

ОРГАНИ У САСТАВУ МИНИСТАРСТВА

Апстракт

Орган државне управе представља основну јединицу организације државне управе. Унутрашња организација органа државне управе мора бити усаглашена са прописаним делокругом рада органа државне управе, који се уређује законом, неретко и актима ниже правне снаге од закона (нпр. подзаконски акти владе). Према важећем Закону о државној управи², у састав државне управе улазе министарства (као основи облици органа државне управе, који се образују за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области), органи управе у саставу министарства и посебне организације. Међусобни односи органа у оквиру државне управе могу бити вертикални (хијерархијски принцип) и хоризонтални. Хијерархијски принцип је доминантан у организацијској структури безбедносних снага једне државе (нпр. полиција и војска), где је систем надређености и подређености посебно изражен, за разлику од хоризонталних односа, који су карактеристични за односе између министарстава. У првом поглављу рада говорићемо о државној управи као институционалном поретку јавне власти, након чега ће уследити поглавље у коме ће детаљније бити обрађени органи управе у саставу министарства, односно, посебну пажњу ћемо посветити њиховом специфичном односу са владом и министарствима. На самом крају рада, у закључном разматрању биће обрађен њихов специфичан положај и делатност.

Кључне речи: орган државне управе, министарство, органи у саставу, посебне организације, хијерархијски принцип.

1. Увод

Орган (државне) управе је посебна врста државног органа који на основу закона обавља управну делатност као своју основну делатност (Милков,

¹ PhD Candidate at the University of Nis, Faculty of Law, e-mail: mikenag94@hotmail.com

² Закон о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018-др. закон

2009 : 70). Органи управе (министарства), посебне организације и службе владе у свом саставу могу имати и мање организационе јединице које обављају одређене послове и задатке. Те мање организационе целине могу бити сектори, секретаријати, одељења, одсеци, групе итд. Органи управе у саставу министарства се образују за инспекцијске и са њима повезане стручне послове. Поред наведеног, органи у саставу се образују и за обављање извршних послова. Министарство структурално може, али не мора имати један или више органа управе у свом саставу. Органи у саставу могу бити различите врсте и имати различите називе, као што су: управе, дирекције, агенције и инспекторати. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду (Димитријевић, 2019 : 101).

2. Државна управа као институционални поредак јавне власти

Израз „државна управа” може се употребити у два смисла, и то: а) као функција, тј. да означава одређену делатност која има специфична обележја и б) као организација, тј. да значи органе који врше државну управу узету у смислу те функције. Под државном управом узетом у смислу функције подразумевају се одређене делатности и активности државних органа који имају извесна заједничка обележја. Под државном управом узетом у смислу организације подразумева се скуп одређене врсте државних органа којима је као основни задатак поверено вршење послова државне управе у смислу функције. У државама организованим на начелу поделе власти најчешће се појам државне управе узима у организационо-формалном смислу, па се према томе државна управа дефинише као она државна делатност коју врше органи који су по уставу и закону поједине земље означени као органи државне управе. То је у складу са начелом поделе власти, по којој се државна власт дели на законодавну, управну и судску власт (Милков, 2009 : 43-44).

Институционални поредак једне државе чине следећи носиоци јавне власти:

(1) врховни органи јавне власти (народна скупштина, влада, председник, органи државне управе и судови), који сачињавају основни институционални поредак јавне власти;

(2) други централни органи јавне власти; (3) нецентрални органи јавне власти и (4) имаоци јавних овлашћења. Државна власт почива на принципу јединства власти и принципу поделе власти. Према Уставу Републике

Србије³ власт се дели на законодавну, извршну и судску, њихов однос се заснива на међусобној контроли и равнотежи, а судска власт је независна (чл. 4. Устава РС). Подела власти као политичко правно начело, настаје са циљем да се обузда управа и извршна власт (функција), односно, да једна власт може да зауставља другу власт, да је контролише и кочи, како ни једна не би могла да добије апсолутну моћ у односу на друге власти (Димитријевић, 2019 : 40).

Државна управа је један од главних елемената за функционисање државе. Да би држава ефикасно обављала своје функције она мора имати своје органе. Државна управа није само инструмент извршне власти, већ се слободно може рећи да државна управа у великој мери представља саму државу и чини централни део извршне власти. Организација, делокруг и надлежност државне управе мора бити регулисана општим правним и организационим нормама. Државна (јавна) управа припрема законе, законодавна власт их доноси, судови контролишу примену закона и на крају државна управа учествује у њиховом извршењу. „Када дођем у неку земљу, не испитујем има ли у њој добрих закона него да ли се они који су на снази извршавају, јер добрих закона има посвуда (Монтескје, 2011 : 33-34).“

2.1. Државна управа и принцип хијерархије

Државна управа као институционални поредак јавне власти мора обезбедити и сталну координацију, повезаност и сарадњу између владе и органа државне управе. С обзиром на то да државну управу чини сложен систем органа и организационих целина (сектор, секретаријат, одељење, одсек, група), за непрекидно и законито функционисање управе неопходно је успоставити вертикалне односе између органа и организационих јединица, који подразумевају да претежни део државне управе почива на принципу хијерархије. Када говоримо о хијерархији државних органа, мислимо на утврђивање по рангу државних органа. У зависности од облика органа државне управе односи између органа могу бити строжи и лабавији, што значи да однос надређени-подређени може бити већи или мањи. Вертикална повезаност или субординација се дефинише као однос државних органа, која подразумева да су нижи, потчињени органи у обавези да извршавају захтеве виших органа, односно, својих претпостављених, при чему држава осигурава деловање по принципу хијерархијске лествице.

Принцип хијерархије нема исту важност у свим функцијама које обављају државни органи. Хијерархија је посебно важна у извршној (управној) функцији, јер у тој функцији посебну вредност добија субординација, док је у

³ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 62/1996

судској функцији она више деклараторна и своди се на испитивање законитости пресуда нижих судова. У том случају видимо да је независност судијске функције добила своју предност у принципу поделе власти (на управно-извршну, законодавну и судску), јер државни органи углавном немају могућност независног обављања послова зато што су под сталним надзором и контролом својих непосредно претпостављених. Како је рекао Шарл Монтескје у књизи „О духу закона”: „Све би било изгубљено, ако би исти човек или тело првака вршили те три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровима појединаца.“ (Монтескје, 2011 : 31). У вези са начелом хијерархије треба истаћи да се на врху хијерархијске лествице налази по правилу ресорни министар, с обзиром да се министри налазе на челу појединих грана управе (Поповић, Марковић, Петровић, 2002 : 139). „Народ који има суверену власт мора сам да учини све што може добро, а оно што не може добро да учини, треба да учини преко својих министара.“ (Монтескје, 2011 : 17)

2.2. Државна управа и принцип јединства власти

Смисао јединства власти је да између владе и органа државне управе постоји нужна органска и функционална повезаност. Орган државне управе не може бити независан, што значи да орган државне управе стоји под надзором владе или другог органа државне управе. У систему државне управе један орган координише, усмерава и надзире рад другог органа. Њихова стална и нужна органска и функционална повезаност у ствари изражава потребу јединства власти органа државне управе, без обзира што њихов однос одликује и подела послова и овлашћења (Прица, 2016 : 36-40).

Унутрашњи надзор јесте надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Управна инспекција уређује се посебним законом. Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова. Министарство не може вршити надзор над радом другог министарства. Орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом захтева извештаје и податке о раду, утврди стање извршавања послова, упозори на уочене

неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт, предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена. Извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке. Инструкцијом се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Инструкцијом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари. Надзор над радом органа у саставу врши министарство у чијем саставу је орган. Министарство при томе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана. Законом може бити одређено министарство које врши надзор над радом посебне организације. Министарство је у надзору над радом посебне организације једино овлашћено да захтева извештаје и податке о раду посебне организације, утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности, издаје инструкције и предложи Влади да предузме мере за које је овлашћена (Чл. 45-50 Закона о државној управи).

Влада усмерава и усклађује рад министарства и посебних организација, закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује рад органа државне управе и одређује рокове за доношење прописа. Влада утврђује начела за унутрашњу организацију органа државне управе, поставља и разрешава управне функционере у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама, усклађује и усмерава њихов рад. Министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе, а органи државне управе су дужни да подносе Влади извештај о свом раду једанпут годишње. Поред тога што врши надзор над радом органа управе, Влада доноси смернице и начелне ставове којих се органи државне управе морају придржавати (Димитријевић, 2019 : 91-92).

У тесној вези са појмом државне управе је јавна управа, која обухвата знатно шири број органа и институција, које под одређеним законом прописаним условима могу обављати послове са управним овлашћењима. Послове државне управе обављају министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне (управне организације). Односи између самих министарстава су односи међусобне сарадње и координације и они почивају на хоризонталном принципу. Значај министарства, као основног облика органа државне управе и функције министра се може видети кроз

пример једне одредбе прокламоване у Сретењском уставу: „И сами министри (попечитељи који чине Државни Савет) су могли бити узети само између саветника, а ако изгубе свој положај кнежевим писмом, задржавали су и даље свој саветнички положај.“ (Јовановић, Кумануди, 1909 : 2). Према Закону о државној управи, министар може да има највише три посебна саветника. Посебни саветници су део политичке структуре министарства. Они не заснивају радни однос у министарству, а везани су за мандат министра. Министар закључује уговор с посебним саветницима којим се уређују њихова права и обавезе (Балиновац, Дамјановић, 2006 : 29).

Иако је однос између самих министарстава, као органа државне управе такоређи једнаке снаге базиран на хоризонталном принципу, унутрашња организација министарства почива на доминатном монократском принципу јер се на челу министарства налази једно лице (министар), које је одговорно како за свој рад, тако и за рад органа којим руководи, у комбинацији са принципом хијерархије, који се огледа у вршењу управног надзора над органима у саставу ресорног министарства. Такође, министар има и дисциплинску власт над запосленим лицима у оквиру ресорног министарства којим руководи. Када говоримо о дисциплинској одговорности, интересантан је Кодекс понашања државних службеника Србије, који уз Закон о државној управи чини скуп стандарда исправног понашања државних службеника, како на извршилачким радним местима, тако и државних службеника на положајима у државној управи (министарствима, органима управе у саставу министарства, у посебним организацијама – секретаријатима, заводима, агенцијама), стручним службама Владе и стручним службама управних округа. Спречавање сукоба интереса државних службеника на положају је уређено делом Законом о државној управи, а претежно Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, односно, Законом о Агенцији за борбу против корупције. Агенција за борбу против корупције је надлежна за доношење одлука против функционера и државних службеника на положају којима се изричу санкције због повреде закона у погледу сукоба интереса, недозвољене кумулације функција и др. (Лубарда, 2012 : 247-248).

За разлику од државне управе, у којој је доминантан хијерархијски принцип, систем подређености и надређености између виших и нижих органа, локалну самоуправу би у основи требало да карактерише делимична аутономија и самосталност, децентрализација и демократизација. Државна управа наступа са позиције моћи и иза ње углавном стоји принуда, као посебан облик испољавања ауторитативности, док се локална самоуправа примарно базира на добровољном уређивању, а као крајњи циљ се јавља остваривање потреба које су у најбољем интересу за локално станов-

ништво. Локална самоуправа у функционалном смислу представља локални систем управљања који је истовремено несuverен, али и релативно аутономан. Због тога се може рећи да је локална самоуправа несuverена, али релативно аутономна територијална заједница у којој се остварује релативно аутономни систем управљања (Димитријевић, Вучетић, Вучковић, 2016 : 31).

То се најбоље види у погледу изворног делокруга послова органа јединица локалне самоуправе јер обављање поменутих послова не подлеже сталном надзору владе и органа државне управе. Влада и органи државне управе имају поједина надзорна овлашћења, али само везано за законитост обављања изворних послова како би се спречила повреда правног поретка. С овим у вези, Влада је дужна да решењем обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није у складу са Уставом и законом и да у року од пет дана од дана објављивања тог решења, покрене поступак за оцену уставности и законитости. Такође, надлежно министарство може да покрене уставно-судски поступак за оцену уставности и законитости општег акта јединице локалне самоуправе, ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом. Исто овлашћење има и надлежни орган територијалне аутономије ако сматра да општи акт јединице локалне самоуправе није у сагласности са покрајинским прописом. У случају појединачног акта локалне самоуправе, који не ужива судску заштиту, а ресорно министарство (или орган територијалне аутономије) сматра да он није у складу са неким вишим правним актом – предложиће локалној скупштини да таква акт укине или поништи. Ако скупштина то не учини у року од месец дана, министарство ће поништити или укинути тај акт (Димитријевић, Вучетић, Вучковић, 2016 : 265).

Међутим, принцип хијерархије и централизација целокупног управног система се добрим делом преноси и на локалну самоуправу, тачније у односима између локалне и централне управе. То се најбоље види кроз поверени круг послова које локална самоуправа обавља по налогу државе. Наиме, реч је о државним пословима из поверене надлежности у односу на чије извршавање државна управа има пуну контролу надзора и наступа са позиција хијерархијски више управне власти.

3. Органи у саставу министарства

На нивоу Републике Србије је предвиђен један основни организациони облик самосталних органа управе, а то су министарства. У њиховом саставу се могу посебним законом образовати органи управе, ако то захтевају при-

рода и карактер послова, као и разлози самосталности и рационалности у вршењу послова. То је случај код оних министарстава чија делатност обухвата више различитих области. Таква министарства могу у свом саставу да имају управе. Но, могуће је да потреба за исказивањем специфичности у обављању појединих задатака и послова унутар ужих области буде реализована и кроз унутрашњу организацију (Милков, 2009 : 113).

У продужетку предочићемо органе у саставу министарстава у институционалном поретку Републике Србије.

1. *Министарство финансија* обавља послове државне управе који се односе на републички буџет, утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и јавних расхода, систем и политику пореза, такси, накнада и других јавних прихода, политику јавних расхода и друге послове одређене законом. Као органи управе у саставу Министарства финансија јављају се следећи: Пореска управа, Управа царина, Управа за трезор, Управа за јавни дуг, Управа за дуван, Управа за спречавање прања новца, Управа за слободне зоне и Управа за игре на срећу.⁴

2. *Министарство привреде* као органе у свом саставу садржи Дирекцију за мере и драгоцене метале, која обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: контролу мера и драгоцених метала; законске мерне јединице; еталоне; мерила, као и друге послове који су одређени законом којим се уређује метрологија и другим законима и Управу за брзи одговор, која обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: унапређивање услова за привлачење страних инвестиција; подизање ефикасности у реализацији пројеката од значаја за Републику Србију и ефикасности рада свих органа и организација које учествују у поступцима остваривања права на градњу, као и друге послове одређене законом (Чл. 4. Закона о министарствима).⁵

3. *Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде* обавља послове државне управе који се односе на стратегију и политику развоја пољопривреде и прехранбене индустрије, анализу производње и тржишта пољопривредних производа, билансе пољопривредно-прехранбених производа и систем робних резерви основних пољопривредно-прехранбених производа, као и друге послове предвиђене законом. У саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде образоване су две дирекције и пет управа и то: Дирекција за националне референте лабораторије, Републичка дирекција за воде, Управа за аграрна плаћања, Управа за ве-

⁴ Министарство финансија, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/>, приступљено 09. 05. 2021.

⁵ Закон о министарствима, Службени гласник РС, бр.128/20

терину, Управа за заштиту биља, Управа за пољопривредно земљиште, Управа за шуме.

4. *Министарство заштите животне средине* је као орган у свом саставу образовало Агенцију за заштиту животне средине која има својство правног лица. Агенција за заштиту животне средине обавља стручне послове који се односе на развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине и друге послове одређене законом (Милков, 2009 : 132).

5. *Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре* у свом саставу је образовало Дирекцију за водне путеве и Управу за утврђивање способности бродова за пловидбу. Директор Дирекције за водне путеве руководи, организује, обједињује и усмерава рад Дирекције, распоређује послове руководиоцима унутрашњих јединица, а врши и друге послове из делокруга Дирекције. Начелник Одељења, шеф Одсека и руководилац Групе организују, обједињавају и усмеравају рад ужих унутрашњих јединица и државних службеника и намештеника у њима, распоређују послове и дају стручна упутства за рад и обављају најсложеније послове из делокруга ужих унутрашњих јединица. Другостепени орган за акте које у првом степену доноси Дирекција је Министарство за грађевинарство, саобраћај и инфраструктуру, које врши надзор на радом Дирекције⁶. На челу Управе за утврђивање способности бродова за пловидбу налази се директор, а у својој организационој структури образује одељења и групе.

6. *Министарство рударства и енергетике* у свом саставу има Управу за резерве енергената. Управи за резерве енергената (у даљем тексту: Управа) обављају се извршни и стручни послови који се односе на: формирање, одржавање и пуштање на тржиште обавезних резерви природног гаса и обавезних резерви нафте и деривата нафте, закључивање уговора о куповини и продаји природног гаса, као и позајмицама природног гаса ради формирања, одржавања и пуштања на тржиште обавезних резерви, као и други послови из делокруга Управе. За обављање послова из законом утврђеног делокруга Управе образују се групе као уже унутрашње јединице⁷.

7. *Министарство правде* као органе управе у свом саставу садржи Дирекцију за управљање одузетом имовином, Управу за извршење кривичних санкција и Управу за сарадњу са црквама и верским заједницама.

Управа за извршење кривичних санкција има такву унутрашњу органи-

⁶ Дирекција за водне путеве, доступно на: <http://www.plovput.rs/>, приступљено 09. 05. 2021.

⁷ Управа за резерве енергената, доступно на: <https://www.mre.gov.rs/ministarstvo/sekretarijat-ministarstva/uprava-rezerve-energenata>, приступљено 09. 05. 2021.

зацију, где се на челу Управе налази директор, а у свом саставу садржи одељења, као организационе целине, која су надлежна за обављање различитих послова, па тако разликујемо одељење за правне и опште послове, одељење за информатичко-аналитичке послове, одељење за оперативне послове и слично. Поред наведеног, поменућемо да се као установе за извршење кривичних санкција организују казнено-поправни заводи (за жене и малолетнике), окружни затвори, специјалне затворске болнице и васпитно-поправни домови за малолетнике.

Управа за сарадњу са црквама и верским заједницама у оквиру Министарства правде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на афирмацију и развој слободе вероисповедања, сарадњу државе са црквама и верским заједницама и унапређење њиховог положаја у друштву и друге послове предвиђене законом. Управом руководи директор, који планира, усмерава и надзире рад у Управи, сарађује са државним и другим органима, организацијама и јавним службама и обавља друге послове по налогу министра. Као организационе јединице у оквиру Управе образована су два сектора: Сектор за односе са црквама и верским заједницама (унутар кога су као уже унутрашња јединица образовани Одсек за сарадњу с црквама и верским заједницама и финансијске послове) и Сектор за међуверски дијалог (у оквиру кога је као ужа унутрашња јединица образован Одсек за међуверски дијалог и опште послове)⁸.

8. *Министарство државне управе и локалне самоуправе* спроводи активности фокусиране на унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе – оптимизација, децентрализација, унапређење управљања јавним политикама, развој еУправе, подизање квалитета пружања јавних услуга и слично. За обављање послова из делокруга Министарства Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места образоване су основне унутрашње јединице: кабинет министра, секретаријат и пет сектора. Управна инспекција, као орган управе у саставу министарства образована је Законом о управној инспекцији, али има испоставе и ван седишта министарства. Инспекција врши надзор над радом и поступањем органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. Поред наведеног, инспекција контролише да ли ови органи раде у складу са прописима којима се уређује државна управа⁹.

⁸ Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама, доступно на: <http://www.ver.gov.rs/cir/default.asp>, приступљено 09. 05. 2021.

⁹ Управна инспекција, доступно на: <http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/upravna>

9. *Министарство одбране* Законом о министарствима из маја 2007. године по први пут од 1990. године предвиђени су инспекторати као органи у саставу одговарајућих министарстава. Тим прописом су предвиђена два инспектората а то су: Инспекторат одбране, као орган у саставу Министарства одбране и Инспекторат за рад, као орган управе у саставу Министарства рада и социјалне политике. Инспекторат одбране је орган управе у саставу Министарства одбране који обавља инспекцијске послове који се односе на: усклађивање припрема за одбрану, спровођење одлука и аката председника Републике и Владе, као и друге послове одређене законом. У саставу Министарства одбране се као „органи у саставу” помињу и две службе, а то су војна служба безбедности и војно-обавештајна служба, које обављају послове безбедности значајне за одбрану који су одређени законом којим се уређују службе безбедности и другим законима (Милков, 2009: 128-129). Војна служба безбедности и војно-обавештајна служба су промениле некадашњи назив, те су у важећем позитивно-правном систему, као органи управе у саставу Министарства одбране познате под називом Војнобезбедносна (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), а заједно чине део безбедносно-обавештајног система, као функционално обједињеног подсистема националне безбедности Републике Србије. Нормативно правни оквир за рад поменутих агенција чине Устав Републике Србије, Закон о Војсци Србије, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о ВБА и ВОА и слично¹⁰. Инспекторат одбране је орган управе, у саставу Министарства одбране, надлежан за инспекцијске послове, у вези са извршавањем закона у области и од значаја за одбрану, прописа донетих на основу тих закона, као и планова и мера државних органа и организација Војске Србије¹¹. На челу горе поменутих органа у саставу Министарства одбране налазе се директори.

10. Делокруг рада *Управе за сарадњу с дијаспором и Србима у региону* уређен је чланом 13. став 2. Закона о министарствима¹². Као орган управе у саставу Министарства спољних послова, Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону, обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: праћење положаја држављана Републике Србије који живе изван Републике Србије; подршку процесу побољшања услова за остваривање бирачког права држављана Републике Србије који живе у иностранству;

инспекција/, приступљено 09. 05. 2021.

¹⁰ Војнобезбедносна агенција, доступно на: http://www.vba.mod.gov.rs/normativni_okvir.html, приступљено 09. 05. 2021.

¹¹ Инспекторат одбране, доступно на: <http://www.io.mod.gov.rs/index.html>, приступљено 09. 05. 2021.

¹² Закон о министарствима, „Службени гласник РС”, бр. 44/2014.

као и друге послове предвиђене законом. Влада Републике Србије је

21. 01. 2011. године усвојила Стратегију очувања и јачања веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону¹³, која је објављена 28. 01. 2011. године у Службеном гласнику Републике Србије, а основни циљ доношења овог документа јесте успостављање и очување континуитета у очувању и јачању односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону. За обављање послова из законом утврђеног делокруга Управе за сарадњу с дијаспором и Србима у региону образују се сектори и групе као основне унутрашње јединице.¹⁴

11. *Министарство здравља* као орган управе у свом саставу образовало је Управу за биомедицину у оквиру које се обављају послови који обухватају: учествовање у припреми предлога прописа за спровођење закона у области биомедицине, односно, прописа којима се уређује трансплантација органа, ћелија и ткива, лечење неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења, као и трансфузије крви и други послови из делокруга Управе.¹⁵

12. *Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања* у свом саставу као органе има Инспекторат за рад и Управу за безбедност и здравље на раду. Инспекторат за рад обавља инспекцијске послове и с њима повезане стручне послове у области радних односа и безбедности и здравља на раду који се односе на: редовни и контролни надзор; увиђај смртних, тешких и колективних повреда на раду; утврђивање испуњености прописаних услова у области безбедности и здравља на раду, пре почетка обављања делатности послодавца, као и друге послове одређене законом. Инспекторат за рад је у седишту и ван седишта Министарства образовао као унутрашње организационе јединице одељења и одсеке.

Управа за безбедност и здравље на раду обавља послове који се односе на: припрему прописа у области безбедности и здравља на раду и давање мишљења за њихову примену, припрему стручних основа за израду националног програма развоја безбедности и здравља на раду и праћење његовог остваривања, као и праћење препорука свих релевантних међународних организација у области безбедности и здравља на раду. Влада Републике Србије је у складу са чланом 38. став 1. Закона о планском систему

¹³ Стратегија очувања и јачања веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону, „Службени гласник РС”, бр .4/11 и 14/11,

¹⁴ Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону, доступно на: <https://www.dijaspora.gov.rs/>, приступљено 09. 05. 2021.

¹⁵ Управа за биомедицину, доступно на: <https://www.zdravlje.gov.rs/tekst/333208/uprava-za-biomedicinu.php>, приступљено 09. 05. 2021.

донела Стратегију безбедности и здравља на раду у Републици Србији за период од 2018. до 2022. године са Акционим планом за њено спровођење у циљу целовитог утврђивања развоја безбедности и здравља на раду.¹⁶

У саставу појединих министарстава постоје организационе јединице које, иако немају статус органа у саставу, имају степен самосталности као да су органи, нпр. дирекција полиције (Петровић, Прица, 2020 : 64-68).

4. Закључак

Министарства су самостални органи управе који обављају управне и са њима повезане стручне послове. У свом саставу могу имати посебним законом образоване органе управе, ако то захтевају природа и карактер послова, као и разлози самосталности и рационалности у вршењу послова.

Орган у саставу послове из свог делокруга врши самостално и може стећи својство правног лица, а пред Владом и Скупштином орган у саставу представља министар. Органи управе у саставу су под непосредним надзором министарства којем припадају и одговорне су министарству у чијем се саставу налазе. Садржина управног надзора министарства над републичким управама обухвата: давање обавезних стручних упутстава, праћење рада управа, тражење извештаја о раду, контрола управних аката, одређивање послова и задатака из њиховог делокруга и друга надзорна овлашћења утврђена законом (Димитријевић, 2019 : 101).

Органи управе у саставу су посебни субјекти правног поретка, који самостално решавају појединачне правне предмете (члан 28. Закона о државној управи). Органи у саставу су самостални када решавају појединачне правне предмете. То значи да орган у саставу има степен самосталности да према другим субјектима иступа као субјект правног поретка, што не важи за унутрашње организационе јединице које према другима нису посебни субјекти правног поретка.

Поједини органи у саставу се по свом положају и делатности издавају од других, као на пример Управа за спречавање прања новца, као орган у саставу Министарства финансија. Управа за спречавање прања новца је финансијско-обавештајна служба Републике Србије, чија су овлашћења, надлежности и обавезе одређене Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма.¹⁷ Значајан део рада Управе за спречавање прања

¹⁶ Управа за безбедност и здравље на раду, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/struktura/organi-uprave-u-sastavu-ministarstva/uprava-za-bezbednost-i-zdravlje-naradu>, приступљено 09. 05. 2021.

¹⁷ Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник

новца се односи на међународну сарадњу јер је Управа за спречавање прања новца члан Егмонт групе, групе која окупља финансијско-обавештајне службе из 164 државе, што јој даје могућност да веома брзо дође до битних финансијско-обавештајних података од других држава, ако у вези са одређеном трансакцијом или лицем постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма.¹⁸ Даље, Управа за извршење кривичних санкција, као орган у саставу Министарства правде, поред тога што у свом саставу садржи одељења, као уже организационе целине, која су надлежна за обављање различитих послова, правних, аналитичких, оперативних и слично, као установе за извршење кривичних санкција образује казнено-поправне заводе (за жене и малолетнике), окружне затворе, специјалне затворске болнице и васпитно-поправне домове за малолетнике. Такође, Управна инспекција, као орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе образована је Законом о управној инспекцији, али има испоставе и ван седишта министарства. Инспекција врши надзор над радом и поступањем органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.

У саставу Министарства спољних послова, Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону је од великог значаја јер је Влада Републике Србије 21. 01. 2011. године усвојила Стратегију очувања и јачања веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону¹⁹, која је објављена 28. 01. 2011. године у Службеном гласнику Републике Србије, а основни циљ доношења овог документа јесте успостављање и очување континуитета у очувању и јачању односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону.

На самом крају, Управа за безбедност и здравље на раду, као орган у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања обавља послове који се односе на: припрему прописа у области безбедности и здравља на раду и давање мишљења за њихову примену, припрему стручних основа за израду националног програма развоја безбедности и здравља на раду и праћење његовог остваривања и сл. Посебно се издаваја чињеница да је Влада Републике Србије, у складу са чланом 38. став

РС” бр. 113/2017 и 91/19.

¹⁸ Управа за спречавање прања новца, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/oministarstvu/uprava-za-sprecanje-pranja-novca>, приступљено 09. 05. 2021.

¹⁹ Стратегију очувања и јачања веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону, „Службени гласник РС”, бр .4/11 и 14/11.

1. Закона о планском систему, донела Стратегију безбедности и здравља на раду у Републици Србији за период од 2018. до 2022. године, са Акционим планом за њено спровођење у циљу целовитог утврђивања развоја безбедности и здравља на раду.

Самостални органи (министарства) управе су потпуно самостални у обављању послова у оквиру своје надлежности и такав њихов статус је утврђен Уставом и одговарајућим законима. Они имају директне односе са другим државним органима (Скупштином, Владом, итд). Органи управе у саставу се организационо и функционално налазе у саставу самосталног органа. Они имају посредне односе са другим државним органима, односно преко самосталног органа. Међутим, њихова надлежност се простира на целокупном подручју као и самосталног органа. Органи у саставу се образују за обављање дела послова из делокруга самосталног органа који због своје природе, целовитости послова и начина обављања, захтевају посебну организациону форму, односно релативну самосталност. Орган у саставу има одређену самосталност у обављању својих послова, али се налази под хијерархијским надзором самосталног органа (Димитријевић, 2019 : 86). Органи у саставу могу бити различите врсте и имати различите називе, као што су: управе, дирекције, агенције и инспекторати.

Литература

Балиновац, З., Дамјановић Ј. (2006), *Влада и систем државне управе у Републици Србији*, Београд

Димитријевић, П. (2019), *Управно право, Општи део*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Димитријевић, П, Вучетић, Д, Вучковић, Ј. (2016), *Систем локалне самоуправе, Норма и процес*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Дирекција за водне путеве, доступно на: <http://www.plovput.rs/>, приступљено 09. 05. 2021.

Јовановић, С, Кумануди, К. (1909), *Основи јавног права Краљевине Србије*. Београд

Лубарда, Б. (2012), *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Милков, Д. (2009), *Управно право I, Уводна и организациона питања*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Монтескје, Ш. (2011), *О духу закона*. Београд: Завод за уџбенике

Петровић, М, Прица, М. (2020), *Посебно управно право са међународним управним правом*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Поповић, С, Марковић, Б, Петровић, М. (2002), *Управно право, Општи део*. Београд: Службени гласник

Прица, М. (2016.), *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу

Електронски извори:

Војнобезбедносна агенција, доступно на: http://www.vba.mod.gov.rs/normativni_okvir.html, приступљено 09. 05. 2021.

Инспекторат одбране, доступно на: <http://www.io.mod.gov.rs/index.html>, приступљено 09. 05. 2021.

Министарство финансија, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/>, приступљено 09. 05. 2021.

Управа за безбедност и здравље на раду, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/struktura/organi-uprave-u-sastavu-ministarstva/uprava-za-bezbednost-i-zdravlje-na-radu>, приступљено 09. 05. 2021.

Управа за биомедицину, доступно на: <https://www.zdravlje.gov.rs/tekst/333208/uprava-za-biomedicinu.php>, приступљено 09. 05. 2021.

Управа за резерве енергената, доступно на: <https://www.mre.gov.rs/ministarstvo/sekretarijat-ministarstva/uprava-rezerve-energenata>, приступљено 09. 05. 2021.

Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону, доступно на: <https://www.dijaspora.gov.rs/>, приступљено 09. 05. 2021.

Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама, доступно на: <http://www.ver.gov.rs/cig/default.asp>, приступљено 09. 05. 2021.

Управа за спречавање прања новца, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/uprava-za-sprecanje-pranja-novca>, приступљено 09. 05. 2021.

Управна инспекција, доступно на: <http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/upravna-inspekcija/>, приступљено 09. 05. 2021.

Законски текстови:

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 62/1996.

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр.128/20.

Резиме

Циљ овог рада је да укаже на значај органа управе у саставу министарства, њихов посебан однос са Владом и министарствима, положај и делатност органа у саставу, као и разлог њиховог постојања. Органи управе у саставу министарства се образују за извршне, инспекцијске и са њима повезане стручне послове. Орган у саставу послове из свог делокруга врши самостално и може стећи својство правног лица, а пред Владом и Скупштином орган у саставу представља министар.

Према члану 28. Закона о државној управи органи управе у саставу су посебни субјекти правног поретка, који самостално решавају појединачне правне предмете. Органи у саставу су самостални када решавају појединачне правне предмете. То значи да орган у саставу има степен самосталности да према другим субјектима иступа као субјект правног поретка, што не важи за унутрашње организационе јединице које према другима нису посебни субјекти правног поретка.

Поједини органи у саставу се по свом положају, делатности и одређеним посебностима издвајају од других, као на пример Управа за спречавање прања новца, као орган у саставу Министарства финансија, затим Управна инспекција као орган у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе, Управа за сарадњу са дијаспором и Србима у региону, као орган у саставу Министарства спољних послова и Управа за безбедност и здравље на раду, као орган у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Milena Golubović,

PhD Student,

Faculty of law, University of Niš

ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF MINISTRIES

Summary

The aim of this paper is to point out the importance of administrative authorities within the organizational structure of ministries, their special relationship with the Government and ministries, the position and activities of these administrative authorities, and the purpose of their existence. The administrative authorities within the ministries perform executive, inspection and related professional tasks. Each administrative authority is independent in performing the tasks within its scope of work, and may acquire the status of a legal person. In the National Assembly and Government proceedings, the administrative authority is represented by the Minister responsible for a specific area.

Pursuant to Article 28 of the State Administration Act, administrative authorities within the ministries are special subjects of the legal order, which are independent in resolving individual legal issues. It means that each administrative authority has a degree of autonomy to act as a subject of the legal order in relations with other natural and legal persons, which does not apply to internal organizational units that do not have such a status.

Some administrative authorities with the ministries are distinguished from others by their position, activities and certain peculiarities (e.g. the Directorate for Prevention of Money Laundering as an administrative authority within the Ministry of Finance; the Administrative Inspection as an authority within the Ministry of State Administration and Local Self-Government; the Directorate for Cooperation with the Diaspora and Serbs in the Balkan region as an authority within the Ministry of Foreign Affairs; and the Directorate for Safety and Health at Work as an authority within the Ministry of Labor, Employment, Veterans and Social Affairs).

Keywords: *state administration, administrative authorities within ministries, special organizations, independence, Minister, Government.*