

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

*УДК: 35.07/.08:35.072.6
DOI: 10.46793/XXIV-10.245R*

ПОСЛОВИ РЕПУБЛИЧКЕ УПРАВЕ СА ОСВРТОМ НА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

Резиме

У овом раду, аутор пише о пословима државне управе Републике Србије који су бројни и хетерогени и не могу бити подведени под један правни режим. Пажња је прво обрађена на решења Закона о државној управи из 1992. године који је морао да следи решења Устава из 1990. Наиме Уставом из 1990. године су наведени послови државне управе. То значи да нису само наведени вршиоци управе као у Уставу из 2006. године. Закон из 1992. године је "занимљив" и због дужине његове примене у погледу одредби о инспекцијском надзору, које су се примењивале туне 24 године из разлога што није постојао системски закон за ову област. Одредбе о инспекцијском надзору у Закону о државној управи из 1992. године су у међувремену постале анахроне и било је потребно и пре донети целовити Закон о инспекцијском надзору. Не само из тих разлога приказани су послови и задаци државне управе по Закону о државној управи из 1992. уз теоријске ставове из тог времена.

Закон о државној управи из 2005. године у правни поредак Србије уводи седам група и задатака државне управе, и то: 1) учествовање у обликовању политике Владе; 2) праћење стања; 3) извршавање закона, других прописа и општих аката; 4) инспекцијски надзор; 5) старање о јавним службама; 6) развојни послови и 7) остали стручни послови. Ови послови могу бити даље разврстани на управне и неуправне.

Указано је да се у Закону о државној управи из 2005. године не спомиње управни надзор, што никако не може да наведе на закључак да се у правном поретку Републике Србије не врши овај посао државне управе. Закон из 2005. регулише само инспекцијски надзор као посебну врсту надзора коју врше органи државне управе у односу на друге субјекте. Предмет инспекцијског надзора је законитост рада и поступања физичких или правних лица, а врши се непосредним увидом.

Осврт у чланку је извршен на инспекцијски надзор. Прецизније речено пажња је обрађена на разлоге за доношење Закона о инспекцијском надзору из 2015. године и основне карактеристике инспекцијског надзора.

На крају рада скреће се пажња на увођење "прикривене куповине" у српски позитивно-правни систем инспекцијског надзора на основу Закона о изменама

и допунама Закона о инспекцијском надзору из 2018. године. Између осталог и у завршним разматрањима је указано да је "прикривена куповина" посебан инспекцијски метод и доказно средство. Изражава се став да ће овај специфичан метод инспекцијског надзора поспешити поштену тржишну утакмицу и бити једно од средстава у рукама државне управе на сузбијању сиве економије.

Кључне речи: *послови републичке управе; Закон о државној управи из 1992. године; Закон о државној управи из 2005; инспекцијски надзор; Закон о инспекцијском надзору из 2015. године; прикривена куповина.*

1. Уводно разматрање

Управа¹ у Републици Србији као део извршне власти,² пред собом има задатак извршења различитих, уобичајених (типичних) послова.^{3,4} „У Уставу из

¹ Државна управа, такође репрезентује извршну функцију државне власти као и Влада, с тим што је колективно и колегијално тело егzekутиве, први носилац главне политичке власти. То се разазнаје и из уставних одредби на основу којих је државна управа „за свој рад одговорна Влади.“ чл. 136, ст. 1 Устава Републике Србије из 2006. године. Такође самосталном уставном одредбом је прописано да: „Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.“ – чл. 136, ст. 2-4, Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006. За потребе овог рада наводимо дефиницију управе из наше управноправне књижевности као и добијање одговора на питање ко чини државну управу у Србији. Тако Зоран Томић наводи да је управа: „скуп државних и недржавних органа и организација који обављају управну делатност – односно множина аката и радњи које надлежни органи и организације предузимају на основу права и у примени права на ванспорне животне ситуације ради остварења јавних и приватних интереса. Државни органи управе и управне (посебне) организације чине државну управу.“ Томић, Р.,*З., Управно право*, Приручник за полагање правосудног испита, Београд, 2010, стр. 15

² У чл. 1 ст. 1 Закона о државној управи из 2005. године, експлицитно је наведено да је државна управа "део извршне власти Републике Србије, који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије". Сматрамо да је оваква одредба могла наћи своје место и у Уставу, у оном нормативном делу који је посвећен управи. Тиме би уставотворац "зацементирао" управу у оквиру егzekутиве, па би то додатно појачало и теоријски став о троеобности државних власти на судску, законодавну и извршну, где у оквиру ове последње своје место, као што је и логично, нашла и управа. Законско одређење државне управе као дела извршне власти блиско је оним тријалистичким теоријама које државне власти деле на поменуте три класичне, али ипак разликују унутар извршне гране власти управу и власт владе....

³ "Под улогом управе се подразумевају основни, типски задаци и послови које управа обавља. То се не односи на надлежност појединих органа у појединим областима, јер су та питања регулисана одговарајућим материјалним прописима. Под улогом управе се подразумевају типски задаци и послови, без обзира на област друштвеног живота у којој се врше и без обзира на то о којим органима управе је реч. У питању су апстрактно одређене основне функције које управа има у држави." Милков, Д., *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2016, стр. 113. "Термин *послови* и *задаци* се не ретко узимају као истозначни термини, али постоје и писци који им придају различита значења. Тако се задаци одређују као конкретизовани и објективизовани

2006. државна управа је посебна јединица у систематици Устава у оквиру дела о уређењу државе, што значи да одредбе о њој нису изложене у одељку о Влади (као што је било према Уставу Србије из 1990). Устав не набраја послове државне управе, односно органа државне управе који их обављају, него само одређује ко их обавља („министарства и други органи државне управе одређени законом“).⁴ Претходни Устав Србије из 1990. године⁶ који је и нормативно управу ставио под „окриље“ Владе набрајао је послове државне управе у чл. 94. ст. 2 : "Министарства примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике, решавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене законом." Такође истом одредбом је било прописано да се „за обављање одређених послова државне управе образују органи управе у саставу министарства, а за вршење стручних послова образују се посебне организације." (чл. 94 ст. 4). Као што се може из пређашњих излагања закључити уставне промене довеле су до тога да садашњи највиши општи правни акт не наводи основне задатке и послове државне управе. Тако нешто је препуштено законској материји, па самим тим и чешћим изменама, него што је случај са конституционалним ревизијама. Међутим, пре излагања о седам група задатака и послова, који су регулисани тренутно важећим Законом о државној управи из 2005. године,⁷ обратићемо пажњу како је претходник овог Закона из онај, 1992. године⁸ регулисао ову материју.

2. Задаци и послови државне управе према Закону о државној управи Републике Србије из 1992. године

По позитивно-правним прописима Србије из деведесетих година XX века, дакле Закона о државној управи, постојали су послови и задаци у делокругу државне управе, с тим што се код појединих није појављивало вршење управе као посебне државне власти. Као и данас, послови и задаци државне управе могли су бити рашчлањени на управне и на неуправне. Тако, неуправни послови и задаци, иначе се врше ако су ауторитативни уз употребу механизма

циљеве делатности државне управе, док су послови уже целине на које се могу рашчланити задаци". Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 228.

⁴ "Послови и задаци државне управе су њихове атрибуције, њихов делокруг, утврђен важећим правом. У оквиру својих послова и задатака органи државне управе обављају управну делатност тј. посебну државну власт ради чијег су обављања и основани. Према томе, специфични, иако не и једини послови органа државне управе су управни послови. Међутим, послови и задаци органа управе су једна целина послова које они обављају делатностима различитог карактера. Све те делатности нису обухваћене појмом управне власти." Марковић, Р., *нав дело*, стр. 227.

⁵ Марковић, Р., *Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006, стр. 21.

⁶ Устав Републике Србије из 1990. године, "Службени лист РС", бр.1/90.

⁷ "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

⁸ "Сл. гласник РС", бр. 20/92 и 48/93.

других државних власти. Неауторитативни послови врше се активностима исте природе–неауторитативне. Примера ради, то могу бити послови креативног, стваралачко-нормативног садржаја, где су друштвени односи објекат нормирања путем општих и апстрактних норми које следе закону и законски су основане. Други пример за овакве послове су различите анализе, предлози, нацрти стратегија за потребе Владе, која је на хијерархијској лествици врх извршне власти. Претежан део послова и задатака државне управе врши се ауторитативним активностима, а мањински оним које су супротне првопоменутих, дакле неауторитативним путем. Када се управа појављује као субјект са јачом израженом вољом, то је знак да су посредни послови и њени задаци ауторитативног карактера. Када управа поступа егалитарно (фр. *égalité* - једнакост), дакле њена воља је изједначена са вољом неког другог субјекта, то је знак за препознавање неауторитативних активности. Органи државне управе у вршењу државне власти, послове и задатке које имају креирају и извршавају доношењем одређених правних и материјалних аката. Када је реч о правним актима, органи управе доносе појединачне, а то су управни акти, односно различите опште правне акте, а то су прописи. Строго формално, облик законодавне власти је делатност доношења прописа, а вид управне власти оно што је њој инхерентно је доношење појединачних управних аката. Коначно, међу циљевима за формирање органа државне управе је и делатност доношења појединачних управних аката. Органи државне управе могу поступати и на основу ауторитативних и неауторитативних материјалних аката. Управне радње су маркантни пример ауторитативних материјалних аката. Већинска целина послова и задатака органа државне управе је она у којој се доносе управни акти као појединачни акти и врше управне радње, као пример предузимања материјалних аката. Државна управа кроз остваривање послова и задатака врши управне послове, али се њена активност не зауставља ту, већ се проширује и на неуправне послове. Без обзира на то, и за управне, и за неуправне послове скупна је карактеристика да се они врше од стране једне идентичне групације државних органа, а то су органи државне управе (органско одређење).

У уставном систему Србије из 1990. године (али и по садашњем Уставу из 2006. године), претпостављени вршиоци управних послова су министарства са генералним уставним овлашћењем за њихово обављање. С друге стране, посебно уставно или законско овлашћење за обављање управних послова имају остали вршиоци управе.

2.1. Врсте послова и задатака државне управе

Послови и задаци државне управе у најопштијем смислу могу се поделити на ове ауторитативног и неауторитативног типа. Извршавање закона путем издавања општих аката су послови ауторитативног типа, али који се не врше управном делатношћу као карактеристичном за органе државне управе, већ

делатношћу која је особена за законодавни орган, а то је нормативна активност. Послови који се обављају управном делатношћу, специфичном за органе државне управе, јесу извршавање закона решавањем у управним стварима, а реч је о доношењу управних аката. Такође и управни надзор, као посебан управни посао је средство којим се обавља управна делатност. Управне радње такође су облик обављања управе. Наиме, материјалне радње у виду примене принуде и у појединачним случајевима ограничења ради принудног извршења управних и судских аката као појединачних аката, називају се управним радњама. Када се, примера ради, у једном министарству од стране једне стручне комисије, пише нацрт закона (послови припремања закона) или, евентуално, других прописа и општих аката, као и вршење стручних и других послова који су утврђени законом, реч је о неауторитативним пословима органа државне управе. Одговор на питање зашто су ти послови неауторитативне природе је једноставан, јер у њиховом обављању не долази до изражаја државна власт. Од тога треба раздвојити политички моменат, а то је да су ти послови вршени у окриљу једне гране државне власти, односно једног дела једне гране извршне власти – управе, па су снабдевени "политичким" ауторитетом иза кога се крије и стручни ауторитет – експертска знања. Наиме, пројекција и анализа стања и дешавања у одређеним управним областима тешко да може бити успешна ако нема своју основу у стручним знањима. Такве анализе су подлога предлога за нормирање појединих управних подручја. Чланом 8 Закона о државној управи из 1992. године, одређено је да "Министарства: 1) примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе и опште акте председника Републике, односно обезбеђују њихово извршавање; 2) решавају у управним стварима; 3) врше управни надзор; 4) припремају законе, друге прописе и опште акте, и 5) обављају стручне и друге послове утврђене законом и другим прописом".

2.2. Извршавање прописа – појам и врсте

Извршити закон, то значи оживотворити га у правној пракси, конкретизовати апстрактну правну норму на појединачан случај. Реч је о примени права.⁹ Дакле, треба прећи пут од апстрактности и имперсоналности

⁹ "Израз примена права, као што може да се примети, има и једно посебно уже значење, које обухвата само један део примене права у ширем смислу. У том ужем смислу, примена права означава примену опште правне норме на конкретан случај који је у њој предвиђен. При томе се, опет и у овом значењу примена може схватити уже и шире. У ужем смислу, то је само утврђивање да се општа норма односи на дати конкретни случај, тј. извођење одговарајућег логичког закључка – правни силогизам ... У ширем смислу, пак, примена значи и извођење појединачне правне норме за тај конкретан случај из опште норме, конкретизацију и индивидуализацију опште норме сходно конкретном случају." Лукић, Р.Д., Кошутић, Б.П., Митровић, Д.М., *Увод у право*, Београд, 2001, стр.471–472., Као што је пандектистима некад био циљ "да створе добар и непротивуречан систем грађанског права" (Станковић, Е., Владетић, В., *Римско право*, Крагујевац, 2017, стр.105) тако је циљ правницима и другим стручњацима у министарствима у којима се креирају многи законски

опште законске норме до њене конкретизације, односно детаљизације на појединачном примеру. Поједини закони су до те мере општи и апстрактни да се не могу примењивати непосредно,¹⁰ па је "алат" у њиховој конкретизацији подзаконски пропис. Додуше, да би се сачувала воља законодавца, а тиме и смањила могућност тумачења закона у подзаконском пропису, законима се уређују и појединости, а тиме и начин примене, што доводи до непосредне примењивости законског прописа. Такође, и појединачним актима се врши примењивање закона на конкретне случајеве, те је и то извршавање прописа. Тада се доноси појединачни акт за конкретну ситуацију на основу опште законске, односно подзаконске норме.

Када је реч о врстама извршавања прописа, у државама чија организација власти почива на начелу њене поделе, влада је у уставној и законској обавези извршавања аката законодавне власти путем доношења подзаконских општих нормативних аката. Уредбе владе су пример аката којима се извршавају закони, други прописи и општи акти парламента. "Од свих подзаконских прописа владе, највећи значај имају уредбе. Уредбе су подзаконски општи правни акти, по правилу извршног карактера, које доноси шеф државе и/или влада. У потпуности потчињена закону уредба као акт извршења закона развија и конкретизује апстрактна правна правила садржана у закону. Она мора бити сагласна закону, подређена закону и ограничена законом".¹¹ У том смислу, пошто уредба представља правни акт регулисања друштвених односа (различитих управних области), она продире у правни живот тек пошто је закон у њега ушао, а извор мора имати у уставу или закону. У правној држави уредбом не би могла да буде обухваћена од стране владе материја која није била предмет законске регулације. У уредби треба да буду садржане такве опште правне норме, којима се не стварају нова овлашћења и нове обавезе за субјекте у праву, које нису законски предвиђене. Уредбодавна власт је деривативног карактера. То даље значи да она ствара погодну солуцију (лакше извршавање) права, обавеза и дужности већ законом утврђених. Како се уредбом само детаљизује одредба закона, али не ствара нова норма које нема у

текстови да они буду јасни и прецизни и да не противрече другим законима и да их је релативно лако конкретизовати на појединачан случај, јер у коначном то је у складу са "начелом корисности (утилитета)" (Станковић, Е., Владетић, В., *нав. дело*, стр. 249) правног поретка још од римског права па до данас.

¹⁰ Пример за такве законе су они који почивају на законима природних наука или, боље речено, имају замашну супстанцу ванправности, односно њихове норме немогуће је написати, ако се од стране правника не консултују стручњаци из других области науке (лекари, економисти, инжењери, архитекте итд).

¹¹ Бачанин, Н., *Управно право – књига I, Уводна и организациона питања*, Крагујевац, 2011, стр. 78. Невенка Бачанин указује да се уредбе могу класификовати на више начина: "Најчешће се као полазно мерило узимају доносилац и садржина уредбе, као и овлашћења за њихово доношење. С обзиром на везаност уредбе законом, при уређивању одређеног подручја друштвених односа, све уредбе би се могле поделити на самосталне и несамосталне, унутар којих би се разликовале класичне и специјалне". Бачанин, Н., *нав. дело*.

закону или која је, чак, супротна закону, већ само норма која је секундарна у односу на примарну законску норму, то је и уредбодавна власт по природи својој, власт која нормира, која даје изведене норме (из законских норми) правном животу, па онда напослетку закључујемо да је по својој природи уредбодавна власт вид законодавне власти. Код уредби, за разлику од других извршних прописа владе, реч је само о делимичном извршавању закона – појединих његових одредби и на основу законског овлашћења које је специјално дато. По Закону о државној управи из 1992. године, уредбодавно извршење прописа, закључујемо, називало се "обезбеђивање извршења закона". Дакле, прављена је законска дистинкција између термина "обезбеђивање извршења закона" и појма "непосредно примењивање закона". Непосредно примењивање закона могло се (и може се) вршити, како управним актом, тако и управном радњом. Први случај непосредне примене закона је на основу конкретног (појединачног) управног акта, а други случај огледа се у овој примени путем материјалних радњи принудног извршавања управног и других аката који су подобни за извршење. Наиме, реч је о ситуацијама када се субјект на који се акт односи не жели диспозицији истог повиновати, па је неопходно употребити ауторитет државног империјума, који се у овом случају огледа у примени принуде. Чланом 9 ст. 1 Закона о државној управи из 1992. године, било је регулисано следеће: "Министарства непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте доношењем управних и других аката, предузимањем управних и других мера и вршењем управних и других радњи". Ова друга врста извршавања закона и других прописа, односно речју закона "непосредно примењивање закона, других прописа и општих аката", представља решавање у конкретним управним стварима. Овакво законско решење је критиковано у нашој управно-правној књижевности навођењем да "републички законодавац (Република Србија) неоправдано издваја у посебан посао управе, паралелно са 'непосредним примењивањем закона и других прописа и општих аката доношењем управних и других аката'. Тај поступак законодавца има оправдања само под условом да свако непосредно примењивање закона, других прописа и општих аката, није истовремено решавање у појединачним управним стварима".¹² На основу чл. 10 Закона о државној управи, било је прописано да "министарства решавају у управним стварима о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица или других странака". Дакле, према овој законској норми, у оквиру друге врсте извршавања закона управном делатношћу путем управне власти, решавање у појединачним стварима могло би се окарактерисати као подврста непосредног примењивања закона. Тако се управна власт манифестује и у доношењу решења у посебном правном поступку, који се назива управним поступком. У њему се решавају управне ствари, као што се у законодавном решавају

¹² Марковић, Р., *Управно право ...*, стр. 232.

законодавне ствари, у судском судске. Могли би рећи да је управна ствар¹³ друго име за јавно-правну ствар која има одређену садржину и која се, управо, по тој својој садржини, разликује од грађанске ствари. У управној ствари је ангажован јавни интерес, бар на једној страни, као што је у грађанској ствари, исто бар на једној страни ангажован приватан интерес. Ове особине две правне ствари – управне и грађанске, о ангажовању јавног и приватног интереса у већинском проценту су њихове главне вододелнице. Зато су појмови "управна" и "грађанска" ствар опозитни један другом.

2.3. Управни надзор и осврт на његове законске облике према Закону о државној управи из 1992. године

Суштински елемент управне функције државне власти, поред доношења управних аката, издавања јавних исправа, те вршења материјалних радњи принуде, представља управни надзор. Реч је о посебном послу управе, који се огледа у вршењу надзорних активности, а органи који га врше снабдевени су посебним овлашћењима управне власти, која се врши над неауторитативним поступањем, како физичких, тако и правних лица. Тако, у време важења Закона о државној управи из 1992. године, уџбеничкој литератури управног права је наведено: "Управни надзор представља, несумњиво, једну од најважнијих компоненти деловања државе, односно, јавне управе. Управни надзор означава овлашћења органа државне управе да врше надзор над законитошћу рада

¹³ За време важења Закона о државној управи из 1992. године, у процесном управном законодавству (Закон о општем управном поступку и Закон о управним споровима) није постојала законска дефиниција управне ствари. То је, свакако, утицало да се појаве многе критике на рачун, и законодавца, и јуриспруденције. Тако је констатовано: "Мада представља кључни институт управне процедуре и материјални критеријум за разграничење управног поступка од других врста поступака, као и управног акта од других појединачних аката власти, појам управне ствари се, без сумње, још увек налази у фази релативне неразвијености, боље рећи у фази свог конституисања, будући да тек треба открити и утврдити битна и специфична својства и односе предмета који чине његов супстрат. Наиме, до данас је у домаћој правној теорији и пракси регистровано много вредних покушаја да се пружи одговор на питање шта је то управна ствар и по чему се она разликује од других правних ствари, посебно судских, али уложени напори, по свему судећи, нису довели до очекиваних резултата ... Најзад, аутори који сматрају да је управна ствар конкретна животна ситуација у којој ваља донети решавајући управни акт, истичу да су такви случајеви веома разуђени и разнолики и да их је, стога, веома тешко, понекад чак и готово немогуће, тачно идентификовати. Овде се, наравно, може упутити приговор на адресу законодавца, чији методи нормирања често нису довољно примерени материји која се правно уређује. Управна ствар, као правна ствар, мора се редовно претходно регулисати на општи, апстрактни начин, па би, с обзиром на постојећи систем владавине права, законодавац, у свакој прилици, био у обавези да се јасно и недвосмислено изјасни у ком правцу и каквом поступку странка може да оствари или заштити неко своје право или на закону заснован интерес, што важи и за позицију органа када је у питању јавни интерес. Пошто законодавац о томе у многим случајевима ћути, тј. не информира адресате, поступа као формални критеријум за распознавање управне ствари, од мале је практичне користи, те се као такав најчешће занемарује". Јелић, З., *У трагању за идентитетом управне ствари*, Правни живот, бр. 9/1996, стр. 691-692.

организација, грађана, односно над радом других органа управе. Међутим, одређене облике управног надзора могу вршити и недржавне организације, којима су законом поверена јавна овлашћења, као што је Народна банка Југославије и др.¹⁴ Из ове, релативно штуре дефиниције, одређење управног надзора може бити вршено путем теорије и пређашњих законских прописа, који су у погледу његове позиције у правном систему били експлицитни. Дакле, као вид општег надзора појављује се управни надзор у смислу да је то перманентно и системски уређено праћење туђих активности по основу предвиђених мерила, а да би се остварио успешан, тј. ефикасан утицај на те активности, односно рад. Као крајње средство утицаја оног ко врши надзор, могућа је примена санкција над оним над којим се врши надзор. Посебни облици управних надзора искристалисани у правној теорији и то тако што се неки врше по ванправним мерилима, односно мерилима струке, као и са позиције законитости и целисходности су политички, друштвени, стручни (експертски) и правни надзор. Овај последњи – правни је регулисан правним прописима, док су по ванправним мерилима регулисани политички и друштвени, а по правилима струке стручни, односно експертски надзор. Управни надзор представља вид правног надзора, а основна сврха његовог вођења је произвести релевантне правне последице у правном поретку. Обезбеђивање законитости је циљ правног надзора, а као коначно, примена санкција од стране субјекта надзора је средство да се дође до ефикасности овог облика надзора. Професор Павле Димитријевић је правио дистинкцију између облика и видова правног надзора. По овом аутору, врсте облика правног надзора одређују се према врсти правног режима по којем се надзор одвија, док врсте видова правног надзора се разликују према начину на који се надзор врши. Указујемо да је професор и ослонцем на позитивно-правне прописе времена у којем је писао своје "Основе управног права", разликовао следеће облике правног надзора: 1) надзор над правним актима и над материјалним или другим радњама; 2) надзор над државним и над недржавним субјектима; 3) надзор који обављају државни и надзор који обављају недржавни субјекти; 4) надзор који се остварује применом управних и надзор који се остварује применом судских овлашћења. У смислу разликовања обликовања и видова правног надзора од стране наведеног аутора, он указује да су видови различити начини остваривања појединих надзорних активности. Дакле, Димитријевић указује да у оквиру једног истог облика правног надзора је могуће разликовати различите начине, односно како указује, различите видове његовог остваривања. Реч је о могућности разликовања следећа три вида правног надзора: 1) општи надзор и посебни надзор; 2) претходни и накнадни надзор; 3) надзор *ex officio* и надзор по захтеву, односно предлогу заинтересованог субјекта.¹⁵ Управни надзор се може одредити у материјалном и формалном

¹⁴ Поповић, С., Марковић, Б., Петровић, М., *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 394.

¹⁵ Димитријевић, П., *Основи управног права*, Београд, 1983, стр. 274-275.

смислу. Критеријум за одређење у материјалном смислу је одговор на питање каквим овлашћењима се врши управни надзор и над обављањем каквих активности. По материјалном одређењу управни надзор се врши овлашћењима која су у оквиру правног режима вршења управне власти, дакле управна овлашћења, а што се тиче одговора на питање над обављањем којих активности, реч је о вршењу неауторитативних активности и субјеката, који су објекат овог облика надзирања. Управни надзор зауставља се само на надзор законитости обављања неауторитативних активности, а не надзире се и целисходност неауторитативног деловања надзираних субјеката. У том смислу, може се приметити разлика између управног надзора и управне контроле управе. Управни надзор и управна контрола управе обављају се уз употребу управних овлашћења.¹⁶ Прва разлика је та да управни надзор се врши над неауторитативним активностима субјеката која су објекат надзирања, а управна контрола управе врши се над ауторитативним активностима свих вршиоца управе. По опсегу надзора, односно контроле, управна контрола за разлику од управног надзора се не зауставља на провери законитости, већ и целисходности. Њој је циљ да се обезбеди кумулација: и законитост, и целисходност. Формални појам управног надзора одређује се према његовом носиоцу, односно органу. Управни надзор је "резервисан" да га врше органи управе искључиво. Закон о државној управи из 1992. године, полази од органског одређења управног надзора, везујући га за министарства, односно носиоце. Из тога закључујемо да овај Закон није везао управни надзор за овлашћења у његовом вршењу и за предмет, дакле за активности које су предмет вршења управног надзора. У чл. 11 Закона о државној управи из 1992., наведено је да се управни надзор врши различитим активностима, које не могу да буду подведене под јединствени правни режим, који је мериторан за вршење управе, а притом су овлашћења министарства приликом вршења облика управног надзора који ће бити поменути садржински различита. То разликовање се врши према природи овлашћења. Нека су ауторитативног, а нека неауторитативног типа. Тако се у поменутом члану Закона наводи: "Министарства врше управни надзор: 1) надзором над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, кад је то Законом утврђено; 2) надзором над законитошћу аката предузећа, установа и других организација, кад они на основу Закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица; 3) инспекцијским надзором". Да се закључити

¹⁶ "Управна контрола управе чини део, подцелину управног надзора у садржинском смислу, као шире правне појаве. *Управна контрола управе је само онај управни надзор (у садржинском смислу) који има за предмет управни рад* – особену врсту ауторитативног (државног) деловања (при извршавању прописа у појединачним ванспорним ситуацијама). Дакле, управни надзор се не исцрпљује у контроли управних активности, већ има за предмет и друге, углавном неауторитативне поступке државних и недржавних органа и организација, као и грађана (у погледу свих њих се, исто тако, преовлађујуће употребљавају »управна овлашћења«) Томић, Р. З., *Управно право (управна контрола управе)*, Београд, 1990, стр. 170.

да је свим законским облицима управног надзора заједничко то ко га врши, дакле, органско одређење-министарства, не занемарујући садржински део управног надзора. Онда, на основу прописа који су важили у уставном систему Србије из 1990. године, тј. Закона о државној управи, али и, на пример, Закона о Народној банци Југославије, можемо закључити да су носиоци управног надзора били, како централна банка, тако и у њеном саставу Завод за обрачун и плаћања. Управним надзором у материјално-правном смислу настаје класичан управно-правни однос, јер орган који врши управни надзор наступа са позиције јаче стране у том односу према субјекту над којим се врши надзор, јер активни субјекат управног надзирања поседује управна овлашћења. Однос субјекта који надзире (примера ради, орган управе) и субјекта који је надзиран није однос координације, нити је орган који врши управни надзор решавалац једног спорног односа, него јача страна, па је онда и њихов однос, однос субординације. По правилу, а имајући у виду да се управни надзор врши управно-правним методама и да је то класичан управни посао, он је поверен органима државне управе. Изузетак од правила је поверавање вршења управног надзора и недржавним субјектима, али за то мора постојати стриктно законско одређење.

Поред тога што је Закон о државној управи из 1992. године установио органску компоненту управног надзора, односно истог носиоца тј. министарства, правио је и разлику између његова три облика, а то су: 1) надзор над законитошћу рада недржавних субјеката; 2) надзор над законитошћу аката недржавних субјеката, којима су Законом поверена управна јавна овлашћења и 3) инспекцијски надзор. Када је реч о надзору над законитошћу рада недржавних субјеката (предузећа, установе и друге организације), овај надзор обухватао је укупност рада из угла његове усклађености са законским прописима, уз могућност да се може вршити само кад је то законом утврђено. Министарства у вршењу овог управног надзора имала су сплет разноликих овлашћења у одбрани законитости, међутим, тај законски облик управног надзора од стране министарстава није вршен применом управних овлашћења, па на основу тога, није ни могао да буде подведен под материјални појам управног надзора. Иначе, реч је о следећим овлашћењима министарстава којима није вршена, а и не врши се ни данас, управна власт: предлагање или покретање поступка за оцену законитости општих аката предузећа, установа и других организација; предлагање престанка или забране рада предузећа, установа и других организација; налагање да буду извршене законом утврђене обавезе; покретање иницијативе да се другачије уреде законом већ предвиђени односи и, коначно, предузимање других мера од стране тих министарстава када су овлашћења законом.

Под материјални појам управног надзора овакав законски облик се не би могао подвести, с обзиром да министарства не врше управну власт у наведеним овлашћењима. Када је реч о законитости аката којом министарства у надзору контролишу предузећа, установе и друге организације (са повереним управним

овлашћењима и предузимањем других мера, када су законом овлашћене) које су их издале, по среди је контрола ауторитативних активности. Иако те ауторитативне активности (издавање управних аката) предузимају недржавни субјекти, то је уствари самоконтрола управе, па се ни овај законски појам управног надзора не може квалификовати материјалном одредницом, него под појам управне контроле управе, јер се не врши надзор ауторитативним овлашћењима над неауторитативним, већ ауторитативним активностима.

2.4. Инспекцијски надзор, као посао државне управе на основу Закона о државној управи из 1992. године

У периоду од 1992. године до доношења Закона о инспекцијском надзору из 2015. године, важиле су за инспекцијски надзор одредбе чл. 22-33 и чл. 92 Закона о државној управи споменуте године. Треба напоменути да је у чл. 18 ст. 2 Закона о државној управи из 2005. године, предвиђено доношење посебног закона којим се уређује инспекцијски надзор. Прошла је једна деценија да је дошло до оживотворења те норме тренутно важећег Закона о државној управи. На основу чл. 68 Закона о инспекцијском надзору, регулисано је да по протеку рока од 12 месеци од дана ступања на његову снагу, престају да важе поменуте одредбе Закона о државној управи из 1992. године. То значи да је Закон о инспекцијском надзору почео да се примењује 1. маја 2016. године. Дакле, пуне 24 године, због непостојања системског закона којим се уређује инспекцијски надзор у Републици, у различитим управним областима инспекцијски надзор се уређивао парцијално мноштвом закона, уредби, правилника и других подзаконских прописа.

Пре него што укажемо на позитивно-правно одређење инспекцијског надзора по Закону о државној управи из 1992. године, указујемо и на ставове правне теорије из времена важења овог Закона, а поводом особина инспекцијског надзора. Тако је Ратко Марковић указао да инспекцијски надзор има следећа општа обележја: "1) врши се над уже одређеним областима друштвеног живота, односно на одређеном подручју неауторитативних активности; 2) врши се од стране специјализованих субјеката, посебно квалификованих за предузимање битних активности у току поступка надзора; 3) инспекцијски послови, будући да су искључиво државног карактера, не могу се, у начелу, поверавати недржавним субјектима; 4) врши се путем посебних метода инспекцијских прегледа, по чему се инспекцијски надзор разликује од других облика управног надзора. Инспекцијски преглед је непосредан увид у рад и пословања органа, предузећа, установе и других организација, ради утврђивања поштовања закона, других прописа и општих аката; 5) вршиоци инспекцијског надзора располажу посебним овлашћењима и могу примењивати посебна средства".¹⁷

¹⁷ Марковић, Р., *Управно право* ..., стр. 236-237.

Павле Димитријевић обраћа пажњу на активности и организационе аспекте инспекцијског надзора. По овом писцу, активности од којих се састоји обављање инспекцијског надзора су различите и то: "1) превентивне (предузимање и предлагање потребних превентивних мера и акција у циљу спречавања повреде закона и других прописа); 2) корективне (издавање привремених наређења, односно забрана у складу са законом); 3) репресивне (изрицање мандатне казне)".¹⁸ Када је реч о организационим аспектима вршења инспекцијског надзора, он може бити по Димитријевићу у три облика и то: "1) у облику посебног органа државне управе 'инспектората'; 2) у облику посебних унутрашњих организационих јединица, које се налазе у саставу органа државне управе; 3) поверавањем послова инспекцијског надзора унутрашњим организационим јединицама образованим за обављање других послова из надлежности датог органа управе, односно поверавањем тих послова одређеним службеним лицима из реда запослених у органу државне управе".¹⁹

Као што је напоменуто, у Закону о државној управи из 1992. године биле су посвећене посебне одредбе о инспекцијском надзору. Тако је чл. 22 било прописано да се инспекцијски надзор врши од стране министарстава преко инспектора и, евентуално, других овлашћених лица у складу са законом. За обављање инспекцијских послова важило је начело непосредности, као и отворена могућност да се инспекцијски послови могу поверити органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина. С обзиром да није било реч о кривном закону, права и дужности инспектора била су ипак уже побројана, него што се то чини основним законом за област инспекцијског надзора. Тако је било прописано да инспектор има следећа прави и дужности у вршењу инспекцијског надзора: "1) прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију; 2) саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица; 3) прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, предмете и робу; 4) узима узорке робе и других предмета ради анализе, експертизе и сл.; 5) наређује мерења која обавља друга стручна организација кад предузеће или друга организација сама или преко одређене стручне организације врши мерења у одговарајућим областима, а резултати мерења пружају основ за то; 6) предузима друге мере и радње за које је овлашћен законом односно уредбом". Као и начело самосталности органа управе, тако и Законом о државној управи из 1992. године, прописана је самосталност инспектора у раду у границама овлашћења утврђених Законом и другим прописима и лична одговорност. "Самосталност инспектора значи да на његов рад не може нико (ни функционер који руководи органом државне управе у чијем је саставу инспекција) утицати на било који начин и

¹⁸ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 279.

¹⁹ *Исто*, стр. 280.

поводом било ког случаја".²⁰ Сачувати самосталност у вршењу инспекцијских послова је некада отежан задатак и то је на уму имао законодавац уређујући нормом да инспектор обавештава министра о појавама битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на његов рад. Само се поставља питање, зашто је законодавац, у овом случају, остао недоречен, па није и додао норму о "адекватној" реакцији министра поводом обавештења које је добио од инспектора. Одредба о личној одговорности инспектора додатно је детаљизирана одредницом "посебна одговорност" и то ако инспектор: "1) у вршењу надзора не предузме, предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, 2) не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности, 3) прекорачи границе овлашћења". У циљу заштите законитости, односно отклањања незаконитих аката и радњи надзираних субјеката, чл. 26 Закона о државној управи из 1992. године, инспектор је имао различита овлашћења, која је законодавац прописао, а све са коначном сврхом да инспекцијски надзор буде успешан, а они који се надзиру подведу под владавину права. Реч је о следећим таксативно наведеним овлашћењима инспектора: "1) налагање решењем извршења мера и радњи уз одређивање за то потребног рока; 2) изрицање мандатне казне; 3) подношење пријаве надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и подношење захтева за покретање прекршајног поступка; 4) издавање привременог наређења, односно забране у складу са законом; 5) доношење мере обезбеђења у случају опасности за живот и здравље људи или за друге јавне интересе; 6) обавештавање другог орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан; 7) покретање иницијативе код овлашћеног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта органа, или организације која врши послове државне управе, односно за обустављање од извршења општег акта предузећа, установе и друге организације ако нису у складу са Уставом и законом; 8) предузимање друге мере и радње за које је законом и другим прописом овлашћен". Чланом 27 наведеног Закона било је предвиђено начело сарадње у вршењу инспекцијских послова на релацији инспектор – други инспектори – правосудни, прекршајни органи – други заинтересовани органи и организације, као и предвиђање превентивних активности (речју закона, мере и акције) у циљу спречавања законски и повреда других прописа. Како у једном позитивно-правном управном систему постоји могућност поверавања управних овлашћења, тј. различитих послова управних органа који су централни, децентрализованим територијалним јединицама, то ти централни органи задржавају овлашћења провере законитости и целисходности вршења поверених послова. То је и била интенција законодавца у чл. 28 Закона, када је прописао случај вршења појединих инспекцијских послова који су

²⁰ Марковић, Р., *Управно право ...*, стр. 238.

поверени органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина да инспектор у односу на те органе има право и дужност да: "1) издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролише њихово извршавање; 2) остварује непосредан надзор над њиховим радом; 3) врши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима ако их органи којима су поверени инспекцијски послови не врше; 4) одузме овлашћење поједином инспектору и предложи утврђивање одговорности у органу општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно; 5) организује заједничке акције са инспекторима у органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, увек кад то потребе захтевају; 6) тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора". Иако у инспекцијској активности, односно поступку, важи начело изненадности,²¹ чл. 29 ст. 1 Закона, било је прописано суштинско одступање од њега кроз могућност да инспектор обавести о свом доласку ради вршења надзора у органу, предузећу, установи и организацији, функционера који руководи тим органом, односно одговорно лице у предузећу или организацији. Чини нам се да је нормативно креирање оваквог става наменски учињено, тј. да се створи погодан терен за злоупотребе, које су се свакако појављивале у пракси, а тиме и слабљење начела изненадности. Истим чланом регулисана је обавеза органа предузећа, установа и других организација да инспектору омогуће несметано вршење посла, те стављања на увид потребних докумената и предмета и пружањем друге тражене помоћи. Иако је начело изненадности битно у спречавању прикривања различитих неправилности и незаконитости, такве појаве инспектор често не може сам да сазна, што је законодавац имао у виду, установљавајући његову дужност да узме у поступак пријаве грађана и других организација у вези са пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка обавести подносиоце пријава. У складу суштински са начелом инквизиције, тј. истражним принципом, који значи испитивање, односно истраживање, прикупљање и обезбеђивање доказа од стране самог органа који води поступак и представља специјални вид начела

²¹ "Начело изненадности у вршењу инспекцијског надзора се огледа у праву инспекцијских органа да покрену и воде инспекцијски поступак без његовог претходног најављивања. Изненадним инспекцијским прегледима, спречава се прикривање одређених неправилности и незаконитости, а обзиром да би најављивање инспекцијског прегледа могла створити простора надзираном субјекту да до момента започињања инспекцијског прегледа прикрије или отклони неправилности у свом раду. Самим тим, најављивање инспекцијског прегледа, могло би онемогућити сврху прегледа, тј. негативно утицати на утврђивање објективног стања. Изненадним инспекцијским прегледом, настоји се дјеловати превентивно, сузбијањем, спречавањем или смањењем незаконитости. Мада не постоји обавеза инспектора да најави инспекцијски преглед, инспектор је обавезан да одмах по свом доласку обавести одговорно лице, односно грађанина о сврси свог доласка и да се на њихов захтјев легитимише". Блажић, Ђ., *Инспекције у правном поретку Савезне Републике Југославије*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 1996, стр. 243-244.

официјелности и начела утврђивања материјалне истине, активна улога инспектора предвиђена је чл. 30 ст. 1 Закона, у коме је наведено да ако "инспектор оцени да је повредом прописа учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дужности над чијом применом врши надзор, дужан је да без одлагања поднесе пријаву за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка и захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности". Да не би захтев инспектора остао, само суштински, мртво слово на папиру, прописана је обавеза органа или организације којој је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно захтев за покретање поступка за утврђивање одговорности због повреде радне дужности, да инспектора обавести о исходу поступка, како би самом инспектору био остављен простор за даље деловање у заштити законитости. "Ако у вршењу инспекцијског надзора дође до сазнања да општи акт органа или организације није у сагласности са законом или другим прописом, инспектор ће указати на то органу, или организацији који је тај акт донео и предложити да се утврђене незаконитости, односно неправилности, отклоне најдуже у року од 60 дана".²² "Инспектор је дужан да чува, као службену тајну, податке до којих дође приликом вршења надзора или које му органи, организације и грађани доставе у вршењу надзора".²³ По извршеном инспекцијском прегледу и обављеним радњама, инспектор саставља записник, чији су елементи налаз стања и предложене, односно наложене мере. Записник се обавезно доставља надзираним субјектима. Ти субјекти, односно предузећа, установе, друге организације или грађанин којима је достављен записник, дужни су да обавесте инспектора о предложеним мерама наложеним у записнику. За инспекцијски надзор карактеристично је да се примењују прописи општег управног поступка и прописи посебних управних поступака, што значи да је обезбеђена законитост у поступку инспекцијског надзора. Овај надзор карактерише доношење управних аката и предузимање управних радњи, па је тиме он облик вршења управе. Против управних аката, односно решења инспектора издатих у вршењу инспекцијског надзора, могуће је користити приговор и жалбу као редовно правно средство. Реч је о начелу деволутивности, што значи да по жалби на управне акте инспектора одлучује орган коме је жалба изјављена, а не инспектор који је донео првостепени управни акт. "Као специјализована врста управног поступка, инспекцијски поступак се од општег управног поступка разликује, како методом његовог вршења, тако и по овлашћењима која у његовом вршењу имају управни кадрови – инспектори ... Када је реч о врсти управног кадра, можемо истаћи да инспекцијски поступак воде специјализовани управни кадрови – инспектори, а изузетно и други управни кадрови по посебном овлашћењу старешина

²² Закон о државној управи из 1992. године, чл. 31 ст. 1.

²³ Исто, чл. 32.

органа. Дакле, спровођење инспекцијског поступка је везано за законом унапред одређеног управног радника (службеника).²⁴ У време важења Закона о државној управи Србије из 1992. године и Закона о инспекцијској контроли Црне Горе из 1992. године, Ђорђе Блажић је указао на битну карактеристику новог радно-правног положаја инспектора, а то је сталност његове функције. Тадашњим законским прописима "у складу са принципом деполитизације и професионализације управе, укинут је институт мандата инспектора, тако да се постављање инспектора више не врши на четворогодишњи мандатни период, са могућношћу реизбора, већ се постављање врши на неодређено вријеме. Оваквим уређивањем инспекцијска функција губи атрибуте политичко-управне функције и њене мандатске везаности и постаје стручно-оперативна функција, у чијој је основи способност и знање инспектора".²⁵ Управо, то је и била интенција законодавца, када је у чл. 33 ст. 1 Закона о државној управи из 1992. године прописао да "инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Изузетно, законом се може одредити да поједине мање сложене послове инспекцијског надзора обављају инспектори који имају вишу стручну спрему". Законом је, дакле, дозвољено да поједине надзорне послове, а који су, по свом карактеру инспекцијски, могу вршити и лица без звања инспектора. Примера ради, полиција, овлашћени службеници, ревизори. Специфичност правног положаја и звања инспектора у систему кадрова државне управе, како је примећено, определила је законодавца да "пропише и посебну обавезу ове категорије радника (службеника) да то своје својство доказује посебном јавном исправом – легитимацијом инспектора. У том смислу, законима се и утврђује обавеза да инспектор у вршењу инспекцијског надзора мора имати легитимацију којом доказује своје својство".²⁶

2.5. Управна инспекција

За разлику од садашњег стања у Републици, с обзиром да је од 2011. године на снази Закон о управној инспекцији,²⁷ управна инспекција је била предмет регулисања Закона о државној управи из 1992. године и то одредбама које су се односиле на све инспекцијске службе (чл. 22-33), а које смо већ приказали, тако и одредбама које су се искључиво односиле на управну инспекцију. Доношењем Закона о државној управи споменуте године, одступило се од системског регулисања управне инспекције у односу

²⁴ Блажић, Ђ., *нав. дисертација*, стр. 240-241.

²⁵ *Исто*, стр. 288.

²⁶ *Исто* стр. 289. Чл. 20 ст. 1 Закона о инспекцијској контроли Црне Горе из 1992. године и чл. 33 ст. 2 Закона о државној управи Србије из 1992. године.

²⁷ Закон о управној инспекцији, „Сл. гласник РС“ бр.87/2011.

на решења Закона о управној инспекцији из 1975. године.²⁸ У теорији се истиче да је управна инспекција "јединствена по томе што врши надзор над применом закона и других прописа, који одређују подручје државне управе".²⁹ Тако је овим штурим законским прописом, чл. 34 ст. 1 одређено који су то послови које врши управна инспекција приликом свог надзора. Она врши надзор над применом "закона и других прописа о државној управи и канцеларијском пословању, као и прописа о управном поступку који се односе на ефикасност и ажурност у решавању управних ствари, стручну спремину запослених који врше радње у управном поступку, на објављивање имена радника који су овлашћени за решавање у управним стварима и за предузимање радњи у поступку пре доношења решења". Закон је одредио у којим се органима врши управна инспекција. То су органи којима су поверени послови државне управе, предузећа и организације које врше управна овлашћења, службе председника Републике, Народне скупштине, Владе, службе за вршење заједничких послова републичких органа, службе Уставног суда, судова, јавних тужилаштва, правобранилаштва, (тада) органима за вођење прекршајног поступка, казнено-поправним и васпитно-поправним установама. За вршење управне инспекције надлежно је министарство за послове управе. У локалној самоуправи Закон о државној управи је предвидео да послове управне инспекције, али само за град Београд, као поверене, обавља орган градске управе. Као и код инспекцијског надзора, предвиђено је постојање посебног управног кадра за вршење послова управне инспекције, а то су управни инспектори. Међутим, Закон о државној управи из 1992. године, поштрио је услове који се тичу година радног искуства за стицање положаја управног инспектора у односу на положај инспектора. Поред захтева да управни инспектор буде из реда правничке професије (завршен правни факултет) и положеног стручног испита, захтевало се и најмање пет година радног искуства. Закон је прецизирао које је то радно искуство, наводећи: "у том степену образовања". То значи да ако је лице пре отпочињања или током студија права радило неки други посао који у укупном трајању износи пет или више година, то радно искуство му се није могло признати, већ само оно које је стекао у звању дипломираног правника. "Ако приликом вршења надзора утврди одређену неправилност, управни инспектор донеће решење којим налаже њено отклањање и одредити рок у коме се то мора учинити. Ако је законом или другим прописом предвиђено да се за утврђену неправилност поступи на други начин, управни инспектор поступа на начин утврђен тим законом, односно другим прописом".³⁰ Против решења управног инспектора по Закону о државној управи из 1992. године, могла се изјавити жалба у року од 8 дана. Да се приметити да је рок за жалбу

²⁸ „Службени гласник СРС”, бр. 48/75, 32/81 и 84/89.

²⁹ Марковић, Р., *Управно право ...*, стр. 241.

³⁰ Закон о државној управи из 1992. године, чл. 36.

био краћи од општег рока, који иначе износи 15 дана. Та жалба није имала суспензивно дејство, тако да мере предузете решењем управног инспектора нису трпеле одлагање. Орган коме се жалба изјављивала било је министарство или други орган државне управе.

2.6. Припремање прописа и других општих аката уз обављање стручних послова

Пре него што укажемо на аспекте припремања прописа и општих аката, ваља цитирати једну лепу мисао из наше управно-правне књижевности: "Управа се стара о целини друштвене заједнице и њеном функционисању, али и о потребама грађана, појединаца и њихових организација. Она наређује, ограничава, забрањује, надзире, утврђује, потврђује, додељује, помаже, подстиче, овлашћује ... Све то, махом, на основу и у извршењу закона. Сликвито, она се бави 'мудрошћу живљења', а не и самом 'мудрошћу живота'³¹. Из овог цитата можемо закључити колики је значај подвођења сличних животних ситуација под општу правну норму, која је само један мали део мозаика, који се зове закон. "Сликање" и осмишљавање тих мозаика, најчешће је и често пута, тежак посао управе, односно њених најважнијих органа, министарстава. Иако законодавни поступак започиње подношењем предлога закона, такође и другог прописа, односно општег акта, законодавном телу – овлашћеном доносиоцу, иако органи државне управе нису у улози предлагача закона (на то нису овлашћени), јер у законодавном телу предлоге закона даје влада по свом уставном овлашћењу, нацрти закона креирају се у министарствима из чијег делокруга је уређивање појединих друштвених односа предметним законом. Припремити закон, то не значи само формулисати правне норме, то је много сложенији посао. Наиме, поред писања правних норми, захтева се да буду прикупљени релевантни подаци за одговарајући закон, да се свестрано анализира стање у одговарајућој области, да се ради разматрања стручних питања консултује струка, као и усвајање одређене политике која треба да се огледа на дејство норме која, уствари, значи превазилажење проблема и отклањање негативних ефеката у одређеној области друштвеног живота. Коначна резултанта ових активности је израда нацрта закона или другог правног прописа, а послови израде нацрта закона, примера ради, нису последица употребе управне власти. То је делатност у којој се може, пре свега, препознати захтев за исказивањем стручности, односно различитих експертиза квалификованих државних службеника у деоницама израде нацрта закона или другог правног прописа у органима државне управе.

³¹ Томић, З., *нав. дело*, стр. 31.

2.6.1. Обављање стручних послова

Израда различитих анализа, употреба информационо-комуникационих технологија, писање елабората су примери стручних послова које врше органи државне управе. Да би се постигао квалитет и што већа стручност приликом израде законских и других прописа, стручни послови могу бити поверени и научним установама, попут института и факултета. Такође, могућа је и сарадња кроз стварање различитих радних група и комисија. Првопоменути случај поверавања стручним и научним организацијама израде појединих материјала је потребно када се захтевају различита и сложенија истраживања, односно научни методи које не могу да спроведу органи управе. Треба поново нагласити да код стручних послова органи државне управе нису носиоци управне власти, већ репрезенти одређене струке. Дакле, у првом плану је кроз вршење стручних послова струка и њен ауторитет, а не управна власт. Тако је Законом о државној управи из 1992. године регулисано да "министарства обављају послове који се односе на развој, програмирање, организацију и унапређивање рада у области за коју су образована".³²

3. Задаци и послови државне управе према Закона о државној управи из 2005. године

Већ је речено да Устав Србије из 2006. године, за разлику од свог претходника, није нормирао основне задатке и послове државне управе, тако да је Закон о државној управи³³ једини пропис који одређује, сада, седам група и задатака државне управе, и то: 1) учествовање у обликовању политике Владе; 2) праћење стања; 3) извршавање закона, других прописа и општих аката; 4) инспекцијски надзор; 5) старање о јавним службама; 6) развојни послови и 7) остали стручни послови. Поред овог навођења, из Закона ћемо, углавном, преузети шта се под конкретном групом задатака и послова подразумева – дакле законска објашњења. У теорији се указује да ове групе задатака могу да се поделе на две групације, и то: управне и неуправне послове. "Групација управних послова може се разделити на *извршне и надзорне послове*: првима се извршавају закони, други прописи и општи акти, а другима обављају различити облици управног надзора, тј. надзире се како други субјекти извршавају законе, друге прописе и опште акте. Неуправни послови би чинили посебну, трећу групу послова управе, које можемо означити *креативно-политичким пословима*".³⁴ Наиме, Богољуб Милосављевић у оквиру извршних послова разликује следећих 5 подврста, а то су: "• доношење прописа; • решавање у управним стварима; • вођење јавних евиденција; • издавање јавних исправа и •

³² Закон о државној управи из 1992. године, чл. 15 ст. 2.

³³ "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

³⁴ Милосављевић, Б., *Управно право*, Београд, 2017, стр. 216.

предузимање управних радњи".³⁵ У групу надзорних послова овај писац убраја "четири посебна облика надзора: • инспекцијски надзор; • надзор над прописима ималаца јавних овлашћења; • надзор над прописима и извршавање прописа територијалних јединица и • старање о јавним службама".³⁶ У креативно-политичке послове управе, Милосављевић убраја: "• учешће у обликовању политике извршних органа; • праћење стања; • развојни послови и • остали стручни послови".³⁷ У раду се ипак држимо законског редоследа послова и задатака државне управе, али прихватамо, начелно, овакву Милосављевићеву поделу.

Када је реч о *учествовању у обликовању политике Владе*,³⁸ а о чему је говорено само под другим називом, када смо обратили пажњу на групе задатака и послова према Закону о државној управи из 1992. године, желимо прво да напоменемо да Влада, као некад и политички кохерентна целина на челу са председником (посебно кад није коалициона, што је у Србији ситуација која је такоређи ишчезла, или кад водећи партнер у коалицији сам има парламентарну већину од 50%+1) не може имати једнаки преглед у свим областима друштвеног живота. Од Владе се захтева визија развоја друштва, бар у њеном мандатном периоду, као и постављање чврстих темеља у управним областима и за будуће владе. То је могуће ако су министарства активна у обављању послова из свог делокруга. Политичким речником, институције треба да раде свој посао. Наиме, политика Владе, као целине, може се поделити на ресорне политике, а ту онда долази до изражаја „експертска опремљеност“ у персоналном смислу сваког министарства. Нормативни израз појам "учествовање у обликовању политике Владе" добио је у чл. 12 Закона о

³⁵ Исто, стр. 217.

³⁶ Исто.

³⁷ Исто, стр. 222.

³⁸ "Органи државне управе *учествују у обликовању политике Владе* на тај начин, што припремају нацрте прописа и општих аката које она доноси, предлажу јој стратегије развоја и друге мере којима она обликује своју политику. Стратегија развоја представља план мера за развој неке од области у одређеном, временски дужем, периоду (на пример, Стратегија подстицања и развоја страних улагања, Стратегија развоја пољопривреде, Стратегија развоја туризма). Доноси је Влада, а припремају органи државне управе ... Припремање нацрта закона и других прописа представља посао од изузетног значаја, јер од квалитета његовог обављања увелико зависи квалитет већег дела законодавства. Поред низа правно-техничких и других стручних захтева којима припремљени нацрти закона и других прописа морају да удовољавају (уклопљеност у правни поредак, разумљивост, подобност за остварење циља који се има у виду при доношењу прописа), они треба да буду процењени са становишта могућег утицаја на ниво буџетске потрошње. Због тога су органи управе дужни да приликом припремања закона и других прописа изврше и финансијску процену ефеката коју ће сваки закон и други пропис имати на буџет. Та се процена даје у образложењу припремљеног закона и садржи податке о томе да ли се предложеним законом и другим прописом повећавају или смањују буџетска примања и издаци. Ближа упутства о начину припремања и предлога закона садрже Пословник Народне скупштине и јединствена методолошка правила за израду прописа, усвојена 2010. године". Милосављевић, Б., *нав. дело*, стр. 222-223.

државној управи, где се наводи да органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Дакле, нацрте закона, па тиме и учествовање у обликовању политике Владе могу да припремају самостални органи државне управе – министарства. Приметна је разлика да несамостални органи управе немају тај привилеговани статус, (да тако кажемо), већ по изричитој одредби Закона: "орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства". Разлог томе лежи између осталог у чињеници да „Органи управе у саставу самосталних органа управе су органи који се налазе под непосредним надзором самосталног органа управе у чијем су саставу“,³⁹ мада „послове из свог делокруга орган у саставу врши самостално.“⁴⁰ Та самосталност не значи аутономију у (предлагању) обликовању политике Владе, већ је на релацији (у вршењу те активности) орган управе у саставу самосталног органа управе (инспекторати, дирекције, управе, агенције) - Влада, посредник надлежно министарство из чијег делокруга је обликовање поједине секторске политике колективног дела егзекутиве. У вези са *праћењем стања*⁴¹ чл. 13 Закона о државној управи Републике Србије из 2005. је прописано: „Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.“ Праћење стања је редован посао свих органа управе, који мора да се континуирано врши. Ако се праћење стања правилно обавља, таква активност доводи до позитивне последице – ефикасности и квалитета саме реакције, пре свега свих органа управе на и позитивне и негативне појаве у областима друштвеног живота. Како се поједини закони и политика Владе спроводе, какве последице изазивају, да ли је потребно доношење нових закона и секторских политика Владе или њихове измене и допуне, те коначно које мере предузети да би се побољшао амбијент (стање) у појединим областима, су питања на која органи управе мора да имају у сваком тренутку одговоре. Да би се дошло до одговора на ова питања органи управе прикупљају податке о стању и појавама у областима из свог делокруга. То се обавља на основу међусобне размене података између органа управе, вршењем инспекцијског и других надзора над применом закона, захтевањем да их известе имаоци јавних овлашћења о томе како се извршавају поверена овлашћења. Праћење стања подразумева и прибављање информације са терена у одређеном пољу друштвеног живота, тако што се врше анкете, истражује јавно мњење,

³⁹ Бачанин, Н., *нав. дело*, стр.124.

⁴⁰ Закон о државној управи из 2005. године, чл. 32.ст. 1.

⁴¹ Драган Милков у вези са пословима који су у Закону о државној управи именовани као праћење стања указује да је реч о „одређеним аналитичким пословима који подразумевају, најпре увид у сва дешавања у некој области друштвеног живота (здравство, просвета ...), а након тога зависно од констатације стања, одређену реакцију.“ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 114.

анализирају сугестије и притужбе грађана, врши анализа управног и судског одлучивања.

Извршни послови представљају најважнију групу послова управе. Наиме, Законом о државној управи Републике Србије из 2005. године (чл. 14), извршавање закона, других прописа и општих аката подведено је под трећу групу задатака и послова државне управе. Ови послови представљају, у stvari, главне активности у вршењу управне власти и њима се омогућава спровођење закона у живот. Примена општих правних норми не би се могла одразити на појединачне животне ситуације без наведених активности органа управе. Треба још једанпут нагласити да доношење појединачних управних аката, односно решења и предузимање управних радњи представља главну делатност управе, по којој је она и препознатљива, али управа на још три начина извршава законе, друге прописе и опште акте. То су следећи начини: доношење прописа, вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа. Доношење прописа значи да се креирање предметних друштвених односа врши општим правним актима, које на основу овлашћења из закона врши државна управа. То су подзаконски прописи у виду правилника, наредби и упутстава,⁴² које доносе министарства и посебне организације. Доношење прописа за извршавање општих аката Владе (поред прописа за извршавање закона), управа то може само на основу изричитог овлашћења у закону. Државна управа, речју Закона, односно министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе, које нису већ установљене законом (чл. 16 ст. 2 Закона о државној управи из 2005. године). Дакле, друштвени односи се могу путем подзаконских прописа само конкретизовати, када су већ били предмет уређивања закона, а не нормирати у материјалном смислу. Решавање у управним стварима је, свакако, један од најважнијих послова државне управе, као што је решавање у судским стварима најважнији посао судова. Овај задатак значи одлучивање о правима и обавезама странке у управном поступку. Међутим, одредба чл. 17 ст. 1 Закона о државној управи Републике Србије из 2005. године, која гласи: "Органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте", наишла је на критику у нашој управно-правној књижевности. "Нажалост, онако како је то формулисано у Закону о државној управи, произилазило би да решавање у управним стварима и доношење управних аката нису синоними. Наиме, према чл. 17 ст. 1 'органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте'. Поставља се питање да ли је реч о неспретној формулацији или су аутори Закона заиста мислили да постоји неко друго решавање у управним

⁴² "Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Наредбом се наређује или забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи значај. Упутством се одређује начин на који органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, извршавају поједине одредбе закона или другог прописа. Правилници, наредбе и упутства објављују се у Службеном гласнику Републике Србије." (чл. 15 ст. 2-5 Закона о државној управи из 2005. године)

стварима, а које се не састоји у доношењу управног акта".⁴³ Ова критика има смисла за време када је донет Закон о државној управи из 2005. године, међутим, доношењем Закона о општем управном поступку из 2016. године,⁴⁴ поред решавања управних ствари,⁴⁵ доношењем управних аката, управа у, такође, управним стварима, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. У ову групу послова потпадају и решавање од стране органа државне управе о жалбама и ванредним правним средствима на управне акте које су они донели или имаоци јавних овлашћења према закону. У извршавање закона, других прописа и општих аката спада и вођење евиденције и издавање јавних исправа. Иначе, подаци у јавним евиденцијама могу да буду лични подаци, подаци о одређеним стварима и подаци о одређеним догађајима, па органи управе бележе различите чињенице и околности о тим подацима и странкама издају јавне исправе којима се те чињенице потврђују. "Вођење јавних евиденција је управни посао од огромног значаја, а обавља се, претежно, прикупљањем, обрадом и бележењем података, као и доношењем управних аката. Управни акт може бити извор података који се води у јавној евиденцији".⁴⁶ Вршење управних радњи, такође, спада у ову групу послова. Реч је о материјалним актима управе ауторитативног карактера, које су потребне да би се закон извршио, односно други пропис и општи акт. Управа не доноси, у овом случају, правне акте, него предузима одређене радње, а у циљу истоврсног – принудног спровођења управног акта или непосредног извршења закона. Уз управне акте, принудне радње су други инструмент, на основу кога управа испољава своју власт.

Надзор над радом недржавних субјеката којима су поверена јавна овлашћења представља срж посла који се по Закону о државној управи назива "старање о јавним службама". То, у ствари, значи да органи државне управе прате активности јавних служби које треба да се одвијају према закону, односно предузимају одговарајуће мере да би функционисање јавних служби било у складу са јавним интересима. Јавни интерес у односу на недржавне субјекте којима су поверена јавна овлашћења, штити се различитим мерама у оквиру општих надзорних овлашћења. Наиме, орган државне управе овлашћен је да " 1) захтева извештаје и податке о раду; 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово

⁴³ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 115.

⁴⁴ "Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

⁴⁵ Екстензивније решавање у управним стварима, по Закону о општем управном поступку, у односу на Закон о државној управи, предвиђено је кроз само одређење саме управне ствари чл. 2 овог Закона. Наиме, по Закону о општем управном поступку, управна ствар "јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге". Такође, ст. 2 истог члана регулисано је да је управна ствар "и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар".

⁴⁶ Милосављевић, Б., *нав. дело*, стр. 218.

отклањање; 3) издаје инструкције; 4) наложи предузимање послова које сматра потребним; 5) покрене поступак за утврђивање одговорности; 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; 7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена".⁴⁷

Развојни послови усмерени су на подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга органа управе. Различити документи, као што су стратегије развоја, планови и програми, представљају правно-политичке механизме за вршење развојних послова и њихово презентирање јавности. Онако, како су развојни послови дефинисани у Закону о државној управи, као један од задатака државне управе, указано је да "није дато никакво ближе објашњење, нити се може извести поуздан закључак о томе, којим средствима органи државне управе подстичу развој. Они сами, најчешће, немају мероторна овлашћења да одлучују о правима и обавезама у појединим областима, већ морају да иницирају одговарајуће деловање Владе, а преко ње и Народне скупштине".⁴⁸ Ипак, у теорији управног права се указује да се међу развојним пословима могу "налазити реформа и унапређење законске регулативе, решавање проблема који успоравају развој (на пример, поједностављивање административних процедура, дерегулација, обезбеђење и уређење локација за тзв. индустријске зоне), израда студија и планова, иницирање сарадње приватног и јавног сектора, спровођење промотивних акција и кампања, пружање техничке и правне подршке, додељивање одређених средстава, покретање развојних иницијатива и слични послови".⁴⁹ Законом о државној управи је у чл. 21 *exempli causa* наведено шта се подразумева под осталим стручним пословима. Наиме, органи државне управе "прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју у области из свог делокруга".

3.1. Инспекцијски надзор, као посебан посао и задатак државне управе

Од облика управног надзора, Закон о државној управи из 2005. године регулише само⁵⁰ инспекцијски надзор, као посебан посао државне управе, којим "органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа

⁴⁷ Закон о државној управи из 2005. године, чл. 47 ст. 1 тач. 1-7.

⁴⁸ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 116.

⁴⁹ Милосављевић, Б., *нав. дело*, стр. 223-224.

⁵⁰ Драган Милков указује: "Генерално посматрано, не би се могло рећи да је данас широку појам управног надзора сведен само на инспекцијски надзор, без обзира на чињеницу да се у основним важећим прописима Србије о државној управи више не спомиње 'управни надзор'. Још увек, у пракси, а на основу бројних посебних прописа, има много видова надзора над радом и актима правних лица, предузећа, установа и других организација, који не представљају инспекцијски надзор". Милков, Д., *нав. дело*, стр. 264.

непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени". Детаљно уређење инспекцијског надзора Закон о државној управи⁵¹ препушта, за ову област препушта *lex specialis*-у. Пре него што укажемо на дефиницију инспекцијског надзора садржану у Закону о инспекцијском надзору, разлоге доношења, његова начела, облике и прикривену куповину, као нови инструмент инспекцијског надзора, указаћемо на дефинисање у теорији. Тако, Зоран Томић карактерише инспекцијски надзор као "специјализовани управни надзор, који се састоји у непосредном увиду у пословање и поступање недржавних субјеката, грађана, као и органа државне управе (искључиво, управна инспекција), уз предузимање одговарајућих законом прописаних мера. Предмет надзора су њихове, махом неауторитативне активности (осим код управне инспекције), у погледу којих се испитује придржавање закона, других прописа и општих аката. Инспекцијске послове непосредно обавља овлашћено службено лице – инспектор, који ужива самосталност у раду, има знатне прерогативе, али и појачану одговорност".⁵² Предраг Димитријевић, у свом уџбенику "Управно право – општи део" из 2008. године за време важења одредби Закона о државној управи из 1992. о инспекцијском надзору даје опширну дефиницију овог посла државне управе. По мишљењу овог правног писца инспекцијски надзор је "контролна делатност посебних за то надлежних органа управе, чија је улога да делују, пре свега *превентивно*, ради подстицања друштвене и правне дисциплине у извршавању закона и других прописа. Инспекцијски надзор се врши над поступањем правних и физичких лица, као и над радом саме управе и других државних и недржавних органа, а у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката", дакле реч је о карактеристичном виду "спољашњег управног надзора над актима и радњама државних и недржавних органа и организација, који врше инспектори непосредном контролом (надзором) аката, управних и других мера и радњи надзираних субјеката у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, са циљем да се утврђене незаконитости и неправилности у раду ускладе са важећим прописима".⁵³ Неколико година касније, односно после ступања на снагу Закона о инспекцијском надзору, Димитријевић делимично модификује дефиницију управног надзора ослонцем на позитивноправни појам али остајући веран својим полазним (исправним) запажањима карактеристичних црта овог посебног посла државне управе. Тако он вели: "Инспекцијски надзор представља посебан облик управне функције, која обједињава посебну врсту управних послова, који се могу назвати контролни управни послови. То је

⁵¹ Хрватски Закон о саставу државне управе детаљније регулише инспекцијски надзор и, за разлику од нашег, нормира и управни надзор. У томе је сличност Закона о саставу државне управе Хрватске из 2019. године ("Народне новине", бр. 66/19) и Закона о државној управи Србије из 1992. године.

⁵² Томић, З., *нав. дело*, стр. 221.

⁵³ Димитријевић, П., *Управно право – општи део, књига друга*, Ниш, 2008, стр. 204

специфична надзорна делатност надлежних државних органа управе (инспекцијских органа) који управни надзор обављају као своју основну функцију. Инспекцијски надзор спада у спољну административну контролу.⁵⁴ Инспекција је орган у саставу, унутрашња организациона јединица или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајне или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врше инспекцијски надзор. Инспекцијски надзор врше посебне унутрашње организационе јединице министарства (инспекцијске службе) односно инспекторати (као органи у саставу министарства), њихове подручне јединице (у оквиру управних округа) те одговарајући органи јединица територијалне децентрализације (покрајина, града Београда, градова и општина) уколико им је вршење инспекцијског надзора поверено одговарајућим законом.⁵⁵

Законски, дакле позитивно-правно, инспекцијски надзор је одређен као "посао државне управе, чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом или другим прописом заштићена добра, права и интересе".⁵⁶

3.1.1. Разлози за доношење Закона о инспекцијском надзору према Предлогу Закона

Иако је пракса код одређених писаца да образложења појединих закона узимају као своје ауторско дело у радовима таквог поступка се треба клонити. Управо, да би се направио отклон од такве негативне појаве, дословце ћемо цитирати одређене делове предлога Закона о инспекцијском надзору. Већ смо навели да је Закон о државној управи из 1992. године регулисао инспекцијски надзор на релативно уопштен начин и да су његове одредбе остале на снази и после доношења Закона о државној управи из 2005. године. Одредбе Закона из 1992. године, чији је предмет регулисања инспекцијски надзор, остале су на снази све до маја 2016. године. Србија је тако остала, како се каже у образложењу предлога Закона, држава у којој "није спроведена свеобухватна суштинска реформа ове области од великог значаја за јавну управу, привреду и

⁵⁴ "Савремени концепт инспекцијског надзора све више истиче превентивну контролну функцију уместо репресивне. Инспекцијски надзор треба да представља једноставан и ефикасан рад инспекцијских органа, који претпоставља јасноћу правних обавеза и овлашћења инспекцијских органа, индивидуализацију одговорности субјеката инспекцијског надзора, адекватан однос надзора и сарадња између субјеката надзора, професионализам у раду, самосталност и посену одговорност инспектора као и адекватну правну заштиту надзираних субјеката у односу на акте и радње инспекцијских органа." Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 480, фуснота 380.

⁵⁵ *Исто*, стр. 480-481

⁵⁶ Закон о инспекцијском надзору, "Сл. гласник РС", бр. 36/2015, 44/2018 - др. закони 95/2018, чл. 2. ст. 1.

грађане ... решења Закона о државној управи из 1992. су застарела и недовољно функционална, јер по садржини и обиму не могу да одговоре изазовима и потребама савременог инспекцијског надзора, пре свега зато што су непотпуна, недоречена и донета у условима битно другачијих економско-финансијских, друштвених и политичких околности и битно другачијег правног система, као и схватања улоге и сврхе инспекције и инспекцијског надзора. Закон којим се уређује општи управни поступак сходно се примењује на поступак инспекцијског надзора, али и тај закон има ограничења за инспекцијски надзор, с обзиром да решења општег управног поступка не могу у потпуности надоместити недостатак решења поступка инспекцијског надзора који, као посебан управни поступак, има такве специфичности да захтева самостално законско уређење".⁵⁷ У образложењу се даље наводи да "Паралелно са недостатком јединственог, системског закона којим се уређује инспекцијски надзор, анализе показују да је материја појединих области инспекцијског надзора предмет уређења око 1.000 закона, уредби, правилника и других подзаконских прописа. Према томе, постоји противуречност у правном поретку у виду неуређености и преуређености инспекцијске материје. Овако велики број секторских прописа којима се уређује материја инспекцијског надзора очигледно представља, поред осталог, одговор секторских регулатора и инспекција на доношење, односно одлагање доношења системског закона о инспекцијском надзору, настојање да се успостави методологија поступања за поједине инспекције и тако попуне правне празнине и отклоне дилеме и недоумице из праксе. Велики број прописа којима се уређује одређена материја, међутим, често води неусклађености и колизији правних норми, као и веома различитом поступању у истим ситуацијама, што изазива правну несигурност, неизвесност, непотребне трошкове за привреду и неефикасну алокацију јавних ресурса, овде инспекцијских ресурса. Осим тога, правна неизграђеност и застарелост општег законодавства о инспекцијском надзору одражава се и на посебно инспекцијско законодавство, које углавном тежиште ставља на овлашћења инспектора и санкције".⁵⁸ Тако, као аргумент за доношење системског Закона о инспекцијском надзору се истиче потреба "Основни разлог који руководиоци инспекција и инспектори наводе у прилог доношења системског закона о инспекцијама је потреба постојања једног закона који би уредио методологију поступања у инспекцијском надзору, овлашћења и обавезе учесника инспекцијског надзора, координацију рада инспекција и боље коришћење ресурса инспекција. Потребу доношења закона којим се уређују инспекције нарочито траже надзирани привредни субјекти, с обзиром да стање у области инспекцијског надзора, односно његове негативне последице ограничавају конкурентност економије Републике Србије на међународном тржишту и неповољно утичу на привредне активности на

⁵⁷ Образложење предлога Закона о инспекцијском надзору из 2015. године, стр. 37.

⁵⁸ Исто.

домаћем тржишту. Посебан административни и финансијски притисак инспекцијског надзора трпе микро и мали привредни субјекти са свега неколико запослених, који често морају да одреде најмање једног запосленог који ће да комуницира са инспекцијама, што представља значајан трошак за ове субјекте”.⁵⁹

3.1.2. Основне цртице о инспекцијском надзору

Инспекцијским надзором треба постићи одређени циљ. Могло би се рећи да је то контрола примене закона од стране управе. На основу чл. 2 Закона о инспекцијском надзору, инспекцијском надзору коме се уподобљавају и други облици надзора и контроле испитује се примена закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, који врше инспекцијски органи и други субјекти са јавним овлашћењима, а у складу са посебним законом. У теорији се наводи да "за разлику од управне контроле управе, код инспекцијског надзора не врши се контрола ауторитативних активности и предмет контроле је, искључиво, контрола законитости, а не и контрола целисходности. С друге стране, специфичност инспекцијског надзора представља метод непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица, чији је циљ максимално повећање вероватноће откривања незаконитости и (могућих) штетних последица. У вези са тим, постоји широк круг веома разноврсних овлашћења прилагођених предмету инспекције (одређеној делатности, стварима, локалитетима), као што су увид у документацију, узимање изјава и узорака, различита мерења и слично".⁶⁰ Када је реч о врстама инспекцијског надзора, изворно Закон из 2015. године познавао је редован, ванредан, допунски и контролни инспекцијски надзор, коме је Законом о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору придодат и мешовити инспекцијски надзор. "Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора" (чл. 6 ст. 2). "Ванредан инспекцијски надзор врши се: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјект;

⁵⁹ Исто, стр. 38.

⁶⁰ Миловановић, Д., Васиљевић, Д., *Унапређење модела инспекцијског надзора у Републици Србији*, Правни живот, бр. 10/2014, стр. 107-108.

када се поступа по представци правног или физичког лица. Ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјект стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјект поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању" (чл. 6 ст. 3 и 4). "Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора" (чл. 6 ст. 5). "Допунски инспекцијски надзор врши се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора" (чл. 6 ст. 6). Законом о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору из 2018. године, уведен је и мешовити инспекцијски надзор, који се "врши истовремено као редован и ванредан надзор код истог надзираног субјекта, када се предмет редовног и ванредног инспекцијског надзора делимично или у целости поклапају или су повезани" (чл. 2). Закон о инспекцијском надзору разликује теренски и канцеларијски надзор као своје облике. Инспекцијски надзор представља посебну врсту управног надзора, који се огледа у директном увиду у активности надзираних субјеката (физичких и правних лица). "Пратилац" инспекцијског надзора су одговарајуће ауторитативне законске мере, док су неауторитативне активности различити стручни послови. "Инспектор је службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом" (чл. 3 ст. 1 тач. 2). Инспектори у обављању инспекцијских послова имају одређена права и дужности и признату самосталност у раду, која је битна претпоставка њиховог ефикасног и објективног рада. По слову Закона, надзирани субјект је "правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације, као и субјекат са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире" (чл. 3 ст. 1 тач. 3). Наводимо поједина права и обавезе

надзираног субјекта у инспекцијском надзору, а на основу чл. 20. Закона о инспекцијском надзору: "Надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, што укључује и право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима. Надзирани субјект у поступку инспекцијског надзора има право: да буде упознат са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку; да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором; да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима; да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор; да предлаже доказе и износи правне тврдње; да захтева превентивно деловање; да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступним; да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне; да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором. Ако више инспекција врши заједнички надзор, надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном од инспектора у том надзору. Надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету раније извршеног надзора, осим ако су се ти подаци у међувремену променили, као и када је давање података неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјект дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију" (чл. 20 ст. 1-4). Такође, у Закону је предвиђена дужност надзираног субјекта да се на захтев инспектора усмено или писмено изјасни о предмету надзора, те да поштује интегритет и службено својство инспектора. Инспектор има сплет овлашћења ради утврђивања чињеница. Та овлашћења су таксативно законски наведена: "1)изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, и да их копира, у складу са законом; 2)изврши увид у личну или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти,

сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора; 3)узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката – физичких лица и заступника, односно овлашћених лица у надзираном субјекту – правном лицу и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор; 4)наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их надзирани субјекат поседује и чува; 5)врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљишту, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор; 6)узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона; 7)фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора; 8)предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања према овом и посебном закону" (чл. 21 ст. 1 тач. 1-8). Инспекцијски надзор се, у теорији, посматра као специфичан однос. Дакле, као релација између надзорног и надзираног субјекта. "Субординација између надзорног и надзираног субјекта, као његова доминантна карактеристика и постојање три фазе надзорног процеса (посматрање и праћење надзираног субјекта, давање оцјене у његовом раду и, евентуална, интервенција), као друга општа карактеристика надзора као специфичног односа (процеса), такође је присутна и код инспекцијског надзора. Међутим, за разлику од надзора уопште, изузимају донекле управни надзор, посебна карактеристика инспекцијског надзора је у томе што се његова специфичност огледа и кроз правну природу односа, који настају између надзорног и надзираног субјекта. Та специфичност је одређена његовим управним елементом, вршиоцем надзора, методом надзора, овлашћењима и врстом аката које доносе. За разлику од надзора уопште, гдје се између субјеката надзора успостављају правни или ванправни односи, у зависности од облика надзора, инспекцијски надзор је увјек управно-правни однос".⁶¹

Инспектор прикупља податке пре отпочивања инспекцијског надзора о претходно извршеним инспекцијама над надзираним субјектима, али и друге информације које су релевантне за

⁶¹ Блажић, Ђ., *Прилог теорији о инспекцијском надзору*, Правни живот, бр. 9/1995, стр. 812-813.

предстојећи надзор. Издавање налога и обавештавање о надзору су претходне инспекцијске радње, након којих се покреће поступак надзора. Наиме, писани налог за инспекцијски надзор издаје руководилац инспекције, односно лице које овласти.- Треба нагласити да је инспектор везан садржином налога, па се мора кретати у његовим границама. Надзирани субјект о предстојећем инспекцијском надзору ос стране инспектора бива информисан о инспекцијском надзору, најкасније три дана пре почетка надзора. Поступак инспекцијског надзора може се покренути и водити по службеној дужности или када надзорни субјекат захтева вршење инспекцијског надзора. Инспекцијски надзор врши се посебним поступком, који се назива инспекцијски поступак. Иначе, инспекцијски надзор почиње када инспектор уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор. У теорији се наводе основна, односно посебна начела на којима се заснива инспекцијски надзор, као што су: начело превенције, начело сразмерности, начело јавности, начело самосталности, начело супсидијарности, начело ефикасности, начело официјалности, начело изненадности, начело заједничког рада инспекција, начело самосталног прикупљања података и извођења доказа.⁶² Сам инспекцијски поступак подразумева две деонице: претходни поступак и остваривање надзора. Правно финале инспекцијског поступка је, уствари, решење – управни акт, којим се решава предмет инспекцијског поступка, а то је инспекцијска ствар, налагањем извршавања одговарајућих мера или извршењем одређених радњи уз прецизирање рока у коме треба то учинити. По правилу, решење се издаје у писменој форми, а изузетно, може се издати усмено решење у случају хитности и када се издаје у усменој форми, то се констатује у записнику о извршеном прегледу, уз обавезу да се у одређеном року решење преточи у писмену форму. Инспекцијски поступак може бити окончан без доношења решења, и то ако инспектор по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу не донесе решење или када истеком законског рока за доношење решења, а када налог није издат, надзорни субјекат захтева да инспектор оконча поступак. Сматраће се да је дошло до обуставе поступка, ако инспектор то не учини у року од 8 дана од дана подношења захтева. Иначе, инспекцијским радњама се извршава решење инспектора, односно непосредно се примењује закон. Записник се сачињава о сваком извршеном инспекцијском прегледу и предузетим радњама, а сачињава га инспектор. Иначе, надзираном субјекту стоје два пута правне заштите – управна и судска. Прво је могуће изјавити приговор на записник о извршеном надзору на који је

⁶² Више о томе: Димитријевић, П., *нав. дело*, стр.486-488.

дужан да се изјасни инспектор у одређеном року. Претходно треба да преиспита записник, чији су предмет, налази и стања, односно наложене мере. По приговору донето решење инспекцијског органа је првостепени акт. Надзирани субјекат може да поднесе жалбу уколико није задовољан актом донетим поводом приговора на записник. Жалба се изјављује другостепеном органу. Чланом 39 ст. 1-3 Закона се наводи: "Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од осам дана од дана доставе писаног решења. Жалба против закључка против кога је дозвољено изјавити жалбу може се изјавити у року од три дана од дана достављања тог закључка. Жалба одлаже извршење решења". Изузетак од суспензивног дејства жалбе, Закон предвиђа у оној ситуацији, када је сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањање опасности по живот или здравље људи "имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу" (чл. 39 ст. 4). Предвиђено је да се жалба предаје "организационој јединици у којој је распоређен инспектор на чије решење је изјављена жалба, о чему надзирани субјект мора бити поучен у решењу" (чл. 39 ст. 5). Ефикасност управног одлучивања дошла је до изражаја у чл. 39 ст. 6 Закона, у коме је наведено да у случају када је првостепена одлука већ једанпут била поништена "другостепени орган не може је опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак, него ће сам решити ову управну ствар". Тиме се надзорном субјекту улива веће поверење у контролу рада инспекцијских органа, јер управни акт који је предмет преиспитивања, коначно остаје да буде решен од стране другостепеног контролног органа, а не да буде враћен инспектору који је одлучивао у управној – инспекцијској ствари, што у коначном, често може бити сведено на ситуацију – судија у сопственој ствари. Други пут заштите је она судска у управном спору, када се преиспитује коначни управни акт инспекцијског органа, који је донет у другом степену или у првом у случају недопуштености жалбе. Дакле, заштита се пружа на основу правила Закона о управним споровима. "Право надзираног субјекта да захтева суперанализу узорка робе, намирнице и слично, узетог у исто време и на истом месту, као и узорка који је био предмет анализе и која је била основ за предузимање инспекцијских мера, условно представља *посебан облик* заштите права и интереса надзираног субјекта. Могући другачији резултати пружају основ да се наложене

мере ставе ван снаге и не изврше или да се, барем, ускладе са новим сазнањима добијеним суперанализом".⁶³

3.2. Осврт на "прикривену куповину", као нови појам у систему инспекцијског надзора, на основу Закона о измена и допунама Закона о инспекцијском надзору

Чланом 12 Закона о измена и допунама Закона о инспекцијском надзору, уведена је "прикривена куповина", као метод инспекцијског надзора, у циљу да се сузбију појаве нерегистрованих привредних активности и тзв. сиве економије. Тако је "рођен" нови чл. 21а Закона о инспекцијском надзору, којим се предметно регулише прикривена куповина. У образложењу предлога Закона је наведено да је у "питању инспекцијски метод, који познају и европски управни инспекцијски системи", а увођење "овог института у правни поредак, резултат је разматрања вођених у јавности и невладином сектору".⁶⁴ "У случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат, или да не издаје рачун, може се користити, ради доказивања, прикривена куповина, у складу са посебним законом, ако се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано". Овим чланом прикривена куповина регулисана је као карактеристично доказно средство у поступку инспекцијског надзора. За њу је битно да постоји основана сумња "да лице обавља делатност као нерегистровани субјект или не издаје рачун". У теорији је већ примећено да "прикривена куповина представља посебан, инспекцијски начин вршења увиђаја, у случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјект или да не издаје рачун. Методом 'прикривене куповине' одступа се, у суштини, од општег процесног режима инспекцијског надзора, будући да инспектор без идентификације (прикривено) прикупља и обезбеђује потребне доказе, а легитимацију и налог показује и предочава надзираном субјекту по учињеној куповини, те прибављањем и обезбеђеним доказима. Због тога се с правом очекује да ће овај инструмент инспекцијског надзора представљати моћно средство у рукама државе, у циљу сузбијања тзв. 'сиве економије' у њеним најразличитијим појавним облицима".⁶⁵

Употреба овог доказног средства користиће се само у случају када на други начин није могуће доћи до доказа да одређено лице обавља делатност као нерегистровани субјект или да не издаје рачун, односно да се налази у "сивој" економској зони. Прикривена куповина је одступање од општег режима доказивања предвиђеног Законом о општем управном поступку и Законом о инспекцијском надзору. Она је *ultima ratio*, дакле крајња солуција за откривање

⁶³ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 491.

⁶⁴ Образложење Предлога Закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, стр. 16-17.

⁶⁵ Мартиновић, А., "Прикривена куповина" као облик инспекцијског надзора, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2018, стр. 1727-1728.

незаконитих активности примера ради на пољу избегавања плаћања пореза, пружања различитих услуга из сфере туризма, саобраћаја, просвете и томе слично. Кажемо крајња солуција, јер откривање, уствари појава нелојалне конкуренције и "сиве економије" уз употребу других доказа или њихово обезбеђење би било значајно отежано и, у коначном, за привођење, примера ради, несавесних трговаца "познанију права" је и економски оправдано.

4. Завршно разматрање

Важећим правом нормирани су послови и задаци државне управе. Органи државне управе могу да врше послове ауторитативно и неауторитативно, односно да врше управну власт, иступајући са јачом вољом или да врше послове и задатке (припремање закона, других прописа и општих аката, стручне експертисе) где се не манифестује вршење државне власти. У таквим пословима помоћу експертских знања се обављају анализе на појединим управним пољима и предлаже њихово нормативно уређење.

У претходном Уставу из 1990. били су наведени послови државне управе а нормативна разрада је следила доношењем Закона о државној управи из 1992. године. Наведеним законским актом као послови органа државне управе (министарстава) одређени су: 1) примењивање закона и других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе и општих аката председника Републике, односно обезбеђивање њиховог извршења; 2) решавање у управним стварима; 3) вршење управног надзора; 4) припремање закона, других прописа и општих аката и 5) обављање стручних и других послова утврђених законом и другим прописом. Добра страна Закона о државној управи из 1992. године огледа се у томе што је регулисао управни надзор као "један од основних дефинишућих послова државне управе"⁶⁶ јер он ни тада ни сада није исчезао из нашег правног поретка. Регулисање инспекцијског надзора једним општим законом о државној управи требало је да буде само привремено решење а не нешто што ће трајати готово четврт века, што је свакако утицало да различите појаве нарушавања законитости од стране надзираних субјеката, посебно 90-их година XX века у домену тржишног пословања, али и других сфера друштвеног живота које су пре свега требале да буду покривене једним крвним законом који нормира инспекцијски надзор, те да самим тим постоји већи ред у инспекцијском деловању и одбрани законитости.

У Уставу Србије из 2006. године нису набројани послови државне управе, већ је то препуштено законодавцу, па самим тим је омогућено, да се ова материја динамичније мења, из разлога што су закони подложнији чешћим променама него уставу. Тако је Законом о државној управи из 2005. године предвиђено 7 група послова и задатака: 1) учествовање у обликовању политике Владе; 2) праћење стања; 3) извршавање закона, других прописа и општих

⁶⁶ Влатковић, М., *Управни надзор*, Београд, 2006, стр. 47.

аката; 4) инспекцијски надзор; старање о јавним службама; 6) развојни послови и 7) остали стручни послови. У теорији али и пракси ови послови (а тако је било и у претходном уставно-управном систему) се могу поделити на управне и неуправне. Начелно смо прихватили поделу (присутну у теорији управног права) управних послова на извршне (овим активностима се извршавају закони, други прописи и општи акти) и надзорне (различити видови управног надзора). За неуправне послове се може констатовати да у себи садрже креативно-политичку супстанцу као доминирајућу.

Приметно је да Закон о државној управи из 2005. године не спомиње управни надзор, већ само инспекцијски надзор и унутрашњи надзор, што како се у теорији наводи (а са таквим ставом се слажемо): "никако не значи, нити би се тако смело закључити, да законодавац тиме негира постојање управног надзора у правном систему Србије. Напротив, инсистирањем на инспекцијском надзору, законодавац је коначно одступио од дотадашње позитивноправне традиције одређивања управног надзора ослоном на његово органско обележје – вршиоца надзора, уводећи у позитивно право материјални појам управног надзора. Управни надзор у нашем правном систему законодавац је одредио и уредио ослањајући се на његова садржинска обележја – правну природу надзорних овлашћења и предмет надзора, као инспекцијски надзор."⁶⁷ Иначе, инспекцијски надзор су оба закона о државној управи и онај из 1992. и онај из 2005. регулисали кроз питања која су заједничка свим инспекцијским службама, а тек је кровни закон за ову област донет 2015. године с обзиром да су одредбе Закона о државној управи из 1992. које су остале на снази и после доношења Закона о државној управи из 2005., постале превазиђене али и непотпуне за економско-финансијске и промене друштвено-политичке околности, односно промењен целокупни тржишни и правни амбијент. Сходно томе и Закон о инспекцијском надзору мора да почива, а и устројен је на другачијем схватању улоге и сврхе инспекције и инспекцијског надзора. Иако то у раду није поменуто, већ у овом завршном разматрању за успешну примену закона неопходно је перманентно стручно усавршавање инспектора (а стручно усавршавање је и законска категорија) у циљу стицања како општих тако и посебних знања и вештина, стварање стандардизовано моделованог јединственог информационог система а све да би се унапредио квалитет, ефикасност и економичност инспекцијског надзора. Са тим делатностима руку под руку иде и усвајање подзаконских аката који су потребни да би примена Закона о инспекцијском надзору била адекватна.

Брзина промена у правном животу, као што је доношење Закона о општем управном поступку 2016. године наметнула је да се донесе Закон о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, јер Закон који је процесна кичма државне управе садржи низ института и решења а која су нова на пољу

⁶⁷ Бачанин, Н., *О инспекцијском надзору у правном систему Србије*, Зборник радова: Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе – књ. 4, Крагујевац, 2009, стр. 33-34.

управног поступка и управног поступања, па је било потребно усаглашавање Закона о инспекцијском надзору са новим Законом о општем управном поступку. Примена Закона о инспекцијском надзору у периоду од две године довела је до развоја инспекцијске праксе и логично наметнутог питања шта у Закону треба мењати.

На послетку пажњу смо обратили на једну од важних допуна Закона о инспекцијском надзору - "прикривену куповину" која представља специфичан, посебан инспекцијски метод и особено доказно средство, које би требало да буде ефикасан инструмент у рукама инспекцијских органа, дакле и државе, на сузбијању појава сиве економије и стварање повољнијих услова за привређивање по начелима фер тржишне утакмице односно и кроз овакав инспекцијски метод санкционисање насавесних привредних субјеката.

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

AFFAIRS OF REPUBLIC ADMINISTRATION WITH LOOK AT INSPECTION

Summary

In this paper, the author writes about the affairs of the state administration of the Republic of Serbia, which are numerous and heterogeneous and cannot be brought under one legal regime. Attention was first drawn to the decisions of the Civil Service Law of 1992, which had to follow the decisions of the 1990 Constitution. Namely, the 1990 Constitution listed the affairs of the state administration. This means that it is not just the abovementioned executives as in the 2006 Constitution. This means that it is not just the abovementioned executives as in the 2006 Constitution. The 1992 law is "interesting" also because of the length of its implementation with regard to inspection provisions, which have been in force for 24 years, because there is no systemic law in this area. The provisions on inspection in the Civil Service Act of 1992, meanwhile, became anachronistic and it was necessary to pass a comprehensive Law on Inspection beforehand. It is not only for these reasons that the jobs and tasks of the state administration under the Civil Service Act 1992 are presented, along with theoretical views from that time.

The 2005 Law on Public Administration introduces seven groups and tasks of the state administration into the legal order of Serbia, namely: 1) participating in shaping the Government's policy; 2) monitoring the situation; 3) enforcement of laws, other regulations and general acts; 4) inspection supervision; 5) taking care of public

services; 6) development jobs and 7) other professional jobs. These jobs can be further classified into administrative and non-administrative.

It was pointed out that the Law on State Administration of 2005 does not mention administrative control, which cannot in any way lead to the conclusion that in the legal order of the Republic of Serbia this job of state administration is not performed. The 2005 Act only regulates inspection supervision as a special type of control exercised by state administration bodies in relation to other entities. The subject of inspection supervision is the lawfulness of the work and conduct of natural or legal persons, and is carried out by direct inspection.

Special attention was paid to the article on inspection. More specifically, attention was paid to the reasons for the adoption of the Inspection Supervision Act of 2015 and the basic characteristics of inspection supervision.

At the end of the paper, attention is drawn to the introduction of "surreptitious purchases" in the Serbian positive-legal inspection system based on the Law on Amendments to the Inspection Supervision Act 2018. Among other things, the final considerations indicated that "covert purchase" was a separate inspection method and means of proof. It is argued that this specific method of inspection will accelerate fair competition and be one of the means in the hands of the state administration to curb the informal economy.

Key words: *affairs of republican administration; Public Administration Act 1992; Public Administration Act 2005; inspection supervision; Inspection Supervision Act of 2015; surreptitious purchase.*