

354
35.074(497.11)

ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Dr Rejhan R. Kurtović*
Doc. dr Saša Perišić*

Apstrakt

Savremena organizacija državne uprave ima veoma složenu strukturu i višestruke funkcije, i kao takva predstavlja polje raznovrsnih oblika koordiniranja i povezivanja. U razvijenim demokratskim društvima i ekonomski prosperitetnim sistemima posebna pažnja posvećuje se konstituisanju dobre organizacije državne uprave, jer državna uprava predstavlja polaznu osnovu za uspostavljanje kvalitetnog političkog sistema, pravne države i vladavine prava uopšte. Autori u ovom radu nastoje objasniti fenomen organizacije državne uprave, dajući poseban osvrt na trenutno stanje državne uprave u Republici Srbiji i proces reformi kroz koji ona prolazi.

Ključne reči: državna uprava, organizacija državne uprave, državni organi, reforma državne uprave.

UVOD

Termin „državna uprava“ koristi se za označavanje jednog dela državnog aparata ili posebne vrste državnih organa ili organizacija kojima je osnovna delatnost obavljanje upravnih poslova. Državna uprava je izuzetno bitan deo državnog aparata jer predstavlja jedan od ključnih subjekata u vršenju državne vlasti bez koje se celokupan sistem državne vlasti ne bi mogao zamisliti. Pojam državne uprave kao određene delatnosti nije samo vrlo složeni pojam, koji se neda precizirati i definisati nekom logičnom definicijom, već se on u teoriji vrlo različito postavlja, pa se o tome vodi priličan spor u nauci o upravi i upravnom pravu. Organizacija državne uprave predstavlja težak zadatak za svaku državu, one države koje brže i kvalitetnije odgovore na taj zadatak imaće i bolju organizaciju i funkcionisanje celokupnog državnog aparata. Državna uprava u Republici Srbiji jedna od kritikovanih oblasti, obzirom da je tranzicija ostavila tragove i da se državna uprava nalazi u procesu reformi koje nisu baš brze i delotvorne. Modeli državne uprave koji danas prevladavaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) polaze od socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšteg interesa i društvene dobrobiti. Poslovi državne uprave u zakonodavstvu Srbije normativno su definisani prema savremenim standardima u ovoj oblasti. U tom smislu, upravno zakonodavstvo Srbije napustilo je 2005. godine

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, r.kurtovic@uninp.edu.rs.

* Klinički centar Srbije.

konceptiju prema kojoj se poslovi državne uprave definišu isključivo kao autoritativni poslovi „vršenja vlasti“ i proširilo sadržaj poslova državne uprave i na one oblasti koje su u skladu sa realnom ulogom i položajem savremene uprave kao „javne službe“.

ODREĐIVANJE POJAM DRŽAVNE UPRAVE

Naziv „državna uprava“ prvi put je upotrebljen u Nemačkoj polovinom XIX veka. Ovaj naziv se može tumačiti u dva smisla, i to: 1) državna uprava kao funkcija i 2) državna uprava kao organizacija. Državna uprava uzeta u smislu funkcija označava određenu delatnost državnih organa koji imaju specifična zajednička obeležja, dok državna uprava kao organizacija označava određenu vrstu državnih organa kojima je kao osnovni zadatak povereno vršenje državnih funkcija. Samo određenje pojma državne uprave predstavlja veoma složen problem, jer u pravnoj teoriji i dalje postoje velika razmimoilaženja oko određivanja ovog pojam. Ta mimoilaženja su počela još od buržoaske i socijalističke pravne teorije i postoje do današnjih dana. Zbog toga možemo izdvojiti neke od najznačajnijih teorija i gledišta o pojmu državne uprave, kao što su: kontinentalne teorije o pojmu državne uprave, anglosakonske teorije, organizaciono ili formalno gledište na državnu upravu, materijalno ili funkcionalno gledište, kao i određivanje pojma državne uprave na pozitivan i negativan način i dr.

Organizaciono ili formalno gledište o pojmu državne uprave određuje pojam državne uprave s obzirom na svojstvo i nadležnosti organa koji vrše upravnu delatnost, kao i na postupak po kojem se ta delatnost vrši. Prema ovom gledištu državna uprava predstavlja delatnost koju vrše isključivo organi državne uprave. Organizaciono gledište nije prihvaćeno od najvećeg broja zapadnih teoretičara, iz razloga što smatraju da upravnu delatnost ne vrše samo organi državne uprave, već da to u određenim slučajevima čine i drugi državni organi.

Funkcionalno ili materijano gledište državne uprave polazi od unutrašnje sadržine upravne delatnosti koju obavljaju organi državne uprave, što znači o sadržaju upravnih akata i upravnih radnji koje državni organi donose. Ovo gledište ne vodi računa o organu koji deluje i o načinu organizacije organa koji deluje, kao ni o postupku po kome organ postupa.

Državna uprava je deo sveukupnog državnog sistema. Ona je jedna složena i uglavnom hijerarhijski postavljena upravna struktura koja čini „kičmeni“ stub države. U Zakonu o državnoj upravi Republike Srbije se navodi da je „državna uprava deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije“. Ova zakonska definicija jasno definiše pojam državne uprave i otklanja moguće dileme i pravnoteorijske nesuglasice.

ORGANIZACIJA I ORGANI DRŽAVNE UPRAVE

U organizacionom smislu, uprava se javlja kao složena upravna organizacija sastavljena od brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu unapred utvrđenih pravila i propisa. Pod organizacijom državne uprave podrazumevamo mrežu organa državne uprave, načela na osnovu kojih je ona uspostavljena, unutrašnju strukturu i pravni položaj organa, upravljanje i rukovođenje njima, kao i položaj zaposlenih u njima.¹

Organizacija državne uprave zavisi od političko-teritorijane organizacije jedne države. Tako u federacijama srećemo upravne organe na federalnom i republičkim nivoima, dok se u unitarnim državama svi poslovi uprave obavljaju na jednom nivou državne vlasti. Osnovni principi na osnovu kojih se formiraju organi državne uprave su: realni, teritorijalnom i personalni princip. Prema realnom principu organi uprave se formiraju s obzirom na vrstu poslova koje treba da obavljaju. Realni princip se može javiti u resornom ili funkcionalnom obliku. Resorni oblik realnog principa polazi od toga da se organi uprave formiraju za obavljanje sadržinski sličnih poslova i zadataka, odnosno za materiju koja pripada određenoj upravnoj oblasti, grani, resoru, području društvenih odnosa i slično. Na osnovu resornog principa dolazi do podele upravnih resora, kao što su unutrašnji poslovi, spoljni poslovi, odbrana, poljoprivreda, finansije i sl. Funkcionalni princip polazi od srodnosti radnih operacija kojima se poslovi obavljaju. Funkcionalni princip se koristi za organizovanje unutrašnjih jedinica unutar organa uprave na osnovu čega se stvara podela na inspekcijske poslove, analitičke, statističke i dr.

Drugi princip na osnovu kojeg se organizuju organi državne uprave jeste teritorijalni princip. Teritorijalni princip podrazumeva formiranje organa uprave za vršenje poslova na određenom području, odnosno određenoj teritoriji.

I treći princip formiranja organa uprave je personalni princip, na osnovu koga se organi uprave formiraju da vrše poslove vezano za određenu kategoriju lica, kao što je na primere Ministarstvo omladine i sporta.

U praksi dolazi do kombinovanja nabrojanih principa jer svaki od njih doprinosi i poboljšava određene aspekte organizacije i delovanja organa državne uprave.²

Za vršenje državne vlasti obrazuju se različite vrste organa, među kojim su svakako i organi državne uprave. Celokupno vršenje državne vlasti ne može se zamisliti bez postojanja organa državne uprave koji su nosioci poslova državne uprave. Država osniva, pravno uređuje, finansira i kontroliše organe državne uprave, koji upravne poslove obavljaju u njeno ime i za njen račun, ali u korist zajednice i svih građana, tj. njihovih konkretnih javnih interesa.

Osnovna delatnost koju obavljaju organi državne uprave je upravna delatnost, pa se zbog toga ovi organi definišu kao organi koji obavljaju upravnu

¹ M. Ilić, *Upravno pravo*, Balkanski centar za izučavanje lokalne samouprave, Niš, 2006. str. 128.

² S. Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 59.

delatnost kao osnovnu delatnost. Delatnost organa državne uprave određuje se kao grupa određenih aktivnosti kojima država ostvaruje svoje zadatke i poslove. Mogu se precizirati dve osnovne grupe poslova, odnosno delatnosti organa državne uprave, i to: a) autoritativni i b) neautoritativni poslovi.

Autoritativni poslovi su oni poslovi državne uprave na osnovu kojih se ciljevi države u datom sistemu ostvaruju na autoritativan način i u kojima organi državne uprave istupaju prvenstveno kao organi vlasti, u cilju vršenja političke volje vlasti. Konkretno u autoritativne poslove spadaju: donošenje upravnih akata, vršenje upravnog nadzora i odlučivanje o upravnim stvarima.

Neautoritativni poslovi državne uprave su oni poslovi koji se posmatraju u kontekstu širenja državnih zadataka, a samim tim i ciljeva države. U ove poslove spadaju: oblikovanje politike Vlade, usklađivanje razvoja u određenim oblastima, obavljanje stručnih poslova, stručna priprema pravnih propisa, i drugi poslovi pretežno stručnog karaktera.

Organi državne uprave obavljaju svoje poslove donošenjem upravnih akata i vršenjem upravnih radnji koji predstavljaju osnovne oblike vršenja uprave u redovnim situacijama. Prema tome, redovnost situacije u vršenju uprave odlikuje postupak donošenja upravnih akata i vršenja upravnih radnji čije osobine ne utiču na oblik i ne menjaju način vršenja propisan opštim normama za redovan rad, koji se obavlja na isti i utvrđen način.

Organi države uprave obrazuju se zakonom, što znači da se ne mogu organizovati *ad hoc*, nekim drugim nižim podzakonskim aktima. Pored toga, što se obrazovanje organa državne uprave eksplicitno predviđa zakonom i njihov delokrug poslova se takođe određuje zakonom. U članu 1. st. 2 Zakona o državnoj upravi Republike Srbije navodi se da „državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije“.

VRSTE ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Postoje različite klasifikacije organa državne uprave. Različitost u klasifikaciji organa države uprave javlja se zbog različitih kriterijuma u njihovom razvrstavanju. Osnovna podela organa državne uprave je na: centralne i necentralne, više i niže, samostalne organe i organi u sastavu samostalnih organa, inokosne i kolegijalne i opšti i posebne.

Podela organa na **centralne i necentralne** izvršena je po osnovu teritorije gde se njihova nadležnost prostire, odnosno teritorije za koju su nadležni. Centralni organi imaju nadležnost da upravnu delatnost vrše na teritoriji cele države, dok necentralni organi imaju nadležnost samo na određenom delu teritorije. Između centralnih i necentralnih organa ne važe principi hijerarhije i subordinacije, jer merilo razgraničenja nisu poslovi koji se obavljaju, već teritorija na kojoj se vrše. Necentralni organi se mogu podeliti na područne i lokalne. Područni organi su u svakom pogledu, osim u funkcionalnom, izdvojeni od centralnih organa. Centralni organi ih osnivaju radi efikasnog obavljanja upravnih poslova iz sopstvenih

nadležnosti, gde se radi o prenetom delokrugu poslova. Lokalni organi obavljaju dve vrste poslova: izvorne lokalne poslove i poverene poslove.

Kriterijum za razlikovanje „viših“ i „nižih“ organa je njihova pozicija u hijerarhiji državnih organa. Uzimajući u obzir hijerarhijski princip u organizaciji državne strukture, pojedini organi državne uprave se mogu organizovati kao nadređeni i podređeni, zavisno od njihovog mesta na hijerarhijskoj lestvici organizovanja državne uprave.

Kada se kao kriterijum uzme „samostalnost u radu“, onda organe državne uprave možemo podeliti na **samostalne i organe u sastavu samostalnih organa**. Samostalni organi ne podležu nadzoru drugih organa uprave, već se nalaze pod neposrednim nadzorom vlade. Starešine samostalnih organa uprave bira i razrešava skupština, njihovi akti su konačni u upravnom postupku i protiv njih se može neposredno pokrenuti upravni spor. Organi uprave u sastavu samostalnih organa podležu nadzoru samostalnih organa državne uprave, oni su organizaciono i funkcionalno povezani sa samostalnim organima. To su oni organi koji se formiraju za izvršavanje poslova državne uprave i iz nadležnosti organa u okviru koga se nalaze. Ti poslovi zahtevaju određenu samostalnost, pa se zato nalaze u sastavu određenog organa državne uprave, podpadaju pod nadzor tog organ, ali u izvršavanju poslova uživaju određeni stepen samostalnosti. Samostalni organi usmeravaju rad organa u njihovom sastavu i imaju nadzorna ovlašćenja prema njima.

Prema načinu odlučivanja razlikujemo **inokosne i kolegijalne** organe uprave. Inokosni organi uprave su takvi organi u kojima isključivu odluku u donošenju upravnih akata i odlučivanja ima jedno lice, odnosno starešina organa. Akti iz nadležnosti inokosnih organa uprave donose se izvršavaju u ime starešine organa. Kod kolegijalnih organa državne uprave pri odlučivanju i donošenju upravnih akata učestvuje više lica, što znači da pravo u donošenju odluka pripada grupi lica. Kolegijalni organi donose odluke na sednicama, i za njih je potrebno da se opredeli većina.

Podela na **opšte i posebne organe** vrši se po osnovu kriterijuma opštosti upravne delatnosti koju obavljaju organi uprave. Opšti organi obavljaju sve upravne poslove na teritoriji za koju su obrazovani, a posebni organi samo neke upravne poslove i to iz pojedinih oblasti.

Pored ove opšte podele, organe državne uprave moguće je podeliti i na drugi način, i to na: Organe koji isključivo obavljaju poslove državne uprave (ministarstva); Organi koji obavljaju samo neke poslove državne uprave (organi u sastavu ministarstava – uprave, inspektorati i direkcije, kao i posebne organizacije - sekretarijati i zavodi); Organi koji obavljaju poslove državne uprave, a kojima je to povereno zakonom (organi teritorijalne autonomije i organi lokalne samouprave – opština, grad i grad Beograd); Organizacije koje obavljaju poslove državne uprave na osnovu zakonom poverenih javnih ovlašćenja (javne službe i druge organizacije).

ORGANIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Ustav Republike Srbije sadrži određene odredbe o državnoj upravi. Prema njemu u nadležnosti Vlade je „usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave i vršenje nadzora nad njihovim radom“. Državna uprava je deo izvršene vlasti Republike Srbije. Državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije.³ Zakonom o ministarstvima iz 2014. godine obrazovana su ministarstva i posebne organizacije. Prema članu 2. Zakona o ministarstvima obrazovano je šesnaest ministarstava:

- 1) Ministarstvo finansija;
- 2) Ministarstvo privrede;
- 3) Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine;
- 4) Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;
- 5) Ministarstvo rudarstva i energetike;
- 6) Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija;
- 7) Ministarstvo pravde;
- 8) Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave;
- 9) Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- 10) Ministarstvo odbrane;
- 11) Ministarstvo spoljnih poslova;
- 12) Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja;
- 13) Ministarstvo zdravlja;
- 14) Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja;
- 15) Ministarstvo omladine i sporta;
- 16) Ministarstvo kulture i informisanja.⁴

Trenutna Vlada Republike Srbije koja broji šesnaest ministarstava najmanja je Vlada od uvođenja višestranačkog sistema u Srbiji 1990. godine. Zakonom o ministarstvima predviđa se delokrug poslova svakog ministarstva. Pored tih autonomnih i samostalnih poslova, Zakon o ministarstvima predviđa i određene zajedničke poslove svih ministarstava kao što su: Međunarodna saradnje; Zaključivanje i primena međunarodnih ugovora; Priprema, usvajanje, odnosno predlaganje tehničkih propisa i staranje o naučnoistraživačkim organizacijama.

U Republici Srbiji pored šesnaest ministarstava, postoji i deset posebnih organizacija koje vrše poslove upravne delatnosti. U posebne organizacije spadaju:

- 1) Republički sekretarijat za zakonodavstvo;
- 2) Republička direkcija za robne rezerve;
- 3) Republički zavod za statistiku;
- 4) Republički hidrometeorološki zavod;
- 5) Republički geodetski zavod;
- 6) Republička direkcija za imovinu Republike Srbije;
- 7) Centar za razminiranje;

³ Zakon o državnoj upravi, („Sl. glasnik RS“, br. 95/10), čl.1, st.2.

⁴ Zakon o ministarstvima, („Sl. glasnik RS“, br. 44/2014), čl. 2

- 8) Zavod za intelektualnu svojinu;
- 9) Zavod za socijalno osiguranje;
- 10) Republički sekretarijat za javne politike.

Kako bi se poslovi organa državne uprave vršili izvan njihovih sedišta u Republici Srbiji obrazuju se upravni okruzi. Upravne okruge obrazuje Vlada Republike Srbije posebnom uredbom. Vlada Republike Srbije je dužna da područje upravnog okruga odredi tako da omogući racionalan i delotvoran rad okružnih područnih jedinica organa državne uprave. Upravni okruzi su područni centri državne uprave koji obuhvataju područne jedinice svih organa državne uprave obrazovane za to područje. Organu državne uprave dopušteno je da u upravnom okrugu rešava u upravnim stvarima u prvom stepenu, da rešava o žalbi kad su u prvom stepenu rešavali imaoci javnih ovlašćenja, da vrši nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja i da vrši inspeksijski nadzor.⁵

Pri Vladi Republike Srbije rade i određene agencije, kancelarije i službe, i to:

- Kancelarija za saradnju s medijima
- Kancelarija za evropske integracije
- Kancelarija za Kosovo i metohiju
- Agencija za strana ulaganja u promociju izvoza
- Kancelarija za održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja
- Kancelarija za ljudska i manjinska prava
- Kancelarija za saradnju sa dijasporom i Srbima u regionu
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom
- Kancelarija za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama
- Nacionalni savet za konkurentnost Republike Srbije
- Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata popisa
- Agencija za privredne registre
- Nacionalna agencija za regionalni razvoj
- Agencija za privatizaciju
- Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije
- Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije
- Služba za upravljanje kadrovima
- Agencija za licenciranje stečajnih upravnika
- Koordinaciono telo Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu⁶

Poslovi državne uprave su brojni. Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte Vlade i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade. Oni su zaduženi da izvršavaju zakone i druge propise, na način što donose određene propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje. Inspeksijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica, i zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni. Takođe, organi

⁵ Uredba o upravnim okruzima, ("Sl. glasnik RS", br. 15/2006), čl. 3.

⁶ http://www.srbija.gov.rs/vesti/linkovi_kategorija.php?id=2520

državne uprave se staraju o javnim službama i podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svog delokruga, prema politici Vlade. Pored navedenog, organi državne uprave obavljaju i ostale poslove kao što je: prikupljanje i proučavanje podataka u oblastima iz svog delokruga, sačinjavanje analiza, izveštaja, kao i druge stručne poslove.

Nadzor nad radom organa državne uprave vrši Vlada Republike Srbije. Pored Vlade, nadzor nad radom organa državne uprave preko upravnog spora vrše sudovi kroz nadzor zakonitosti pojedinačnih akata organa državne uprave donesenih u upravnim stvarima. Nadzor nad organima državne uprave vrši i Narodna skupština Republike Srbije, preko nadzora nad radom Vlade i njenih člnova.

STRATEGIJA UPRAVNE REFORME U SRBIJI

Strategije upravne reforme na početku XXI veka razlikuju se od zemlje do zemlje. Neuspešna reforma politizovanih i neefikasnih sistema državne uprave zemalja regiona, neuspeh profesionalizacije i izgradnje institucionalnih kapaciteta potrebnih za efikasno vođenje upravne politike podstakao je našu zemlju na iznalaženje novih metoda i pristupa sprovođenju upravne reforme. Modernizacija uprave je uslov za veliki korak napred ka onom što zovemo dugoročni program reformi zemlje. Strategija sadrži veliki broj novih inicijativa, promena, resorsnih strategija, oblika obrazovanja i dr. U skladu sa celokupnim programom promena, i politikom ulaganja u reforme, modernizacija državne uprave je određena jasnim ciljevima koji će biti vodilja u buduećem periodu, i to: reorganizacija, novi pravni okviri, novi menadžment, informatizacija i sistematsko reobrazovanje uprave.

U obavljanju zadataka modernizacije svi oni koji učestvuju u reformi biće odgovorni za poboljšanje rada uprave i kvalitet usluga koje državna uprava pruža, odnosno, one reflektuju stvarnu životnu situaciju. Za jednu ozbiljnu modernizaciju uprave, centralna tačka programa je promena sistema odlučivanja i podizanje kvaliteta njenih usluga na svim nivoima rada, u opštinama, ministarstvima, posebnim organizacijama, agencijama, fakultetima, školama i policijskim stanicama.

Proces upravne reforme može se odrediti u užem i u širem smislu. U užem smislu, može se odrediti kao postupak promena u misiji, ciljevima, organizaciji, funkcijama, procesima i postupcima u okvirima savremenog pravnog sistema, na osnovama nove uloge državne uprave koja služi razvoju tržišnog društva i građanima.⁷

U širem smislu, koncept savremene upravne reforme sadrži i promene organizacione kulture i mentaliteta, profesionalizaciju, javnost u radu, primenu novih metoda javnog menadžmenta, snažan porast inicijative i lične odgovornosti za izvršenje zadataka. U procesu reforme neophodno je održavanje postojanog i

⁷ Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije, Javna uprava, Udruženje za javnu upravu Srbije, Beograd, 2002, str.12.

bezrezervnog nastojanja političkog vrha da javnu upravu reformiše i stavi u službu građana.

Kao osnovni principi reforme državane uprave postavljeni su:

- princip decentralizacije;
- princip depolitizacije;
- princip profesionalizacije;
- princip racionalizacije;
- princip modernizacije

Princip decentralizacije u svojoj osnovi ima cilj za prenošenje poslova organa centralne države vlasti na organe lokalne samouprave i na područne jedinice organa državne uprave. Raspodela vlasti između centralnog i subcentralnih nivoa vlasti jedan je od bitnih preduslova opšte demokratizacije društva. Mogućnost aktivnog učešća građana u kreiranju javne politike daleko je veća ako se o bitnim pitanjima koja neposredno utiču na njihov svakodnevni život i rad odlučuje na lokalnom nivou. Prema tome, decentralizovana vlast je u stanju da bude bolja i potpunije informisana o potrebama i zahtevima pojedinaca, što može da doprinese boljem kvalitetu zadovoljavanja javnih potreba i ukupnom razvoju lokalne sredine. Na taj način se stvaraju uslovi za veću odgovornost onih koji donose i sprovode odluke i sužava mogućnost da se oni pretvore u otuđene centre moći.

Princip depolitizacije podrazumeva jasno razgraničenje procesa političkog kreiranja odluka od procesa njihovog pravnog normiranja i izvršavanja u skladu sa važećim propisima. U zemljama u tranziciji primena principa depolitizacije je od izuzetnog značaja za transformaciju državne uprave u „servis svih građana“. Depolitizacija je uslov za formiranje stalne državne uprave na najvišem nivou, a stalna državna uprava je uslov da se obezbedi profesionalizam i kontinuitet na strateškom nivou upravnog odlučivanja. Preduzimanje mera u sferi depolitizacije znači kako pravno uređivanje statusa javnih službenika, ali isto tako i izgrađivanje svesti o ulozi i značaju državne uprave za ukupni razvoj društva nezavisno od odnosa političkih snaga.

Princip profesionalizacije odnosi se na stvaranje kadrovskog sistema koji će upošljavati i stvarati odgovorne, stručne i sposobne kadrove. Profesionalizacija označava stvaranje dobro obučene, odgovorne i efikasne uprave. Nestručna, neodgovorna i neefikasna uprava, makar i depolitizovana, podjednako je loša za građane i društvo. Zato su ova dva principa blisko povezana i podjednako važna za reformu državne uprave. Za ostvarivanje principa profesionalizacije potrebno je obezbediti sledeće:

- nepristrasan i objektivni odabir kadrova zasnovan na kriterijumima sposobnosti i iskustva,
- permanentnu obuku kadrova u toku čitavog rada, uz pružanje mogućnosti sticanja dodatnih znanja i veština,
- objektivno praćenje i ocenjivanje rada javnih službenika,

- uspostavljanje mehanizama motivacije i nagrađivanja , uključujući i napredovanje u karijeri na osnovu ispoljenih sposobnosti i rezultata,
- uspostavljanje odgovarajućeg sistema zarada koji je stimulativan,
- uspostavljanje jasnih pravila ponašanja i odnosa prema javnim poslovima,
- sprečavanje svih vidova korupcije , uključujući i sprječavanje sukoba interesa, posebno za najviše državne funkcionere i visoke javne službenike,
- ustanovljavanje jasnih mehanizama kontrole rada i odgovornosti.

Princip racionalizacije državne uprave ima za krajnji cilj stvaranje optimalno organizovane državne uprave koja će efikasno i ažurno pružati zadovoljavajući kvalitet usluga, uz angažovanje najmanjeg potrebnog broja izvršilaca, kako bi se smanjili ukupni rashodi za njen rad.

Racionalizacija podrazumeva proces koji se sastoji iz više elemenata:

- na planu makroorganizacije , racionalizacija podrazumeva jasno razgraničenje i raspodelu nadležnosti i odgovornosti kako između pojedinih nivoa vlasti, tako i između pojedinih organa u okviru istog nivoa , što podrazumeva preciznu i zaokruženu zakonsku regulativu i obezbeđivanje vertikalne i horizontalne koordinacije rada,
- na planu mikroorganizacije , racionalizacija podrazumeva jasnu raspodelu nadležnosti i odgovornosti između pojedinih delova unutar samog organa, primenu savremenih metoda rada i pružanja usluga, osposobljavanje za donošenje odluka na nižem nivou rukovođenja, obezbeđivanje dobre horizontalne koordinacije i kontrole, i konačno , realnu procenu potrebnog broja izvršilaca za svaki od poslova, što podrazumeva celovitu funkcionalnu analizu poslova svakog organa,
- primenu principa modernizacije rada,
- iznalaženje rešenja za višak zaposlenih kako bi se izbegle socijalne tenzije u uslovima nedovoljno fleksibilnog tržišta radne snage.

Princip modernizacije podrazumeva pre svega tehničko-tehnološko osavremenjavanje rada državne uprave, primenom dostignuća savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija. Jedan od trendova savremenog društva je da se ono transformiše iz faze industrijskog društva u fazu informatičkog društva. Informatika i telekomunikacije sve više, kako u svakodnevnom životu, a posebno u obavljanju javnih poslova postaju moćno oruđe kojim se skraćuje vreme prikupljanja, prenosa i analiza informacija i podataka, obezbeđuje tačnost podataka, premošćuje fizička udaljenost subjekata koji komuniciraju, ostvaruju uštede kako na vremenu, tako i u pogledu izdataka za tekući rad organa , eliminiše nepotrebna birokratičnost u radu, postiže transparentnost rada državne uprave tako da građani jednostavnim korišćenjem Interneta mogu doći do najrazličitijih podataka vezanih za rad državne uprave i ostvarivati uvid u baze podataka koje su

javne. Modernizacija je sama po sebi proces koji kao i ukupna reforma državne uprave treba da bude dobro osmišljen i koordiniran kako bi dao željene efekte i kako bi se realizovao na najisplativiji i najpouzdaniji način. S obzirom na neprestani tehničko-tehnološki razvoj u ovoj oblasti ekonomičnost i koordiniranost čitavog procesa je nešto što zaslužuje posebnu pažnju, imajući u vidu da ulaganje u modernizaciju zahteva i ne mala finansijska sredstva, posebno kada je u pitanju izrada i korišćenje jedinstvenih baza podataka, uspostavljanje jedinstvenog sistema komunikacije između organa državne uprave na čitavoj teritoriji i uvođenje elektronskog poslovanja i elektronskog potpisa u rad organa državne uprave.

ZAKLJUČAK

Iz navedenog se može zaključiti da organizacija državne uprave predstavlja veoma složen i specifičan sistem koji podrazumeva učešće i koordinaciju više različitih činilaca povezanih radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Od organizacije i pozicioniranja državne uprave zavisi i funkcionisanje celokupnog državnog sistema. Prema Ustavu Republike Srbije, u nadležnost Vlade spada „usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave i vršenje nadzora nad njihovim radom“. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave. Republika Srbija je u predhodnom periodu preduzela znatne mere u cilju reforme državne uprave, u tom smislu strateški su postavljeni jasni principi i ciljevi kojim se želi reformisati i modernizovati državna uprava Republike Srbije. Reforma državne uprave predstavlja jedan od glavnih uslova za pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Shodo tome, u budućem periodu državna uprava Republike Srbije mora se modernizovati i prilagoditi upravama država EU. Samo sa efikasnom i profesionalnom državnim upravom može se povećati stepen demokratije u jednoj državi, ostvariti vladavina prava i pravna država uopšte. Formiranjem nove Vlade Republike Srbije broj ministarstava smanjen je na 16, što predstavlja najmanji broj ministarstava od uvođenja višestranačkog sistema u Srbiji. Sa ovim promenama žele se smanjiti troškovi i postići racionalizacija državne uprave, što je svakako moguće, međutim, koliko će se postići efikasnost i delotvornost državne uprave ostaje otvoreno pitanje. Vreme će pokazati da li je Srbija krenula u put suštinski reformi državne uprave, da li može odgovoriti postavljenim ciljevima i svim onim izazovima koji joj se nameću na putu ka članstvu u Evropsku uniju.

LITERATURA

1. Aleksić, D., Radulović B., Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform, Balkanski centar za regulatornu reformu, 2013.
2. Popović, S., Marković, B., Petrović, M., Upravno pravo – opšti deo, Službeni glasnik, Beograd, 2002.
3. Ilić, M., Upravno pravo, Balkanski centar za izučavanje lokalne samouprave, Niš, 2006.

4. Lilić S., Upravno pravo – Upravno procesno pravo, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
5. Lilić S., *Organizacioni pojam uprave*, Pravni zbornik, Broj 2-3/95, Podgorica, 1995.
6. Milkov, D., Upravno pravo I, Univerzitet u Novom Sadu - Pravni fakultet – Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2013.
7. Parišić S., Organizacija i principi inspeksijskog nadzora, Eko centar, centar za socio-ekološka istraživanja i dokumentaciju, Beograd, 2014.
8. Trbović, A., Đukanović D., Knežević, B., Javna uprava i evropske integracije Srbije, Beograd, 2010.
9. Uredba o upravnim okruzima, Službeni glasnik RS, br. 15/2006.
10. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 95/2010.
11. Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br. 44/2014.

ORGANIZATION OF STATE ADMINISTRATION

**Rejhan Kurtovic
Sasa Perisic**

Abstract

Modern organization of state administration has a very complex structure and multiple functions, and as such represents a field of various forms of coordination and networking. In developed democracies and prosperous economic system, particular attention is given to the constitution of the state of good governance, state administration as a starting point for establishing the quality of the political system, the rule of law and the rule of law in general. Authors of this paper is to explain the phenomenon of the state administration, giving special emphasis on the current state of public administration in the Republic of Serbia and the reform process through which it passes.

Keywords: government, the organization of state administration, public authorities, public administration reform.