

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 35.071.6(497.11)

Српска политичка мисао
број 3/2015.
год. 22. vol. 49.
стр. 91-110.

Оригинални
научни рад

Дејан Миленковић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

МОГУЋИ МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП ИСТРАЖИВАЊУ ПРИМЕНЕ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак

Принцип супсидијарности као темељно начело расподеле надлежности, и у теоријском и у позитивно-правном смислу је недоречено и недовољно јасно. Ни данас не постоји једна јединствена дефиниција овог појма нити критеријуми које треба применити да би се он операционализовао. Ако се пође од најширег схватања оличеног у изразу „најближе грађанима“, овај појам обухвата не само „вертикалну“ супсидијарност, односно „спуштање“ појединих надлежности и конкретних послова на ниже нивое власти, већ и „хоризонталну“ која се односи на преношење одређених послова власти на недржавне субјекте, укључујући и приватни сектор. Темељна реформа управе захтева утврђивање детаљне „мапе“ супсидијарности у Републици Србији чији крајњи резултат треба да буде стварање динамичне „база података“ свих надлежности и конкретних послова које централна и нижи нивои власти, односно органи на свим нивоима, сходно Уставу и закону обављају. Таква интерактивна база „вертикалне“ расподеле надлежности, између осталог, треба да доведе и до правилне „хоризонталне“ расподеле и значајног смањења конкретних послова које данас обављају раз-

личити државни, покрајински и општински органи власти. „База“ је основ за стварање рационалније, ефективније, економичније и ефикасније јавне управе. Међутим, за успостављање „базе“ неопходан је адекватан методолошки приступ, посебно у „рашчлањавању“ појединих врста послова из надлежности у појединим Уставом и законом утврђеним областима. У овом раду, понуђен је један од могућих методологија за успостављање ефикасне „базе података“ која је неопходна за успешан процес транзиције у Републици Србији.

Кључне речи: супсидијарност, децентрализација, надлежности, послови, јавна управа

1. ПРИНЦИП СУПСИДИЈАРНОСТИ

Иако се појам „супсидијарност“ често користи у јавном дискурсу у Републици Србији, он није позитивно правни појам, што значи да не постоји једно прецизно, законско дефинисање овог појма нити је он ближе одређен у различитим инструментима јавних политика Републике Србије. Овај појам није јасно одређен ни у теорији. „Прво, не постоји општеприхваћена дефиниција појма супсидијарности и нису идентификовани критеријуми које треба применити да би се овај принцип операционализовао“.¹⁾ Често се појам „супсидијарност“ користи заједно са појмом „децентрализација“. Принцип супсидијарности је једно руководно начело или један метод за расподелу власти или широј заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се преносе на више нивое власти и управљања“.³⁾ Како се истиче, „...супсидијерност је стандард за процену расподеле надлежности по принципу да се вишем нивоу власти или широј заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се преносе на више нивое власти и управљања“.³⁾ Како се истиче, „...супсидијер-

1) Дејан Вучетић, *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација), Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2012, стр. 142.

2) Илија Вујачић, „Принцип супсидијарности и статус Београда“ у зборнику: *Београд – демократска метропола* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 61.

3) Илија Вујачић, „Држава, демократија и супсидијарност“ у зборнику: *Савремена држава* (приредили: Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић, Konrad Adenauer Stiftung,

ност је стандард за процену расподеле надлежности по принципу да се вишем нивоу власти или широј заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се преносе на више нивое власти и управљања“. „Оно представља темељно начело за деобу послова између различитих разина власти, а служи као допуна концепцији политичке децентрализације“. ⁴⁾ Према Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе, „јавни послови ће се, по правилу, вршити пре свега од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт водиће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности.“ ⁵⁾

Посматрајући појам супсидијарности из правног угла, за расподелу надлежности користе се одговарајући методи, односно комбинација метода, а њихово исходиште је стриктна подела надлежности, што је готово немогуће извести, или мешовита расподела што је најчешћи облик. Држећи се правног оквира, Устав једне држава само утврђује начелну расподелу надлежности а закони конкретно расподељују надлежности на поједине нивое власти. Устав, назначује и области у којима може бити надлежности локалне самоуправе и територијалне аутономије. Ван области коју Устав назначи не може бити у надлежности нижих нивоа власти. Закони затим, у тим областима конкретно одређује надлежности за сваки ниво власти и то је расподела надлежности односно супсидијарност.

У социолошком и политиколошком смислу, овај појам има знатно шире значење. Политикологија на пример, посматра принцип супсидијарности не само у њеном вертикалном значењу као расподелу надлежности између различитих нивоа власти, већ и хоризонталном смислу, које има другачије значење. У њему се уочава да је принцип супсидијарности у основи неолиберални принцип, на коме се заснивају и реформски процеси у јавној управи и разрађује стратешки правац реформе познатији као *New Public Management* (ново јавно управљање). Хоризонтална димензија „...нам помаже да одлучимо да ли неку функцију треба да обавља јавна установа или приватна агенција... Ово је нарочито наглашено у нападу на државу благостања и губитак њених капацитета управља-

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2008. стр. 86.

4) Ведран Тулабић, „Неки развојни процеси уређења локалне самоуправе у Републици Хрватској“, Хрватска јавна управа, Загреб, бр. 1/2005 стр. 117.

5) Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007. чл. 4. ст. 3.

ња који тражи смањивање државног деловања и опште повлачења јавног сектора из друштвених и привредних активности. ...Појединци, групе и удружења, а не јавне установе треба да буду жила куцавица друштва. У том смислу, супсидијарност је принцип који задовољава потреба заједнице представљајући нормативни стандард за алокацију одговорности за испоручивање јавних добара оним најмањим функционалним јединицама које та добра могу да обезбеде.⁶⁾ У правној терминологији, хоризонтала супсидијарност у извесној мери кореспондира са изразом „јавно овлашћење”, односно са овлашћењем недржавних субјеката на вршење власти.⁷⁾

У Републици Србији, још увек не постоји детаљна студија о вертикалној расподели надлежности између централне власти, АП и јединица локалне самоуправе као облика територијалне организације у Републици Србији, нити хоризонталне, која је временом такође добила нормативну димензију. Један од пројеката који је уз помоћ ЦИДА-СИПРУ рађен од октобра 2012. до децембра 2013. године за потребе тадашњег Министарства регионалног развоја и локалне самоуправе, као материјал је потпуно заборављен.⁸⁾ Пројекат је обухватао расподела надлежности кроз попис свих конкретних послова које произилазе из закона у 45 подобласти груписаних у 9 системских области по методологији Савета Европе. О другом пројекту, који је започео у октобру 2014. године а кога је подржао ОЕБС за потребе Министарстава државне управе и локалне самоуправе се у јавности мало зна. Овај пројекат обухватио је попис само управних послова на централном и на нижим нивоима власти које обављају органи државне управе, АП Војводина и јединице локалне самоуправе, у појединим, у пројекту задатим областима. И један и други пројекат имају два иманентна недостатка. Оба су требала да доведу до успостављања „базе података - послова“, која би се редовно ажурирала и била доступна јавности преко надлежног ресорног министарства. Таква база још увек не постоји. Други недостатак јесте што он обухвата само вертикалну а не и хоризонталну расподелу надлежности. Ни једна ни друга студија „не третира“ тзв. поверена јавна овлашћења другим субјектима иако Устав Републике Србије, у пододељку који носи назив „Државна управа“

6) Илија Вујачић, 2008, стр. 92-93.

7) Опширније о појму јавног и управног јавног овлашћења у: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999, стр. 88-94.

8) Снежана Ђорђевић, Дејан Миленковић, Мирослав Прокопојевић, *Студија о примени начела супсидијарности у Републици Србији* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, децембар 2013.

изричито утврђује: „поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“.⁹⁾ Тако су оба пројекта остала непотпуна и недоречена, јер конкретни послови у оквиру надлежности у различитим областима „распоређене“ не само у оквиру различитих нивоа власти, већ и између различитих субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења или старања о општем добру.

И поред јасно прокламоване политике неолиберализма оличене пре свега у „тачеризму“ Владе Србије, без јасног пописа послова у оквиру сваке надлежности у појединим областима на свим нивоима територијалног устројства Републике Србије (вертикалне супсидијарности), али и препознавања послова поверених недржавним субјектима, ни *New Public Management* концепт не може бити успешан. У овом раду акценат је стављен на тзв. „вертикалну расподелу надлежности“ односно указивање колико би детаљан попис послова које кроз расподелу надлежности „припадају“ централном али и нижим нивоима власти, неопходан у реформским процесима у јавној управи, и који утицај овај попис, односно „база података“ може имати и на процесе „хоризонталне“ расподеле надлежности.

2. УСТАВНЕ И ЗАКОНСКЕ НАДЛЕЖНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, НИЖИХ НИВОА ВЛАСТИ И ЊИХОВИХ ОРГАНА

2.1. Уставне надлежности

Надлежност је право и дужности обављања одређених послова власти. Значи, она се састоји од права и дужности некога органа или неког нивоа власти да врши одређена права и дужности, при чему се уместо израза право, често користе и термини функције, послови и др., а уместо термина дужности - обавезе, задаци, одговорности и др. Кад год има више од једног нивоа власти, што је случај и у Републици Србији, надлежности се морају некако расподелити. Расподела надлежности у савременом правном систему врши се искључиво Уставом и законом, а не и актима нижим од закона. Само Устав и закон могу да изврше расподелу надлежности. Пошто вертикална супсидијарност означава расподелу надлежно-

9) Упореди: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр .98/06, чл. 137. ст. 2-3.

сти између различитих нивоа власти, свако истраживање примене принципа супсидијарности мора да започне са анализом највишег правног акта - Устава Републике Србије.

Устав Републике Србије, на најопштији начин утврђује уставне надлежности Републике Србије (а затим и њених највиших органа), аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Ово је значајно поменути са становишта даље анализе, јер се најопштије Уставом утврђене надлежности затим, у одређеним областима, ближе дефинишу и уређују законима, а тако утврђене надлежности се конкретизују кроз одређене опште послове, који се даље, рашчлањују на још уже послове, а затим групишу и на органе који их обављају/врше, и даље конкретизују на одређене врсте (подгрупе) још ужих послова. Ова методологија тако би обухватила све послове јединица локалне самоуправе (и аутономних покрајина), при чему се мора водити рачуна и на врсту органа које ове послове врше. Анализа дистрибуције односно расподеле надлежности (супсидијарности), може бити заснована само на бази истраживања целокупног законодавног, и у извесној мери и подзаконског оквира у Републици Србији, с обзиром на врсте послова које врши одређени државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе односно, кроз конкретно разврставање послова које врше одређени органи, на различитим нивоима власти.

Надлежности Републике Србије, утврђене су Уставом Републике Србије у четвртом делу Устава. Република Србија уређује и обезбеђује¹⁰⁾: (1) сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама; (2) остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела; (3) територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе; (4) одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања; (5) систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај странаца и страних правних лица; (6) јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни,

10) *Ибид.* чл. 97.

банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем; (7) својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; (8) систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса; (9) одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја; (10) систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања и др. Уставне надлежности, Република Србија остварује преко својих органа у складу са принципом поделе власти. Устав Републике Србије, затим одређује и надлежности појединих државних органа, тачније НСПС, Владе, председника Републике, Војске, Високог савета судства и Уставног суда.¹¹⁾

Према Уставу Републике Србије¹²⁾, аутономне покрајине (у даљем тексту – АП), у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. АП, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: (1) просторног планирања и развоја; (2) пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова и риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација; (3) просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите јавног информисања на покрајинском нивоу. Такође, АП се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом. АП утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом. АП, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова доносе свој буџет и завршни рачун.

Устав Републике Србије, утврђује уставне надлежности општина као основне јединице локалне самоуправе.¹³⁾ Град има над-

11) *Ибид.* чл. 99, 112-113, 123 и др.

12) *Ибид.* чл. 183.

13) *Ибид.* чл. 189-190.

лежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и ближе разрађују статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности. Према Уставу Републике Србије, општина, као основна јединица локалне самоуправе, преко својих органа обавља следеће надлежности: (1) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (2) уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; (3) стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; (4) стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; (5) стара се о развоју и унапређењу туризма и др. Такође, општина самостално, у складу са законом: доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, самостално управља општинском имовином...

2.2. Законске надлежности

Вертикална расподела надлежности у Уставу Републике Србије је одређена крајње уопштено. Такође, треба приметити да Уставом утврђене надлежности имају различите садржаје. Када један ниво власти добије неку надлежност она се на пример, може састојати у праву уређивања неких питања, то је такозвана законодавна надлежност или ако се ради о локалној самоуправи и аутономији, нормативна надлежност, дакле да се неко питање уреди, затим може да се тиче извршавања закона или обављања других управних послова и то су тзв. административне (управне) надлежности, или може да се ради о праву решавања спорова, односно сукоба надлежности. Када се у Уставу налази формулација „...уређује и обезбеђује”.... или „оснива, доноси подстиче, потпомаже, стара се, надзире, сарађује, даје мишљење, даје сагласност и др. то су то све димензије надлежности. Следеће, у вертикалној расподели надлежности, надлежности локалне самоуправе и територијалне аутономије могу да буду целовитије и мање потпуне. Ово се односи на обављање једног читавог посла. Код нас је често правило да се нижим нивоима власти додељују само делићи послова, које је потребно препознати у „прашуми” прописа, што доводи у питање даљи методолошки приступ при попису конкретних послова

које обављају централни, али и нижи нивои власти, што значајно омета успешну „методологију” а у крајњој линији и конкретан попис послова које, у оквиру вертикалне расподеле надлежности по Уставу припадају аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе. Такође, не треба заборавити да надлежности могу бити и изворне и поверене.

Уставне надлежности аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, ближе су утврђене: Законом о локалној самоуправи, Законом о главном граду и Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, другим законима у посебним областима и подобластима, а затим и разрађене Статутом АП Војводина, Статутом града Београда односно статутима градова и општина у Републици Србији.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, утврђује надлежности АП Војводине у 21 области, и више подобласти у оквиру одређених области (нпр. у области културе, овај Закон, као подобласти „препознаје“: заштиту културних добара, кинематографију и филмску уметност, задужбине, фондове и фондације, библиотечку делатност и издавање публикација).¹⁴⁾

Закон о локалној самоуправи утврђује и таксативно набраја надлежности општине (које се односе и на град и главни град).¹⁵⁾ Надлежности општина (јединица локалне самоуправе), међутим, нису у целости класификоване по одређеним „системским“ областима, а поједине надлежности би пре могли назвати пословима (нпр. доношење програма развоја, доношење урбанистичких планова, доношење буџета и завршног рачуна). Такође, општина/град/Град Београд обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора¹⁶⁾ из области: просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом. Законом о главном граду, сходно Уставу Републике Србије, утврђене су и посебне надлежности града Београда.¹⁷⁾

Оне су затим, ближе „додељене“ појединим органима на нижим нивоима власти. Поред Скупштине АП Војводина (која је утврђена Уставом), органи АП Војводине утврђени су претходно

14) Упореди: Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, *Службени гласник РС*, бр. 99/09, 67/2012 – Одлука УС.

15) Упореди: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 20-21.

16) Напомена: Из Закона о државној управи, произилази да је инспекцијски надзор посао државне управе. У складу са чл. 21. ЗоЛС и ови послови се јединици локалне самоуправе могу поверити само законом.

17) Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. чл. 8

поменути Статутом, и то су: Влада АП Војводине, Покрајинска управа и Покрајински омбудсман. Статут ближе разрађује надлежности Скупштине АПВ и Покрајинске Владе.¹⁸⁾ Поред скупштине јединица локалне самоуправе (која је утврђена Уставом), органи општина, града и главног града, према Закону о локалној самоуправи су: општинско/градско веће, председник општине/градоначелник, општинско/градско веће и општинска управа. Законом су утврђене надлежности Скупштине општине, општинског односно градског већа и председника општине односно градоначелника.¹⁹⁾

Као пример можемо узети област социјалне заштите. У овој области, најпре можемо да приметимо да је регулисана и подељена између сва три нивоа власти (централне, покрајинске и јединица локалне самоуправе). Најзначајнији закон који регулише област социјалне заштите је Закон о социјалној заштити. Област социјалне заштите можемо затим поделити на „уже“ подобласти: (1) општи оквир надлежности и послова у области социјалне заштите (2) домове за социјално старање и прихватилишта, (3) услуге заштите породице, патронажну помоћ и (4) социјално осигурање.

Најопштије одређени послови у оквиру надлежности у области социјалне заштите који се односе на ниже нивое власти у подобласти општег оквира надлежности и послова, а које проистичу из Устава и закона су: (1) старање о задовољењу потреба грађана у области социјалне заштите/уређење питања од покрајинског значаја у области социјалне заштите (2) учествовање у систему социјалне заштите и обезбеђење обављања делатности у области социјалне заштите; (3) оснивање установа социјалне заштите; (4) праћење и обезбеђивање њиховог функционисања; (5) давање дозвола за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица; (6) утврђивање испуњености услова за пружање услуга социјалне заштите и смештаја корисника; (7) утврђивање норматива и стандарда за обављање делатности установа чији је оснивач; (8) доношење прописа о правима у социјалној заштити и обављање послова државног старатеља; (9) обезбеђивање средстава у буџету за обављање одређених услуга у области социјалне заштите и (10) обезбеђивање јавности рада (путем средстава јавног информисања или на својој интернет страници) о социјалној заштити и пружање других информација прописаних законом и обезбеђивање слободног приступа информацијама о свом раду.²⁰⁾

18) Упореди: Статут АП Војводина, *Службени лист АП Војводине*, бр. 17/09, чл. 33-61.

19) Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 32, 44-45.

20) Упореди: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, *Службени гласник РС*, бр. 99/09,

3. ЗНАЧАЈ ПРЕПОЗНАВАЊА ПОСЛОВА ДРЖАВНЕ, ПОКРАЈИНСКЕ, ГРАДСКЕ И ОПШТИНСКЕ УПРАВЕ ЗА ПРОЦЕС „ВЕРТИКАЛНЕ“ СУПСИДИЈАРНОСТИ

3.1. Послови државне управе

Претходно набројане послове јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине у подобласти општег оквира надлежности и послова у области социјалне заштите, даље се, према органу који их на нижем нивоу обавља, разврставају на још „ужи“ делокруг послова. Највећи део њих јесу управни послови, тзв. административне (управне) надлежности.

Садржински посматрано, посебну врсту надлежности чине оне које се односе на извршење закона и обављање других управних послова. Зато најпре треба приметити да Устав Републике Србије не одређује позитивно-правни појам управе у функционалном смислу односно, не одређује директно послове државне управе у Републици Србији, већ је функционални појам управе одређен кроз Закон о државној управи.²¹⁾ То значи да овај закон одређује који су то послови државне управе које управа обавља у оквиру административне надлежности. Послове државне управе, сходно постојећем правном оквиру, на основу Закона о државној управи можемо поделити на седам подгрупа послова.²²⁾ Осим доношења подзаконског акта, које се сматра повереним нормативним јавним овлашћењем, сви остали послови имају карактер „управних“ „развојних“ и „стручних“ послова. Сходно Уставу Републике Србије, послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе утврђени законом, а поједина (управна) јавна овлашћења законом могу бити поверена и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Прва група послова државне управе је учествовање у обликовању политике Владе. Ова група послова састоји се из три уже подгрупе: (1) припремање закона и других прописа и општих аката за Владу (2) предлагање стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Друга група послова односи се на праћење стања и она обухвата: утврђивање стања из делокруга органа државне управе; проучавање последица утврђе-

67/2012 - Одлука УС; Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07; Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/11.

21) Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 71-72.

22) Упореди: Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, чл. 12-21, чл. 48.

ног стања; предузимање одговарајућих мера и (4) предлажу Влади доношење прописа или предузимање мера на које је овлашћена. Трећа групу послова, јесу послови који се односе на извршење закона, других прописа и општих аката (извршни послови) који обухватају: (1) доношење прописа (правилника, наредби, упутстава, стручних упутстава, објашњења, инструкција) на основу изричитог законског овлашћења; (2) решавање у управним стварима, доношење управних аката и решавање по жалбама и ванредним правним средствима; (3) вођење евиденције и издавање јавних исправа и (4) предузимање управних радњи (при чему за оне управне радње којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе државни органи морају имати непосредни основ у закону). Четврта група односи се на инспекцијски надзор, и он обухвата две врсте послова: (1) испитивање спровођења закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и (2) изрицање мера на које су овлашћени. Пета се односи на старање о јавних службама и она обухвата: (1) старање да се рад јавних служби одвија према закону и (2) предузимање мера на које су овлашћени законом према јавним службама. Шесту групу чине развојни послови и они обухвата подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга органа државне управе, према политици Владе. Седму групу послова чини ли би стручни послови као што су: (1) прикупљање и проучавање података из области делокруга органа државне управе; (2) сачињава је анализа, извештаја, информација и других материјала и (3) Вршење других стручних послова којима доприносе развоју из области свог деловање.

У погледу „функција“ односно послова Покрајинске управе, Статут АП Војводина, не садржи ближе одређење послова Покрајинске управе, али утврђује да се послови покрајинске управе уређују Покрајинском скупштинском одлуком о покрајинској управи.²³⁾ Овом Одлуком је утврђено да су послови покрајинске управе: (1) обављање извршних послова; (2) вршење надзора; (3) припремање прописа које доноси Скупштина и Покрајинска влада (4) доношење управних прописа из своје надлежности; (4) обављање стручних и развојних послова; (5) праћење рада јавних служби; (6) вршење поверене послове државне управе и обављају друге послове у складу са законом. У оквиру извршних послова: спроводе и примењују покрајинске скупштинске одлуке и покрајинске уредбе и друге одлуке Скупштине и покрајинске владе: доношењем

23) Упореди: Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској управи, *Службени лист АПВ*, бр. 4/10 чл. 12-13.

управних прописа; доношењем управних аката којим се решава у управним стварима; вођењем јавних евиденција; издавањем јавних исправа и предузимањем и вршењем других управних радњи. У вршењу надзора, покрајинска управа врши надзор над покрајинских прописа увидом у пословање и поступање органа, организације, физичких и правних лица и изричу одговарајуће мере. У обављању стручних и развојних послова: прате и анализирају стање у областима из свог делокруга; припремају извештаје и информације на основу утврђеног стања; предузимају мере или предлажу Покрајинској влади доношење прописа и мера; припремају покрајинској Влади стратегије, програме и планове развоја у областима из свог делокруга. У праћењу јавних службе: прате, надзиру и помажу рад установа, јавних предузећа, фондова и других организације чији је оснивач АПВ у циљу да се њихов рад одвија у складу са прописима.

Што се тиче послова општинске/градске управе, они су утврђени Законом о локалној самоуправи.²⁴⁾ Општинска управа: (1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; (2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; (3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; (4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; (5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; (6) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће. Општинска управа образује се као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник.

Законом о главном граду, утврђени су и послови управе града Београда.²⁵⁾ Градска управа: (1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси Скупштина града, градоначелник и Градско веће; (2) извршава одлуке и друге акте Скупштине града, градоначелника и Градског већа; (3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности Града; (4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и

24) Упореди: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 52.

25) Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 33.

других општих аката Скупштине града; (5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду; (6) обавља стручне и друге послове које утврди Скупштина града, градоначелник и Градско веће. Градском управом, која је образована као јединствени орган, руководи начелник.

4. МЕТОДОЛОГИЈА КЛАСИФИКАЦИЈЕ ПОСЛОВА ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕМА ВРСТИ ПОСЛОВА

У даљој анализи дистрибуције надлежности и послова између различитих нивоа власти, морамо приступити методолошкој подели односно класификацији врсте конкретних послова које сваки ниво власти обавља. Данас је мало теоријских радова на ову тему, при чему су досадашње класификације крајње уопштене.²⁶⁾ При изради ове класификације, пошло се „дубински“, јер методологија најпре обухвата органе које послове обављају на различитим нивоима (представничког тела, владе/извршних органа покрајине, општине и градова), врсте послова које ови органи обављају, да би се затим приступило конкретизацији послова који проистичу из одређене врсте посла. Полазећи од конкретних надлежности и послова органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, све послове можемо, према врсти послова и органима који их обављају, класификовати на следећи начин:

КЛАСИФИКАЦИЈА ПОСЛОВА ПРЕМА ВРСТИ ПОСЛОВА И ОРГАНИМА АП И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	
СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА/АП	Ознака: СО, ГС, СГГ, САП
ОЗНАКА ПОСЛА	ОПИС И ОБУХВАТ ПОСЛА
СНЛ-скупштинске надлежности	Скупштинске надлежности - доношење подзаконских општих и других аката, оснивање органа и тела и давање различитих сагласности
ИП-изборни послови	избор/опозив других органа, тела, организација

26) Нпр. Gérard Marcou, *Local authority competences in Europe*, Council of Europe, 2007.

ИЗВРШНИ ОРГАНИ ОПШТИНЕ, ГРАДА/АП		Ознака: ГР, ОБ, ГВ, ВГВ, ПО, ГР, ПВ
ОЗНАКА ПОСЛА	ОПИС И ОБУХВАТ ПОСЛА	
РПИ-регулаторни послови	предлагање подзаконских и других аката, доношење подзаконских општих аката из надлежности извршног органа, њихово извршење и оснивање појединих тела	
ОПШТИНСКА/ГРАДСКА/ПОКРАЈИНСКА УПРАВА		Ознака: ОУ/ГУ/УГГ/ПУ
ОЗНАКА ПОСЛА	ОПИС И ОБУХВАТ ПОСЛА	
ДУ-У-послови управе	учествовање у обликовању политике	
ДУ-ПС – послови управе	праћење стања	
ДУ-ИП-1 – послови управе	доношење подзаконских аката	
ДУ-ИП-2 – послови управе	Решавање у управним стварима	
ДУ-ИП-3 – послови управе	вођење службених евиденција и издавање јавних исправа	
ДУ-ИП-4 – послови управе	предузимање других управних и принудних радњи и предузимање мера	
ДУ-ИН – послови управе	инспекцијски надзор	
ДУ-СЈС – послови управе	старање о јавних службама	
ДУ -РП – послови управе	развојни послови	
ДУ-СП-1 – стручни послови	прикупљање и проучавање података из области свог делокруга	
ДУ-СП-2 – стручни послови	сачињавање анализа, извештавање, информације и други материјали	
ДУ-СП-3 – стручни послови	други стручни послови којима доприносе развоју у области свог деловања	
ДУ -РАЗНО– други послови	послови који не припадају утврђеној класификацији	

Конкретно, општији послови из подобласти општег оквира надлежности и послова у области социјалне заштите који су поменути у претходном одељку, даље се, према нижем нивоу власти који га обавља, врсти послова приређеној по овој класификацији и органу који их врши на нижим нивоима а који произилазе из прет-

ходно наведених закона би били: (1) оснивање одређених установа социјалне заштите нпр. центара за социјални рад који су у искључивој надлежности ЈЛС, установа за дневни боравак и других установа које АП и ЈЛС могу да оснивају у складу са законом (АП, ЈЛС – СО, ГС, СГГ, САП – СНЛ); (2) давање сагласности на статут и акт о организацији и систематизацији послова установе социјалне заштите које оснива (АП-ЈЛС - СО, ГС, СГГ, САП – СНЛ); (3) оснивање јавних агенција или фондација ради унапређења услуга социјалне заштите, ако за то постоји потреба (ЈЛС - СО, СГ - СНЛ); (4) одлучивање о проширењу права из области социјалне заштите доношењем одлуке о правима и услугама социјалне заштите које укључује и утврђивање обима и врсте проширених права и одређених услуга, нпр. услуге подршке за самостални живот у заједници, социјално становање и др (ЈЛС - СО, СГ - СНЛ); (5) утврђивање критеријума за цену услуга и утврђивање критеријума и мерила учешћа корисника (ЈЛС - ГУ, ОУ - ДУ-У); (6) решавање по жалби у вези са коришћењем услуга из овог закона о којима одлучује центар за социјални рад којим се одбија захтев за коришћење услуге коју обезбеђује јединица локалне самоуправе (ЈЛС – ГУ, ОУ – ДУ-ИП-2) и бројни други.²⁷⁾

5. УТИЦАЈ ДЕТАЉНОГ ПОПИСА ПОСЛОВА ЗА ДАЉИ ПРОЦЕС „ВЕРТИКАЛНЕ“ СУПСИДИЈАРНОСТИ И ЊЕГОВ ЗНАЧАЈ ЗА „ХОРИЗОНТАЛНУ“ РАСПОДЕЛУ ПОСЛОВА

Коначно, зашто нам је све ово потребно? Пре свега да би могли да утврдимо које све послове нижи нивои власти али и централна обављају на основу законског оквира, где се одређени послови „преклапају“, који делови одређених општинских послова јесу препуштени кроз принцип супсидијарности на ниже нивое, који облици управних послова се обављају у оквиру „административних“ надлежности и др. а све у циљу оптимализације рада централног и нижих нивоа власти, убрзавања и отклањања недостатака у бројним процедурама, и на крају, сагледавања реалног стања у погледу броја запослених на свим нивоима власти у Републици Србији према врсти послова који се обављају о оквиру различитих органа на различитим нивоима, а посебно у државној, покра-

27) Упореди: Дејан Миленковић, *Попис надлежности и одговорности на централном, окружном и локалном нивоу власти у Србији са Мапом стања децентрализације и субсидијаритета* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, јул 2013, стр. 65-73.

јинској, градској и општинској управи. Зато попис и тзв. „мапа“ надлежности и послова на централном и нижим нивоима власти треба да прерасте у „плански“ документ, који би био основ за доношење акта о организацији и систематизацији радних места у органима општинске, градске и покрајинске али и државне управе, и у другим државним, покрајинским и општинским органима сходно принципима ефикасности и ефективности.

Попис би требао да буде и основ за успостављање базе података која би била „динамична“, односно обухватала и пратила све законе које се доносе, а којима се поједини конкретни послови на различитим нивоима укидају, а други настају. База би морала да буде редовно ажурирана и унапређивана новим подацима, тачније новим надлежностима, пословима и деловима послова које различити нивои власти, у складу са новим законодавством који се свакодневно мења почињу да обављају односно брисање из базе оних који су престали да постоје.

База података би била основ за реално утврђивање „вишка“ или можда, „мањка“ запослених у управи на свим нивоима власти, јер вертикална супсидијарност у значајној мери утиче и на број запослених у АП или јединици локалне самоуправе. Што је степен супсидијарности већи, то је већи и број послова који нижи нивои власти обављају, што нужно доводи до потребе повећања броја општинских, градских и покрајинских службеника. И обрнуто. Што је мањи степен супсидијарности, то је број запослених на централном нивоу већи а мањи на нижим нивоима власти. Значи, детаљан попис послова у виду „проактивне базе података“ би дао „коначну реч“, где постоји вишак јавних службеника – да ли у систему државних службеника на централном нивоу, или у систему општинских/градских односно покрајинских службеника на нижим нивоима власти.

Интерактивна база података, односно, „мапа супсидијарности“ би била основ и за „хоризонталну супсидијарност“, односно „пребацивање“ одређених послова од јавног интереса и јавних овлашћења на недржавне субјекте и приватан сектор, посебно у сегменту вршења јавних услуга. Зато је неопходно, да у свакој области, нарочито у онима које су проглашене делатностима од општег интереса (спорт, јавно информисање, омладина и сл), мапа децентрализације и супсидијарности обухвати и тзв. „хоризонталну расподелу надлежности“, тачније и недржавне субјекте који у овом тренутку системски учествују у одређеној области и чија је „улога“ такође утврђена законским оквиром, јер је то, на крају крајева, начин на који Влада али и АП и јединице локалне са-

моуправе могу дугорочно да планирају и предвиђају које послове треба обављати, који послови у целини могу бити (укључујући и финансијски) препуштени приватном сектору и контролисани од различитих нивоа власти, који послови би могли бити препуштени приватном сектору уз финансирање од стране различитих нивоа власти, нпр. кроз тзв. „уговора о учинку“, или кроз поступак јавних набавки, јавно-приватно партнерство односно друге начине.

Оно што је чињеница је да тек са значајним смањењем конкретних послова које припадају различитим органима на свим нивоима власти, можемо говорити и у успешном процесу транзиције, а посебно реформе јавне управе у Републици Србији, смањењу буџетских издвајања и економски рационалнијој, ефективнијој, економичнијој и ефикаснијој јавној управи.

ЛИТЕРАТУРА

- Вујачић, Илија, „Принцип супсидијарности и статус Београда“ у зборнику: *Београд – демократска метропола* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2009.
- Вујачић, Илија „Држава, демократија и супсидијарност“ у зборнику: *Савремена држава* (приредили: Павловић, Вукашин., Стојиљковић Зоран, Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2008.
- Вучетић, Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација), Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2012.
- Ђорђевић, Снежана, Миленковић Дејан, Прокопијевић Мирослав, *Студија о примени начела супсидијарности у Републици Србији* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, децембар 2013.
- Ђулабић, Ведран, „Неки развојни процеси уређења локалне самоуправе у Републици Хрватској“, Хрватска јавна управа, Загреб, бр. 1/2005.
- Лилић, Стеван, Миленковић, Дејан, *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999, стр. 88-94.
- Marcou, Gérard, *Local authority competences in Europe*, Council of Europe, 2007.
- Миленковић, Дејан, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.
- Миленковић, Дејан, *Попис надлежности и одговорности на централном, окружном и локалном нивоу власти у Србији са Мапом стања децентрализације и субсидијаритета* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, јул 2013.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и др.

Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, *Службени гласник РС*, бр. 99/09, 67/2012 – Одлука УС.

Статут АП Војводина, *Службени лист АП Војводине*, бр. 17/09.

Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској управи, *Службени лист АПВ*, бр. 4/10.

Dejan Milenkovic

POTENTIAL METHODOLOGICAL APPROACH TO RESEARCH THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

In a theory and in a positive-legal sense, the principle of subsidiarity, as a basic principle of distribution of competences, is incomplete and insufficiently clear. Even today there is no single definition of this term or criteria which should be applied in order to operationalize it. If we start from the broadest concept embodied in the phrase “closest to the citizens”, this term includes not only “vertical” subsidiarity or “lowering” of individual competences and specific tasks to lower levels of the authority, but also “horizontal”, which refers to the transfer of certain tasks to non-state subjects, including the private sector. Fundamental reform of administration requires definition of detailed “map” of subsidiarity in the Republic of Serbia which final result should be to create a dynamic “database” of all competences and specific tasks that central and lower levels of the authority and authorities at all levels perform in accordance with the Constitution and the law. Such interactive database of “vertical” distribution of competences, inter alia, should lead to a proper “horizontal” distribution and a significant reduction of specific tasks which are today performed by different national, provincial and municipal authorities to non-state entities. However, for the establishment of a “base” adequate methodological approach is necessary, especially in the “splitting” of certain types of tasks within the jurisdiction in certain areas defined by the Constitution and the law. This paper offers one possible methodology for the establishment of effective “database” necessary for a successful transition process in the Re-

public of Serbia. Given methodology of classification has started from the “deep” because the methodology first of all includes bodies which perform tasks on different levels (representative body, government/executive bodies of province, municipalities and cities), types of work that these bodies are performing, in order to proceed the concretization of tasks arising from certain types of task. The establishment of a database would be a basis for a realistic assessment of “surplus” or perhaps, “deficit” of employees in the administration at all levels of the authority, because the vertical subsidiarity has a significant impact on the number of employees in the AP or in a unit of local self-government. With the higher degree of subsidiarity, the number of tasks performed at the lower levels of the authority is larger, which necessarily leads to the necessity to increase the number of municipal/city/provincial officials. And vice versa. With the lower degree of subsidiarity, the number of employees at the central level is higher and at lower levels of the authority is smaller. Therefore, a detailed list of tasks in the form of “proactive database” should provide “final word” if there is an excess of public officials – whether in the system of civil servants at the central level or in the system of municipal/city and provincial officials at lower levels of the authority. The fact is that only with a significant reduction of specific tasks that belong to different bodies at all levels of the authority and with the establishment of “horizontal” subsidiarity, we can talk about successful process of transition, in particular of the reform of public administration in the Republic which should lead to an economically rational, effective, practical and efficient public administration.

Key words: subsidiarity, decentralization, responsibilities, tasks, public administration

* Овај рад је примљен 18. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.