет*, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја округа и даје предлоге за побољшање рада округа и окружних и других подручних јединица које органи имају на подручју округа.⁴¹ Савет чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја округа. Начелник је дужан да све предлоге Савета проследи министру надлежном за послове управе и руководиоцима органа државне управе који имају подручне јединице на подручју округа.

2.4. Унутрашња организација државне управе

1. Правни основ. Успостављање унутрашње организационе структуре је сложен посао који обухвата низ разноврсних активности. Унутрашња организација државне управе представља тзв. “микроорганизацију”, која се начелно уређује актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места од стране Владе. Унутрашње уређење и систематизација радних места у органима државне управе заснивају се на начелима која одређује Влада *Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама владе.*⁴²

Уредба садржи принципе као руководна начела на основу којих треба извршити унутрашње устројство сваког органа државне управе, односно посебне организације. Начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних места захтевају да унутрашње уређење и систематизација радних места морају:

- 1) да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему;
- 2) да буду прилагођени целини послова органа;
- 3) да обезбеде делотворан и складан рад органа и делотворан надзор над радом унутар органа;
- 4) да обезбеде брзо и делотворно остваривање права и правних интереса странака;
- 5) да омогуће груписање истоверсних или сродних и међусобно повезаних послова у одговарајуће унутрашње јединице у органу;

41 Начин рада Савета управног округа одређује Влада уредбом.

42 *Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама владе* (“Сл. гласник РС”, бр. 81/2007- пречишћен текст, 69/2008 и 98/2012).

б) да обезбеде јавност рада органа.

На основу ове Уредбе о начелима сваки орган државне управе доноси свој појединачни акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних - *Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места* Правилник доноси сваки поједини орган државне управе, односно старешина органа. Правилник је општи правни и интерни акт (управни пропис), који се састоји од дела којим се прописује унутрашње уређење органа и дела којим се прописује систематизација радних места у органу.⁴³

Руководилац органа државне управе може да издаје *директиве* којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених у органу. Међутим, директивом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари. Ова процесна материја је регулисана Законом о општем управном поступку и не може га директива дерогирати.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места се утврђују *унутрашња организација* (унутрашње организационе јединице, њихов делокруг и међусобни однос; начин руковођења, овлашћења и одговорност за рад јединица и сарадња са другим органима и организацијама) и *систематизација радних места* (број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових послова; број радних места по сваком звању - за државне службенике и свакој врсти радних места - за намештенике; називе радних места, описе послова радних места и звања - за државне службенике, односно врсте - за намештенике; потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место и услове за запослење на сваком радном месту).

2. Врсте унутрашњих (организационих) јединица. Унутрашње јединице образују се као *основне, посебне* и *уже унутрашње јединице*. Основна унутрашња јединица је *сектор*, који се образује да би вршио послове који представљају заокружену област рада у министарству, посебној организацији, Генералном секретаријату Владе и Управи за заједничке послове републичких органа.⁴⁴ Ако се у органу или у органу у саставу не образује сектор, могу да се образују одељења, одсеци и групе. Сектором руководи помоћник руководиоца (министра), односно помоћник директора органа.

Посебне унутрашње јединице су: *секретаријат, кабинет министра* и *Генералштаб Војске Србије* (Министарство одбране). *Секретаријат* може да се образује само у министарству - да би вршио послове који су везани за кадровска, финансијска и информатичка питања, усклађивање рада унутрашњих

⁴³ *Правилник* у министарству и органу у саставу, доноси министар, у посебној организацији - директор, а у стручној служби управног округа - начелник управног округа.

⁴⁴ Сектор може да се образује и у органу у саставу ако то налажу природа и обим његових послова, а у служби Владе ако је уредбом којом је она основана прописано да њен директор има помоћника или више њих.

јединица и сарадњу с другим органима. Он може да врши послове и за орган у саставу. Секретаријатом руководи секретар министарства.⁴⁵ Кабинет министра образује се да би вршио саветодавне и протоколарне послове, послове за односе с јавношћу и административно-техничке послове за министра.⁴⁶ Радни однос у кабинету заснива се на одређено време - најдуже док траје дужност министра. Изузетак су посебни саветници министра, који уопште не заснивају радни однос. Кабинетом руководи шеф кабинета, који за свој рад и рад кабинета одговара министру.

Уже унутрашње јединице су: одељење, одсек и група.⁴⁷ Одељење, одсек и група могу да се образују у саставу основних и посебних унутрашњих јединица, и то: у сектору или секретаријату или изван њих да би вршили послове из појединих области рада које нису у делокругу сектора или ако то налажу посебни прописи или да би пружали подршку спровођењу пројеката. У кабинетима председника и потпредседника Владе и у стручним службама управних округа могу да се образују једино одељења, одсеци и групе а изузетно, ако природа и обим послова налажу, и више одсека и група, а у одсеку - више група.

Одељење се образује да би вршило међусобно повезане послове на којима ради најмање осморо државних службеника или намештеника или једних и других заједно. Одсек се образује да би вршио међусобно сродне послове који захтевају непосредну повезаност и организациону посебност и најмање петоро државних службеника или намештеника или једних и других заједно. Група се образује да би вршила међусобно повезане послове на којима ради најмање троје државних службеника или намештеника или једних и других заједно. Одељењем руководи начелник одељења, одсеком руководи шеф одсека, а групом руководи руководилац групе.

Правилником могу да се образују окружне подручне јединице и друге подручне јединице да би вршиле послове из делокруга органа ван његовог седишта, према Уредби о управним окрузима. У подручној јединици могу да се образују одељења, одсеци и групе.

За расправљање о појединим питањима из делокруга органа државне управе могу се основати радне групе и стручне комисије, које оснива старешина органа самостално или уз сагласност Владе. Групе које се оснивају посебним

45 Руководиоци обављају најсложеније послове из делокруга организационе јединице којом руководе. Они организују, обједињују и усмеравају рад тих јединица, односно запослених у њима, одговарају за благовремено, законито и правилно обављање послова из делокруга организационе јединице којом руководе, одговарају за кориштење финансијских, материјалних и људских ресурса организационе јединице, пружају неопходну стручну помоћ.

46 Ако министар истовремено обавља и функцију потпредседника Владе не образује се кабинет министра.

47 Ужа унутрашња јединица не мора да се образује под називом одељење, одсек или група, већ јој орган може дати друкчији, посебан назив који боље одражава његов делокруг.

актима су: Координационо тело, Пројектна група, Заједничко тело и Посебна радна група.⁴⁸

Predrag Dimitrijević, LL.D.

Fulltime Professor Faculty of Law,

University of Niš

ORGANIZATION OF STATE ADMINISTRATION IN SERBIA

Summary

Effectiveness of the administrative system as a whole depends on the quality of its organization. The Organizational structure reflects functional dynamic of the public administration. On the other hand, functional requirements of efficiency and effectiveness of the administrative system determine organizational forms. The scope, character and nature of administrative actions require optimal and coordinated external (macro-organization) and internal (micro-organization) organizational structure, which will allow optimal functioning of an administrative system. Therefore, the organizational structure is not immutable category, because tasks and roles, activities and goals, are changing in the same government system and sometimes even the whole system, so it is necessary to change the administrative organization. Administrative organization is systemic (external and internal) open dynamic structure of state government agencies and other bodies and organizations with public (administrative) powers prescribed in the course of lawful relationships of dynamic interaction, based on the hierarchy or coordination, depending on the nature and objectives of administrative tasks.

Current organization of the state administration has not been made according to the principles of modern management. It is a result of the political spoils system, and reflects the need for political control of the administrative departments. It lacks functional analysis and expert approach.

Key words: *organization, state government, ministries, public administration, administrative districts.*

⁴⁸ Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама владе ("Сл. гласник РС", бр. 81/2007- пречишћен текст, 69/2008 и 98/2012).

