

*Др Милан Рапајић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 340.134:352/354

DOI: 10.46793/UVP21.725R

**ПОСЕБНЕ (УПРАВНЕ) ОРГАНИЗАЦИЈЕ
У МИЉЕУ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА
(уз осврт на услуге појединих посебних организација)***

Резиме

Савремена државна управа и њени органи и посебне организације треба да делују у миљеу владавине права. Реч је о појму који потиче из англосаксонског правног света, али је и категорија и начело Устава Србије из 2006.године. У раду се указује на различита схватања владавине права и кратко осврће на положај управе односно фазе у њеном историјском ходу до њеног подвођења под начело законитости.

У Србији органе државне управе чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације. Управне односно посебне организације образоване су од стране државе у циљу обављања стручних и са њима повезаних управних послова. Да би се перманентно и неометано обављали стручни послови ових организација оне могу ауторитативно да иступају. Посебне организације поседују бројна и разноврсна управна овлашћења. У раду је указано како на сличности, тако и на разлике посебних организација у односу на органе управе. Извршен је приказ делатности и организационе структуре свих посебних организација (секретаријати,заводи, дирекције и један центар) које су основане Законом о министарствима из 2020. године. Указано је и на то да сви заводи и то: Републички завод за статистику, Републички хидрометеоролошки завод, Републички геодетски завод и Завод за интелектуалну својину представљају посебне организације које пружају услуге заинтересованим лицима.

У једном делу завршних разматрања аутор наводи да и за посебне организације (као део државне управе) би се могло закључити да оне стварно делују у миљеу владавине права као поретка са позитивним својствима онако како га и Устав карактерише, неопходно је стриктно поштовање начела деловања органа и организација државне управе прописана Законом о државној управи: самосталност и законитост; стручност, непристрасност

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

и политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерности и поштовања странака; јавности рада.

Кључне речи: *посебне (управне) организације, владавина права; правна држава, секретаријати, заводи, дирекције, центар, делокруг, организациона структура, услуге.*

1. Уводно о владавини права

Различита су схватања о значењу појмова правне државе и владавине права¹. Позитивистички правац сматра да се у ограничењу државне власти путем важећих закона огледа суштина правне државе. Правна држава, стога, представља средство за спровођење закона. Дакле, између појмова правна држава, односно законска и уставна држава може се ставити знак једнакости. На питање како се врши оцена ваљаности аката донетих од стране државне власти добија се одговор да се у обзир узимају само уставна и законска мерила. На тај начин одриче се правни значај моралним и политичким супстратима који по оваквим схватањима не могу имати утицај на државо-правни поредак.

Међутим, овом формално-правном или легалистичком схватању правне државе супротставља се појам владавине права и то највише у својој природно-правној варијанти. Оцена аката државне власти не може бити вршена само из позитивистичко-правне сфере, него и на основу моралних и политичких начела. Један од најпознатијих заговорника владавине права као поретка правила дубоко повезане са природно-правним начелима која имају надзаконску снагу (па и надуставну), у српској теорији државе и права јесте академик Коста Чавошки. Он упозорава: „Уставност је само једно од средстава ограничења могућне самовоље државне власти и обезбеђења неприкосновене људске слободе. Није, међутим, свеједно какви су закони којима се државна

¹ „Појам правне државе је, с једне стране, шири, а с друге стране ужи од владавине права. Тврди се, наиме, да је владавина права једно организационо начело, које може опстати односно постојати и без државе. Регулисање понашања људи на основу општих (у датом случају моралних) правила још не претпоставља државу. Неопходност постојања државе је потребно и логички доказати ... Истовремено, има схватања да владавина права и историјски може претходити држави. Хајек наводи добре примере за то. С друге стране, правна држава је шири од владавине права управо због бремена, терета државе. По Хајеку, владавина права је дискутабилна, у погледу категорије владе (*government*), и, по њему, није потребно уносити у игру и метафизички оптерећен појам државе. Тако би се владавина права могла заснивати на древном обичајном праву Енглеске и енглеског грађанства, док би се на континенту правна држава могла бранити са позиција природног права. Ово су, међутим, само неке од последица одређених разлика која се манифестује у самом развоју два наведена модела.“ Картаг-Одри, А., *Начин функционисања појма правне државе – Правна држава као организатор парадигме*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 5/1995, стр. 178.

власт ограничава и које су то сврхе зарад којих се те границе утврђују. Нужно је, дакле, одређивање *одговарајуће садржине* важећих закона, а потом и легитимних циљева којима државна власт, у оквиру већ утврђених граница, може да смера. А то је већ ствар одговарајуће *метаправне* доктрине или политичког *идеала* о томе какав позитивни-правни поредак, с којим се државна власт саображава и ограничава, треба да буде, да би био поредак слободе. Реч је о владавини права под којом се подразумева идеја о ваљаном правном поретку који подробним и постојаним *правним* ограничењима државне власти, одговарајућим својствима закона и поузданим институционалним јемствима највећма обезбеђује људску сигурност и слободу. Чим се приступи утврђивању јасних и поузданих граница државне власти, најпре се морају утврдити *материјална* (супстанцијална) ограничења која ниједан државни орган не може да прекорачи, а да тиме не задре у сферу неприкосновене индивидуалне сигурности и слободе. У Енглеској, која је историјски родоначелник владавине права, оваква ограничења само су делимично била садржана у појединим историјским уставно-правним актима и такозваним уставним конвенцијама, која су истога ранга као и било који закон Парламента, док је у већини земаља државна власт ограничена уставом.²

Професор Ратко Марковић указује на још једно схватање владавине права по коме она „не значи владавину позитивно-правног поретка као таквог, него *владавину позитивно-правног поретка одређених својства*. Владавина права значи ограничену власт, али државна власт мора бити ограничена у Уставу и законима недвосмислено формулисаним правилима која искључују концентрацију власти на једном месту, самовољу власти или задирање власти у област људских и грађанских слобода и права. Оно што је за ово схватање битно јесте да таква правила морају бити изричито формулисана у позитивном праву. Другим речима, нема никаквих суспенцијалних мерила за оцену исправности и ваљаности закона мимо устава. Владавина права подразумева постојање одређених основних политичких и правних установа у важећем уставном поретку, тј. у важећем уставу у законима, али која постоје у политичкој и правној пракси.“³

2. Како Устав Србије „види“ државну управу и какав јој је у прошлости био положај?

Правни положај и неколико основних карактеристика државне управе одређени су самим Уставом Републике Србије из 2006. године.⁴ Прво,

² Чавошки, К., *Увод у право*, I – *Основни појмови и државни облици*, Београд, 1996, стр. 155.

³ Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 508.

⁴ Строго посматрано, државна управа није *materia constitutionis*, по неким ауторима. Видети: Петров, В., Симовић, В., *Уставно право - Приручник за полагање правосудног испита – књ. I*, Београд, 2018, стр. 128.

почивајући на класичној трихотомији поделе власти на законодавну, извршну и судску, Устав је државну управу одредио као елемент односно део извршне власти. Дакле, државна управа није посебна грана државне власти, али јесте њена правна функција. Затим, Влада по изричитој одредби Устава усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом.⁵ За рад органа државне управе Влада одговара Народној скупштини. У том смислу, Влада се појављује у двоструком својству: она представља колегијални политички орган, али и контролора државне управе.

За овај рад најважније је истаћи чињеницу и потребу да државна управа буде подведена под владавину права. У важећем српском Уставу у његовој првој одредби Србија је дефинисана као „држава ... заснована на владавини права“. У члану 3 став 1 Устава додатно је наведено: „Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неутуђивим људским правима.“ Оправдано је овакво уставно решење у коме се наводи да је владавина права основна претпоставка Устава у нашој уставноправној теорији критиковано. Тако професорка Маријана Пајванчић указује: „Принцип владавине права Устав дефинише као основну претпоставку Устава, а људска права (којима додаје и атрибут неутуђива) јесу основа на којој почива владавина права. Садржај ове уставне одредбе је илустративан пример конфузног правила које може бити повод за различите интерпретације. Начелној уставној дефиницији према којој је „владавина права претпоставка Устава“ може се замерити да је заменила места узроку и последици, јер је однос између појмова владавина права и устава управо обрнут. Постојање (писаног) устава (схваћен као темељни друштвени уговор који дефинише простор индивидуалне слободе у политичкој заједници, а власт доводи у границе права) јесте претпоставка за владавину права. Устав регулише принципе, правила и процедуре, институције и инструменте владавине права, и зато је устав важна претпоставка владавине права. Осим тога, владавина права не почива на (неутуђивим) људским правима већ су људска права (њихово гарантовање и заштита) разлог и смисао политичке заједнице, а владавина права гради правни, институционални и политички оквир који чини могућим људске слободе у политичкој заједници. Нејасно остаје и зашто се, у овом контексту, у Уставу не користи синтагма „људска и мањинска права и слободе“ већ синтагма „неутуђива људска права“, а да значење те синтагме и њен садржај нису ближе одређени.“⁶

У Уставу се даље наводи да се „владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских

⁵ Чл. 123 ст. 1 тач. 5 Устава Републике Србије, Сл. гласник Републике Србије бр. 98/2006.

⁶ Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, стр. 15.

права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.“(члан 3 став 2).

Треба приметити да је било неколико деоница до оног момента када је управа подведена под владавину права, односно доласка до правне државе. Наши управноправни писци а међу првима је био професор Лазо Костић који је то чинио са ослонцем на његово одлично познавање немачке правне теорије развоја управе и управног права, говоре о три деонице. „Место о фазама развитка управе, говори се о типовима држава. Та три типа државе која су један другог одмењивала, при чему се баш јасне и отсечне границе не могу утврдити нити пак прелазни периоди избећи јесу сталешка држава, полицијска држава и правна држава. Сталешка држава је праћена територијалним господством земаљских кнежева ... Да би поглавар земље (кнез) могао да врши неку власт, треба да му је признато посебно „господарско право“ („*Hoheitsrecht*“) или регал. Кнежеви су успели у току времена да присвоје за себе читав низ таквих права. Како су и појединци (поданици) били снабдевени опет својим правима, то су она могла доћи у сукоб са правима кнеза. Поданицима је тада било слободно обраћати се највишем суду за заштиту својих права. Због тога Валтер Јелинек ту државу назива „старија држава правосуђа“ (*der ältere Justizstaat*). Али су кнежеви најпре са правом полиције, а затим главним правом (*ius eminens*) учинили илузорном заштиту права поданика. Са правом полиције кнез је могао да предузима све мере које су по његовом мишљењу, потребне за уређење „грађанског усторојства“, али није могао вређати стечена права. Доцније *ius eminens*, налик на данашња овлашћења прокламовања ванредног стања, даје му и то право.“⁷ Друга фаза мукотрпног хода ка начелу законитости управе је живот полицијске државе. Наиме професор Павле Димитријевић указује да је „Током читавог 19. века, па и доцније, било готово владајуће схватање да је управа »један облик« државне власти, односно како је то доцније означавано – једна »функција државне власти«. Мање-више све активности државе 17. и 18. века појавиле су се као »ауторитативне активности« као активности заповедања и ограничавања грађана, тј. као активности у којима се испољавало вршење политичке власти. У апсолутистичкој монархији и полицијској држави тог времена главни државни задаци остваривани су издавањем заповести (наређењима, забранама, односно издавањем дозвола којима су грађани »ослобођени« појединих забрана и сл.) и вршењем радњи примењивања принуде према грађанима и њиховим асоцијацијама у случајевима када је то сматрано потребно (ради заштите »јавног реда и мира« и сл.). Општи односи државе и грађана имали су карактер »односа политичке власти«, тј. односа неравноправних субјеката у којима је

⁷ Костић, Л., М., *Административно право Краљевине Југославије – прва књига устројство управе*, Београд, 1933, стр. 12.

држава иступала као »власт«, а грађани су били у положају »поданика« (пасивних субјеката потчињених држави и без признатих и заштићених права према држави).⁸

Најзад, примећује професор Томић „трећа етапа означава уподобљавање управе судству, с гледишта правног основа деловања (осим на подручју тзв. дискреционе оцене): јавна управа је дужна да делује *secundum lege*. У правно уређеном поступку који води надлежни државни орган, грађанин стиче статус странке, испуњен одређеним правима. Ни вршење дискреционе оцене није апсолутно слободно: вршилац јавне власти мора поштовати предвиђене формално-процесне норме, а дужан је такође да се држи правног основа, граница и циља при садржинском формулисању сопствене дискреционе оцене у конкретном случају. Тиме је заокружено начело законитости управног поступања, *владавина права над управом*.“⁹

За правну државу: „Темељни принцип је легалитет управе, што ће рећи постулат да је администрација државе везана законима и да свако мешање државе мора бити утемељено на таквим законима. То имплицира супрематију закона и само закона ... Из тога следи да однос између државе и појединца мора бити унапред одређен формалним рационалним правом. Мешање државе у слободу и својину мора бити предвидљиво и препоручљиво ..., оно се мора тачно дефинисати. Из тога произилази да то мешање мора бити подложно контроли од стране независног судства.“¹⁰

Државна управа је самостална, везана Уставом и законом¹¹, а за свој рад одговара Влади. За рад органа државне управе Влада одговара Народној скупштини, како је то предвиђено у члану 124 највишег општег правног аката. Министарства и други органи државне управе одређени законом обављају њене послове. Даља разрада Устава, али не сада важећег, већ Устава из 1990. године, с обзиром да је Закон о државној управи донет 2005. године, налази се у његовој првој норми у којој је

⁸ Димитријевић, П., Марковић, Р., *Управно право I – уводна питања*, Београд, 1986, стр. 22.

⁹ Томић, З., *Управно право – систем*, Београд, 2002, стр. 108.

¹⁰ Нојман, Ф., *Владавина права: политичка теорија и правни систем у модерном друштву*, Београд, 2002, стр. 218-219.

¹¹ „Модерна управа је творевина закона, јер се организује, уређује и ради по законима. Њена се основна функција састоји у извршењу закона и она ту функцију обавља потчињена закону. Она не може да делује изван граница постављених законом (*extra legem*), нити противно закону (*contra legem*). Ипак, за управу се не може рећи да је у свом деловању апсолутно везана законом, јер се њој оставља једно омеђено поље деловања на коме може бирати да одлучи на један од законом предвиђених начина. Тај се вид деловања управе у коме је она непотпуно везана законом назива дискреционом оценом, а његово постојање је последица саме природе закона као опште норме која не може до краја предвидети све животне ситуације.“¹¹ Милосављевић, Б., *Управно право*, Београд, 2017, стр. 77.

наведено да државну управу чине министарства, органи у саставу министарства и посебне организације. Закон је акт којим се установљавају послови државне управе и број министарстава. Важећи Закон о министарствима предвиђа постојање 21 министарстава и 10 посебних организација. Даље, чланом 136 Устава прописано је да унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.

3. Управне (посебне) организације

У теорији су се искристалисала два основна значења израза управа. Тако је функционално значење примарно и оно подразумева особену активност државе. Секундарни појам је органски а то значи да је управа део државног институционалног механизма (Уставом и законима регулисаног) и њу чине (саставни су јој делови) државни органи и организације. Указујемо да је у органском смислу (што је већ наведено) државна управа састављена од министарстава, органа управе у саставу министарстава и посебних организација „као особене врсте државних органа и организација.“¹²

Ослонцем на позитивноправне прописе, односно Закон о министарствима, тачан наслов за управне посебне организације би био само „Посебне организације“¹³. Међутим, у нашој управноправној историји, једно време оне су носиле назив „Управне организације“. Прецизније, у појединим раздобљима, њихов назив се мењао, па су у уставном систему, односно до доношења Устава СФРЈ имале назив „Управне установе“. Доношењем Устава из 1963. године, оне носе један

¹² Бачанин, Н., *Управно право – Књига I, Уводна и организациона питања*, Крагујевац, 2011, стр. 33.

¹³ Иако смо приметили да је погоднији назив у односу на посебне организације пређашњи термин управне организације, указујемо на критику професора Милкова који је на неподесност промене терминологије први указао: „Термин „посебна организација“ представља доста неуспешну замену за раније коришћени назив: „управна организација“. То што је нека организација посебна, још не упућује на околност да је у питању организација која врши стручне послове и послове државне управе. Ранији израз „управна организација“ је у сваком случају боље одражавао карактер ових субјеката и не постоје ваљани разлози, осим можда дисконтинуитета по сваку цену, да се он напушта. Оно по чему су ове организације специфичне и по чему се разликују од других „обичних“ организација, тиче се чињенице да могу имати и управна овлашћења. Но, да лоше решење може да буде још лошије, постарали су се аутори војвођанске Одлуке о покрајинској управи, који су ове субјекте назвали „посебне управне организације“. Као да постоје неке опште управне организације, па су ове посебне!?” Милков, Д., *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2016, стр. 121, фн. 164

поприлично рогобатан назив, а то је: „Организације које обављају послове од интереса за одређену друштвено-политичку заједницу“. Управне организације су такав назив добиле у Уставу СФРЈ из 1974. године. У правном поретку Савезне Републике Југославије носиле су назив „Савезне организације“, а на основу Уредбе о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација и служби Савезне владе¹⁴. Савезне

¹⁴ Уредба о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација и служби Савезне владе Службени лист СРЈ, бр. 41/2001, 42/01, 43/01, 66/01, 67/01. Савезни органи и савезне организације ван састава савезних министарстава биле су: „1) Комитет за прикупљање података о извршеним злочинима против човечности и међународног права; 2) Савезно јавно правобранилаштво; 3) Југословенско акредитационо тело; 4) Савезни секретаријат за информисање; 5) Савезни секретаријат за законодавство; 6) Савезни секретаријат за развој и науку; 7) Савезни секретаријат за рад, здравство и социјално старање; 8) Савезни секретаријат за спорт и омладину; 9) Савезни секретаријат за вере; 10) Савезни завод за статистику; 11) Савезни хидрометеоролошки завод; 12) Савезна дирекција за робне резерве; 13) Архив Југославије; 14) Савезна комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште; 15) Агенција за истраживање медија и односа са јавношћу¹⁴ и 16) Музеј историје Југославије“ (чл. 30 Уредбе). У односу на претходни уставни систем Социјалистичке Југославије, у Савезној Републици Југославији основани су нови видови савезних организација, а то су комитети, комисије, агенције, музеји и тела. Оно што није било својствено претходним нормативним захватима, јесте да се у овој Уредби, по први пут на списак савезних организација уврстило Савезно јавно правобранилаштво. Такав потез уредбодавца није близак правној логици, јер по својој правној природи јавно правобранилаштво није ближе државној управи, него правосудном систему. Наиме, по чл. 2 ст. 1 Закона о правобранилаштву (Сл. гласник РС, бр. 55/2014), Правобранилаштво је „орган који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе“. И по Уредби, слично се дефинише Савезно јавно правобранилаштво, као савезни орган који обавља послове „који се односе на: предузимање правних радњи и коришћење правних средстава пред судовима и другим органима ради остваривања и заштите имовинских права и интереса Савезне Републике Југославије и њених органа и организација чије се финансирање обезбеђује у савезном буџету; давање мишљења о сагласности са савезним законом уговора којима савезни органи прибављају или располажу стварима и имовинским правима и друге послове у складу са савезним законом“. Из анализе оба прописа, произилази да Савезно јавно правобранилаштво није требало да се нађе на попису савезних јавних организација, управо због већ изнетог става да је оно по карактеру своје основне функције, тик уз правосудје, а не уз државну управу. Наиме, по чл. 2 ст. 1 Закона о правобранилаштву (Сл. гласник РС, бр. 55/2014), Правобранилаштво је „орган који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе“. И по Уредби, слично се дефинише Савезно јавно правобранилаштво, као савезни орган који обавља послове „који се односе на: предузимање правних радњи и коришћење правних средстава пред судовима и другим органима ради остваривања и заштите имовинских права и интереса Савезне Републике Југославије и њених органа и организација чије се

организације, по поменутој Уредби, образоване су за „вршење стручних и управних послова“.

Анализом позитивног права, закључујемо да органе државне управе у Србији чине органи управе и управне организације. Посебна врста организација, које се формирају за обављање стручних и управних послова који су са њима повезани, представљају управне организације. Из овога следи да је стручна делатност главна или основна активност управних организација, с обзиром да оне врше за друштво значајне, али не ауторитативне послове. Њихова делатност подразумева закључивање уговора већег обима, прикупљање и давање статистичких података, давање хидро-метеоролошких извештаја и других активности у вези са тим, радње архивирања, разнолику међународну сарадњу, послове у информационо-комуникационој сфери итд. У теорији је примећено да је „делатност предметне категорије правних субјеката вишеструко комплементарна и корелативна са управним пословима који се врше у различитим секторима друштвене стварности. Отуда, управно-стручне државне организације – у границама сопственог делокруга и надлежности – посежу и за управним актима и управним радњама. Управна овлашћења посебних организација су директно усађена у њима припадајућу главну, стручно-техничку делатност“¹⁵. Такође, примећено је у теорији управног права, а када је реч о основном начелу које се примењује код оснивања посебних организација (тј. зарад које делатности се оне оснивају), да је оно различито (антиподно) у односу „на министарства и органе управе у саставу министарстава: док министарства и органи управе у њиховом саставу, првенствено, врше управне (тј. извршне) и са њима повезане стручне послове, дотле посебне организације, првенствено, врше стручне и с њима повезане управне послове“¹⁶. И професор Невенка Бачанин указује да је „вршење управне власти, доношењем управних аката и вршењем управних радњи, инкорпорисано у основну стручно-техничку делатност управних организација, тако да оне управна овлашћења црпе из сопствене правне природе и положаја. Управна овлашћења се управним организацијама не морају накнадно делегирати“¹⁷. Управне, односно посебне организације, имају овлашћења да воде јавне евиденције и издају јавне исправе, решавају у управним стварима, односно да доносе управне

финансирање обезбеђује у савезном буџету; давање мишљења о сагласности са савезним законом уговора којима савезни органи прибављају или располажу стварима и имовинским правима и друге послове у складу са савезним законом“. Из анализе оба прописа, произилази да Савезно јавно правобранилаштво није требало да се нађе на попису савезних јавних организација, управо због већ изнетог става да је оно по карактеру своје основне функције, тик уз правосуђе, а не уз државну управу.

¹⁵ Томић, З., *Опште управно право*, Београд, 2018, стр. 158.

¹⁶ Милосављевић, Б., *нав. дело*, стр. 116.

¹⁷ Бачанин, Н., *нав. дело*, стр. 128.

акте на основу којих се спроводе радње усмерене на одузимање од физичких и правних лица важних предмета, који су битни ради спровођења одређених истраживања уз нормиран поступак по којем се та истраживања врше, у правном наређивању трпљења одређеног понашања, а што се чини у јавном интересу. Ово су били примери управних овлашћења посебних организација.

Посебне организације имају сличности са органима управе, а имајући у виду да се формирају од стране државе за вршење стручних и управних послова који су са њима повезани. С обзиром да је базична делатност посебних организација експертског и техничког карактера, а управна овлашћења су им придодата, акцесорна, све у циљу да би своју основну делатност лакше вршиле, посебне организације нису органи управе. Међутим приметна је дистинкција у односу на друге организације с обзиром на вршење управних-јавних овлашћења. Наиме, није неопходно да на основу посебног прописа овим организацијама та овлашћења буду поверена. Рад посебних организација усмерен је правилима одређене струке као и релевантним законским и подзаконским прописима. За разлику од органа државне управе, који немају својство правног лица, посебне организације то својство могу добити, дакле, могу поступати као заступници интереса у својим правним стварима. Док се органи државне управе финансирају искључиво из буџета, посебне организације које се, такође, налазе у структури државног апарата, корисници су буџетских средстава. Међутим посебне организације нису као органи држане управе – министарства корисници само буџета. То имплицира да је могуће да и самостално иступају на тржишту, и тиме стичу финансијске – ванбуџетске приходе.

3.1. Услови за образовање и врсте посебних организација

По слову Закона о државној управи¹⁸, „Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу“ (члан 33). Када је реч о врстама посебних организација, Закон о државној управи изричито препознаје секретаријате и заводе, с тим што предвиђа да се (посебним) законом могу образовати посебне организације другачијег назива. Тако се секретаријат „образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове“ (члан 34 став 2). Као што је наведено у теоријским разматрањима о овим организацијама, и Закон о државној управи предвиђа да оне могу стећи „својство правног лица

¹⁸ Сл. гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

кад је то законом одређено“ (члан 34 став 3)¹⁹. Дирекције, иако традиционални облик посебних организација, у Закону о државној управи из 2005. године нису поменути. Међутим, у члану 29 став 1 поменутог Закона, као врсте органа управе у саставу, помињу се управе, инспекторати и дирекције. За дирекције је предвиђено да врше стручне и с њима повезане извршне послове, који се, по правилу, односе на привреду. Имајући у виду да се посебне организације оснивају, превасходно, за вршење стручних и са овим активностима повезаних извршних послова, чија природа захтева већу самосталност од оне од органа у саставу, закључак би могао бити да се послови дирекција у односу на послове посебних организација разликују у томе, што је за дирекције потребан мањи степен самосталности, па су оне сврстане у органе у саставу. Ипак, Закон о министарствима предвиђа, као посебне организације, Републичку дирекцију за робне резерве и Републичку дирекцију за имовину Републике Србије.²⁰

3.2. Руковођење посебним организацијама

Директор је на челу посебних организација и овај државни службеник на положају²¹ руководи њиховим радом. Период на који Влада поставља директора а на предлог председника Владе је пет година на основу Закона о државним службеницима. Међутим по изузетку, Влада може поставити на положај директора посебне организације наставника високошколске установе у Републици Србији, који може да настави да обавља наставнички позив. Ово је свакако привилегисан положај наставника високошколских установа у односу

¹⁹ Законом о министарствима предвиђено је да од посебних организација само Центар за размирирање има својство правног лица (члан 35 став 2).

²⁰ Назив Републичке дирекције за имовину Републике Србије, свакако, није адекватан. Пре би, на месту, било да се ова дирекција зове „Дирекција за имовину Републике Србије“ или, евентуално, „Републичка дирекција за имовину Србије“. Аргумент за то је и назив Републичке дирекције за робне резерве. Она није названа „Републичка дирекција за робне резерве Републике Србије!“ Изгледа да коначна језичка редакција Закона о министарствима није извршена, јер оваква језичка „гимнастика“ није смела да остане у коначном тексту Закона.

²¹ Напомене ради у Закону о државним службеницима се у члану 33 наводи: „Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела.“ Док се у члану 34 став 1 наводи да: „Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе, заменика и помоћника Генералног секретара Владе, Државног правобраниоца и заменика Државног правобраниоца.“

на лица која се постављају за директоре посебних организација, а професионално долазе из других области друштвеног живота.

Као солуција, а не као обавеза Законом о државној управи предвиђено је да посебна организација може имати заменика директора. Овај државни службеник одговара директору за свој рад. Такође помаже директору у оквиру овлашћења која му исти одреди и замењује га док је одсутан или спречен. Заменик директора не може добити овлашћење од стране директора да доноси прописе. Влада заменика директора поставља на пет година, на предлог директора, према закону којим се уређује положај државних службеника. Исто као и директор заменик директора посебне организације може бити наставник високошколске установе у Републици Србији, под условом да директор те посебне организације није истовремено наставник високошколске установе у Републици Србији.²² Такође, тада се заменик директора поставља на предлог директора, на пет година, и може наставити да обавља послове наставника високошколске установе.²³

Посебна организација има једног или више помоћника директора, који за свој рад одговарају директору. Помоћник директора руководи заокруженом облашћу рада посебне организације за коју се образује сектор. Помоћника директора поставља Влада на пет година, на предлог директора, према закону којим се уређује положај државних службеника.

4. Посебне организације на основу Закона о министарствима и посебних закона

4.1. Републички секретаријат за законодавство

Познати амерички професор права Лон Фулер указује на 8 начина да дође до неуспеха државноправног поретка (важећег система правних правила). Међу тим начинима да правни систем доживи неуспех (по

²² Оваква законска одредба по којој ако је директор посебне организације наставник високошколске установе, истовремено не може бити именован за заменика директора лице које је такође истог статуса је потпуно неправедна и нелогична. Пошто је реч о стручним организацијама, ваљда би требао да циљ буде постизање још већег степена експертског знања, а не обрнуто. Законодавац о томе није водио рачуна, руководио се крајње упитном логиком, водио се неправдом односно неправичношћу која може доћи до изражаја у одређеном појединачном случају.

²³ Такође, може се поставити још једно оправдано питање: Зашто законодавац није оставио простора за стручњаке у научним институтима (научне сараднике, више научне сараднике и научне саветнике што је еквивалентно звању наставника на универзитету) тј. да и они ако буду именовани од стране Владе на чело неке посебне организације, односно постављени за заменика директора, могу да наставе са радом у својим научноистраживачким организацијама, а не да траже мировање радног односа од послодавца.

редном броју 4. и 5.) су: „нечињење правила разумљивим и прописивање противуречних правила.“²⁴ Имајући у виду захтеве правне државе у којој је велики број закона на правној снази али и других аката потребно је постојање органа (или ужих делова органа) који брину како о објављивању аката тако и о свеукупном квалитету прописа потребно је постојање органа или организације која се у том смислу брине да правотехнички општи акти буду потпуно адекватни.

Републички секретаријат за законодавство је у Републици Србији посебна организација основана Законом о министарствима.²⁵

„Републички секретаријат за законодавство обавља стручне послове који се односе на: изграђивање, праћење и унапређење правног система; обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења и старање о њиховој нормативно-техничкој и језичкој ваљаности; надзор над објављивањем и старање о објављивању прописа и других аката Владе, министарстава и других органа и организација за које је то законом одређено, као и друге послове одређене законом. Републички секретаријат за законодавство припрема прописе који се односе на државне симболе; службену употребу језика и писама; организацију и начин рада Владе и друге прописе који не спадају у делокруг министарстава“²⁶.

У Републичком секретаријату за законодавство образују се уже унутрашње јединице у виду сектора и то: Сектор за привреду, Сектор за финансије, Сектор за управу, рад и јавне службе, Сектор за изборе и правосуђе и Сектор за припрему прописа. Иако у различитим правним областима сви сектори обављају истоветне послове. Одељење за правно-техничку редактуру превода правних тековина Европске уније и методологију израде прописа и Одсек за опште послове представљају уже унутрашње јединице, које су формиране ван наведених сектора. Делокруг Сектора за привреду односи се на нормативне послове, послове праћења стања и „послове који се односе на обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог

²⁴ Fuller, L. L., *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1965, p. 39.

²⁵ У Републици Српској је Законом о републичкој управи (којим су такође основана и министарства) основан Републички секретаријат за законодавство као самостална републичка управна организација. Наиме законодавац Републике Српске разликује самосталне републичке управне организације и оне које се налазе у саставу министарства. Међутим, крајње је дискутабилно зашто је зашто је законодавац овог босанско-херцеговачког ентитета појединим самосталним републичким организацијама дао својство правног лица, а другим самосталним није. Законодавац то исто чини са појединим управним организацијама у саставу министарстава, неким даје својство правног лица а неким не. У Републици Хрватској постоји Уред за законодавство као стручна служба Владе, основана Законом о Влади.

²⁶ Чл. 29 Закона о министарствима, (Сл. гласник РС, бр. 128/2020).

доношења у области привреде. Сектор за финансије обавља нормативне послове, односно послове праћења стања и послове који се односе на обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења у области финансија и имовине. Сектор за управу, рад и јавне службе обавља нормативне послове, односно послове праћења стања и послове који се односе на обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења у области управе, рада и јавних служби. Сектор за изборе и правосуђе обавља нормативне послове, односно послове праћења стања и послове који се односе на обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења у области избора и правосуђа. Сектор за припрему прописа обавља послове државне управе који се односе на учествовање у обликовању политике Владе и извршавање закона, других прописа и општих аката Владе и Народне скупштине, односно припрему прописа, као и друге послове.²⁷

Посебно је значајно Одељење за правнотехничку редактуру превода правних тековина Европске уније и методологију израде прописа обавља нормативне послове, послове праћења стања, односно стручне послове који се односе на правнотехничку редактуру превода правних тековина Европске уније – у области примарног и секундарног законодавства Европске уније. Њен значај се не може само огледати у чињеници да је Србија кандидат за пуноправно чланство у Европској унији

4.2. Републичка дирекција за робне резерве

У Закону о министарствима, Републичка дирекција за робне резерве „позиционирана“ је на другом месту у редоследу набрајања посебних организација. Њен делокруг одређује се у члану 30 Закона, па се наводи да она „обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: организацију система робних резерви; образовање, смештај, чување и обнављање робних резерви; утврђивање обима, структуре и квалитета биланса робних резерви; управљање токовима количина с циљем одржавања резерви на нивоу неопходног минимума; изградња складишних капацитета за потребе републичких робних резерви; материјално-финансијско и евиденционо пословање робним резервама, као и друге послове одређене законом“. Да се приметити да су на првом месту стручни послови, а онда се наводи палета послова државне управе. За разлику од Републичког секретаријата за законодавство (с обзиром да у

²⁷ „Информатор о раду - Републички секретаријат за законодавство, ажуриран 18. марта 2021. године. Доступан на: http://www.rsz.gov.rs/doc/C%20I%20R%20I%20L%20I%20C%20A/informator_o_radu_RSZ%20.pdf, датум првог приступа: 5.3.2021; датум другог приступа: 28.4.2021.

Закону није наведено) над којим нема непосредног надзора одређеног министарства, Републичка дирекција за робне резерве налази се под надзором два министарства - Министарства трговине, туризма и телекомуникација и Министарства пољопривредне, шумарства и водопривреде за ужи домен „у делу пословања Дирекције са основним пољопривредно-прехрамбеним производима“. Јавни је интерес у свакој озбиљно уређеној држави – држави суштинске владавине права, чији је супстанцијални елемент и социјална правда, која посебно долази до изражаја у тешким тренуцима по државу и нацију, али и адекватно одвијање тржишних механизма – постојање јавно-правног тела, коме је основни задатак старање о успостављању, одржавању и поспешивању (унапређењу) робних резерви.

У Закону о робним резервама²⁸ Влада Републике Србије овлашћена је за управљање робним резервама. Несклад између Закона о министарствима и Закона о робним резервама видљив је у члану 5 Закона о робним резервама, у коме се наводи да Дирекција врши управне, стручне и економске послове везане за пословање робним резервама, с обзиром да овде првопоменути законски акт, на прво место ставља вршење стручних послова, а тек потом послове државне управе. Наиме, посебне организације се и образују за вршење стручних послова, а када је реч о дирекцијама, ту се убрајају и послови везани за привредне активности, па се тако и може тумачити већ наведен став 2 члана 5, када је реч о трећој групацији послова, који се законски именују као економски. Закон о робним резервама Дирекцији даје својство правног лица са седиштем у Београду, уз правом признату могућност да Дирекција има посебне организационе јединице изван свог седишта. Пренет из грађанско-правне (привредно-правне) сфере као појам - пажња доброг домаћина, привредника је суштински одредба члана 6 Закона, у коме се наводи да је Дирекција „дужна да предузме потребне мере ради благовременог спречавања настанка материјалне штете на роби која чини робне резерве, укључујући и мере за њихову продају, односно поновну куповину“. Дирекција, иначе, робним резервама послује на „транспарентан начин, осим у случају података који су у складу са посебним прописима одређени и означени као тајни подаци“. Институционална моћ директора Дирекције евидентна је у одредби члана 7 став 2 Закона, где је наведено да исти „прописује степен тајности података, докумената и уговора који се воде, чувају и закључују у вези са пословима управљања робним резервама, у складу са прописима који уређују тајност података“.

У Закону се наводе начела пословања и управљања робним резервама: 1) начело снабдевености и стабилности; 2) начело тржишног пословања; 3) начело пажње доброг привредника; 4) начело јединствености и

²⁸ Сл. гласник РС, бр. 104/2013, 145/2014 – други закони 95/2018 – други закон.

функционалности Републичке дирекције за робне резерве. Под првим начелом се подразумева „да државни органи послују и управљају робним резервама и примењују одговарајуће мере на које су законом овлашћени ради постизања снабдевености и стабилности на тржишту“²⁹. Друго начело исказано је кроз став законодавца да „се пословање робним резервама врши према условима на тржишту и у складу са принципом једнаког правног положаја свих учесника на тржишту“³⁰, односно уводи се начело недискриминације учесника на тржишту. Начело пажње доброг привредника као треће начело Закона, значи „да су субјекти који послују и управљају робним резервама дужни да у извршавању својих обавеза поступају са повећаном пажњом која се у правном промету захтева за ову врсту облигационих односа“³¹. Четврто начело јединствености и функционалности остварује се организационим и функционалним устројством Дирекције на основу самог Закона о министарствима, Закона о државним службеницима и Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе³². „Робне резерве чине робе које су нужне за обезбеђење снабдевености и стабилности, и то : 1) пољопривредни и прехрамбени производи и материјал за репродукцију; 2) лекови, медицинска средства и опрема за здравствене и ветеринарске установе и друге облике здравствене службе; 3) нафта и нафтни деривати; 4) опрема и роба за потребе железнице, поште, телекомуникација, енергетике и система одбране; 5) остали производи од значаја за обезбеђење снабдевености и стабилности. Робне резерве могу да чине и новчана средства у домаћој и иностраној валути, као и хартије од вредности. Робне резерве су у јавној својини“³³. Робне резерве се „образују и користе за обезбеђење снабдевености и стабилности на тржишту у случају: 1) ванредних ситуација - елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, катастрофа и других већих несрећа и непогода услед којих наступа или може да наступи прекид у основном снабдевању, или недовољно, односно нестабилно основно снабдевање; 2) наступања или непосредне опасности наступања озбиљних поремећаја на тржишту; 3) ванредног или ратног стања“. Снабдевеност подразумева опскрбљеност „становништва пољопривредним и прехрамбеним производима, лековима и медицинским средствима и производима који су неопходни за живот људи и здравље животиња, као и стратешким сировинама и материјалима за репродукцију од посебног значаја или стратешког интереса за

²⁹ Чл. 2 ст. 1 тач. 1 Закона о робним резервама.

³⁰ Чл. 2 ст. 1 тач. 2 Закона о робним резервама.

³¹ Чл. 2 ст. 1 тач. 3 Закона о робним резервама.

³² Сл. гласник РС, бр. 81/2007- пречишћен текст, 69/2008, 98/2012, 87/2013 и 2/2019.

³³ Чл. 4 Закона о робним резервама.

Републику Србију“. Такође, и аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са Законом о робним резервама могу да образују робне резерве. Републичка дирекција за робне резерве обавља, на основу Годишњег програма³⁴, пословање робним резервама, и то образовање, обнављање, размештај и финансирање робних резерви. Дирекција закључује правне послове у пословању робним резервама. То се, првенствено, односи по самом Закону на уговоре о „1) набавци, смештају, чувању и обнављању робних резерви у циљу постизања снабдевености и стабилности на тржишту; 2) давању на зајам роба из робних резерви ради обнављања; 3) технолошким процесима над робом у власништву Дирекције; 4) донацијама; 5) закупу опреме; 6) другим пословима из делокруга свог рада.“³⁵ „Ради обнављања робних резерви, као и смањења трошкова складиштења и везаних трошкова, роба из робних резерви може да се даје у зајам заинтересованим лицима“³⁶. Робне резерве могу се, поштујући принцип приоритета, дати на зајам Министарству унутрашњих послова, Министарству одбране и Војсци Србије „ради обезбеђења основних животних потреба и несметаног функционисања система одбране у условима могућих поремећаја у систему снабдевања.“ „Дирекција је дужна да за потребе министарства надлежног за послове одбране и Војске Србије изврши набавку потребних добара из средстава која ће за те намене одредити министарство надлежно за послове одбране на одговарајућој апропријацији и да иста добра складишти, чува и обнавља.“³⁷

Када је реч о управљању и обезбеђењу складишног простора за смештај и чување робних резерви, у Закону је прописано да „Дирекција складишти робне резерве у сопственим складиштима, јавним складиштима, код привредних субјеката, произвођача и других лица, односно када се ради о лековима и медицинским средствима код правних лица којима је издата дозвола за промет лекова и медицинских средстава на велико са којима се закључује уговор о чувању, складиштењу, односно обнављању робних резерви.“³⁸ Иначе, Влада на предлог Дирекције доноси одлуку „о изградњи, располагању, односно прибављању складишног простора за смештај и чување робних резерви“. Такође, на предлог Дирекције, Влада доноси одлуку „о коришћењу, односно давању у закуп и отказу уговора о закупу складишног простора за смештај и чување робних

³⁴ Влада усваја Годишњи програм и финансијски план пословања робним резервама на предлог Дирекције, која Влади подноси Годишњи извештај о пословању робних резерви.

³⁵ Чл. 9 ст. 2 тач. 1-6 Закона о робним резервама.

³⁶ Чл. 9 ст. 3 Закона о робним резервама.

³⁷ Чл. 11 ст. 2 Закона о робним резервама.

³⁸ Чл. 32 ст. 1 Закона о робним резервама.

резерви, доноси Дирекција, а одлуку о стављању хипотеке на непокретностима које користи за обављање своје делатности³⁹. Изузетан значај Дирекција има у случају ванредне ситуације, ванредног или ратног стања. Значај извршне власти посебно долази до изражаја у временима криза, односно већа је активација „њених полуга“. Имајући у виду да још већу пажњу треба посветити робним резервама у ратном или ванредном стању, када је већи степен извесности да дође до несташица хране. Један од најважнијих чувара јавног интереса је, управо, влада (ту се мисли на систем организације власти – председничка, полупредседничка или парламентарна влада). У том смислу, долази до изражаја њен надзор над овом специфичном облашћу друштвеног живота, када су надзирани субјекти министарства и друга јавно-правна тела, која имају надлежност у погледу робних резерви. Зато се у Закону о робним резервама и наводи да на начин и под условима које одреди Влада, Републичка дирекција за робне резерве наставља са пословањем. Може се закључити да то пословање бива модификовано специфичним околностима изазваним ратним или ванредним стањем. Иначе, овом посебном организацијом руководи директор, који је задужен и да распоређује послове руководиоца унутрашњих јединица (у свом раду, акти које директор доноси су решења и упутства). Попут других челника посебних организација и директор Дирекције за свој рад одговара Влади. „Помоћник директора руководи, планира, организује, усмерава и надзире рад Сектора; координира рад унутрашњих јединица и даје стручна упутства за рад извршиоцима у сектору; обавља најсложеније послове из делокруга сектора; подноси извештаје о раду Сектора; сарађује са другим унутрашњим јединицама у Дирекцији, другим органима и организацијама; обавља и друге послове по налогу Директора“. Положај помоћника директора, како ове, тако и других посебних организација, налик је положају државног секретара у министарствима. То исто важи и за остваривање одговорности. Државни секретар за свој рад одговара министру, док помоћник директора за свој рад одговара директору посебне организације. Основна унутрашња јединица Републичке дирекције за робне резерве је Сектор за комерцијалу⁴⁰, док два одељења Дирекције се формирају као уже јединица изван састава Сектора – то су Одељење за финансијске и рачуноводствене послове и аутоматску обраду података и Одељење за правне, кадровске и административне послове и јавне набавке.

³⁹ Чл. 32 ст. 3 Закона о робним резервама.

⁴⁰ У Сектору за комерцијалу образују се следеће уже унутрашње јединице: 1. Одељење за пољопривредне и прехранбене производе; 2. Одељење за непрехрамбене производе и 3. Одељење за складишта.

4.3. Републички завод за статистику

Трећа посебна организација по Закону о министарствима је Републички завод за статистику, који на основу члана 31 Закона, има следећи делокруг, односно послове који се односе на: „доношење програма, организацију и спровођење статистичких истраживања, односно израду методологије, прикупљање, обраду, статистичку анализу и објављивање статистичких података; припрему и доношење јединствених статистичких стандарда; развој, одржавање и коришћење републичких административних и статистичких регистара; формирање и одржавање система националних рачуна; сарадњу и стручну координацију са органима и организацијама овлашћеним за вршење статистичких истраживања; сарадњу са међународним организацијама ради стандардизације и обезбеђивања упоредивости података; обраду података ради утврђивања резултата избора и референдума на републичком нивоу, као и друге послове одређене законом“⁴¹.

Такође, на челу Републичког завода за статистику налази се директор, који за разлику од тренутног стања у Републичкој дирекцији за робне резерве, која има једног помоћника директора (с обзиром да има један сектор), има 10 помоћника, уважавајући чињеницу да постоји исто толико сектора. Реч је о следећим секторима: 1. Сектор за квалитет, методологије и стандарде; 2. Сектор за националне рачуне, цене и пољопривреду; 3. Сектор пословних статистика; 4. Сектор друштвених статистика; 5. Сектор за развој и међународну сарадњу; 6. Сектор за дисеминацију и интеграцију административних извора; 7. Сектор за координацију статистичког система, административне изворе и статистику тржишта рада; 8. Сектор општих послова; 9. Сектор за подручне статистичке центре и 10. Сектор статистике за подручну јединицу за Аутономну Покрајину Војводину. Овде се може одмах приметити да овај последњи Сектор, по редоследу навођења, одраз је фактичког стања на терену. Имајући у виду (а, сад је већ улазак у трећу деценију) окупацију Косова и Метохије и непостојање државног империјума Србије на територији ове покрајине, није ни могуће вршити статистичка истраживања.

4.3.1. Услуге које Завод пружа заинтересованим лицима

На основу члана 39 Закона о званичној статистици⁴² предвиђено је да „одговорни произвођачи званичне статистике врше дисеминацију“⁴³

⁴¹ Чл. 31 Закона о министарствима.

⁴² Сл. гласник РС, бр. 104/2009.

⁴³ Реч дисеминација потиче са поља природних наука и значи сејање, расејавање семена живих бића по ваздуху, док фигуративно може да буде синоним за распрострањавање (или

резултата под условима и до нивоа који су предвиђени Планом. Резултати званичне статистике доступни су истовремено свим корисницима, под једнаким условима. Одговорни произвођачи званичне статистике одржавају ажуран и јавности доступан календар објављивања резултата званичне статистике. Одступања од рокова утврђених у календару објављују се и образлажу“. Треба нагласити да Завод нема посебну обавезу да решава захтеве корисника за објављеним подацима и информацијама, имајући у виду да живимо у научно-технолошком-дигиталном веку, јер је значајан број информација - дигиталних услуга доступан на интернет сајтовима, што је случај и са услужном позицијом Завода. Такође, они који креирају званичну статистику, у обавези су по слову Закона, да развијају и одржавају доступне базе података који су резултат те званичне статистике. „Одговорни произвођачи званичне статистике дужни су да дају стручна тумачења и оцену података које производе и дисеминују“. Поводом методолошких материјала и документације, јавности су доступне све информације поводом извора података и примењене методологије. У Службеном гласнику Републике Србије објављују се најважније методологије. На захтев корисника и о њиховом трошку (на основу члана 43 Закона о званичној статистици) „одговорни произвођачи званичне статистике могу да обезбеде информације и податке добијене посебном обрадом, који нису предвиђени Програмом и Планом“. На писани захтев научно-истраживачких институција, Републички завод за статистику, као и остали одговорни произвођачи званичне статистике, могу да обезбеде индивидуалне податке без идентификатора. Узимајући у обзир делатност Републичког завода за статистику и могућност да пружа различите информације, једна врста специфичне организационе јединице у његовом саставу је и библиотека. Тако се наводи да је реч о библиотеци специјалног затвореног типа, која је „намењена првенствено запосленима у Заводу, али и спољним корисницима - запосленима у државној управи, научницима, истраживачима и студентима. Корисници могу користити библиотечки фонд искључиво унутар читаонице. Такође, корисници могу наручити или се претплатити на публикације које издаје и штампа Републички завод за статистику“⁴⁴.

разношење, ширење) неког гласа, вести. Као што видимо, користи се и у статистичком речнику.

⁴⁴ Информатор о раду Републичког завода за статистику, октобар 2020, доступан на: <https://www.stat.gov.rs/media/1159/rzs-informator-o-radu-cir.pdf>, датум посете: 20.2.2021. Иначе, библиотеке попут ове, као што се и наводи у информатору су специјалног типа, а у теорији све више постоји схватање да оне могу бити организоване и са управљањем од стране једног запосленог, па се тако наводи „Класификација библиотека може бити разноврсна, а подела на класичне типове библиотека је поједностављена и теоријска. Сама типологија није више строга јер се аутоматизацијом и електронским пословањем бришу јасне границе међу

4.4. Републички хидрометеоролошки завод

Делокруг Републичког хидрометеоролошког завода одређује се, такође, Законом о министарствима. Завод обавља „стручне послове и послове државне управе који се односе на: метеоролошки, метеоролошко-радарски, агрометеоролошки и хидролошки осматрачки и аналитичко-прогностички систем; систематска метеоролошка, климатолошка, агрометеоролошка и хидролошка мерења и осматрања; банку осматрених и измерених хидролошких и метеоролошких података; праћење, анализирање и прогнозирање стања и промена времена, климе и вода, развој метода, оперативно осматрање и најаву појава непогода у атмосфери и хидросфери; ваздухопловну метеорологију; истраживање процеса у атмосфери и хидросфери и развој метода и модела за прогнозу времена, климе и вода и модификације времена; противградну заштиту; израду предлога за коришћење енергетског потенцијала Сунца и ветра; хидрометеоролошку подршку речној пловидби; остваривање и чување еталона и баждарење метеоролошких и хидролошких инструмената; сарадњу у области међународних хидролошких и метеоролошких информационих система; извршавање међународних обавеза у домену метеорологије и хидрологије, као и друге послове одређене законом“ (члан 32 став 1). Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је, по Закону из 2020. године, надлежно за рад Републичког хидрометеоролошког завода.

Надлежност Републичког хидрометеоролошког завода регулисана је Законом о метеоролошкој и хидролошкој делатности⁴⁵. По самом Закону,

типовима. Многе библиотеке врше више функција или су основане с једним циљем али су с временом промениле поље свога рада. Данас разлике међу типовима библиотека нису превише јасне а друге врсте организовања постају доминантне. Тенденција у свету је да расте број библиотека с једним запосленим што представља модел организовања библиотека у будућности. Разлози су бројни: као што смо рекли, рационализација пословања, аутоматизација или потреба за информационим мини порталима које ће одржавати једно стручно лице, често у удаљеним или руралним крајевима.“ Стокић Симончић, Г., *Менаџмент и савремена типологија библиотека*, Гласник Народне библиотеке Србије, Vol. 3, br. 1/2001, стр. 1. Наведено према: Живановић, В., *Рад у библиотеци са једним запосленим*, Високошколске библиотеке, год. 14, бр. 3/2017, <http://zbus.rs/lat/index.php?a=visokoskolske&b=latinica&c=cetnaest&d=tri#1>, датум посете: 20.2.2021. Без обзира на схватање да је могуће организовати у специјализованим библиотекама рад са једним запосленим, узимајући у обзир изузетан значај који јавно-правна тела која се баве статистиком имају у савременим државама и поред свеприсутне дигитализације, па и оне у библиотечкој делатности, тешко би се могло оправдати евентуално залагање да узимајући потребе стручњака различитог профила за услугама библиотеке Статистичког завода, број запослених у библиотеци сведе на једног.

⁴⁵ Сл. гласник РС, бр. 88 од 23. новембра 2010. године.

овај Завод се категорише као орган државне управе, односно посебна организација са следећим пословима: „1) планирање, успостављање, одржавање и развој државне мреже метеоролошких и хидролошких станица; 2) систематска метеоролошка и хидролошка мерења и осматрања у државној мрежи метеоролошких и хидролошких станица; 3) мониторинг промена хемијског састава атмосфере и вода у државној мрежи метеоролошких и хидролошких станица; 4) планирање, успостављање, функционисање и развој метеоролошког и хидролошког рачунарског и телекомуникационог система за прикупљање, размену и дистрибуцију података и информација о стварном и прогнозираном стању времена, климе и вода, као и података о квалитету ваздуха и вода; 5) успостављање, функционисање и развој метеоролошког и хидролошког аналитичког-прогностичког система и хидрометеоролошког система ране најаве за израду и издавање временских, климатских, агрометеоролошких, биометеоролошких, хидролошких и хидрогеолошких анализа, прогноза и упозорења на метеоролошке и хидролошке елементарне непогоде и катастрофе, за израду и издавање анализа и прогноза квалитета вода у случају хаваријских загађења, као и за моделирање и прогнозу прекограничног атмосферског транспорта и депозиције загађујућих материја и радионуклида у случају удеса и акцидената; 6) успостављање и развој база метеоролошких и хидролошких података и података о квалитету ваздуха и вода, обрада, објављивање и архивирање података; 7) успостављање међународне сарадње у области метеорологије и хидрологије и спровођење међународних конвенција и стандарда у области метеорологије, хидрологије, мониторинга и истраживања климатских промена и квалитета ваздуха и вода; 8) испитивање и еталонирање мерила која се користе у области метеорологије и хидрологије; 9) метеоролошко и хидролошко обезбеђење пловидбе на унутрашњим пловним путевима, копненог саобраћаја и Војске Србије, као и обезбеђење метеоролошких и хидролошких података и информација за потребе надлежних државних органа, организација и других правних лица; 10) метеоролошка и хидролошка подршка одбрани и заштити од поплава, ледених појава и других метеоролошких и хидролошких елементарних непогода и катастрофа; 11) метеоролошка подршка систему за сузбијање града и другим видовима модификације времена; 12) метеоролошке и хидролошке послове и послове мониторинга прекограничног загађења ваздуха и вода за потребе управљања водама и заштите животне средине; 13) послове примењене метеорологије, климатологије и хидрологије за потребе привредних и других делатности, а нарочито за потребе оцене ризика, планирања и заштите од метеоролошких и хидролошких елементарних непогода и других несрећа, израде стручних мишљења у поступку издавања водoprивредних услова, просторног и урбанистичког планирања и издавања хидролошких и метеоролошких услова,

пројектовања и изградње јавних објеката од општег интереса утврђених законом и израда специјалних метеоролошких, климатских и хидролошких анализа и информација; 14) праћење и истраживање стања и промена времена, климе, водних ресурса и режима површинских и подземних вода, сунчеве радијације, енергетског потенцијала сунца, ветра и вода, као и развој и увођење у оперативну примену нумеричких модела за прогнозу времена, вода, климатских промена, квалитета ваздуха и вода и атмосферског транспорта и депозиција загађујућих материја, укључујући и радионуклиде; 15) обуку и усавршавање кадрова у области метеоролошке и хидролошке делатности.

Завод обавља и друге послове државне управе из области метеорологије и хидрологије, и у међународним метеоролошким и хидролошким организацијама извршава функције националне хидрометеоролошке службе Републике Србије“ (члан 5 став 1 и 2). „Завод може да обавља и услуге које се односе нарочито на програме мониторинга, специјалне обраде података, метеоролошке, климатске и хидролошке анализе, прогнозе и студије по посебним захтевима, увођењем додатних и посебних процедура, методологија и операција, као и ванредне дистрибуције“ (члан 5 став 3). „Послове из свог делокруга Завод обавља у седишту и ван седишта, у подручним јединицама“ (члан 5 став 4). У складу са посебним законом, у својини Републике Србије налази се имовина, односно средства, која Завод користи за обављање својих послова.

На основу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичком хидрометеоролошком заводу⁴⁶, из делокруга ове посебне организације, образовани су следећи сектори као основне унутрашње јединице: „1) Сектор за метеоролошке и хидролошке прогнозе, најаве и упозорења⁴⁷; 2) Сектор за метеоролошки осматрачки

⁴⁶ Бр. 110-105/19-1 од 17. маја 2019. године.

⁴⁷ Примера ради, наводимо послове Сектора за метеоролошке и хидролошке прогнозе, најаве и упозорења. То је: „праћења стања и развоја у области прогнозе времена и вода; ране најаве метеоролошких и хидролошких екстремних појава и елементарних непогода; ваздухопловне метеорологије; планирања развоја и оперативног функционисања хидрометеоролошког система ране најаве и упозорења на територији Србије; обезбеђивања података и информација о стању времена и вода; израде и издавања анализа и прогноза времена и вода и упозорења на временске и хидролошке елементарне непогоде; примене међународних стандарда и извршавање међународних обавеза у области ваздухопловне метеорологије у оквиру научно-техничких програма Светске метеоролошке организације, Европске мреже метеоролошких служби држава чланица Европске уније и директива Европске уније у области заштите од елементарних непогода и ваздухопловне метеорологије; спровођења међународних стандарда и препорука у области ваздухопловних метеоролошких услуга; увођења и одржавања међународних стандарда квалитета; остваривања политике стручног развоја

систем; 3) Сектор за хидролошки осматрачки систем и анализе; 4) Сектор Националног центра за климатске промене, развој климатских модела и оцену ризика елементарних непогода; 5) Сектор за хидрометеоролошки рачунарско-телекомуникациони систем и опште и заједничке послове“. У Заводу су образоване, изван сектора као уже унутрашње јединице и: 1) Центар за одбрану од града; 2) Одељење за међународну сарадњу, европске интеграције и односе са јавношћу; 3) Група за стручне прописе и стандарде; 4) Група за јавне набавке; 5) Група за интерну ревизију.

4.4.1. О услугама и документима које Републички хидрометеоролошки завод пружа и издаје заинтересованим лицима

Републички хидрометеоролошки завод је тип посебне организације који пружа читаву палету услуга⁴⁸ и издаје документа читавом кругу заинтересованих субјеката. Реч је о физичким и правним лицима,

и оспособљавања стручних кадрова у оквиру делокруга; друге послове из делокруга Сектора“. Као уже унутрашње јединице, у Сектору а метеоролошке и хидролошке прогнозе, најаве и упозорења, „као уже унутрашње јединице, образују се: а) Национални центар за хидрометеоролошки систем ране најаве и упозорења; б) Одељење за нумеричке прогнозе и софтверску подршку; в) Одсек за радарску и сателитску метеорологију; г) Одсек за прогнозу вода и хидролошке најаве и упозорења“. Информатор о раду Републичког хидрометеоролошког завода, март 2020, стр. 6, доступно на: http://www.hidmet.gov.rs/data/download/Informator_o_radu_RHMZ%20-%202019.pdf, датум посете: 20.2.2021.

⁴⁸Тако се у Информатору о раду Републичког хидрометеоролошког завода (март 2020.) наводи да је током 2019. године, ова посебна организација пружала следеће услуге: „за потребе јавности, грађана, државних органа и привредних лица, издато је преко 80.000 информација о стању, развоју и прогнози времена и вода. Најчешће информације односе се на температуру ваздуха, правац и брзину ветра, појаве, облачност и видљивост, као и на висину водостаја на великим и средњим водотоковима, -за потребе судова, јавних предузећа, водопривредних организација, образовних институција, агенција, осигуравајућих друштава, урбанистичких институција и појединаца издато је 717 писаних извештаја и климатолошких анализа. Информације су достављане на захтев корисника (у писаној форми или путем електронске поште), за потребе пољопривреде и појединаца издато је 186 агрометеоролошких информација, анализа и прогноза, а по захтеву различитих корисника агрометеоролошких података и информација, извршено је 23 мерења протока по захтеву корисника, -решено је 297 захтева за стручна мишљења у поступку издавања водних услова за објекте који утичу на воде или воде утичу на њих, решена су 137 захтева за хидрометеоролошке услове у поступку израде урбанистичких планова, -издати су хидролошки подаци по основу 89 захтева корисника услуга, за потребе трећих лица, еталонирано је укупно 476 мерила, и то: 66 мерила за мерење брзине струјања ваздуха, 241 мерило за мерење температуре, 52 мерила за мерење релативне влажности ваздуха и 117 мерила за мерење атмосферског притиска“.

органима државне управе (шире, државним органима), као и органима јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије. Ради се о метеоролошким, климатским и хидролошким подацима и информацијама о стању и прогнози времена, климе и вода. Такође, добијају се и периодични и годишњи извештаји и подаци о метеоролошком, климатолошком, агрометеоролошком и хидролошком стању. Овај Завод даје најаве и упозорења о екстремним метеоролошким, климатским и хидролошким појавама и елементарним непогодама и катастрофама.

Завод, на основу Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности⁴⁹, пружа следеће стручне услуге⁵⁰: - програме мониторинга (успостављање сталних и привремених метеоролошких и хидролошких станица); - осматрање водостаја површинских вода и мерење нивоа и температуре, - мерење протока и поља брзина у различитим хидрауличким и морфолошким условима; - специјалне обраде података, статистичке и стохастичке анализе осматрених и измерених метеоролошких и хидролошких података; - метеоролошке, климатске и хидролошке анализе, прогнозе и студије по посебним захтевима; - израду хидролошких студија, анализа, и прорачуна за потребе хидролошких основа за поједине сливове и подручја; - студије климатских промена за потребе оцене рањивости и израду стратегија адаптације на климатске промене; - студије обновљивих извора енергије (енергија сунца, ветра и хидроенергетски потенцијал); - проверу техничке исправности и еталонирање метеоролошких мерила⁵¹. Када је реч о правном основу, издавања докумената Завода заинтересованим лицима, то није Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности, већ Закон о вода и Закон о планирању и изградњи. Ради се о следећим документима: „- стручна мишљења у поступку добијања водних услова; - хидрометеоролошки услови у поступку израде планске документације“⁵².

4.5. Републички геодетски завод

Републички геодетски завод по Закону о министарствима „обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: државни премер и катастар и упис права на непокретностима и њихову обнову и

⁴⁹ Сл. гласник РС, бр. 88/2010.

⁵⁰ Влада прописује висину накнада које пружа Завод, а на основу Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности, као и на основу Уредбе о утврђивању накнаде за пружање услуга из области метеоролошке и хидролошке делатности (Службени гласник РС, бр. 37/13).

⁵¹ Информатор о раду Републичког хидрометеоролошког завода, март 2020, стр. 62, доступно на: http://www.hidmet.gov.rs/data/download/Informator_o_radu_RHMZ%20-%202019.pdf, датум посете: 22.2.2021.

⁵² Исто.

одржавање; израду основне државне карте; одржавање регистра просторних јединица; утврђивање кућних бројева, означавање зграда бројевима; вођење регистра кућних бројева, улица и тргова; бонитирање земљишта; утврђивање катастарског прихода; уређење земљишта путем комасације; повезивање геодетских мрежа и размену геодетских и картографских података са суседним државама; израду и развој геодетског информационог система; вођење архива техничке документације државног премера, планова и карата, као и друге послове одређене законом.

Републички геодетски завод обавља стручне послове из области геомагнетизма и аерономије који се односе на: проучавање просторних и временских карактеристика електричног, магнетског и електромагнетског поља земље, праћење временске варијације тих поља и проучавање њихових узрока; праћење и проучавање стања и процеса у магнетосфери и јоносфери и израђивање јоносферске прогнозе; проучавање простирања електромагнетских таласа, утврђивање електричних параметара земље и израђивање одговарајућих карата; проучавање перманентног магнетског поља земље, утврђивање његове регионалне конфигурације и израђивање и издавање одговарајућих геомагнетских карата; проучавање закономерности развоја магнетског поља земље и геомагнетских појава које претходе земљотресу; проучавање утицаја геомагнетских поља на живе организме; успостављање, одржавање и мерење на основној мрежи геомагнетских тачака и секуларним станицама; детаљна мерења, као и мерења на аеродромима и другим локацијама и израђивање одговарајућих тематских карата; вршење калибрације инструмената и уређаја, као и друге послове одређене законом“ (члан 33). Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре врши надзор над радом Републичког геодетског завода.

На челу Завода налази се директор који руководи Заводом и представља га. Завод има следеће секторе⁵³: ГЕО сектор, Сектор за надзор и контролу, Сектор за катастар непокретности, Сектор за дигиталну трансформацију, Сектор за правне послове и Сектор за развој. На челу сектора се налазе помоћници, они руководе секторима. Конкретно, помоћник директора „руководи Сектором; организује рад Сектора; стара се о благовременој изради програма и плана извршења послова из делокруга Сектора; врши надзор и пружа стручну помоћ државним службеницима у Сектору; учествује у изради стручних основа за подзаконска акта из делокруга Сектора; одговоран је за законито, стручно и ефикасно извршавање послова из делокруга Сектора; предлаже план

⁵³ Завод има и организационе јединице оформљене ван сектора, а то су: Центар за управљање геопросторним подацима, Одељење за финансије и контролу, Одељење архива, Одељење људских ресурса и Јединица за интерну ревизију.

набавки за потребе Сектора; обавља и друге послове по налогу директора Завода“.

4.5.1. Услуге Републичког геодетског завода

Грађани, привредни субјекти, државни органи и органи територијалне аутономије и локалне самоуправе представљају кориснике услуга и оне који добијају податке од Завода. На основу Закона о државном премеру и катастру⁵⁴ Републички геодетски завод обавезно пружа следеће услуге: 1) утврђивање и провођење промена на непокретностима (преношење на терен грађевинске парцеле, деоба парцеле, геодетско снимање објекта, утврђивање кућног броја, упис стварних права на непокретностима, упис забележби), 2) утврђивање и провођење промена на водовима, 3) обнова геодетске основе, 4) обнова границе парцеле, 5) идентификација парцеле, 6) издавање и одузимање лиценце за рад геодетске организације, 7) издавање и одузимање геодетске лиценце, 8) издавање и одузимање овлашћења за снимање из ваздушног простора територије Републике Србије за потребе државног премера, 9) обрачун катастарског прихода, 10) давање сагласности за издавање картографских публикација, 11) издавање преписа поседовног листа (из катастра земљишта), 12) издавање преписа или извода из листа непокретности (из катастра непокретности), 13) издавање копије плана катастарске парцеле, 14) издавање копије геодетских планова и карата у аналогном и дигиталном облику, 15) издавање уверења о подацима уписаним у катастар земљишта, односно катастар непокретности, 16) геомагнетска мерења и аерономија⁵⁵.

Поред наведених информација различити органи и организације, те квалификовани и то: судови, државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе геодетске организације и судски вештачи геодетске струке (када су решењем суда или другог надлежног органа одређени да вештаче у конкретном предмету), могу да добију и преписе и копије оригиналних података премера (податке о тачкама геодетске основе и податке из елабората геодетског снимања). Та активност се врши применом члана 52 став 3 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова. На интернет страници Републичког геодетског завода корисници могу добити детаљне информације о услугама Завода.

Путем интернет сервиса е-Катастар на веб страници Републичког геодетског завода, омогућено је претраживање централне базе података катастра непокретности у Републици Србији. Ова база је формирана преузимањем податка који се одржавају у службама за катастар непокретности.

⁵⁴ Сл. гласник РС, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15-УС, 96/15, 47/17, 113/17, 6/18, 41/18 и 9/20 – др. закон.

⁵⁵ Информатор о раду Републичког геодетског завода, фебруар 2021, доступно на: <https://www.rgz.gov.rs/content/Datoteke/Informator/Informator%20RGZ%20-%20cirilica%2001.02.21.pdf>, датум приступа: 22.2.2021. године.

Тако се могу добити основне информације о непокретностима и имаоцима права.

4.5.2. Поступак пружања услуга

Странка, физичко или правно лице, подноси захтев за издавање података или пружање услуга преко писарнице надлежне Службе за катастар непокретности, уписаном облику. Уз захтев се прилаже и копија признанице о уплаћеној републичкој административној такси. Обвезници службене доставе исправа, односно органи јавне управе и други органи и организације који у вршењу јавних овлашћења доносе одлуке које представљају основ за упис у катастар непокретности, достављају путем е-Шалтера и завршне одлуке и друга акта која представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности. Геодетске организације преко е-Шалтера обављају електронску комуникацију са Републичким геодетским заводом и његовим ужим организационим јединицама у складу са Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова и Законом о државном премеру и катастру.

4.6. Републичка дирекција за имовину Републике Србије

Републичка дирекција за имовину обавља следеће стручне послове: „води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини и евиденцију одређених покретних ствари у својини Републике Србије у складу са законом и другим прописом и обавља, у складу са законом, стручне послове и послове државне управе који се односе на: прибављање ствари у својину Републике Србије; располагање стварима у својини Републике Србије (давање ствари на коришћење, давање ствари у закуп, пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине са накнадом или без накнаде, размена, отуђење ствари, заснивање хипотеке на непокретностима, улагање у капитал, залагање покретних ствари); управљање стварима у својини Републике Србије које користи и стварима у својини Републике Србије за које није одређен корисник или носилац права коришћења, укључујући и осигурање тих ствари; спровођење мера заштите својине Републике Србије путем надзора; располагање имовином Републике Србије у иностранству, утврђивање постојања и важења правног основа за коришћење ствари у својини Републике Србије, расподелу на коришћење службених зграда, односно пословних просторија, прибављање, управљање и располагање стамбеним зградама, становима и гаражама у својини Републике Србије; евиденцију поклоне у државној својини; упис права својине и права коришћења на непокретностима у својини Републике Србије у јавну евиденцију о непокретностима и правима на њима, старање о финансијској реализацији

уговора о располагању стварима у својини Републике Србије, као и друге послове одређене законом⁵⁶. Министарство финансија, по Закону о министарствима, надлежно је да надзире рад ове Дирекције, као посебне организације.

На челу Републичке дирекције за имовину налази се директор⁵⁷. Основне унутрашње јединице су сектори, и то: Сектор за евиденцију и послове уписа јавне својине Републике Србије, Сектор за имовински поступак, Сектор за грађевинско земљиште, Сектор за управљање и располагање имовином у јавној својини стеченој по сили закона, Сектор за финансијско-материјалне и опште послове и Сектор за управљање граничним и пограничним прелазима. Секторима управљају помоћници директора, који су задужени за координацију рада у истим и одговорни су директору за своје поступање. Ван сектора формирано је Одељење за контролу коришћења јавне својине⁵⁸. Када је реч о овом Одељењу, оправдано је његово издвајање из сектора, јер је оно, по својој природи, орган контролног типа унутар саме Дирекције и не би били сврсисходно да постоји унутар неког сектора, те да је начелнику неког одељења непосредно надређен одређени помоћник директора. Тиме би се створио

⁵⁶ Чл. 34 Закона о министарствима.

⁵⁷ На пример, за разлику од Информатора Републичког геодетског завода, где се указује на надлежности директора у Информатору о раду Републичке дирекције за имовину Републике Србије тих података нема, што се може окарактерисати као пропуст.

⁵⁸ Одељење за контролу коришћења јавне својине у свом делокругу обавља „послове који се односе на: контролу у вези располагања, управљања и коришћења покретних и непокретних ствари Републике Србије; врши проверу коришћења непокретних и покретних ствари у јавној својини; утврђује фактичко стање непокретности у јавној својини, а која је предмет имовинско-правног поступка, или предмет одлучивања из надлежности других Сектора; предузимање и предлагање управних мера и радњи за које је Дирекција овлашћена у циљу фактичке провере утврђеног правног основа коришћења ствари и давање иницијативе за покретање поступка одузимања ствари која није у функцији остваривања сврхе или из надлежности органа државне управе, органа и организација јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе; утврђивања чињеничног стања у циљу адаптације, реконструкције, ревитализације, одржавања и заштите средстава у јавној својини ради њиховог довођења у функцију на територији Републике Србије и у иностранству, као и граничне прелазе који су поверени Дирекцији на управљање; примопредају ствари након спроведеног поступка или по одлуци надлежног органа; сарађује са другим органима, организацијама и унутрашњим јединицама у Дирекцији у циљу спровођења прописаних обавеза и припремања извештаја о утврђеном стању у поступку контроле коришћења ствари у јавној својини; учешће у успостављању система финансијског управљања и контроле у пословима из делокруга Одељења као и друге послове из делокруга Одељења“. Информатор о раду Републичке дирекције за имовину Републике Србије за 2021. годину, Београд, 2021, стр. 18. Доступно на: <http://www.rdi.gov.rs/doc/informator-januar-2021.pdf>, датум приступа: 24.2.2021. године.

однос да онај који треба неког да контролише је контролисан од истог. Наравно, код организационих јединица унутар управних организација, а које су задужене за контролу, не може се у потпуности то избећи, па и начелник Одељења за контролу коришћења јавне својине за свој рад и рад Одељења одговара директору. Свакако да извештаји које начелник овог Одељења доставља директору, због свог значаја, бивају предмет опсервације надлежног министарства, па и саме Владе.

Републичка дирекција за имовину спада у онај тип посебних организација, која није надлежна да непосредно пружа услуге правним и физичким лицима. Она о правима грађана или заинтересованих лица, не може мериторно да одлучује. Дирекцији се упућује одређени број захтева од стране корисника средстава у јавној својини. То се чини из разлога добијања обавештења о томе како се подноси захтев, која је документација потребна уз сам захтев и како Дирекција у конкретном случају поступа. Тиме се подстиче ефикасност у раду. Дирекција писменим путем даје одговоре, упућујући заинтересована лица на надлежни орган, ако је претходно поднет њихов писмени захтев⁵⁹.

4.7. Центар за разминурање

Као посебна организација, делокруг Центра за разминурање односи се на: „усклађивање разминурања у Републици Србији; припрему прописа из области разминурања; прикупљање, обрађивање и чување података и вођење евиденција о површинама које су загађене минама и другим не експлодираним убојитим средствима, о разминираним површинама, о настрадалим од мина и других неексплодираних убојитих средстава;

⁵⁹ У Информатору о раду Републичке дирекције за имовину дати су примери одређених захтева и одговора, које је Дирекција давала. У том смислу, наводимо један пример:

„**Захтев** Дирекцији је стигао захтев бр. I-ОП-1-16/16 од 25.01.2016. године на основу члана 15. став 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, за доставу информације неопходне за решавање проблема везано за упис права коришћења у корист опште болнице Сента, чији је оснивач Влада АП Војводине, дома здравља Сента и апотека Сента чији је оснивач општина Сента, на непокретностима на којима је као носилац права коришћења уписан Здравствени центар „Др Гере Иштван“ Сента.

Одговор: Дирекција је у благовременом одговору, објаснила да је уговором о подели права коришћења на непокретностима Ов. Бр. 3286/14 од 19.5.2014. године закљученим између дома здравља Сента и апотека Сента и Опште болнице Сента, извршено утврђивањем права коришћења на непокретностима на којима је постојало право коришћења ранијег корисника Здравственог центра „Др Гере Иштван“ који је престао да постоји дана 15.12.2010. решењем привредног суда у Суботици бр. ФИ-119/10, услед поделе, уз оснивање 3 напред наведене установе. У конкретном случају не ради се о примени одредаба чл. 27 Закона о јавној својини“

опште и техничко извиђање површина за које се сумња да су загађене минама или другим неексплодираним убојитим средствима; израду планова и пројеката за разминирање и праћење њиховог остваривања; израду пројектних задатака за разминирање; издавање одобрења предузећима и другим организацијама за обављање послова разминирања; издавање пиротехничке књижице лицима која су оспособљена за обављање послова разминирања; одобравање планова извођача радова за обављање разминирања на одређеној површини и издавање уверења да је одређена површина разминирана, односно очишћена од мина и других неексплодираних убојитих средстава; контролу квалитета разминирања; упознавање становништва са опасностима од мина и других неексплодираних убојитих средстава; учешће у обуци лица за обављање послова општег и техничког извиђања и разминирања; праћење примене међународних уговора и стандарда у области разминирања; остваривање међународне сарадње, као и друге послове одређене законом“ (члан 35 став 1).

И друге посебне организације имају својство правног лица, али у Закону о министарствима само је за Центар изричито наведено да га поседује. Видели смо да посебним законима, као на пример, Законом о робним резервама, за Републичку дирекцију за робне резерве је установљено својство правног лица. Иначе, над радом Центра за разминирање надзор врши Министарство унутрашњих послова.

Центар за разминирање је прво био савезни орган и то при Министарству спољних послова, основан 2002. године. Већ наредне, 2003. године, постао је на основу одлуке Владе републички орган са статусом Службе Владе, а касније је трансформисан у посебну организацију. Ова посебна организација кадровски је оспособљена и технички је снабдевена за вршење послова из свог делокруга, који је наведен у Закону о министарствима. Програм рада Центра усваја Влада Републике Србије на годишњем нивоу, као што је и надлежна за разматрање и усвајање извештаја о раду ове посебне организације. Влада поставља директора Центра на мандатни период од 5 година са статусом државног службеника на положају. Центар је буџетски корисник⁶⁰. Директор Центра има два помоћника, од којих је један на челу Сектора за правне послове и

⁶⁰ Законом о платама државних службеника и намештеника (Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 и 95/2018) одређене су плате и друге накнаде запослених и постављених лица у Центру.

оперативну подршку⁶¹, а други на челу Сектора за економске послове, међународну сарадњу и европске интеграције⁶².

Центар у оквиру своје делатности није надлежан за непосредно пружање услуга заинтересованим физичким и правним лицима.

4.8. Завод за интелектуалну својину

Имајући у виду стручност кадра у Заводу за интелектуалну својину а за то је заслужна између осталог и традиција заштите интелектуалне својине, Информатор о раду овог јавноправног тела – посебне управне организације је исцрпан и у оном делу који се тиче историјског развоја институционализовања управног (организационог) вида⁶³ оставаривања и

⁶¹ У оквиру Сектора за правне послове и оперативну подршку, налазе се у уже организационе јединице за: послове надзора и усклађивања разминурања; опште послове и извиђање; подршку изради пројеката и контроли квалитета разминурања.

⁶² Сектор за економске послове, међународну сарадњу и европске интеграције има две организационе јединице и то, прва са надлежношћу за планирање, међународну сарадњу и европске интеграције, а друга са надлежношћу за књиговодствене послове и обраду финансијске документације.

⁶³ Примера ради у нашој правној теорији посвећен је рад улози органа државне управе у заштити интелектуалне својине у коме се између осталог указује: „Први аспект је вођење управних поступака за стицање свих субјективних права индустријске својине (патента, жига, дизајна, статуса овлашћеног корисника ознаке географског порекла, топографије интегрисаног кола) Поступци које води Завод су посебни управни поступци уређени прописима (законима и уредбама) којима се регулише заштита и остваривање појединих права индустријске својине. У вођењу ових поступака Завод првенствено примењује конкретни правни пропис којим је уређено свако право индустријске својине, као пропис *lex specialis* али се супсидијарно примењују и правна правила општег управног поступка. Поступци које на иницијативу странке (подносиоца пријаве за признање појединих субјективних права индустријске својине) покреће и води Завод су у многоме специфични у односу на општи управни поступак. То су изузетно компликовани, тешки, дуготрајни и скупи поступци, нарочито поступак за признање патента, који у просеку траје од 3 до 5 а некад и до 10 година. Поступци код Завода окончавају се управним актима (закључцима и решењима) против којих је дозвољена жалба Влади Републике Србије. Против одлуке Владе о жалби може се водити управни спор. Такође, када су у питању права индустријске својине, Завод је надлежан да води поступак за поништај и укидање решења о признатом праву индустријске својине, води одговарајућу евиденцију о променама права (уступање права, давање у залогу, франшизу и сл.), врши наплату такси за одржавање права индустријске својине, на њихов захтев даје информације надлежним органима (царинским и инспекцијским) о постојању одговарајућег права индустријске својине и др. Други аспект односи се на заштиту и остваривања ауторског и сродних права. У погледу ових права интелектуалне својине улога Завода је нешто другачија. Наиме, према начелу неформалности заштите, субјективно ауторско и сродна права стичу се самим чином стварања нематеријалног добра као предмета заштите (ауторског дела,

заштите ауторских и права индустријске својине. Тако се наводи: „Корени заштите интелектуалне својине у Србији сежу у 19. век, као и у већини данас развијених земаља. Краљевина Србија је једна од 11 држава (Србија, Белгија, Бразил, Шпанија, Француска, Гватемала, Италија, Холандија, Португал, Салвадор, Швајцарска) које су 20. марта 1883. године потписале Париску конвенцију о заштити индустријске својине и основале Париску унију за заштиту индустријске својине. Данас Париска унија окупља 173 државе ... Своју конвенцијску обавезу – да установи посебну управу (завод) за индустријску својину, која ће издавати један званични периодични лист у коме ће се редовно објављивати информације о пријавама патената и регистрованим правима индустријске својине, Краљевина Срба, Хрвата и Словеница (Југославија) је извршила знатно касније, 15. новембра 1920. године, када је Александар Карађорђевић, наследник престола, прописао Уредбу о заштити индустријске својине, којом се установљава Управа за заштиту индустријске својине, као самостално државно надлештво (под министром трговине и индустрије), а Управа је већ 1. јануара 1921. године објавила први број свога „Гласника“. Институција надлежна за послове индустријске, односно интелектуалне својине, од тада до данас више пута је мењала назив, тако да се кроз своју историју звала: Управа за заштиту индустријске својине (1920), Савезна управа за проналазаштво (1948), Савезни уред за патенте (1953), Савезна управа за патенте (1956), Управа за патенте (1958), Савезни завод за патенте (1967), Савезни завод за интелектуалну својину (1994) и Завод за интелектуалну својину (2006). Што се тиче надлежности, институција се од почетка бавила пословима који се односе на патенте, жигове, индустријске моделе и узорке; од 1981. године има у надлежности географске ознаке порекла, а од 1998. године и заштиту топографија

интерпретације, фонограма, видеограма, базе података и емисије) тј. без обавезе вођења било каквог управног или судског поступка за признање ових права. Међутим, и у погледу заштите ауторских и сродних права улога Завода је значајна и она се огледа у надзору над радом организација за колективно остваривање ауторских и сродних права (даље организације) и уношења у евиденцију и примање у депозит примерака ауторских дела и предмета сродних права. Ипак, када је реч о заштити ауторских и сродних права, улога Завода је најзначајнија у погледу надзора над пословањем организација. Наиме, за организације је карактеристично да имају монополски положај, тј. да на територији једне државе може постојати само једна организација за једну врсту ауторских дела и предмета сродних права. Такав положај организације представља потенцијалну могућност злоупотребе положаја. Из тих разлога одредбама Закона о ауторском и сродним правима (даље ЗАСП, 2009; 2011 и 2012), прописано је да надзор над радом организације врши Завод, који преко својих представника контролише да ли организација обавља своје послове у складу са издатом дозволом и у складу са одредбама ЗАСП.“ Миладиновић, З., Шокињов, С., Вучковић, Ј., *Улога органа државне управе у заштити интелектуалне својине*, Теме, бр. 4/2013, стр. 1816-1817.

интегрисаних кола. Када је институција поред послова који се односе на права индустријске својине, добила у надлежност и послове који се односе на ауторско и сродна права, променила је назив у Савезни завод за интелектуалну својину (1994), односно Завод за интелектуалну својину (2006) ... Завод за интелектуалну својину је институција од прворазредног националног значаја за технолошки и економски развој земље.

У свим савременим државама је национални завод за интелектуалну својину основни носилац активности у вези са заштитом интелектуалне својине и код испуњавања услова за чланство у Европској унији и Светској трговинској организацији није довољно имати хармонизоване прописе, већ и изграђену институцију (Завод), оспособљену (по условима рада, организацији и кадровском капацитету) да спроводи прописе.“

На основу члана 36 став 1 Закона о министарствима, „Завод за интелектуалну својину обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: патент и мали патент, жиг, дизајн, ознаку географског порекла, топографију интегрисаног кола, ауторско право и сродна права; примену међународних уговора из области заштите интелектуалне својине и представљање и заступање интереса Републике Србије у специјализованим међународним организацијама за заштиту интелектуалне својине; надзор над радом организација за колективно остваривање ауторског права и сродних права; развој у области заштите интелектуалне својине; информационо-образовне послове у области заштите интелектуалне својине, као и друге послове одређене законом“. Министарство привреде врши надзор над Заводом за интелектуалну својину.

Питања организације и радних места су регулисана Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Предвиђене се следеће основне унутрашње јединице за обављање послова из делокруга Завода. То су: 1. Сектор за патенте; 2. Сектор за знаке разликовања и 3. Сектор за ауторско и сродна права, међународну сарадњу и едукацију и информисање. Поред наведених сектора као основних унутрашњих организационих јединица, у Заводу за интелектуалну својину формиран су и: Одељење за регистре, Одсек за информациони систем, Одсек за управљање кадровима и опште послове и Група за финансијске послове, као уже унутрашње јединице ван састава сектора. Навешћемо делокруге сва три сектора. Тако, у Сектору за патенте, обављају се послови „који се односе на: учешће у изради нацрта закона и предлога подзаконских аката којима се уређује заштита проналазака и топографија интегрисаних кола; израду основа за вођење преговора из области међународног регулисања заштите проналазака; припрему предлога за закључивање међународних конвенција из области заштите проналазака; спровођење међународних уговора из области заштите проналазака; посебан управни поступак испитивања пријава за заштиту проналазака из

свих области технике, који се односи на утврђивање новости, инвентивног нивоа и индустријске применљивости за свако конкретно решење техничког проблема у односу на постојеће стање технике у свету; међународне уговоре из области заштите проналазака; праћење развоја система индустријске својине у свету и националних прописа других земаља који се односе на заштиту проналазака и топографија интегрисаних кола; класификовање пријава за заштиту проналазака и признатих патената и малих патената по Међународној класификацији патената (МКП); припремање за објаву пријава за признање патената и признатих патената и малих патената; пружање стручних мишљења и информација носиоцима права и корисницима заштићених права; спровођење активности у оквиру утврђеног система управљања квалитетом, као и друге послове из делокруга Сектора“⁶⁴.

„У Сектору за знаке разликовања обављају се послови који се односе на: учешће у изради нацрта закона и подзаконских аката којима се уређује заштита знакова разликовања; израду основа за вођење преговора из области међународног регулисања заштите знакова разликовања; припрему предлога за закључивање међународних конвенција из области заштите знакова разликовања; давање стручних мишљења о документима значајним за остваривање међународне сарадње; спровођење међународних уговора из области знакова разликовања; осебан управни поступак по пријавама знакова разликовања; праћење развоја система заштите знакова разликовања у свету и националних прописа других земаља који се односе на заштиту знакова разликовања; класификовање пријава жигова, дизајна и географских ознака порекла према одговарајућим међународним класификацијама; припрему за објављивање података о регистрованим знацима разликовања; пружање стручних мишљења и информација носиоцима права и корисницима заштићених права; спровођење активности у оквиру утврђеног система управљања квалитетом, као и други послови из делокруга Сектора“⁶⁵.

„Сектор за ауторско и сродна права, међународну сарадњу и едукацију и информисање обавља послове који се односе на: учешће у изради нацрта закона и подзаконских аката којима се уређује заштита ауторског и сродних права, услови за производњу оптичких дискова и производних делова, увоз и извоз производних делова и опреме која се користи за производњу оптичких дискова, као и услове за комерцијално умножавање, увоз, извоз и промет оптичких дискова; вршење надзора над радом

⁶⁴ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, Београд, 2019, члан 4. Доступно на: http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf_o_nama/Pravilnik_2019.pdf, датум посете: 26.2.2021. године.

⁶⁵ Исто, чл. 9.

организација за колективно остваривање ауторског и сродних права; припрему информација у вези са доношењем, ревизијом и применом међународних конвенција из области интелектуалне својине; сарадњу Завода са Светском организацијом за интелектуалну својину (*WIPO*), Европским заводом за патенте, Заводом за интелектуалну својину Европске уније и другим регионалним и националним организацијама из области интелектуалне својине; превођење националних и међународних прописа из области интелектуалне својине; превођење на енглески језик назива и апстракта домаћих пријава патената; израду и спровођење програма за добијање предприступне помоћи ЕУ; припрему анализа, информација и извештаја из делокруга Сектора, као и друге послове из делокруга Сектора.⁶⁶ Директор⁶⁷ руководи радом Завода и за исти је одговоран Влади.

4.8.1. Услуге Завода за интелектуалну својину

Завод за интелектуалну својину пружа одређене услуге. Реч је, уствари, о информацијама о раду Завода, које се пружају заинтересованим лицима. Регистри (збирке података које води Завод), „Гласник интелектуалне својине“, Информационе услуге Завода, Базе података на Интернет сајту Завода и Јавна читаоница Завода представљају изворе сталног и поузданог информисања о раду Завода, а што је прописано законима и међународним уговорима из области права интелектуалне својине.

Уопште пишући о регистрима, наводимо податке о њима из Информатора о раду Завода за интелектуалну својину: „Регистри које води Завод су јавне књиге које садрже податке о правима индустријске својине и о поступку за стицање и одржавање тих права. Увид у регистар који садржи тражену информацију је бесплатан. Заинтересована лица могу, на усмени захтев, разгледати све регистре које води Завод, у

⁶⁶ Исто, чл. 13.

⁶⁷ Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места прописани су услови које треба да испуни лице за посао главног руководиоца - директора Завода (који је иначе државни службеник на положају). Реч је о следећим условима: Стечено високо образовање из научне, односно стручне области у оквиру образовно-научног поља техничко-технолошких наука или научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама., односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит, најмање девет година радног искуства у струци или седам година радног искуства у струци од којих најмање две године на руководећим радним местима или пет година радног искуства на руководећим радним местима, као и потребне компетенције за рад на радном месту.

присутству службеног лица Завода. На писмени захтев заинтересованог лица и уз плаћање прописане таксе, могу се добити копије одлука Завода, као и одговарајуће потврде и уверења о чињеницама о којима Завод води службену евиденцију. Завод води 16 регистара о правима индустријске својине, Регистар заступника, Евиденцију организација за колективно остваривање ауторског и сродних права, Евиденцију ауторских дела и предмета сродних права и Евиденцију захтева за приступ информацијама о јавног значаја из делокруга Завода. Почев од 2015. године, Завод је пустио у рад е-регистре за патенте, жигове, индустријски дизајн и ознаке географског порекла. Е-регистри представљају електронски доступне регистре који се могу претраживати по различитим параметрима за свако појединачно право индустријске својине. Претраживање наведених е-регистара омогућено је на веб презентацији Завода за интелектуалну својину⁶⁸.

4.8.2. Основно о информационим услугама Завода

Завод има више унутрашњих јединица чији је укупан или делимичан делокруга рада усмерен на задовољавање потреба заинтересованих физичких и правних лица за информацијама из делокруга Завода. У посебним одељцима Информатора говори се о електронским базама информација које се могу претраживати на сајту Завода (10.1.4) и о стављању на увид заинтересованој јавности документације из области индустријске својине у Јавној читаоници Завода (10.1.5), ау овом одељку приказане су услуге заинтересованим корисницима које Завод даје на писани захтев и на комерцијалној основи, а односе се на израду одговарајућих решених извештаја на основу претраживања патентне документације и документације која се односи на заштиту знакова разликовања (жигова, дизајна и ознака географског порекла). Таксе које се плаћају за услуге израде извештаја о претраживању права индустријске својине наведене су у тарифним бројевима 134в-134љ Закона и републичким административним таксама у одељку XIV Списи и радње у вези са правима интелектуалне својине.

Завод за интелектуалну својину пружа посебне услуге претраживања у области патената. Ове услуге имају за циљ обезбеђивање информација на основу којих корисници могу донети одлуку о покретању поступка патентирања, избећи повреду права, купити или продати лиценцу, улагати у развој производа, идентификовати потенцијалног партнера и друго. Услуге претраживања обављају стручњаци Завода, користећи

⁶⁸ Информатор о раду Завода за интелектуалну својину, август 2020. године. Доступно на: https://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/Informator/2020/INFORMATOR%200%20RADU%20ZIS%202020v02.pdf, датум посете: 26.2.2021. године.

доступне професионалне алате и различите методе претраживања, на захтев корисника.

Информационе услуге претраживања обухватају: претраживање на основу библиографских података, претраживање у присуству странке, претраживање патентне документације на основу описа техничког решења, претраживање у погледу патентне заштите у Републици Србији, претраживање ради оцене новости техничког решења, израда извештаја са мишљењем о патентбилности техничког решења, претраживање на основу нестандардног захтева корисника.

4.9. Завод за социјално осигурање

Законом о министарствима, такође, под називом завод, основана је посебна организација – Завод за социјално осигурање који „обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: примену међународних уговора о социјалном осигурању; израду административних уговора за примену међународних уговора о социјалном осигурању и израду споразума о накнади трошкова здравствене заштите; израду двојезичних образаца за примену међународних уговора о социјалном осигурању; учешће у обрачуна трошкова здравствене заштите, као и друге послове одређене законом.“ Савезни завод за социјално осигурање⁶⁹ у улози органа за везу обављао је послове државне управе (у периоду од 1950⁷⁰ до 2002. године којима је предмет примена међународних уговора о социјалном осигурању. На основу Закона о спровођењу Повеље државне заједнице Србија и Црна Гора престао је да постоји Савезни завод за социјално осигурање.⁷¹

У Републици Србији, прво Законом о министарствима није било регулисано постојање посебно одређеног државног органа надлежног за имплементацију међународних уговора о социјалном осигурању. Непостојање органа за везу трајало је од 2003. до маја 2007. године. У

⁶⁹ У периоду нешто дужем од пола века (1950-2002) Завод за социјално осигурање (као јавноправно тело на нивоу федерације) мењао је називе, што је иначе карактеристика органа управе и посебних организација. Тако се ова сада републичка посебна организација на савезном нивоу звала: Савез заједница пензијског и инвалидског осигурања Југославије па затим Савез заједница здравственог осигурања и здравства Југославије. Првобитни назив Савезни завод за социјално осигурање враћен је 1992. године када је формирана Савезна Република Југославија.

⁷⁰ Некадашња Федеративна Народна Република Југославија је са Француском Републиком 1950. закључила први међународни уговор о социјалном осигурању

⁷¹ Наиме на основу чл. 16 Закона о спровођењу Повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора било је прописано да између осталих јавних тела (министарстава, секретаријата, инспектора, агенција, служби, дирекција, завода, комисија и правобранилаштава) престаје са радом и Савезни завод за социјално осигурање.

наведеном временском раздобљу у споразумима који су закључени као органи за везу наведене су организације социјалног осигурања које имају надлежност (право и дужност) за сфере пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања као и осигурања за случај незапослености. Министарство спољних послова у време трогодишњег бивствовања државне заједнице Србија и Црна Гора поступало је делимично у својству органа за везу. Правни и временски вакум наступио је после престанка постојања последње заједничке државне творевине Србије и Црне Горе.⁷²

После оснивања Завода за социјално осигурање, исти је добио овлашћења државног органа за везу. Посебна јавноправна тела – органи за везу одређују се у међународним уговорима – споразумима о социјалном осигурању (евентуално у административним споразумима за њихово спровођење који су надлежни за спровођење одредаба споразума, те омогућавају једноставно и промтно повезивање носилаца осигурања обе државе уговорнице.

Органи за везу се, у споразумима о социјалном осигурању, различито одређују, али увек као посебан орган, без обзира на то да ли је тај орган, на основу националног законодавства, формиран као асоцијација носилаца социјалног осигурања, или као посебан државни орган (тако је нпр. Административним споразумом за примену Опште конвенције о социјалном осигурању између ФНР Југославије и Француске, као орган за везу одређен Савез заједница здравственог осигурања и здравства Југославије и Савез заједница пензијског и инвалидског осигурања Југославије, док је Споразумом између СФР Југославије и Савезне Републике Немачке о социјалном осигурању, одређен Савезни завод за социјално осигурање, као и Споразумом о спровођењу Споразума између СР Југославије и Републике Македоније о социјалном осигурању).

„У примени међународних уговора, односно споразума о социјалном осигурању који су на снази Завод сарађује са органима за везу и носиоцима осигурања других држава уговорница. Поред тога, Завод активно сарађује и са међународним организацијама и удружењима која имају за циљ унапређење и развој система социјалне сигурности (Међународна организација рада, Међународна организација за миграције, Међународно удружење социјалне сигурности и др). У вези са применом међународних споразума о социјалном осигурању, Завод непосредно сарађује и са организацијама обавезног социјалног осигурања у Републици Србији: Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање, Фондом за социјално

⁷² Додуше постојали су повремени састанци на релацији појединих носилаца осигурања Републике Србије и истих носилаца осигурања бивших република СФРЈ (сада независних држава)

осигурање војних осигураника, Националном службом за запошљавање, као и са надлежним министарствима и другим органима, организацијама и институцијама. У протеклом периоду од формирања Завода, 2007. године, закључно са 2019. годином Завод је одржао више од 160 састанака и разговора са органима за везу других држава уговорница, учествовао на преко 50 преговора надлежних органа у поступцима закључивања нових и измена постојећих споразума о социјалном осигурању и узео учешће преко 20 међународних скупова на тему социјалне сигурности (конференције, симпозијуми, колоквијуми).⁷³

Рад Завода за социјално осигурање долази до изражаја у преговорима Србије о приступању Европској унији, тачније у вези поглавља 2.-Слобода кретања радника и поглавља 19.-Социјална политика и запошљавање.

Завод за социјално осигурање има једноставнију организациону структуру, а имајући у виду његове надлежности и број запослених, у односу на друге посебне организације. Тако се у Заводу образује једна основна унутрашња јединица - Сектор за спровођење социјалног осигурања који „обавља послове који се односе на утврђивање мера за спровођење међународних уговора о социјалном осигурању; обавештавање надлежних органа страних држава о предузетим мерама и променама правних прописа у вези са применом споразума; израду и закључивање административних споразума, споразума о начину накнаде трошкова здравствене заштите и других споразума за спровођење међународних уговора о социјалном осигурању; утврђивање садржаја и израду двојезичних образаца за примену међународних уговора о социјалном осигурању; обрачун трошкова здравствене заштите применом међународних уговора о социјалном осигурању и споразума о њиховом спровођењу, као и њихов трансфер; припремање материјала за преговоре Завода са иностраним органима, односно носиоцима осигурања и учешће у припреми материјала у вези са преговорима надлежних органа Републике Србије у области социјалног осигурања са иностраним органима и учешће на преговорима; израду мишљења и упутстава за примену административних и других споразума за спровођење међународних уговора о социјалном осигурању; сарадњу са међународним организацијама и асоцијацијама у области социјалног осигурања; координацију процеса европских интеграција у области социјалног осигурања; представке и жалбе грађана и друге послове из делокруга Сектора.”⁷⁴

⁷³<http://www.zso.gov.rs/o-nama-zso.htm>, датум посете, 1.3.2021

⁷⁴ Чл. 4 Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за социјално осигурање; <http://zso.gov.rs/doc/2019/Pravilnik-o-unutrasnjem-uredjenju-i-sistemizaciji-radnih-mesta-novembar-cir.pdf>, стр. 4-5, датум посете, 01.03.2021. године

4.10. Републички секретаријат за јавне политике

Ова друга по реду посебна организација (која у свом имену има реч секретаријат, поред Републичког секретаријата за законодавство) добила је назив Републички секретаријат за јавне политике. Тако се у наш управни систем уводи један нов појам јавне политике. Као питање може се поставити како се у теорији дефинишу јавне политике? „Јавне политике дефинишу се на различите начине. Оне су практичне, секторске политике путем којих се решавају бројни проблеми грађана и друштва и живот у заједници се обликује као много пријатнији и удобнији.“⁷⁵ У том смислу иста ауторка (Снежана Ђорђевић) указује: „Креатори политике више воде рачуна о јавним интересима грађана и одговорнији су у амбијенту у коме се и грађани активно укључе у ове процесе креирања политика. Ови процеси повратно снажно јачају демократску димензију политичких процеса, али и повећавају квалитет јавних избора јер их приближавају реалним потребама грађана доприносећи бољем коначном квалитету услуга. Анализа јавних политика представља област која креира, критички приступа и обрађује податке који су корисни за разумевање и унапређење политике. Циљ студија је да се препознају, дефинишу, разумеју, пореде, супротставе, објасне, предвиде, процене, вреднују, синтетизују, дијагностицирају, планирају и примене јавне политике. Ове студије траже активно учење, а не пасивно знање. Примена знања је критични чинилац овладавања овом облашћу и ту нема простора пасивном усвајању. Свако озбиљно, демократско друштво посвећује велику пажњу процесу дизајнирања, обликовања и креирања јавних политика. Овај процес представља срж демократије и значајно утиче на квалитет јавних програма, услуга и коначно задовољства грађана квалитетом власти. Јавне политике обезбеђују предуслове за постојање демократског и праведног друштва. Неке од најбитнијих одлика су: транспарентност власти, одговорност политичара, отворени процеси одлучивања, партиципација грађана и цивилног друштва, демократичност, ефикасност, ефективност, једнакост и доступност у реализацији јавних програма, као и дистрибутивна правда.“⁷⁶ Било би по српско друштво веома позитивно кад би речи из овог цитата да: „Свако озбиљно, демократско друштво посвећује велику пажњу процесу дизајнирања, обликовања и креирања јавних политика.“, одговарале реалном стању на терену, а камоли све што је овде наведено о јавним политикама! Но то се оставља за неке будуће радове, за посебна разматрања.

⁷⁵ Ђорђевић, С., *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Зборник радова: Савремена држава: Структура и социјалне функције Београд, 2010, стр. 273.

⁷⁶ Исто, стр. 274.

Иначе, Републички секретаријат за јавне политике „ основан је 2014. године као институција центра Владе са развојном и координишућом улогом у процесу планирања јавних политика.⁷⁷

Секретаријат је тако преузео права, обавезе, надлежности и материјалне и људске ресурсе Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката закона, као и одељења унутар некадашњег Министарства за регионални развој и локалну самоуправу које се бавило стратешким анализама и истраживањима. Као новооснована посебна организација, Секретаријат је у том смислу наставио да обавља све послове који су били у надлежности преузетих органа државне управе, с обзиром да је њихов јавноправни сукцесор.

Челна места у Републичком секретаријату за јавне политике су: директор Секретаријата, заменик директора и 4 помоћника директора а имајући у виду број сектора којим руководе помоћници. „Директор руководи, организује, обједињује и усмерава рад Секретаријата, представља Секретаријат и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова, одлучује о правима, дужностима и одговорностима запослених и обавља и друге послове у складу са законом. Заменик директора обавља послове у складу са законом у оквиру овлашћења која му одреди директор Секретаријата; остварује сарадњу са другим органима и организацијама; замењује директора ако је одсутан или спречен; обавља и друге послове из делокруга Секретаријата које одреди директор. Помоћник директора Руководи, планира и организује рад у Сектору, унапређује, усмерава и надзире рад државних службеника у Сектору, остварује сарадњу са другим органима и организацијама, обавља најсложеније послове из делокруга Сектора, обавља и друге послове по налогу заменика директора и директора.⁷⁸

На основу Правилника о унутрашњем и систематизацији радних места у Републичком секретаријату за јавне политике оформљена су 4 сектора као уже унутрашње јединице. То су: 1. Сектор за обезбеђење квалитета јавних политика; 2. Сектор за подршку планирању координацију и праћење спровођења јавних политика; 3. Сектор за развој и унапређење јавних политика; 4. Сектор за правне и финансијске послове и управљање људским ресурсима.

Наводимо део ширег делокруга Републичког секретаријата за јавне политике на примеру делокруга Сектора за обезбеђење квалитета јавних политика. У Сектору за обезбеђење квалитета јавних политика обављају се послови који се односе на: обезбеђивање усклађености нацрта закона и других

⁷⁷ Тадић, К., *Уродњавање јавних политика у Србији*, Центар за јавне политике, октобар, 2016, стр. 3 <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Urodnjavanje-rodnih-politika-u-Srbiji.pdf>, приступ, 5.3.2021

⁷⁸ Републички секретаријат за јавне политике Информатор о раду – ажуриран 01.03.2021.г. https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/INFORMATOR-%D0%9E-RADU_01.03.2021..pdf, приступ, 23.4.2021.

прописа које доноси Влада са усвојеним стратешким документима којима се утврђују јавне политике, у поступку њиховог доношења; учешће у припреми, праћење и спровођење прописа у области планског система Републике Србије; припрему, праћење и спровођење стратешких докумената којима се утврђују јавне политике из области регулаторне реформе и јачање јавно приватног дијалога у легислативном процесу, као и учешће, координацију и давање иницијатива у изради и праћењу стратешких докумената у области унапређења пословног окружења, конкурентности, трансформације и модернизације услуга јавне управе; стручне послове везане за спровођење регулаторне реформе и анализу ефеката прописа које припремају министарства и посебне организације, што укључује: давање претходног мишљења о потреби спровођења анализе ефеката и о потпуности садржаја приложене анализе ефеката, обезбеђивање подршке и помоћи предлагачима прописа при успостављању механизма за праћење и анализу ефеката прописа током њихове примене; стручне послове везане за прикупљање и обраду иницијатива привредних субјеката, других правних лица и грађана за измену неефикасних прописа на републичком нивоу, подношење иницијатива надлежним предлагачима прописа за измену неефикасних прописа, анализу и предлагање мера за унапређење пословног окружења и смањење административних оптерећења за привреду и грађане; стручне послове везане за праћење и анализу институционалних и кадровских капацитета за спровођење регулаторне реформе, анализе ефеката прописа и модернизације услуга јавне управе, учествовање у организовању обуке државних службеника који раде на пословима креирања и спровођења јавних политика и пословима који су повезани са анализом ефеката прописа; стручне послове у вези са обезбеђењем квалитета вођења јединственог јавног регистра административних поступака и других услова пословања, што укључује: спровођење методологије за поједностављење административних поступака у циљу одржавања система оптималног оптерећења привреде и грађана, као и трансформације и модернизације услуга јавне управе у циљу одрживог система услуга јавне управе у служби привреде и грађана, давање претходног мишљења на прописе којим се уређују административни поступци, припрему, спровођење и праћење прописа којим се уређује јединствени регистар административних поступака и других услова за пословање и модернизације и трансформације услуга јавне управе, као и координацију и одржавање квалитета садржаја портала јединственог јавног регистра административних поступака и других услова пословања; учешће у спровођењу и праћењу спровођења пројеката финансираних из међународне развојне помоћи из делокруга Сектора; сарадњу са другим државним органима и организацијама, привредним субјектима и грађанима на побољшању правног оквира и јавних политика; друге послове прописане законом.

5. Поједина завршна разматрања

Из професионалног искуства, могу рећи, да се жеља да се нека дела у потпуности заврше никада не оствари. Због тога је завршном делу овог рада дат назив „Поједина завршна разматрања“. Наиме, тема о управним организацијама је веома широка и у овом краћем штиву морало се прићи са више једног позитивистичког угла, те самокритички указујемо да је рад незанемарљивој мери дескриптивног карактера.

Управне организације, сада под називом посебне организације нису новина у српском правном (управном, ако посматрамо уже) систему. Међутим, оно што би се могло назвати као слична судбина са појединим министарствима јесте промене назива, укидање постојећих и стварање нових посебних организација. За време егзистирања Савезне Републике Југославије 2001. године донета је овде споменута Уредба о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација и служби Савезне владе (иначе изузетак од правила да се министарства оснивају законом). Постојало је велико „шаренило“ од назива. Од постојања комитета, јавног правобранилаштва, акредитационог тела, секретаријата (постоје и данас два), завода (такође су остали као посебне организације под тим називом али у мањем броју), дирекције (Дирекција за робне резерве – остала посебна организација, ако се пореди Уредба из 2001. и Закон о министарствима из 2020. Међутим по Закону о министарствима из 2008. била је орган у саставу Министарства трговине и услуга), архива, агенција, комисија, музеја. Како по називима тако и правно-традиционалној логици, неким телима није место у посебним организацијама као на пример Комисији за хартије од вредности⁷⁹ или одређеном музеју. То је данас бар исправљено. Међутим не може се стећи утисак постојаности уопште закона о министарствима. Од владе до владе долази до формирања нових министарстава или прекомпозиције старих кроз издвајање или додавање нових сектора. Ситуација је слична и са појединим посебним – управним организацијама. За државну управу (шире јавну и ако је то превасходно теоријски појам), дакле и за посебне организације да би се могло констатовати да оне истински делују у миљеу владавине права као поретка са позитивним својствима онако како га и Устав карактерише указујући на чему се она заснива мора да се стварно поштују начела деловања органа и организација државне управе прописана Законом о државној управи: самосталност и законитост; стручност (која би посебно требала да дође до изражаја у раду посебних организација и да се последично позитивно одрази на услуге оних које их

⁷⁹ Комисија за хартије од вредности је правно лице, независна и самостална организација Републике Србије која за обављање својих послова одговара Народној скупштини Републике Србије. (чл. 239 ст. 1 Закона о тржишту капитала).

пружају), непристрасност и политичка неутралност (такође треба да дође посебно до изражаја код руковођења посебним организацијама јер како је примећено у теорији руководиоци посебних организација нису политички људи.⁸⁰ Да ли је баш тако? Чини нам се да није ...); делотворност у остваривању права странака (Закон о државној управи није ближе одредио ово начело, што је лоше решење); сразмерности и поштовања странака; јавности рада (које је код управних организација као и код министарстава омогућено између осталог и ажурирањем информатора о раду а које је у овом раду био извор сазнања многих података па и оних које организације и како пружају услуге а којима то није делатност).

У миљеу владавине права у Србији, и посебне организације као и цела државна управа свој легитимитет мора да темеље не само на формалним аспектима (којима се не одузима значај) него и квалитетом, свог поступања и пружањем такође квалитетних услуга.

Конечно и за управне – посебне организације важи оно што је у једном уџбенику управног права речено за управу (да не смеју да се претворе у окоштале бирократске структуре): „Концепт «привилеговане» управне као политичке и бирократске «власти», који управу своди на скуп

⁸⁰ Приликом сваког избора Владе, као јавност (више или мање) заинтересована, обавештени смо о њеном саставу и квалификацијама чланова Владе (стручна спрема, радно искуство, ангажованост или неангажованост у политици и томе слично). Ипак, немамо довољно информација ко се налази на челу посебних организација. Додуше, то су државни службеници на положају и други је начин њиховог долажења на места директора. Право јавности да зна о томе ко управља стручним пословима посебних организација је обезбеђено кроз информаторе о раду, интернет сајтове тих организација, али изостају (случајно или намерно) биографски подаци о челним људима управних организација. Требало би, дакле, пратити званичан сајт службе за управљање кадровима када се расписује конкурс за избор директора одређене посебне организације, односно бавити се научним и новинарским истраживањем како би дошли до квалификација појединих директора, односно користити законодавство из домена информација од јавног значаја. Без обзира што се у појединим уџбеницима управног права каже да директори посебних организација нису политички људи, стварност у миљеу владавине права демантује добронамерно мишљење у теорији, а које се базира на позитивним прописима. Неко, може на основу Закона о државним службеницима испуњавати све услове по конкурс за државног службеника на положају и бити изузетно квалификован за место директора посебне организације и, са друге стране, бити изразито „политички“ неквалификован, па да не буде изабран. Неко други, такође на основу истог Закона, формално-правно може имати квалификације, додуше слабије од оног ко није „политички“ квалификован, а експертски је преквалификован, па да овај други због политичке преквалификованости буде изабран у односу на овога који је експертски преквалификован. Папир једног конкурса може много тога да истрпи, али правда на папиру једног чланка, бар толико, заслужује да буде поменута и кроз једно апстраховање да укаже како се нечије каријере, нечији труд да служи јавном интересу, не поштује за разлику од нечијег труда да служи патриократији – веома поштује.

правно заштићених ауторитативних структура и поступака, мора уступити месту концепту «оправданости» управног деловања, који заједно са идејом ефикасности постаје идеологија савремене управе.⁸¹

*Milan Rapajić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

SPECIAL (ADMINISTRATIVE) ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF THE RULE OF LAW (With Reference to the Services of Certain Special organizations)

Summary

The modern state administration and its bodies and special organizations should act in the field of the rule of law. It is a term that originates from the Anglo-Saxon legal world, but it is also a category and a principle of the Constitution of Serbia from 2006. The paper points out the different understandings of the rule of law and briefly looks at the position of the administration or the phase in its historical course until its subsumption under the principle of legality.

In Serbia, state administration bodies consist of ministries, administrative bodies within the ministry and special organizations. Administrative or special organizations are formed by the state in order to perform professional and related administrative tasks. In order to permanently and unhindered perform the professional work of these organizations, they can act authoritatively. Special organizations have numerous and diverse administrative powers.

The paper points out both the similarities and differences of special organizations in relation to administrative bodies. A review of the activities and organizational structure of all special organizations (secretariats, institutes, directorates and one center) established by the Law on Ministries from 2020 was performed. It was also pointed out that all institutes: the Republic Institute of Statistics, the Republic Hydrometeorological Institute, the Republic Geodetic Institute and the Intellectual Property Institute are special organizations that provide services to interested parties.

In one part of the final considerations, the author states that for special organizations (as part of the state administration) it could be concluded that they

⁸¹ Димитријевић, П., *Управно право*, Ниш, 2019, стр. 38.

really operate in the field of rule of law as an order with positive properties as characterized by the Constitution, it is necessary to strictly respect the principles organization of state administration prescribed by the Law on State Administration: independence and legality; expertise, impartiality and political neutrality, effectiveness in exercising the rights of the parties, proportionality and respect for the parties; publicity of work.

Key words: *Genspecial (administrative) organizations, rule of law, secretariats, institutes, directorates, center, scope, organizational structure, services.*

Литература

- Бачанин, Н., *Управно право – Књига I, Уводна и организациона питања*, Крагујевац, 2011.
- Димитријевић, П., Марковић, Р., *Управно право I – уводна питања*, Београд, 1986.
- Димитријевић, П., *Управно право*, Ниш, 2019.
- Ђорђевић, С., *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Зборник радова: Савремена држава: Структура и социјалне функције, Београд, 2010
- Живановић, В., *Рад у библиотеци са једним запосленим*, Високошколске библиотеке, год.14, бр. 3/2017.
- Картаг-Одри, А., *Начин функционисања појма правне државе – Правна држава као организатор парадигме*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 5/1995.
- Костић, Л., М., *Административно право Краљевине Југославије – прва књига устројство управе*, Београд, 1933.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014.
- Миладиновић, З., Шокињов, С., Вучковић, Ј., *Улога органа државне управе у заштити интелектуалне својине*, Теме, бр. 4/2013.
- Милков, Д., *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2016.
- Милосављевић, Б., *Управно право*, Београд, 2017.
- Нојман, Ф., *Владавина права: политичка теорија и правни систем у модерном друштву*, Београд, 2002.
- Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009.
- Петров, В., Симовић, В., *Уставно право - Приручник за полагање правосудног испита – књ. I*, Београд, 2018.
- Тадић, К., *Уродњавање јавних политика у Србији*, Центар за јавне политике, октобар, 2016, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Urodnjavanje-rodnih-politika-u-Srbiji.pdf>.
- Томић, З., *Управно право – систем*, Београд, 2002.
- Томић, З., *Опште управно право*, Београд, 2018.
- Fuller, L.L., *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1965.
- Чавошки, К., *Увод у право, I – Основни појмови и државни облици*, Београд, 1996.