

**Др Милан Рапајић,\***  
Доцент Правног факултета,  
Универзитет у Крагујевцу  
**Др Предраг Димитријевић,**  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
doi:10.5937/zrpfni1881187R

UDK: 351:336.711(497.11)  
336.711

Рад примљен: 20.09.2018.  
Рад прихваћен: 24.10.2018.

**ПРАВНА ПРИРОДА НАРОДНЕ БАНКЕ СРБИЈЕ  
У СВОЈСТВУ ВРШИОЦА УПРАВЕ\*\*  
(централно банкарство, положај и  
правни карактер Народне банке)**

**Апстракт:** Положај централне банке у одређеној држави и њеном привредном систему зависи од: уставних норми, закона о централној банци којим се одређује институционална конструкција, функције и овлашћења централне банке и осталог законодавства, као на пример закона о банкама. У значајном делу рада посвећена је пажња (а пре преласка на главну тему због међусобне повезаности положаја и улоге Народне банке као вршиоца управе) положају, организацији и управним овлашћењима (при том не само тим) Народне банке Србије.

Вршење власти је инхерентно за државни апарат. Имајући у виду да је управа функција власти у правном систему Србије, обављање управне функције је поверено државним органима и организацијама. Органи управе су првенствено образовани за вршење управних активности. Док је органима управе, управна делатност основна, државним неуправним органима као и Народној банци Србије, вршење управе представља акцесорну делатност. У подели вршиоца управе на главе и споредне, Народна банка улази у ред споредних. Када је реч о правној природи Народне банке Србије, аутори примећују да овом питању у српској управноправној теорији није посвећена значајна пажња.

\* mrapajic@jura.kg.ac.rs  
pеса@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је саопштен на међународној научној конференцији „Право пред изазовима савременог доба“, која је одржана 13. и 14. априла 2018. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

*Народна банка Србије не представља орган управе, није посебна организација, али ни, државни неуправни орган. То што је неком субјекту поверено вршење ауторитативних активности, не значи да је дошло до метаморфозе његове правне природе. Народна банка Србије не може се сматрати државним органом зато што врши функцију монетарне власти. Својство правног лица и буџетска аутономија су карактеристична за Народну банку, али не за органе државне управе (министарства). На послетку се наводи да Народна банка није главни вршилац управе, с обзиром да вршење управе не представља њену основну делатност.*

**Кључне речи:** *централне банке, организација, вршиоци управе, Народна банка Србије, правна природа.*

## 1. Почетна разматрања о централном банкарству

Савремени свет банкарства, токова новца, финансијских институција и њихове управне регулације био би готово незамислив без централног банкарства. Новац егзистира кроз миленијуме, банке кроз векове, али за настанак првих централних банака у данашњем смислу речи није лако дати једнозначан одговор. Sviriges Riksbank је међу данас постојећим централнобанкарским институцијама најстарија славећи ове 2018. године тачно 350 година од оснивања.<sup>1</sup> Има и другачијих мишљења да је најстарија централна банка – Банка Енглеске основана 1694., али у статусу прве емисионе банке што је данас ексклузивитет који поседују у банкарству само централне банке. У привредно развијеним државама све до почетка I светског рата централне банке настају аутономно узимајући актуелни друштвено-економски тренутак у датом политичком и привредном систему. За појаву централног банкарства је значајан рад надлежних тела Лиге народа који се поклапа са њеним оснивањем после I светског рата јер је разореној Европи, али и дезорјентисаном светском банкарско-финансијском тржишту оснивање централних банака било потребно због стабилизовања курса националних валута и комплементарности међународних монетарних односа. После завршетка II светског рата, чије су последице измениле архитектуру политичке моћи у међународним

---

1 Sviriges Riksbank је правни сукцесор Riskens Ständers Bank, која је 1668. после финансијских неуспеха преузела приватну банку Јохана Палмструха (Johan Palmstruch) познатог финансијско-банкарског иноватора тога доба. Његова банка, као привилегована банка на тадашњем тржишту банкарских услуга је уз дозволу Краља Карла Густава X (Carl Gustav X) основана 1656. а први папирни новац у Европи издала 1661. Више о томе: Sveriges Riksbank a 350 year journey, pdf, Sweden, 2018, доступно на: [www.riksbank.se](http://www.riksbank.se)

односима, као последица борбе за независност оформељене су многе нове државе којима је, као и ратом разореним старим државама, била потребна значајна финансијска банкарска помоћ а то је чињено кроз формирање националих централних банака. Разлике у начину формирања, управним овлашћењима, избору највиших руководиоца и контроли над централним банкама постоје, али се ипак могу издвојити два модела централног банкарства: европски и амерички. Први, европски је особен по централизацији и значајним овлашћењима гувернера, док је амерички децентрализован, а најзначајнију улогу у руковођењу централне банке има колективно тело – то је по правилу савет гувернера.

Без обзира на незанемарљиве разлике између централних банака, њихов положај у одређеној држави и њеном привредном систему зависи од: 1) закона о централној банци којим се одређује институционална конструкција, функције и овлашћења централне банке 2) закона којима се нормативно регулише издавање националне валуте 3) осталог законодавства, као што су закони о банкама, осигуравајућим организацијама и осталим финансијским институцијама. Такође и правила Међународног монетарног фонда, Светске банке, као и финансијских и банкарских институција супранационалних организација (примера ради Европске уније) имају утицаја на делатност али и организациону структуру централних банака.

### ***1.2. Функције, циљеви и делатност централних банака***

Сагледавајући економски и социјални моменат (без обзира на разлике између централних банкарских институција како упоредно-правно тако и историјски-правно) најзначајнији циљ због кога су и створене централне банке је одржавање монетарне стабилности, а последично томе и повећање нивоа запослености и дохотка, те економски развој и благостање земље. Тако уставом, али више законима (с обзиром на чињеницу да је законодавни поступак једноставнији од уставотворног) постављени циљеви су карактеристика централног банкарства времена после окончања II светског рата. Делатност централне банке, некадашњи гувернер Банке Словеније Митја Гаспари посматра као стварање услова за функционисање новчано-тржишне привреде, а то су: издавање новчаница, статус владиног банкара, спровођење новчане и кредитне политике, деловање као банка банака, одржавање и инвестирање међународних новчаних резерви земље, контролисање девизних трансакција, контролисање и надзирање активности кредитора. (Gaspari, 1988:5) Функције, циљеви и различите активности централних банака, заправо се не искључују већ се међусобно преплићу, па се пре може рећи да су у различитим економским

приликама неки циљеви више изражени, а неке активности се више врше од других. Важност јавног домена и даље у националној економији, повећани квантум одговорности централних банака због широког опсега њихових надлежности, утичу на релације централне банке и државе. У економској теорији се не пренебрегава управна функција централне банке па је запажено да „се централне банке све више баве административним пословима, као примјерице издавањем разних дозвола, контролом и надзором над банковним и финансијским институцијама“ (Ott, 1990:17 )

### ***1.3. Организација централних банака (назив, седиште и руковођење)***

Већ је наглашено да постоје поприличне дистинкције између централних банака у појединим земљама, као на пример, да ли је реч о европском моделу организације централних банака или америчком, да ли је одређена држава федералног или унитарног типа, те ко се све може сматрати вршиоцем управне функције у датом управном систему једне земље. Наравно постоје и сличности, у том смислу што су статус структура и функције централних банака утврђене законом, а оне су по правилу правна лица, с тим што правно лице може бити и руководећи орган. Централне банке имају различиту власничку структуру, на пример са статусом приватног акционарског друштва или јавно-правног ентитета (са већим или мањим степеном независности од државе) а при том било да је приватно или јавно власништво оне могу више или мање бити привилеговане од државе.

Сам назив централне банке може да укаже о њеној врсти, односно да има и правни и практични значај. Име „централна“, „резервна“, „народна“, „национална“ или „државна“ може изражавати функције и статус банке која се у економској теорији означава као једина привилегована банка да буде регулатор монетарног система и „издавања, оптицаја и понуде новца“ (Aufrecht, 1965:26) односно да има улогу државног банкара, тј. банка банака. Тако се неке банке називају централним као на пример: Централна банка Руске Федерације, Централна банка Републике Турске, (примери за две банке које се називају централним у државама федеративног односно унитарног модела државног уређења), неке добијају назив резервна банка, као на пример: Јужноафричка централна банка и Резервна банка Индије. Има банака које у свом имену комбинују обе речи односно од њих су састављене. Такве називе имају: Централна резервна банка Перуа и Централна резервна банка Ел Салвадора. Назив банке може бити употпуњен са именом државе (Енглеска банка, Канадска банка, Банка Израела), а постоје и банке са именима народних банака (Народна банка Пољске, Аустријска народна банка, Народна банка Србије, Хрватска народна банка). Државна банка Пакистана редак је пример да се централне

банка тако зове. Немачка савезна банка у свом називу нам казује да је реч о банци федералне државе.

### *1.3.1. Седиште централне банке*

У законима чији је предмет организација и функције централних банака, по правилу се наводи седиште централне банке. То је углавном главни град одређене државе, али као на пример у Аустралији или Немачкој<sup>2</sup>, то може бити финансијски центар. Овакво решење посебно је оправдано у оним околностима када главни град није водеће финансијско средиште привредног система дате државе. У периоду пре оваквог бума информационо-комуникационих технологија, позиционирање централне банке у главни град државе, олакшавало је, али и данас то може бити случај конекцију између централне банке и надлежног министарства за финансије, као и других владиних тела, које су надлежна за сарадњу са централном банком. Пословање централне банке олакшано је када је њено седиште у водећем финансијском центру земље, јер је тиме олакшана сарадња са пословним банкама, осигуравајућим компанијама и другим финансијским институцијама. У државама федералног типа, седиште централне банке посебно долази до изражаја због избегавања руковођења у само једном центру и утицаја федералних јединица на доношење важних одлука.<sup>3</sup>

2 Седиште Резервне банке Аустралије се налази у Сиднеју, као највећем граду ове државе континента али и главном финансијском центру, а не у Камбери као главном граду, у коме се налази филијала Резервне банке. Седиште Немачке савезне банке се налази у Хмбургу, а не у Берлину као главном граду Савезне Републике Немачке. Након што је Европска централна банка преузела одговорност за заједничку европску валуту, Бундесбанк (како се некад преводи назив Немачке савезне банке) је наставила да постоји. Његове дужности су редефинисане седмим по реду Законом о изменама и допунама Закона о Немачкој савезној банци од 30. априла 2002. године. У члану 3 Закона о Немачкој савезној банци се наводи: Бундесбанка, као централна банка Савезне Републике Немачке, саставни је део Европског система централних банака (ЕСЦБ). Она ће учествовати у извршавању задатака ЕСЦБ-а са примарним циљем одржавања стабилности цена, и уредити извршавање домаћих и међународних плаћања. Поред тога, обављаће дужности које му се додљују по овом или другом закону. За разлику од других централних банака као што су Банка Енглеске и Америчке федералне резерве (али као и ЕЦБ), Бундесбанка није званично одговорна за одржавање стабилности финансијског система и није зајмодавац у последњем случају. Седиште Европске централне банке се иначе налази у Хамбургу на Мајни, а не у Бриселу где су лоциране главне институције Европске уније.

3 Ово је посебно било актуелно када је стваран Систем федералне резерве у Сједињеним Америчким Државама, јер се оснивачи нису могли сагласити око тога да ли седиште централне банке треба да буде у главном граду, односно Ваншигтону, или Њујорку, који представља а и дан данас је стециште главних финансијских трансакција у

### *1.3.2. Руковођење централном банком: саветодавни (савет директора централне банке) и извршни орган*

Одредбама закона о централној банци, одређује се по правилу састав и начин одлучивања саветодавног органа централне банке, прегледом упоредноправних решења, најчешће има име савет или веће директора. Улога савета, већа или борда директора, разликује се од исте такве позиције у компанијама. Разлог томе је јединствена функција централне банке, њен посебан положај који је уставом и законима регулисан и на послетку, што је веома битно да прецизно буде нормиран однос ове банке према држави и различитим финансијским институцијама. Број чланова савета или већа директора централне банке такође је често законска категорија и он се креће од најмањег броја, а то су по правилу три члана, док у неким случајевима може имати и преко двадесет чланова.<sup>4</sup> Некада је тај број тачно одређен, а може се одредити и најмањи број чланова. Изузетан значај за макроекономску политику државе и опште друштвене функције, а не само економске које има централна банка, од утицаја су на састав већа директора, односно савета. Битно је да међу члановима већа директора буду истакнути експерти из различитих поља, пре свега економије, али се могу наћи као чланови правници који се баве банкарским правом, правом осигурања, управном регулацијом тржишта, као што своје место треба да нађу представници привреде дате земље. Такође, ако је савет састављен од већег броја чланова, онда је потребно да се на његовим седницама чују мишљења различитих интересних економских група у држави, као и да се уважава, ако је реч о федералној држави равномерна представљеност федералних једница, колико је то могуће, али и значајних финансијских институција. На чело савета директора поставља се личност изузетног професионалног кредибилитета у банкарским и финансијским круговима. Пожељено је да искуство које има на пољу банкарства и финансија буде и теоријски и практично потковано. Исто то треба да важи и за остале чланове савета, а у идеалнотипском моделу савет по својој персоналној

---

САД, али и један од главних центара глобалне светске трговине. Као што су и многе институције у Америци стваране компромисом, јер је реч о федералној држави, тако је и овде дошло до усклађивања различитих интереса, па је формиран Систем федералних банака широм САД. Уместо да постоји једна водећа централна банка, у главном граду је лоцирано Веће федералне резерве.

4 На пример, Управни савет Европске централне банке састоји се од 25 чланова и то: председника и потпредседника Европске централне банке, 4 члана Извршног одбора ЕЦБ и 19 гувернера или председника централних банака држава Европске уније које су истовремено и чланице Европске монетране уније. - Governing Council, [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu), презето, 3.9.2018

структури треба да буде израз представљања најважнијих грана привреде, односно економског живота једне земље.

У одређеном броју монетарних система, постоје такозвани спољни или „*ex officio*“ чланови савета. Када је реч о питању њиховог положаја приликом гласања на савету присутна су различита решења. Тако они могу да имају право гласа и право вета, или да потпуно буду без тих права. Такозвани „*ex officio*“ чланови, су по правилу представници владе или владиних агенција и других управних тела, која су надлежна да надзиру пословање централне банке. Пример за „*ex officio*“ члана је министар надлежан за послове финансија или други високи званичник министра финансија (управни функционер који је надлежан у оквиру дела министарства које води, да уједно брине односно надзире политику и пословање централне банке). Када је реч о мандату чланова савета директора, (негде се тај савет зове савет гувернера, као на пример у Србији) он се законски одређује по правилу на дужи мандат, који је гаранција бар у формално-правном смислу те речи континуитета политике и независности чланова савета централне банке. Другачија је ситуација са мандатом спољних чланова, јер је везан за мандат институције коју заступа. Савет централне банке у већини привредних система законским прописима је овлашћен на пољу новца и кредитне политике, тако што одлучује о: емисији новца, утврђивању девизних курсева, општим условима и рестрикцији кредитних операција саме централне банке, утврђивању каматних стопа централне банке, утврђивању обавезне или минималне резерве, коју су банке и друге финансијске институције у обавези да депоноју код централне банке, операцијама централне банке на отвореном тржишту, утврђивању висине горњих каматних стопа коју банке исплаћују својим клијентима, разним ограничењима на зајмове и инвестиције банковних институција и томе слично.

У погледу саме управљачке функције, савет централне банке усмерава управу централне банке, њено пословање и утиче на креирање прописа и правила која су неопходна администрацији централне банке. Савет може имати и изборне надлежности у виду именовања, али и смењивања руководиоца организационих јединица централне банке, дакле има утицаја на равноправне односе у централној банци. Савет у појединим државама одобрава и годишњи буџет централне банке или припрема његов нацрт који се даље прослеђује надлежним државним телима или органима унутар централне банке. Осетљивост и значај питања о којима се одлучује на седницама савета централне банке, свакако има утицај на то како се гласа на тим седницама. Тако у пракси постоје две врсте савета када је реч о одлучивању: савет у којем седе само чланови са правом гласа,

али и онај у коме се налазе и чланови без права гласа. Принцип гласања је један човек један глас, са могућношћу да председавајући има право златног гласа, односно када се гласови изједначе, тада његов глас односи превагу.<sup>5</sup>

Независност и самосталност савета директора од великог су значаја, па су нормативно пројектовани као законске категорије, што значи да чланови овог тела своје послове обављају независно и на сопствену одговорност у оквиру овлашћења која су дата централној банци. Ако су чланови савета изабрани као личности без утицаја било ког органа изван централне банке, тада се може рећи да је њихова независност значајно осигурана. Ако савет има већи број спољних чланова његова независност је значајно ослабљена. То се исто манифестује када су чланови савета подложни инструкцијама извршне власти, или када извршна власт има право вета на одлуке у овом телу. Могуће је да дође и до сукоба интереса када чланови савета долазе из банкарског сектора. Управо због тога је битно да представници банкарског сектора немају већину у савету централне банке.

### *1.3.3. Извршни (управни) орган централне банке*

Извршни орган централне банке представља тело, које је често трочлано састављено од најiskusнијих руководиоца на челу са гувернером или сам(о) гувернер централне банке. У већини централних банака, челни човек се назива гувернер. Ређа је ситуација да се назива председником централне банке и онда је по функцији често председавајући савета централне банке. Законом и подзаконским актима, регулисано је да положај гувернера или председника централне банке буде управљачког карактера. Када савет директора управља банком, он овлашћује гувернера да у многим сегментима управљања преузме руководећу улогу. Мандат гувернера би требао да буде бар колико траје мандат органа који га је бирао, а пожељно је да траје и дуже због институционализовања његове персоналне независности. Од способности гувернера прво на професионалном пољу, али и организационом, умногоме зависи судбина централне банке у одређеном периоду, што се позитивно одражава на макроекономска кретања у укупној економској политици државе. Положај гувернера највише је у вези са: његовим статусом у односу на савет, да ли је он на пример по

---

5 Одлуке се на савету могу доносити простом већином присутних чланова, као што се може и прописати који је то минимум чланова потребних за кворум. Правичније је када се пропише да је потребна апсолутна већина за поједине одлуке, а у неким случајевима и за све. Значај председавајућег долази до изражаја када се пропиште да он има право вета, а иста ситуација је са положајем министра финансија, ако и он има такво право што онда указује да је независност централне банке ипак под знаком питања. Прецизније речено та независност је сужена.

функцији председник савета, или само његов члан; његове независности од упустава или чак наредби које долазе из екстерних кругова, пре свега извршне власти, али и пословног банкарског окружења. Дужина мандата и могућност његовог обнављања има утицај и на спровођење дугорочне политике централне банке. Гувернер ће свакако бити успешнији уколико је унутрашњи службенички апарат банке ефикасан и професионално поткован.

Помињан однос гувернера са саветом централне банке, нормиран је тако да он мора деловати у складу са том политком и одлукама савета уз обавезу да гувернер савету пружа информације и сугестије о актуелним питањима економске политике који се односе на централну банку. Мора се споменути да гувернер представља централну банку пред телима извршне, законодавне и судске власти, али и пред домаћим и иностраним пословним круговима, као и у односу на међународне банкарске и финансијске институције.

Поред саветодавног и извршног органа, а по правилу је реч о гувернеру, односно извршном одбору централне банке, унутар банке се оснивају и посебна већа или савети. То могу бити монетарни савет, управни одбори, саветодавна већа примера ради савети формиран на регионалној или струковној основи, односно савети који се баве само одређеним сегментима пословања централне банке.

Иначе, централне банке у такоређи свим земљама обављају послове који су по свом карактеру веома блиски, те се законским путем упоредно-правно посматрано слично регулише назив, број и функција појединих организационих једница централних банака. Без обзира на назив, централне банке имају организациону једницу која за предмет свог рада има емисију новца, затим сектор за банке, сектор који се тиче економских истраживања и сектор односно организациона једница која се бави контролом банака и других финансијских институција. Емисионо одељење или сектор је по правилу најважнији организациони сегмент у свим централним банкама, а под утицајем организационе структуре једне од првоформираних централних банака-Енглеске банке, која је била банка модел за формирање централних банака у одређеном броју држава, одељење или сектор за емисију је потпуно одвојен од сектора надлежног за пословање банака. Да би посебно дошло до изражаја подељеност та два организациона дела централне банке, законско решење које је примењено у појединим земљама је такво да се емисионо одељење регулише законом о централној банци, а да је одељење за банке категорија закона о банкама. Сектор надлежан за банке има различит значај и улогу у односу на дати

привредни систем једне земље у односу на други. Сектор за контролу над банкама и другим финансијским институцијама, логично има велик значај у савременом банкарском и финансијском свету, јер се развојем банкарских и финансијских тржишта појављују бројне и нове финансијске институције, које централна банка треба да контролише. Данас у многим земљама Сектор економских истраживања посебно има важну позицију, јер је ова организациона једница централне банке надлежна да прати, односно проучава и кроз такву научну делатност прогнозира кретања и саставља извештаје како за потребе централне банке, тако и извршне власти, али и заинтересоване стручне јавности.

## 2. Положај Народне банке Србије

Народна банка Србије представља централну банку Републике Србије. „Мали устав“ којим су прецизиране функције српске централне банке је Закон о Народној банци Србије. Међутим, и у другим законима који регулишу банкарско пословање али и области осигурања и инвестиционих фондова додатно су нормативно заокружене надлежности Народне банке. Као законске категорије предвиђене су самосталност и независност<sup>6</sup> Народне банке у обављању њених послова. Под независношћу централних банака подразумева се знатна аутономија одлучивања у имплементацији монетарне политике. Одређивање независности централних банака у уставима као начела, а у матичним законима кроз додатно прецизирање има јасну сврху: заштитити институционални интегритет ових специфичних организација од краткорочних а притом фреквентних утицаја

---

6 У образложењу Предлога Закона о изменама и допунама Закона о народној банци Србије (*Службени гласник Републике Србије* бр.106/2012) (друга промена која се десила 2012. године) је наведено да поједина решења прописана Законом о изменама и допунама Закона о Народној банци Србије (*Службени гласник РС*, бр. 76/2012) су изазвала недоумице и довела у питање њихову усклађеност са Уговором о функционисању Европске уније, односно с правним тековинама Европске уније, а важно је њихово отклањање у поступку преговора Републике Србије са Европском унијом. Како се та решења тичу институционалне и персоналне независности централне банке - потребно је отклонити све недоумице у тумачењу Закона о народној банци Србије. У складу с тим, један од циљева доношења другог Закона о изменама и допунама Закона о народној банци Србије било је (како је Влада као овлашћени предлагач навела) даље приближавање одредбама Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, а нарочито одредбама Статута Европског система централних банака и Европске централне банке - имајући у виду стратешко опредељење Републике Србије да приступи Европској унији. Између осталих циљева у образложењу Предлога Закона о изменама и допунама Закона о народној банци Србије (*Сл. гласник Републике Србије*, бр.106/2012), наведени су јачање положаја централне банке „пре свега свих аспеката њене независности и самосталности.“

непринципијелних политичких моћника, што коинцидира са политичким кампањама за легислативне и председничке изборе. Независност циља и независност инструмената су две димензије које обликују независност централне банке. Циљ је независан када централна банка аутономно дефинише циљеве монетарне политике, као што су стабилност цена, стопа незапослености у границама толеранције, адекватан раст друштвеног бруто производа. Независност инструмената је појам који кореспондира са законски устројеном аутономијом централне банке да одабере адекватне политике, које су у ствари инструмент за постизање жељених циљева пре свега на макроекономском пољу.

За свој рад Народна банка одговорна је представничком телу – Народној скупштини Републике Србије. Постизање и одржавање стабилности цена је основни циљ којим се у свом раду руководи централна банка. Народна банка Србије поред овог основног циља, законски је у обавези да се стара о очувању укупне финансијске стабилности државе (очување и јачање стабилности финансијског система – члан 3 став 2 Закона о Народној банци). Она је кључни креатор монетарне политике, као и политике курса националне валуте, али се и стара о девизним резервама и издавању новца. По слову Закона о Народној банци Србије, централна банка подржава спровођење економске политике,<sup>7</sup> извршне власти (односно њене активне главе у парламентарном моделу, који је конципиран Уставом из 2006.) у лику Владе Републике Србије<sup>8</sup> а своје пословање усклађује са принципима тржишне привреде.

7 У домаћој истоименој уџбеничкој литератури централна банка се идентификује између осталог као субјект економске политике : „Централна банка представља најважнији орган државне власти у области монетарно-кредитне политике. Она је једина емисиона банка и одговорна је за стање у монетарно кредитној сфери економског живота; одговара за стабилност домаће валуте, стање финансијских односа са иностранством, стање у области кредита и кредитних односа и слично. Као субјект економске политике испољава се на тај начин што утврђује циљеве и предузима мере за реализацију тих циљева у области монетарно-кредитне политике, односно макроекономског регулисања новчаних токова. У томе она може бити независна од владе, да самостално води ту политику или, пак, да дели одговорност и надлежност са владом.“ (Božić, Golubović, Božić-Miljković, 2013:15-16)

8 Институционална веза између централне банке и владе не треба да буде сувише чврста или да претеже (односно буде корисна само за егзекутиву) на страну владе, с обзиром да ће се тада осетити негативни ефекти у остваривању законски прокламованих циљева делатности централних банака. Наиме у економској теорији се констатује да се тешко може очекивати успешно сузбијање инфлације од стране централне банке ако је она институционално чврсто повезана са владом. Такав циљ је могуће постићи баш у супротном случају, када је централна банка мање повезана са владом, јер „њима често управљају политички пословни циклуси који покушавају мјерама економске и монетарне политике потакнути коњукуру (раст) непосредно

Народна банка Србије има значајне надлежности које се односе на „правно-економски живот“ банака и других финансијских организација, односно мењачница и оператора платног система. То се огледа кроз њена следећа овлашћења: 1) издаје и одузима банкама дозволе за рад, врши контролу бонитета и законитости пословања банака и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређују банке; 2) издаје и одузима дозволе за обављање делатности осигурања, врши контролу ове делатности, односно надзор над њеним обављањем, издаје и одузима овлашћења за обављање појединих послова из делатности осигурања и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређује осигурање; 3) издаје и одузима дозволе за обављање послова финансијског лизинга, врши надзор над обављањем ових послова и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређује финансијски лизинг; 4) издаје и одузима друштвима за управљање добровољним пензијским фондовима дозволе за рад и дозволе за управљање тим фондовима, врши надзор над овом делатношћу и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређују добровољни пензијски фондови; 5) издаје и одузима платним институцијама дозволе за пружање платних услуга, а институцијама електронског новца дозволе за издавање електронског новца, врши надзор над пружањем платних услуга и издавањем електронског новца, а обавља и друге послове, у складу са законом којим се уређују платне услуге; 6) обавља послове заштите права и интереса корисника услуга које пружају банке, друштва за осигурање, даваоци финансијског лизинга, друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, пружаоци платних услуга и издаваоци електронског новца у складу са законом; 7) утврђује испуњеност услова за покретање поступака реструктурирања банака, односно чланова банкарске групе и спроводи ове поступке, одлучује о инструментима и мерама које ће се предузети у реструктурирању и обавља друге послове у вези с реструктурирањем банака, у складу са законом којим се уређују банке; 8) издаје и одузима операторима платног система дозволе за рад овог система, врши надзор над њиховим пословањем и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређују платне услуге; Почев од 2019. године Народна банка ће бити овлашћења да издаје и одузима овлашћења за обављање мењачких послова, врши контролу мењачког и девизног пословања и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређује девизно пословање.

---

прије избора, како би политичари били поново изабрани.“ Babić, A., *Ciljevi i vjerodostojnost monetarne politike, neovisnost i odgovornost centralne banke*, [www.ijf.hr/institucionalizam/babic](http://www.ijf.hr/institucionalizam/babic), преузето, 29.8.2018.

Ако Народна банка Србије утврди, по добијању захтева банке који је предметно опредељен на обављање послова платног промета и кредитних послова са иностранством, да банка која је поднела овај захтев, испуњава услове за вршење предметних делатности, даће овлашћење за њихово обављање. Надлежност Народне банке простире се не само на издавање дозволе одговарајућим банкама да се баве пословима платног промета, већ да као централна банка врши контролну улогу, која значи надзирање обављања те делатности.<sup>9</sup> У том смислу, Народна банка појављујући се као контролор, може и да одузме дозволу одређеној банци ако не испуњава више услове који се законом захтевају за обављање послова платног промета. Народна банка Србије је законски обавезана да води регистре банака које су овлашћене за обављање послова платног промета и кредитних послова са иностранством. Такође, она води и регистре сагласности које су дате за отварање филијала, других организационих облика и представништава банака у иностранству, али и регистар који је евиденција представништава страних банака у Републици.

Народна банка Србије када одлучује о правима и обавезама банака, осигуравајућих друштава, друштава за управљање добровољним пензионим фондовима и других финансијских организација, доноси појединачне правне акте који су по својој правној природи управни акти. На основу претходних прописа о Народној банци експлицитно је било регулисано да су сва првостепена решења Народне банке коначна у управном поступку. То значи да је био онемогућен жалбени пут,<sup>10</sup> па је незадовољна странка

9 Послови надзора над финансијским институцијама обављају се у Народној банци Србије на начин којим се обезбеђују оперативна самосталност организационих јединица у којима се обављају ти послови и њихова раздвојеност у односу на друге функције и послове Народне банке Србије и којим се спречава сукоб интереса. Народна банка Србије може донети прописе којима се утврђују стандарди стабилног и сигурног пословања субјеката које контролише, односно над којима врши надзор. Народна банка Србије води евиденцију о наведеним издатим дозволама. Ова евиденција је јавна књига и води се у електронском облику, а доступна је на Интернет презентацији Народне банке Србије. При вршењу надзора над финансијским институцијама Народна банка Србије има право увида у пословне књиге и другу документацију финансијских институција, као и лица која су с њима повезана имовинским, управљачким или пословним односима. Народна банка Србије прописује ближе услове и начин вршења контролне функције, у складу са овим и другим законом. Ради унапређења своје контролне функције, Народна банка Србије сарађује са страним институцијама и домаћим органима и институцијама надлежним за надзор у области финансијског пословања. Народна банка Србије може податке прибављене у обављању своје контролне функције размењивати са овим органима и институцијама. – чланови 63-65 Закона о Народној банци Србије.

10 Међутим у нашем ранијем позитивном законодавству, односно чланом 30. став 3 Закона о банкама и другим финансијским организацијама (*Сл. гласник Републике Србије*, бр.32/93), била је предвиђена жалба против првостепених решења гувернера

из управног поступка могла тужбом покренути управни спор. Актуелни Закон о народној банци Србије унеколико је другачији. Одредбом члана 86 в Закона о народној банци Србије прописано је да се против управног акта Народне банке Србије донетог у обављању њених функција може водити управни спор, али тужба против овог акта не може спречити ни одложити његово извршење. У истој одредби ставом 2 је прописано да у управном спору против управног акта Народне банке Србије суд не може решити управну ствар за чије је решавање утврђена надлежност Народне банке Србије. Дакле Управни суд не може да решава у оваквим стварима у спору пуне јурисдикције. Реч је о случају – дакле искључење вођења спора пуне јурисдикције у појединим управним областима. У теорији је наике примећено да спор пуне јурисдикције у појединим материјама „може посебним законом бити изричито искључен. Ово због особености одређених управних области (неопходност поседовања специјализованог ванправничког знања, прописима предвиђена знатна количина дискреционе управне оцене у њима и сл.) у којима сам суд, својом пресудом, није у стању да ваљано уреди те и такве управне ствари уместо матично надлежног органа ... Примерице, код издавања дозвола за рад пословним банкама од стране Народне банке Србије као централне банке (у смислу члана 9. Закона о банкама).“ (Томић, 2016:374) У том смислу констатује се да одредба којом се искључује управни спор пуне јурисдикције наводи да се закључи „да су првостепена решења Народне банке коначна, али то ипак не пише изричито. Међутим изостављање ове одредбе у Закону о народној банци Србије није довело до било каквих битнијих промена, јер су одредбе о коначности њених решења и немогућности изјављивања жалбе садржане у посебним прописима.“ (Милков, 2016:91) Одлучивање Управног суда у спору ограничене јурисдикције када су предмет контроле првостепена коначна решења гувернера Народне банке критиковано је у нашој теорији управног права. Наводи се, да се основано „може поставити питање – зашто се законодавац одлучио управо за спор ограничене јурисдикције, нарочито ако се имају у виду проблеми који су у пракси настајали поводом обавезности пресуда донетих у управним споровима

---

Народне банке Србије. То је тада било на линији уставне норме да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву или на закону заснованом интересу, а садашње решење Закона о народној банци Србије и Закона о банкама сматрамо супротним слову и духу Устава из 2006. У конкретном случају да је осигурано право на жалбу против решења гувернера Народне банке, не би у истој управној ствари одлучивао гувернер него другостепени орган у управном поступку. Овако нема двостепеног решавања у управном поступку, нити другостепеног органа. Коначно мериторно решавање конкретне управне ствари поверено је искључиво гувернеру Народне банке, пошто Управни суд може само да одлучује у ограниченој јурисдикцији.

у области управног деловања Народне банке Србије. Наиме, наша судска пракса богата је случајевима у којима се гувернер Народне банке Србије доносећи нови управни акт уместо пресудом поништеног управног акта, не придржава правних схватања суда и његових примедба у погледу поступка, иако је на то обавезан одредбама Закона о управним споровима. С друге стране, спор пуне јурисдикције омогућио би контролу законитости управног деловања Народне банке Србије од стране суда као независног и непристрасног државног органа.“ (Бачанин, 2007:47)

На поступак у коме се Народна банка појављује као контролор бонитета и законитости пословања банака, а на основу надлежности које су утврђене Законом о банкама (решавање о правима, обавезама и правним интересима лица) сходно се примењује Закон о општем управном поступку, односно његове поједине одредбе. У поступку се одлучује у форми решења.<sup>11</sup> На основу експлицитне одредбе Закона о банкама такво решење има својство коначности, што за последицу повлачи да се против њега не може уложити жалба, већ да се само може водити управни спор. Наведеним законским прописом, такође је регулисано да тужба која се поднесе против решења у управном спору нема суспензивно дејство. Истоветна регулација предвиђена је Законом о осигурању. Решења којима Народна банка према Закону о осигурању одлучује о издавању, променама, односно одузимању дозволе организацијама које се баве пословима осигурања, издавању, односно одузимању сагласности имају такође исту особину као решења која се доносе по Закону о банкама – коначна су.

## **2.1. Организација Народне банке Србије**

Одредбом члана 2 Закона о Народној банци Србије она је дефинисана као централна банка Републике Србије. Реч је о јединственој организацији<sup>12</sup>

---

11 Само напомене ради, ово је један од великог броја случајева када се управни акт не назива тако, већ неким дугим именом. Како је писао професор Никола Стјефановић (а тако је и данас): „Термин *управни акт одговара, истина, нашем позитивном праву*, али оно га увек не употребљава, него се служи и другим изразима. Тако, на пример, уместо општег израза управни акт сусрећу се у нашем позитивном праву и изрази *решење, наређење* и слично.“ (Stjepanović, 1973:7)

12 У појединим федералним државама централне банке почивају на другачијој организационој физиономији. Као супротан пример од устројења централног банкарства у Србији може се узети онај примењен у Сједињеним Америчким Државама. „Стога у САД није формирана једна централна банка, већ Систем федералне резерве, тј. дванаест банака федералне резерве које дјелују на одређеним подручјима, а њихове послове усклађује Вијеће федералне резерве или Вијеће гувернера федералне резерве. Систем федералне резерве посве је посебна врста државне институције, чак и у самим САД, јер представља комбинацију приватних и јавних елемената с једне, те

за читаву територију Републике, са седиштем у главном граду. Народна банка формира ради обављања Уставом и законом јој поверених функција унутрашње организационе јединице, међу којима свакако веома значајно место заузимају филијале, којих данас има пет (седишта филијала се налазе у навећим градовима Републике: Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу и Ужицу). Статутом српске централне банке и прописима о унутрашњој организацији (као општим актима) нормирани су делокруг, права и дужности филијала, које иначе нису правно лице за разлику од Народне банке са тим својством, али без обзира на то, Народна банка Србије не уписује се у регистар правних лица (члан 5 став 2 Закона о народној банци Србије). Завод за израду новчаница и ковног новца – Топчидер, је специјализована организација која послује у саставу Народне банке Србије, а израђује новчанице и ковни новац (као што јој и само име каже) али и обавља друге послове утврђене законом и Статутом.

Извршни одбор Народне банке Србије, Гувернер и Савет гувернера представљају органе Народне банке Србије. Извршни одбор чине гувернер и вицегувернери. Присуство најмање три члана је неопходан услов за рад Извршног одбора тј. кворум. За пуноважно одлучивање потребно је да гласа већина присутних чланова Извршног одбора.<sup>13</sup> Глас гувернера је пресудан, када дође до изједначења броја гласова поводом неког питања на седници Извршног одбора. Овај орган Народне банке Србије утврђује монетарну и девизну политику, као и активности ради очувања и јачања стабилности финансијског система, а посебно утврђује: 1) програм монетарне политике Народне банке Србије; 2) начин обрачуна, наплате и плаћања камате на пласмане и друга потраживања Народне банке Србије, као и на средства

---

централизоване и децентрализоване структуре с друге стране. Децентрализација је постигнута подјелом земље на дванаест регија и успостављањем посебне федералне резерве с вијећем директора у свакој регији.“ (Ott, 1990:91)

13 Као специфично решење Закона о Народној банци а у вези са гласањем на седницама Извршног одбора наводимо став 5 члана 16 Закона у коме је наведено : „Члан Извршног одбора не може се уздржати од гласања.“ Сматрамо да је *ratio legis* оваквог решења условљен значајем материје о којој се одлучује на седницама Извршног одбора Народне банке и да уздржано гласање није ни целисходно ни правично. То је иначе тип гласања на „половини пута“ између афирмативног и негативног гласања. Ипак да би позитиван глас однео превагу уздржано гласање је управо кочница таквом гласању. Уздржано гласање је често у сијасет нормативно регулисаних случајева суштински по својој природи негативно. Такође, а управо због значајних надлежности Извршног одбора истим чланом Закона о народној банци Србије (став 6) прописано је да се на седнице Извршног одбора позива министар надлежан за послове финансија, који на њима учествује без права гласа. „Извршни одбор доноси пословник о раду, којим се нарочито уређују начин сазивања и одржавања седница, питања која се разматрају на седницама и друга питања у вези с радом Извршног одбора (став 7)

на која Народна банка Србије плаћа камату; 3) услове и начин издавања хартија од вредности Народне банке Србије; 4) услове под којима и начин на који Народна банка Србије спроводи операције на отвореном тржишту и обавља дисконтне послове; 5) политику одобравања краткорочних кредита; 6) политику курса динара; 7) основице за обрачунавање обавезне резерве и стопе обавезне резерве, као и начин, услове и рокове издвајања и коришћења средстава обавезне резерве банака; 8) политику управљања девизним резервама, као и смернице за управљање тим резервама; 9) друге инструменте и мере монетарне и девизне политике; 10) мере за одржавање ликвидности банака; 11) мере и активности, у оквиру надлежности Народне банке Србије, ради очувања и јачања стабилности финансијског система. (члан 14 став 1 Закона о народној банци Србије). Наведени прописи Народне банке објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије”. Извршни одбор утврђује референтну каматну стопу и друге каматне стопе које Народна банка Србије примењује у спровођењу монетарне политике, као и начин утврђивања каматних стопа Народне банке Србије. (члан 14 став 3 Закона о народној банци Србије). Такође ово тело доноси прописе Народне банке Србије из области контролне и надзорне функције у форми појединачних правних аката. Тако Извршни одбор решењем одлучује о давању и одузимању банкама дозвола за рад, о давању и одузимању друштвима за осигурање дозвола за обављање послова осигурања, о давању и одузимању дозвола за обављање послова финансијског лизинга, о давању и одузимању друштвима за управљање добровољним пензијским фондовима дозвола за рад и дозвола за управљање тим фондовима, као и о испуњености услова за покретање стечајног поступка, односно поступка ликвидације над овим финансијским институцијама. Ова решења поседују све карактеристике управног акта (јер се њима одлучује о наведеним дозволама по правилима Закона о општем управном поступку) и њих потписује гувернер с обзиром да је Извршни одбор колективно тело управо са гувернером на његовом челу. Поред тога Извршни одбор решењем одлучује и о давању и одузимању платним институцијама дозвола за пружање платних услуга, као и о давању и одузимању институцијама електронског новца дозвола за издавање овог новца. Општим актима Извршни одбор одлучује о реструктурирању банака у складу са законом којим се уређују банке. Извршни одбор даје смернице за јединствену примену прописа из надлежности Народне банке Србије (Члан 15 б Закона о Народној банци Србије).

Гувернер је други и то инокосни орган Народне банке Србије који руководи овом банком и организује њен рад. Први човек Народне банке спроводи одлуке Извршног одбора и Савета; доноси прописе, опште и појединачне

акте из надлежности Народне банке Србије који законом нису стављени у надлежност Извршног одбора и Савета (ови прописи се објављују због њихове важности у „Службеном гласнику Републике Србије“); предлаже прописе, опште и појединачне акте које доносе Извршни одбор и Савет, ако Законом о Народној банци није друкчије уређено; уређује унутрашњу организацију Народне банке Србије и систематизацију радних места у Народној банци Србије, као и радне односе запослених, именује и разрешава запослене који руководе организационим јединицама у Народној банци Србије; обавља и друге послове утврђене Законом о Народној Банци Србије и другим законима на начин који није у супротности са циљевима постизања и одржавања стабилности цена. Гувернер се бира од стране законодавне власти – Народне скупштине, на период од шест година<sup>14</sup> са могућношћу поновног избора, а на предлог једне главе извршне власти – бифедалне егзекутиве у Србији – председника Републике. „За гувернера може бити биран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за заснивање радног односа, има високо образовање стечено на студијама другог степена и најмање десет година радног искуства у областима економије, финансија или банкарства. Гувернер избором заснива радни однос у Народној банци Србије.“ (Члан 19 став 3-4 Закона о Народној банци Србије) Дакле предлагање и избор гувернера Народне банке налазе се у рукама два органа која су изабрана на непосредним изборима, што свакако појачава легитимитет првог човека српске централне банке. Начин на који се бира гувернер – ко бира овај орган и на колико дуг мандатни период се бира има превасходан утицај на персоналну независност централне банке.

Иначе и у другим земљама Западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Хрватска, Македонија<sup>15</sup> и Румунија) предвиђен

14 Према члану 16 Закона о Народној банци Србије (Сл. гласник РС 72/2003) био је предвиђен и другачији начин избора и краћи мандат гувернера. Гувернера је бирала Народна скупштина на предлог одбора Народне скупштине надлежног за финансије, на пет година, с правом поновног избора. Дакле председник Републике није имао придодату надлежност као по садашњем законском решењу, а то је предлагање гувернера.

15 У Албанији гувернера бира председник Републике на предлог премијера на мандат од 7 година са могућношћу поновног избора. (члан 44 Закона о банци Албаније, *Law No.8269, 23.12.1997 On the Bank of Albania*). Због специфичног државно-правног статуса Босне и Херцеговине, која је креирана тзв. Дејтонским споразумом из новембра 1995, био је исто тако специфичан избор гувернера Централне банке Босне и Херцеговине. Тако је чланом 8 став 1 и 2 Закона о Централној банци Босне и Херцеговине (Закон о централној банци Босне и Херцеговине, бр. 1/97, 29/02, 13/03, 14/03) наведено: „За вријеме првих шест година пословања Централне банке, Управно вијеће се састоји од Гувернера именованог од стране Међународног монетарног фонда уз претходно обављене консултације са Предсједништвом Босне и Херцеговине и три члана именована од стране Предсједништва Босне и Херцеговине. Гувернер који је именован

је дужи мандат гувернера у односу на мандат легислативног тела као и у односу на мандат шефа државе са изузетком Румуније, где се иначе гувернер бира од стране бикамералног Парламента на предлог надлежних одбора оба дома, на период од 5 година, с могућношћу поновног избора.<sup>16</sup> Дакле мандат председника Републике Румуније временски траје исто колико и мандат гувернера Народне банке Румуније. Сем Бугарске и Хрватске (где су мандати гувернера 6 година) у којима није прецизиран поновни избор гувернера, у осталим западнобалканским државама те законске одредбе о поновном избору исте личности на функцију гувернера централне банке

---

од стране Међународног монетарног фонда није држављанин Босне и Херцеговине или неке друге сусједне државе. Три члана које именује Председништво Босне и Херцеговине су један Бошњак и један Хрват из Федерације Босне и Херцеговине и један Србин из Републике Српске. Након првих шест година дјеловања Централне банке: а) Управно вијеће Централне банке се састоји од пет чланова именованих од Председништва Босне и Херцеговине и б) Након именовања својих чланова, Управно вијеће између својих чланова бира Гувернера на период од шест година.“ Овим законом је предвиђена могућност поновног избора чланова Управног већа, па самим тим и гувернера Централне банке.

16 Члан 33 став 3-4 Закона о народној банци Румуније (Law No.312/28.06.2004 on the Statute of the National Bank of Romania). У Румунији на челу Народне банке Румуније непуних годину дана од пада комунистичког режима Николаја Чеушескуа (Nicolae Ceaușescu) дакле од септембра 1990. се налази Мугур Изареску Mugur Isarescu), са изузетком једногодишње паузе (1999-2000) када је био премијер. Премијерску функцију 1999. која му је била понуђена од стране председника Републике, прихватио је само уз услов (сем оног да се врши у кратком периоду од годину дана) да после њеног престанка се врати на позицију првог човека румунске централне банке. После скоро две деценије од доласка на чело Народне банке запажено је у стручним круговима 2009. да је Изареску постигао рекорд по дужини вршења ове функције у свету - *Longest Serving Central Bank Governor-world record set by Mugur Isarescu* - [www.worldrecordacademy.com](http://www.worldrecordacademy.com), преузето, 5.9.2018. У наведеном чланку се указује да је за време Изарескуових мандата (а последњи мандат на који је изабран још траје) створена и одржавана мистериозна аура у вези целокупне политике Народне банке, а да је сама агенда Народне банке остала независна у односу на било коју Владу Румуније. Ови подаци нам указују колико је битна персонална независност централне банке и да је вероватно најбоље решење да лице на челу централне банке буде политички неутрално, а што се тиче експертског знања са поља економских наука (превасходно монетарне економије, банкарства и макроекономије) оно буде врхунско.

постоје. Иначе учешће парламента у избору гувернера предвиђено је у Бугарској, Црној Гори<sup>17</sup>, Хрватској<sup>18</sup>, Македонији<sup>19</sup> и Румунији.

Као и у законима других држава који регулишу материју централног банкарства, тако и у српском, предвиђени су разлози који онемогућавају гувернера да врши ту функцију, односно доводе до сукоба интереса између гувернерског положаја и неке друге позиције у јавном или приватном сектору. Као пример наводимо поједине одредбе члана 20 Закона о народној банци Србије. Тако гувернер не може: 1) бити посланик у Народној скупштини, члан Владе или органа или тела које је образовала Народна скупштина или Влада, не може обављати функцију органа или члана органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или синдикалне организације, не може обављати функцију у политичкој странци, нити може обављати било коју другу јавну функцију или јавни посао; 2) бити члан управног, извршног или надзорног одбора или другог органа финансијске институције, предузећа за ревизију или другог лица над чијим пословањем Народна банка Србије врши контролу, односно надзор или с којим сарађује у обављању својих функција, нити може бити запослен у тим лицима, односно њихов сарадник; 3) имати акције, уделе или дужничке хартије од вредности финансијске институције, предузећа за ревизију или другог правног лица над чијим пословањем Народна банка Србије врши контролу, односно надзор или с којим сарађује у обављању својих функција; 4) имати акције, уделе или дужничке хартије од вредности у правним лицима која имају учешће у финансијској институцији, предузећу за ревизију или другом правном лицу над чијим пословањем Народна банка Србије врши контролу, односно надзор или с којим сарађује у обављању својих функција. (став 1 т.1-4). Поред гувернера, Народна банка има и вицегувернере. Народна скупштина по истом поступку као што

17 Особеност црногорског решења је у томе што Централна Банка Црне Горе нема гувернера. Савет Банке је највиши орган Централне банке Црне Горе. На челу Савета се налази председник, који се бира од стране Скупштине Црне Горе (на предлог радног тела парламента надлежног за избор и именовања) на мандатни период од шест година као и остали чланови Савета са могућношћу једног поновног избора. Тиме је сматрамо испуњен услов персоналне независности који се односи на дужину мандата председника Савета и осталих чланова највишег тела црногорске централне банке.

18 „Гувернера Хрватске народне банке именује Хрватски сабор на приједлог Одбора за избор, именовање и управне послове уз мишљење Одбора за финансије и државни прорачун.“ – Чланак 44 став 1 Закона о хрватској народној Банци (*Народне новине*, бр.75/2008, 54/2013)

19 „Гувернера Народне банке Републике Македоније бира Собрање на предлог председника Републике Македоније на период од седам година, са правом једног узастопног избора“ – Члан 70 став 1 Закон за народнота банка на Република Македонија. *Службен весник на Република Македонија*, бр.3/02, 51/03, 85/03, 40/04

бира гувернера бира и вицегувернере, уз једну битну разлику која се односи на овлашћеног предлагача. Док је предлагање избора гувернера Народне банке искључиво право председника Републике, исто такво право је право предлагања избора кандидата за вицегувернере од стране гувернера које упућује Народној скупштини. Као и сам гувернер, тако се и вицегувернери бирају на период од шест година са правом поновног избора. За разлику од избора новог гувернера који се бира на пун мандат од шест године, ако вицегувернеру престане функција пре истека мандата, нови вицегувернер бира се на период до истека мандата вицегувернера коме је функција престала. Поједини послови које гувернер може поверити вицегувернерима ближе се уређују Статутом. Гувернер, на почетку свог мандата, именује вицегувернера који га, кад је гувернер спречен да врши своју функцију, замењује са истим правима и дужностима.

Савет гувернера је трећи орган Народне банке Србије који има председника и још четири члана. Чланове Савета бира Народна скупштина на предлог одбора Народне скупштине надлежног за послове финансија на период од пет година са могућношћу једног поновног избора. Чланови Савета бирају се на пет година,<sup>20</sup> с правом поновног избора. Ако члану Савета функција престане пре истека мандата,<sup>21</sup> нови члан Савета бира се на период до

---

20 Када је 2012. после избора нове Владе Србије у Народној скупштини донет Закон о изменама и допунама Закона о Народној банци Србије у образложењу Предлога за доношење нових законских решења а у вези са мандатом чланова Савета и других функционера централне банке се наводи (Члан 13 Закона о изменама и допунама Закона о Народној банци Србије): Предвиђено је различито трајање мандата функционера Народне банке Србије одређених овим чланом, и то тако да се код првог избора чланова Савета, председник Савета бира на пет година, а остали чланови Савета на четири, три, две и једну годину (сваки наредни избор председника и чланова Савета биће на период од пет година); код првог избора директора Управе за надзор, директор Управе бира се на период од пет година (сваки наредни избор директора Управе биће на период од шест година); након истека мандата вицегувернера изабраних до дана ступања на снагу овог закона, код првог следећег избора један вицегувернер биће биран на период од четири године, други на три године а остали на две године (сваки наредни избор вицегувернера биће на период од шест година). Такође се предвиђа да ће се, у случају престанка функције члана Савета, односно вицегувернера пре истека мандата на који су изабрани, нови члан Савета, односно вицегувернер бирати на период до истека мандата ових функционера којима је функција престала. Оваквим решењем, којим је предвиђено консекутивно трајање мандата наведених функционера, обезбеђује се континуитет у раду органа Народне банке Србије и у будућем периоду.

21 Законом о изменама и допунама Закона о народној банци Србије из 2018. године прецизиране су околности односно временски рокови у вези са престанком дужности функционера у Народној банци. Тако измењени члан 26 гласи: „Гувернеру, вицегувернерима и члановима Савета (у даљем тексту: функционер Народне банке Србије) престаје функција истеклом мандата, а пре истека мандата – ако поднесу

истека мандата члана Савета коме је функција престала. Чланови Савета нису запослени у Народној банци Србије али добијају накнаду за чланство у Савету. Најмање један члан Савета мора имати најмање десет година искуства на пословима рачуноводства или ревизије.

Савет гувернера Народне банке Србије има следећа овлашћења: доноси Статут,<sup>22</sup> на предлог Извршног одбора; утврђује режим курса динара, на предлог Извршног одбора, уз сагласност Владе; доноси стратегију управљања девизним резервама, на предлог Извршног одбора; одлучује о чланству у међународној финансијској организацији и институцији; доноси финансијски план Народне банке Србије; усваја годишње финансијске извештаје Народне банке Србије; врши избор руководиоца у организационој јединици Народне банке Србије за послове интерне ревизије; врши избор спољног ревизора; разматра извештај спољног ревизора, прати примену препорука тог ревизора у Народној банци Србије; врши надзор над системом финансијског извештавања, управљања ризицима и унутрашњих контрола у Народној банци Србије; оцењује да ли су рачуноводствене политике и процедуре које су усвојене у Народној банци Србије одговарајуће; усваја годишњи план о обављању интерне ревизије у Народној банци Србије (у даљем тексту: интерна ревизија) и

---

писмену оставку, као и у случају разрешења с функције. Нови функционер Народне банке Србије бира се најкасније до истека мандата функционера коме истиче мандат, а најраније 120 дана пре дана истека мандата. Мандат новог функционера почиње да тече наредног дана од дана престанка функције претходног функционера. Ако функционеру Народне банке Србије функција престане пре истека мандата, нови функционер бира се у року од 90 дана од дана престанка функције, осим ако је нови функционер већ изабран у складу са ставом 2. овог члана.“ У образложењу Предлога Закона о изменама допунама Закона о народној банци Србије за овакву нормативну конструкцију је наведено: „Поред тога, предлаже се решење којим би се обезбедио континуитет у раду органа и обављању функција Народне банке Србије у случају истека мандата функционера Народне банке Србије. С тим у вези, предлаже се да се пропише да се избор новог функционера Народне банке Србије мора извршити најкасније до истека мандата функционера коме истиче мандат, како би нови функционер почео да обавља функцију одмах по престанку функције његовог претходника. Истичемо да је избор новог функционера централне банке пре истека мандата његовог претходника ради обезбеђења континуитета у раду централне банке уобичајен у упоредној пракси (нпр. Европска централна банка, Банка Енглеске и Банка Словеније), а неспорно је да ово решење има позитиван утицај и на стабилност финансијског система.“

22 Статут Народне банке се потврђује на основу члана 6 Закона о народној баци Србије од стране Народне скупштине а након тога се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Овим законским решењем потврђена је надзорна функција Народне скупштине а што је у складу са Уставом. Наиме, Статутом Народне банке регулишу се многа важна питања, а што није само од значаја за унутрашњу организацију и рад централне банке, већ има шире друштвено-економске реперкусије.

периодично разматра извештаје о обављеној интерној ревизији; врши надзор над обављањем интерне ревизије и обављањем усклађености пословања у Народној банци Србије; доноси стратегију развоја Народне банке Србије, коју предлаже Извршни одбор, и прати њено спровођење;

Другим Законом о изменама и допунама Закона о народној банци Србије из 2012. године установљена је Управа за надзор над финансијским институцијама. Тада је у образложењу предлога овог Закона указано је да ће позитиван корак ка приближавању међународним институцијама и упоредноправној пракси централног банкарства бити и образовање Управе за надзор над финансијским институцијама, тј. кроз јачање пруденцијалне<sup>23</sup> и контролне функције Народне банке Србије над финансијским институцијама, а ради јачања финансијске стабилности. Управа за надзор над финансијским институцијама, која је постојала готово шест година као аутономни правни ентитет унутар Народне банке Србије била је надлежна да: обавља послове контроле и надзора над финансијским институцијама; доноси појединачне акте у области надзора над финансијским институцијама, осим аката који се тичу прописа и давања и одузимања дозволе за рад; предлаже Извршном одбору доношење прописа и појединачних аката који се односе на контролну и надзорну функцију; налаже и предузима мере према финансијским институцијама у складу са законом којим се уређује пословање финансијских институција. Значајан положај у руководећој структури Народне банке Србије (у периоду 2012-2018) имао је директор Управе за надзор, који није могао бити из редова вицегувернера. Значај функције коју је обављао овај функционер Народне банке Србије могао се мерити положајем вицегувернера. С друге стране у формалном смислу, директор Управе за надзор био је независнији од вицегувернера (које бира Народна скупштина на предлог гувернера) у односу на гувернера Народне банке узимајући у обзир начин избора. Наиме

---

23 „Пруденциона политика се дефинише као скуп политика, укључујући регулацију и супервизију с намјером да се очува сигурност и здравље финансијског сектора. При томе, треба правити разлику између микропруденционе и макропруденционе политике. Микропруденциона политика има за циљ да утиче на опрезност код управљања индивидуалним финансијским институцијама, док макропруденциона политика тежи да побољша стабилност и ефикасност финансијског сектора у цјелини. Макропруденциона политика укључује низ потребних мјера којима се осигурава континуитет функционисања платних система, заштита од настанка системског ризика, увођење система осигурања депозита за заштиту малих депозитара и сл.“ (Ganić, 2012:79) Са становишта економске политике али и политике централне банке банке као субјекта економске политике „циљ коме се придаје посебна важност јесте да се осигура стабилност финансијског система. Пропаст једне велике или више мањих банака може довести до изненадне контракције новчане масе, проблема у систему плаћања и отежаној дислокацији у сфери реалне економије.“ (Ibid,79)

било је предвиђено решење, на основу којег је и предлагање (овлашћени предлагач је био надлежни скупштински одбор за послове финансија) и избор директора Управе за надзор потицао од Народне скупштине (избор на пленарној седници парламента) уз право на још један мандат од шест година. Управа за надзор над финансијским институцијама са својим значајним (и управним) овлашћењима и знатним степеном самосталности директора била је добар модел институционалног уређења контроле Народне банке над финансијским институцијама. Ипак законодавац је сматрао другачије, па је Законом о изменама и допунама Закона о народној банци Србије из 2018. укинуо ову Управу а у образложењу Предлога закона (и то као први разлог за доношење Закона) је наведено да: „поједина решења прописана Законом која се односе на организацију контролне функције Народне банке Србије захтевају измене како би се, у складу с досадашњим искуством, створили оптимални услови за даље унапређење те функције унутар Народне банке Србије. С тим у вези, предлаже се да се укине Управа за надзор над финансијским институцијама (у даљем тексту: Управа за надзор), која је образована као посебна организациона целина унутар Народне банке Србије (без својства правног лица), али да се послови надзора и даље обављају у Народној банци Србије у оквиру организационих јединица које су тренутно у саставу Управе за надзор а које би наставиле с радом као основне организационе јединице Народне банке Србије и биле непосредно одговорне органима Народне банке Србије и надлежном вицегубернеру. То су Сектор за контролу пословања банака, Сектор за надзор над обављањем делатности осигурања, Центар за супервизију информacionих система и Сектор за заштиту и едукацију корисника финансијских услуга. Наиме, услед развоја технологије у области пружања платних услуга и појаве нових, небанкарских пружалаца платних услуга у Републици Србији (платних институција и институција електронског новца), као и услед преузимања нових надлежности од 1. јануара 2019. године (издавање и одузимање овлашћења за обављање мењачких послова, контрола мењачког и девизног пословања), појавила се потреба за унапређењем и јачањем супервизијске функције Народне банке Србије. У последњих неколико година приметно је јачање супервизијске функције централне банке, односно преузимање, централизовање или враћање ове функције тамо где је она раније била поверена посебним агенцијама (нпр. Европска централна банка, Банка Енглеске или Централна банка Мађарске). Имајући у виду да се послови из надлежности Управе за надзор обављају у организационим јединицама које су у њеном саставу, а које би наставиле с радом као основне организационе јединице Народне банке Србије – не би било потребе за премештањем запослених у тим организационим јединицама, него би они наставили да обављају послове

које тренутно обављају.“ (Образложење Предлога Закона о изменама и допунама Закона о Народној банци Србије, 2018:6)

Без обзира што су наведени неки примери из упоредног права, сматрамо да је само на изглед централизован модел контроле над финансијским институцијама од стране централне банке а преко Управе за надзор, био боље решење. Прво Управа за надзор је баш преко самог директора имала већу самосталност у односу на гувернера тј. надлежне вицегувернере него што ће то сад имати организационе јединице у оквиру некадашње јединствене целине (а то је наведена Управа): Сектор за контролу пословања банака, Сектор за надзор над обављањем делатности осигурања, Центар за супервизију информационих система и Сектор за заштиту и едукацију корисника финансијских услуга.

Надзор над финансијским институцијама био је и до сада посао Народне банке, али преко засебног тела унутар ње – Управе за надзор, чији је директор, с обзиром и на сам начин избора одговарао и Народној скупштини, имајући у виду чињеницу да је овакав тип надзора ширег друштвеног значаја. Изменама Закона питање одговорности за (не) квалитетан надзор над финансијским институцијама остаје унутар Народне банке и самим тим је отежана спољна контрола од стране парламента. Сада руководиоци организационих јединица бивше Управе за надзор одговарају вицегувернеру и под његовом су контролом. Сматрамо да је била боља опција да надзорно тело какво је била Управа за надзор треба у оквиру организационог система Народне банке да поседују висок степен самосталности и да због управо поменутог ширег друштвеног значаја њихове делатности буду више везани кроз контролу за врховно представничко тело.

### **3. Правна природа Народне банке Србије у својству вршиоца управе**

Појмовни апарат управног права је богат и карактеришу га изрази попут управне ствари, управе, управног акта, а почев од новог Закона о општем управном поступку из 2016.године и нове појмовне категорије: пружање јавних услуга, гарантни акт или управни уговор на пример. Када је реч о термину управа, поставља се питање ко се све може назвати вршиоцима управе у управном систему Србије? Ваља одговорити и на питање шта је управна функција. Она је „једна од правних функција државне власти, које се по својој садржини свде на ауторитативно вршење државне власти (наређивање, заповедање,ограничавање, присиљавање). Управа је државна функција којом она остварује своју власт у свим областима где је то потребно, односно где постоји државни интерес (финансије, правосуђе,

здравство, образовање, култура, социјално старање, итд.)“ (Димитријевић, 2016: 61) „Иступање државне управе као носиоца власти у постојећим облицима биће, додуше, пропраћено ограничењем принуде, њеном строго правно уређеном и контролисаном применом. Ауторитативно иступање управе према грађанима, и то у јавном интересу, биће присутно и у двадесетпрвом веку, просто зато, ако не из других разлога, што се држава мора, и то првенствено преко органа државне управе, ауторитативно старати о правима, обавезама и правним интересима грађана и њихових организација, обезбеђујући услове за њихово остваривање, одмеравајући их и контролишући. Неауторитативно иступање државне управе у нас у току овог века ће свакако расти, по врстама и броју, посебно њено иступање према грађанима чије потребе и интереси за одређеним врстама роба и услуга расту, из дана у дан.“ (Бачанин, 2011:782-783) Делатност управе се огледа путем путем доношења управних аката, вршења управних радњи, закључивања управних уговора или пружања јавних услуга. Унутар вршилаца управе, треба одредити место централне банкарске институције – Народне банке Србије.

Међу теоретичарима управног права, спомињу се изрази државна управа и јавна управа, и они своје окриље налазе у правном систему Србије када се ради о државној или јавној управи у органском смислу, али не и када је реч о значењу управе у функционалном смислу. Државна и јавна управа у органском смислу, односно њено одређење, добија се одговором на питање ко врши управну функцију. Реч је о једном делу државног апарата – једна особена врста државних и недржавних органа и организација. Управа у функционалном смислу означава једну посебну делатност државе. Значајан је број вршилаца управе у правном систему Србије који су притом и разнородни. У том набрајању, прво место заузимају министарства, други органи управе, посебне организације, Народна скупштина Републике Србије, Влада Републике Србије, председник Републике Србије, судови, Народна банка Србије, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и јавна предузећа, установе и друге недржавне организације. Правна природа ових органа и организација када оне врше управну делатност је различита, па се вршиоци управе могу поделити у две најзначајније групе и то: 1) државне и недржавне вршиоце управе и 2) главне и споредне вршиоце управе. Базична карактеристика државних вршиоца управе је то да се они налазе у оквиру државног апарата и међу њима су: министарства, други органи управе, посебне организације, парламент, Влада, шеф државе, судови као државни неуправни органи и Народна банка Србије. Ван државног апарата, налазе се недржавни вршиоци управе, а то су органи територијалне аутономије и локалне самоуправе

и предузећа, установе и друге недржавне организације. Имајући у виду да је управном систему Србије управна функција, функција власти, правило је да се она поверава државним органима и организацијама, а пре свега органима управе којима је вршење управних активности најважнија надлежност. То не значи да се поред ових активности не обављају и одређене неауторитивне активности. Осталим вршиоцима управе, вршење управне функције није основна делатност, већ је она помоћна или акцесорна активност оној делатности која је карактеристична као базична делатност тим осталим вршиоцима управе. Међу њима су да поновимо: посебне организације, државни неуправни органи, јавне агенције и Народна банка Србије. Да би могли да врше управну делатност, свим вршиоцима управе кроз Устав и законе неvezано од њихове правне природе, то овлашћење мора бити додељено. Органи и организације јавне управе уважавајући чињеницу да ли је вршење управе основна делатност или не, могу се поделити на главне и споредне вршиоце. Када је реч о споредним, односно можда је правилније рећи осталим вршиоцима управе, у њих смо сврстали посебне организације државне, неуправне органе, Народну банку Србије, недржавне организације, органе територијалне аутономије и органе локалане самоуправе.

У овом раду указано је на бројне циљеве и функције које централне банке имају у различитим системима организације централног банкарства. Место такозваних банки банака у мозаику вршилаца управе у појединим правним порецима, директно зависи од њихових циљева и функција, односно од правне природе. То исто важи и за Народну банку Србије. У раду је пре расправе о правној природи Народне банке Србије значајан део посвећен њеном положају а у оквиру тога приметна су значајна управна овлашћења и наглашени јавноправни елемент у њеној организационој структури. О правном карактеру Народне банке Србије, када је реч о њеном својству као вршиоца управе, није превише расправљано у српској теорији управног права. С друге стране, економска теорија томе је посветила велику научну позорност. „Економска (банкарска) литература која до танчина истражује питања настанка, функција, структуре циљева и задатака централне банке, као и степена њеног интегритета у односу на остале носиоце власти у држави, ово питање готово и да не разматра. Разлог не лежи у чињеници да је реч о проблему који је превасходно правне природе, већ је у констатацији да међу научницима који се баве монетарном економијом, постоји потпуна сагласност да је централна банка државни субјект, и то државни орган, па чак „четврта државна власт.“ У правној науци, међутим ситуација је другачија. Не само да нема озбиљније анализе о правној природи централне банке (па ни наше Народне банке), већ не

постоји ни сагласност о томе да ли је реч о државном или недржавном субјекту, а камоли да ли се ради о државном органу, организацији, установи, институцији... Проблем је утолико сложенији када се имају у виду природа и карактер послова које централна банка обавља, односно последица које (не)вршење њених функција са собом носи.“ (Рељић, 2006:56)

Указујући на организацију и надлежности Народне банке Србије, које су одређене пре свега али и не само Законом о Народној банци Србије, произилази да српска централна банка улази у круг вршилаца управе. У управно-правној теорији у нашој науци не постоји сагласност да ли Народна банка представља државног или недржавног, главног или споредног вршиоца управе. То се може одгонетнути само кроз правну природу централне банке. Већинско је мишљење у управно-правној књижевности да је реч о недржавној организацији, али и парадржавној институцији, која је блиска класичним државним организацијама, када се узме у обзир њено образовање и овлашћења која има на основу позитивних законских прописа.

Тако професор Драган Милков примећује да оно што Народној банци Србије даје посебан карактер је да „она врши управна овлашћења, што значи да има могућност ауторативног иступања. Ова банка представља посебну државну институцију. Не спада у класичне државне органе, али им је по свему блиска: по начину образовања и по овлашћењима.“(Милков,2016:89) Исти аутор је слично писао и о правној природи Народне банке Југославије у својству вршиоца управе указавши да она „представља самосталну и јединствену емисиону установу монетарног система СРЈ, која је одговорна за монетарну политику, за стабилност валуте и финансијску дисциплину и обавља друге послове одређене савезним законом ... Ова банка представља парадржавну институцију.“ (Милков,2001:94)

Поједини аутори указују да се из појединих закона као на пример, Закона о народној банци Србије, може „закључити да осим општег појма организација постоји категорија самосталних организација. Овим самосталним организацијама поверава се поред осталог и вршење јавних овлашћења. Самосталне организације се образују за обављање рада на задовољењу општих интереса и потреба од ширег значаја. Самосталне организације у извесном смислу имају карактер специфичних друштвених структура које су тесно повезане са одређеним територијално политичким заједницама. Законима којима се одређују активности поменутих самосталних организација, одређује се и одговарајући обим самосталности ових организација како према органима територијално политичких заједница, тако и према организацијама са којима успостављају одређене

односе. У категорију самосталних организација за сада се може уврстити само Народна банка Србије ... Народна банка овлашћена је да доноси одговарајуће прописе као сопствену ексклузивну нормативну функцију, регулишући услове и начин обављања платног промета са иностранством или начин вођења девизне штедне књижице и девизног рачуна. С друге стране, Народна банка доноси управне акте против којих нема места жалби, те се њихова правоваљаност може нападати искључиво тужбом у управном спору.“ (Поповић, Петровић, Прица, 2011: 146-147)

Професори Стјепановић и Лилић, слично указују да је Народна банка Србије недржавни субјект, коме могу бити поверена јавна овлашћења и која је вршилац управне делатности. Исти аутори примећују да је Народној банци Србији омогућено вршење неких облика управног надзора. (Stjepanović, Lilić, 1991: 172-173) Професор Богољуб Милосављевић, Народну банку Србије убраја у посебне државне организације која „има управна овлашћења и доноси управне акте којима предузима одређене мере (упућивање писмене опомене и налогодавног писма, изрицање налога за отклањање неправилности уз изрицање новчане казне, увођење принудне управе и одузимање дозволе за рад).“ (Милосављевић, 2017: 191) Професор Зоран Томић, на својствен и оригиналан начин указује на правну природу Народне банке Србије. По његовом схватању „Народна банка Србије (НБС), није државна банка, није део државне организационе структуре, али јесте централна емисиона банка, банка државе Србије. Она врши специјалну целовиту уставно-изворну државну власт и то ону монетарну и банкарско-контролну (као најважније), првенствено у складу са ЗНБС. За разлику од предузећа, установа (и других организација), са повереним и јавним-управним овлашћењима, њена ауторитативна овлашћења су неодвојива од њене укупне делатности, чинећи њену суштину. Прерогативе НБС нису неки „поверени ауторитативни додатак“, нечијој и некој неауторитативној делатности (примерице електропривредној, здравственој, високошколској итд.).“ (Томић, 2018: 181) Када овај аутор набраја функције Народне банке на основу члана 4 Закона о народној банци Србије, указује да приликом утврђивања и спровођења монетарне политике ова банка доноси одговарајуће прописе као сопствену, ексклузивну подзаконску-нормативну власт (кад одређује услове и начин обављања платног промета са иностранством или начин вођења девизне штедне књижице и девизног рачуна. Томић указује да издавање или одузимање дозволе за рад, контрола бонитета (ваљаности пословања, поузданости, тј. кредибилности) и законитости пословања банака и других финансијских организација, предузимање одговарајућих мера и доношења прописа из те области, нарочито оних којима се утврђују стандарди опрезног

банкарског пословања, што све, такође, представља и садржину њених изворних, јавних, посебно управних ингеренција. У својим ранијом уџбеничким издањима Управног права, професор Томић је нагласио да су у делатност Народне банке Југославије „усађена бројна и снажна јавна овлашћења. Осим услужне и стручно-техничке припадају јој и друге важне јавноправне функције.“ (Томић, 1998:247) Професорка Невенка Бачанин указује да Народна банка Србије не припада државном апарату и да није реч о државној банци, „мада је по низу својих овлашћења, посебно начину образовања и овлашћења, блиска државним органима. Ауторитативна овлашћења Народне банке Србије, нису овлашћења која су јој поверена уз њену основну делатност... За разлику од јавних, односно управних овлашћења поверених предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама.“ (Бачанин, 2011а:172) Наведена ауторка Народну банку Србије сврстава у део недржавне јавне управе у правном систему Србије, с обзиром да овај тип јавне управе врше субјекти изван државног апарата (и народна банка), али по посебном правном основу.

Сада судија Управног суда Зоран Рељић, чије се мишљење разликује од наведених, указује да је „централна банка субјект који врши монетарну власт, као део државне власти, односно државни субјект.“ (Рељић, 2006:69) По његовом мишљењу народна банка се „не може третирати као државни орган“, већ као посебан орган државне власти који је комплеметаран са извршном влашћу земље и као такав чини симбиозу органског остваривања финансијске функције државе.

Можемо запазити да један број аутора који је бројачно већински, сматра да је Народна банка Србије недржавна организација, док други мањи број је сврства у државни апарат, третирајући је као државну организацију, односно као државни орган.

#### **4. Закључак**

Мишљења смо, да је Народна банка Србије, уважавајући позитивноправне прописе, односно анализирајући их, државни субјект и да спада у државни апарат. Она представља самосталну државну организацију, а послови које врши су значајни, не само на макроекономском и финансијско-банкарском плану, већ и на општедруштвеном. Аргументи који говоре у прилог да Народна банка у правном систему Србије није државни орган, могу се свести на неколико следећих мисли. Као и други државни органи да је и Народна банка државни орган, она би морала бити носилац неког вида државне власти. Она врши монетарну функцију, али монетарна функција, или „монетарна власт државе“ није Уставом категорисана као посебна

четврта власт државе. То што је Народној банци поверена монетарна функција, не значи да се она може одмах сматрати државним органом, а поготово што монетарна функција није превасходно правног карактера. Док државни органи управе немају својство правног лица и изворну буџетску аутономију, то је управо карактеристика Народне банке Србије. Такође и друге државне организације имају својство правног лица и буџетску аутономију. Уставотворац је додуше желео да посебно укаже на њен државни субјективитет и значај циљева и функција, које врши Народна банка, када је у Уставу у одељку V под насловом „Републички органи“, конституисао, односно убројао и Народну банку Србије. Тиме је ипак непотребно појмовно Народна банка окарактерисана као државни орган. Народна банка Србије је самостална неуправна државна организација са не малим бројем сличности у односу на државне органе.

У својству вршиоца управе, међу њеним значајним функцијама, садржана су управна-јавна овлашћења која се могу поделити у три групе. Управна овлашћења која се односе на оснивање банака, организације које се баве пословима осигурања и других финансијских организација чине прву групу. Управна овлашћења Народне банке у оквиру њене контролне функције, представљају другу групу јавних овлашћења, а трећу чине управна овлашћења Народне банке приликом одузимања дозволе за рад банкама, организацијама које се баве делатношћу осигурања или другим финансијским организацијама укључујући и дозволу за обављање мењачких послова и послова платног промета. Дакле, управна овлашћења су инхерентна вршењу неких основних функција Народне банке, за разлику од других недржавних субјеката, као што су предузећа, установе и друге организације, који постају недржавни субјекти управе, тек законским поверавањем. Народна банка јесте вршилац управе, али не главни, с обзиром да међу бројним функцијама које обавља и циљевима које остварује, само вршење управе не представља њену основну функцију.

### **Литература/References**

Aufricht, H. (1965). *Comparative Survey of Central Bank Law*, Stevens & Sons, London.

Бачанин, Н. (2007). *О правној контроли управне функције Народне банке Србије* у: С

Бејатовић, (приредио) *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, књига II, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за друштвене науке, Крагујевац, 41-48

Бачанин, Н. (2011). *Управно право, књига I-Уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац,

Бачанин, Н. (2011а). *Управа – власт или/и јавна служба*, у: М.Мићовић (ур.) *XXI век – век услуга и услужног права*, Књига I, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 767-784

Božić, M. Golubović, S. Božić-Miljković, I. (2013). *Ekonomska politika*, PUNTA, Niš.

Ganić, M. (2012). *Međunarodna regulacija u bankarstvu*, Internacionalni Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo.

Gaspari, M. (1988). *Neki otvoreni problemi finansijskog i centralnobankarskog sistema i monetarne politike u Jugoslaviji*, Jugoslovensko bankarstvo, 9, 5-18

Димитријевић, П. (2016). *Управно право – општи део*, СВЕН, Ниш.

Милков, Д. (2001). *Управно право I, уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад.

Милков, Д. (2016). *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад.

Милосављевић, Б. (2017). *Управо право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд.

Ott, K. (1990) *Centralno bankarstvo u federativnim državama s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, doktorska disertacija, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor.

Поповић, С. Петровић, М. Прица, М. (2011). *Управно право-општи део*, Свен, Ниш.

Рељић, З. (2006). *Правна контрола надзорне функције Централне банке, са посебним освртом на Народну банку Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, магистарски рад, Београд.

Stjepanović, N. (1973). *Управно право у SFRJ – општи део, кратки удџбеник за студенте права, књига II*, Privredni pregled, Beograd.

Stjepanović, N. Lilić, S. (1991). *Управно право: општи део*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.

Томић, З. (1998). *Управно право-систем*, JP Službeni list SRJ, Beograd.

Томић, З. (2016). *Опште управно право – организационо, материјално, процесно*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд.

Томић, З. (2016). *Опште управно право – организационо, материјално, процесно*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд.

**Milan Rapajić, LL.D.**

*Assistant professor, Faculty of Law, University of Kragujevac*

**Predrag Dimitrijević, LL.D.**

*Full Professor, Faculty of Law, University of Niš*

**LEGAL NATURE OF THE NATIONAL BANK IN  
THE CAPACITY OF THE ADMINISTRATOR  
(central banking, position and  
legal character of the National Bank)**

**Summary**

*The position of a central bank in a particular country and its economic system depends on: the constitutional norms, the central bank law defining the institutional structure, functions and powers of the central bank and other legislation, such as the law on banks. A significant part of the work focuses (and before moving to the main topic because of the interrelationships between the position and the role of the National Bank as the administrator) on the position, organization and administrative powers (and not only that powers) of the National Bank of Serbia.*

*The exercise of public authority is an inherent feature of the state apparatus. In the Republic of Serbia, the administrative is entrusted to the state administrative authorities and organisations. The primary role of administrative bodies is to perform administrative activities, while the administrative function of non-regulatory state bodies and the National Bank of Serbia is an accessory activity within the scope of their responsibilities. Considering the classification into the primary and subsidiary administrative bodies, the Serbian National Bank falls into the group of subsidiary administrators. Authors note that the legal nature of Serbian National Bank has not been given due attention in the administrative law theory.*

*The National Bank of Serbia is neither an administrative body nor a special administrative organization. It is not a state non-regulatory body either. The fact that an entity is entrusted with performing authoritative activities does not imply a changed in its legal nature. The Serbian National Bank can not be considered to be a state authority because it performs the function of the monetary authority. It has capacity of a legal entity as well as budgetary autonomy, which are not the characteristics of state administration authorities (ministries). Thus, authors note that the National Bank of Serbia is not principal administrator, given the fact that administrative activities are not its primary function.*

**Keywords:** *central banks, organization, National Bank of Serbia, legal nature.*