

Стефан Милић*

Студентски рад
УДК: 35.074:32
DOI: 10.46793/GP.1201.105M

ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА УПРАВЕ¹

Рад примљен: 28. 12. 2020.
Рад прихваћен за објављивање: 28. 09. 2021.

Управа заузима изузетно значајно место у свакодневном животу грађана. Битни елементи управе су организација, надлежност, контрола и одговорност. С обзиром да је контакт грађана са радом управе неизбежан и да се тај рад заснива на правилима која морају да важе, поставља се питање ко може контролисати поштовање и спровођење тих правила. Постоје две врсте контроле управе: правна и политичка. Овај други облик контроле, политичка контрола, је тема овог рада. Анализира се који субјекти могу контролисати целисходност рада органа управе и усклађеност тог рада са јавним интересом. У раду су приказани инструменти контроле које активни субјекти користе приликом оцене целисходности. Ти инструменти су: посланичко питање, интерпелација, гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе, образовање анкетних одбора и комисија. Ове инструменте у циљу контроле управе користи највише представничко тело, односно парламент. Такође ће бити речи и о могућности контролисања рада од стране јавног мњења и политичких странака.

Кључне речи: управа, контрола, политичка контрола, посланичко питање, интерпелација, Народна скупштина, Влада.

I УВОД

Управно право спада у млађе правне дисциплине и за предмет има регулисање скупа односа који су у вези са државном и недржавном управом. Још у римском праву постојала је подела на јавно право (*ius publicum*) и приватно право (*ius privatum*). Ова подела основна је и данас и један од њених критеријума јесте положај субјеката у правном односу. С обзиром да се у

* Студент друге године Основних академских студија права на Правном факултету Универзитета у Нишу, milic.stefan069@gmail.com.

¹ Овај рад представља семинарски рад из предмета Управно право, рађен под менторством доц. др Милоша Прице.

управном праву јавља однос субординације (подређености), а некад чак и субјекције (потчињености), јер је један од субјеката држава, управно права спада у јавноправне науке. Као правна наука и грана позитивног права, под тим називом управно право се код нас јавља у периоду после Другог светског рата, док је у Краљевини Југославији тај назив био административно право који се и данас среће код неких држава попут Француске, Русије или англосаксонских земаља. Предмет управног права јесу правне норме које регулишу организацију, делатност, контролу и одговорност управе. Контрола управе је тема овог рада, тачније један њен део - политичка контрола управе.

У почетном делу рада дат је кратак преглед појма управе као и управних модела које познаје управноправна теорија. Затим ће бити речи о најосновнијим одредбама о организацији и надлежности управе, органима управе и актима које ти органи доносе у циљу вршења послова из свог делокруга и надлежности. Након тога приступиће се анализи појма и различитих облика контроле управе, пре него што се детаљније прикажу начини политичке контроле и инструменти које активни субјекти политичке контроле могу предузимати у циљу што бољег и ефикаснијег надзора над радом управе, било да се ради само о критиковању постојећих стања или да се поред те критике предлаже алтернативна могућност, односно алтернативно решење за конкретан проблем, које је по мишљењу активног субјекта боље, ефикасније и делотворније.

Циљ овог рада је да прикаже пре свега основне начине контроле органа управе од стране највишег представничког тела - Народне скупштине, путем посланичког питања, интерпелације, могућности изгласавања неповерења или неизгласавања поверења Влади или њеном члану, кроз рад скупштинских одбора, анкетних одбора и комисија и путем извештаја које Влада подноси Народној скупштини. Међутим поред контроле од стране парламента, биће приказана и „контрола“ коју могу вршити политичке странке и медији.

II ПОЈАМ УПРАВЕ

Иако је идејни творац поделе власти Џон Лок, први који је конкретно изнео принцип поделе власти био је Шарл Монтескје, француски филозоф, који у свом делу „О духу закона“ износи идеје о подели власти на законодавну, извршну и судску. Суштина поделе власти заснива се на систему кочница и равнотежа (check and balances) код председничког система власти или на гипкој подели власти код парламентарног система², која доводи до узајамне сарадње

² Основна разлика између ова два система власти је та што је код председничког система власти извршна власт моноцефална и чини је само председник. Код парламентарног система власти извршна власт је бицефална и чине је председник (или монарх) и влада. По правилу у парламентарном систему власти председника бира парламент и његова улога је махом протоколарна. У нашем праву присутан је

легислативе (законодавне власти) и егzekутиве (извршне власти). По неким ауторима законодавна власт је најзначајнија јер у парламентарном систему поделе власти има овлашћење да контролише друге две гране власти. Устав Републике Србије³ у члану 4 прокламује да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли. У основи, подела власти је утемељена на организационим правилима парламентаризма, који је захтевао извесне елементе рационализације, али овог пута са слабљењем уставних овлашћења шефа државе и „стабилизовањем“ равнотеже⁴. Подела власти је у складу са принципом владавине права. У правној држави влада право уместо људи, у њој мора да постоји изграђен систем правних норми, независно судство, законодавац који суверено доноси законе и управа која се у свом раду руководи начелом законитости.⁵ Државна управа је део извршне власти Републике Србије која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије, чине је министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације⁶. По одредбама Видовданског устава из 1921. године „управну власт врши краљ преко одговорних министара“⁷, где видимо да је управа постојала као посебан назив гране власти. Појам управе може се одредити теоријски где се управа одређује као сложени и динамички систем људске сарадње за социјалну регулацију⁸ и као позитивноправни појам где је појам управе одређен важећим правним нормама којима се регулише организација управе и њени послови.

А. Модели управе

Постоји неколико различитих модела управе:

- модел управе као државне управе,
- модел управе као јавне службе и
- модел нове јавне управе.

Схватање управе као државне управе уобличио је Георг Јелинек у Немачкој крајем 18. и почетком 19. века. По овом схватању вршење управне власти је могућност државе да физичком принудом остварује своје циљеве у областима где постоји државни интерес. По другом моделу чији оснивач је

парламентарни систем власти, с тим што председника не бира парламент, већ се он бира на непосредним, двокружним, већинским изборима.

³ Службени гласник РС, бр. 98/2006

⁴ И. Пејић, *Подела власти и ограничење власти у Уставу Републике Србије*, Право и политика бр. 2 2014, 70

⁵ Г. Вукадиновић, Д. М. Митровић, М. С. Трајковић. *Увод у право*, Нови Сад - Београд, 2012, 306

⁶ Чл. 1 Закона о државној управи (Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014-, 30/2018-др. закон, 47/2018)

⁷ Н. Ранђеловић, *Историја права 2 (друго издање)*, Ниш 2012, 162

⁸ П. Димитријевић, *Управно право (нето издање)*, Ниш 2019, 52

Француз Леон Диги, задатак управе је да остварује друштвени интерес, а сама управа се темељи на демократији, владавини права и ефикасности. Трећи модел има за циљ упрошћавање строгих бирократских процедура, која није у складу са „начелом 3Е“ - ефикасност, економичност и ефективност.

III ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ

Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна Влади.⁹ Органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Позитивно право не даје појам организације управе, већ одређује органе државне управе и њихове послове¹⁰. У Републици Србији, по члану 2 Закона о министарствима¹¹, усвојеног 26. октобра 2020, постоји двадесет и једно министарство, међу којима су три нова министарства: министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог; министарство за бригу о породици и демографију и министарство за бригу о селу. Остала министарства су: министарство финансија; министарство привреде; министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; министарство заштите животне средине; министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; министарство рударства и енергетике; министарство трговине, туризма и телекомуникација; министарство правде; министарство државне управе и локалне самоуправе; министарство унутрашњих послова; министарство одбране; министарство спољних послова; министарство за европске интеграције; министарство просвете, науке и технолошког развоја; министарство здравља; министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; министарство омладине и спорта и министарство културе и информисања. Министри су саставни део Владе која је носилац извршне власти. Влада своје послове води према ресорном принципу, односно сваки министар самостално води свој ресор, али уз ограничење да је одговоран премијеру и скупштини. У примени је и колегијални систем, када у случају да постоје различита мишљења међу министрима, Влада одлучује као колегијум. Врсте органа у саставу су управе, инспекторати и дирекције¹². Врсте посебних организација су секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације са друкчијим називом¹³. Територијална организација Србије састоји се од општина, 23 града, града Београда и аутономних покрајина¹⁴.

⁹ Члан 136 став 1 Устава Републике Србије

¹⁰ П. Димитријевић, *Организација државе управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 62, 2012, 76-77

¹¹ Службени гласник РС, бр. 128/2020

¹² Члан 29 Закона о државној управи

¹³ Члан 34 Закона о државној управи

¹⁴ Д. Вучетић, *Територијална организација Републике Србије*, у: *Усклађивање права Србије са правом ЕУ* (ур. М. Лазић), Ниш 2014, 391

А. Надлежност управе

У правној теорији разликују се схватања о делокругу и надлежности. Делокруг је општи круг послова, представља набрајање и описивање послова које орган обавља и одређује се прописом којим се орган оснива. Надлежност је ужи појам и представља скуп права и обавеза органа и организација за обављање одређених послова на одређеној територији¹⁵. У вршењу делатности управе примењују се следећа начела: самосталност и законитост; стручност, непристрасност и политичка неутралност; делотворност; сразмерност и поштовање странака и јавност рада. Према Закону о државној управи, послови државне управе су: учествовање у облику политике Владе; праћење стања; извршавање закона, других прописа и општих аката; инспекцијски надзор; старање о јавним службама; развојни послови и остали стручни послови. У циљу спровођења закона и подзаконских аката владе и скупштине, што је једна од најзначајнијих њених функција, управа доноси следеће опште акте: правилник којим се разрађују поједине одредбе закона; наредбу којом се наређује или забрањује неко понашање; упутство којим се прописује начин вршења послова органа државне управе и имаоца јавних овлашћења; инструкцију којом се уређују обавезна правила о начину рада органа и објашњења којима се даје мишљење на примену појединих одредби закона и других прописа.¹⁶ Јединице локалне самоуправе могу доносити статут, пословник, одлуке, закључке, препоруке и резолуције.

IV КОНТРОЛА УПРАВЕ

А. Појам и врсте контроле

Контрола представља узајамни однос у коме активни субјект надзире рад оног другог субјекта, који се назива пасивни субјект. Предмет контроле је рад управе и она се одвија кроз три фазе. У првој фази врши се процена и предвиђање учињеног и поређење оствареног и предвиђеног. У другој фази се констатују стања после извршене контроле у првој фази, заправо контроле у ужем смислу. И у последњој, трећој фази се интервенише са циљем поправљања или мењања стања које је утврђено у претходним фазама. Поступак контроле мора бити унапред одређен, односно правно регулисан тако што су субјекти, средства и овлашћења субјеката унапред познати. Као субјекти контроле могу се појавити: Скупштина, Влада, судови, тужилаштва, органи управе, омбудсман¹⁷. Циљ контроле управе је обезбеђивање заштите грађана и организација од противправног поступања управе, као и обезбеђење законитости и целисходности рада управе. Постоје два основна начина

¹⁵ П. Димитријевић, *Управно право (пето издање)*, Ниш, 2019, 80

¹⁶ Ibid., 166-167

¹⁷ Ibid., 349

контроле управе: политичка и правна. Политичка контрола се још назива и ванправна, јер изостају правне санкције. Она подразумева политичку оцену целисходности рада управе и да ли је тај рад у складу са јавним интересом¹⁸. Субјекти политичке контроле су политички органи као што су парламент, влада, политичке странке, заштитник грађана. Правна контрола управе подразумева оцену сагласности аката управе са позитивноправним прописима и она је заправо „права“ јер обухвата и правне санкције. Може се поделити на управну контролу управе, судску контролу управе и посебну контролу управе, коју врше тужилаштво и омбудсман. Правна контрола пре свега контролише законитост и целисходност рада управе. Законитост обухвата оцену сагласности аката и радњи управе са важећим Уставом, законима и подзаконским актима, док је контрола целисходности оцена сагласности аката и радњи са законом предвиђеним јавним интересом¹⁹.

Б. Политичка контрола управе

Политичку контролу као облик контроле управе врше Народна скупштина, Влада, политичке странке и јавно мњење. Пасивни субјекти могу бити лица која су изабрана од стране скупштине или лица која је Влада поставила, док запослена лица могу бити предмет само правне контроле управе. Влада је носилац извршне власти и она доноси уредбе, одлуке и друге подзаконске акте ради извршавања закона. Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад²⁰. Влада је такође надлежна да тражи извештаје од ресорних министарстава и у случају негативне оцене да покрене питање политичке одговорности министра²¹. Политичке странке²² могу контролисати рад управе преко својих посланика у парламенту, путем конференција за медија, где указују на пропусте, незаконите и нецелисходне радње управе и предлажу боља решења за конкретне случајеве. Опозиционе странке могу још ефикасније контролисати рад управе, јер је њихов циљ да указивањем на проблеме у раду управе стекну што већу подршку бирача. Јавно

¹⁸ Јавни интерес може се дефинисати као добробит коју остварују сви или велика већина грађана, кроз активности одређених органа власти или организација које су овлашћене за вршење јавних овлашћења.

¹⁹ П. Димитријевић, *Управно право (пето издање)*, Ниш, 2019, 350

²⁰ Чл. 8 Закона о Влади (Службени гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005- испр, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012- одлука УС, 72/2012, 7/2014- одлука УС, 44/2014 и 30/2018- др. закон)

²¹ П. Димитријевић, *Управно право (пето издање)*, Ниш, 2019, 352

²² Политичка странка је организација слободно и добровољно удружених грађана ради остваривања политичких циљева и учествовања на изборима где добијањем поверења од стране грађана стичу могућност учествовања у власти. За оснивање политичких странака неопходно је 10.000 потписа пунолетних грађана, осми ако се ради о политичкој странци националне мањине, за чије је оснивање је довољно 1.000 потписа.

мњење представља мишљење о неком друштвеном питању од значаја. На његово формирање значајан је допринос медија. Оно је подлежно променама и контроли од стране политичких центара моћи, али је и значајно за утисак о раду управе, јер грађани могу на основу великих анкета и истраживања сазнати какво је мишљење о раду управе и организацији власти, тј. да ли је оно позитивно или негативно.

В. Парламентарна контрола управе

Народна скупштина је највише представничко тело Републике Србије и носилац законодавне власти. Има 250 народних посланика који се редовно бирају на изборима сваке четврте године. Изборе за народне посланике расписује председник Републике тако да од дана расписивања до дана одржавања избора не сме проћи мање од 45 ни више од 60 дана²³. Заседањима и радом Народне скупштине руководи њен председник. Поред законодавне функције, која је основна функција Народне скупштине, она има и следеће функције: уставотворну, контролну, изборну и квазисудску. Управо контролна функција је значајна за контролу управе. У оквиру контролне функције Народна скупштина надзире рад Владе, министара и других органа и функционера који су јој одговорни. Народна скупштина врши контролу над радом Владе или члана Владе постављањем посланичког питања, подношењем интерпелације, гласањем о неповерењу Влади или поједином члану Владе и образовањем анкетног одбора²⁴. Влада је дужна да Народној скупштини подноси извештај о раду, што је такође облик контроле.

Посланичко питање предвиђено је у члановима 204-208 Пословника Народне скупштине (у даљем тексту: пословник)²⁵. Поставља се усмено или у писаном облику, с тим да излагање посланика који поставља питање не може бити дуже од три минута (чл. 204 ст. 4 пословника). Циљ постављања питања је добијање обавештења о стварима које су од општег интереса, а које су у домену Владе²⁶. На усмено питање премијер или Влада морају одмах усмено да одговоре, али се одговор може дати и на наредној седници ако је за одговор потребна припрема. У том случају посланику се одговара писано.²⁷ Посланичко питање поставља се Влади, у присуству чланова последњег четвртка у месецу у период од 16 до 19 часова. (чл. 205 пословника). Добијени одговор посланик

²³ Чл. 26 Закона о избору народних посланика (Службени гласник РС, бр. 35/2000, 57/2003- одлука УСРС, 72/2003- др. закон, 75/2003- испр. др. закона, 18/2004, 101/2005- др. закон, 85/2005- др. закон, 104/2009- др. закон, 28/2011- одлука УС, 36/2011, 12/2020 и 68/2020)

²⁴ Чл. 56 Закона о Народној скупштини (Службени гласник РС, бр. 9/2010)

²⁵ Службени гласник РС, бр. 20/2010 и 13/2011

²⁶ М. Настић, *Посланичко питање у српском парламенту*, у: Парламентаризам у Србији (ур. Д. Симовић, Е. Шарчевић), Сарајево 2018, 141

²⁷ Д. Стојановић, *Уставно право (пето издање)*, Ниш 2014, 371

има право да коментарише у трајању до три минута, а на поновни одговор на допунско питање може да реплицира у трајању до два минута. Као посебан облик посланичких питања, јављају се посланичка питања са актуелном темом. Председник Народне скупштине, на предлог посланичке групе, најмање једанпут у току месеца одређује дан када ће поједини министри у Влади одговарати на посланичка питања у вези с неком актуелном темом²⁸. Предлог посланичке групе²⁹ упућује се председнику Народне скупштине и мора прецизно да садржи тему о којој ће се питања постављати као и име и презиме министра, односно другог функционера коме ће се питања постављати (чл. 210 пословника). Код овог облика контроле, јавља се неравноправност у положају посланика и министра. Иако сваки посланик може постављати питање, његово излагање не може трајати дуже од три минута, док одговор министра може трајати до пет минута. Такође, у члану 216 пословника предвиђено је да током трајања постављања питања и давања одговора није могуће указивати на повреду пословника, па се може тумачити да министар може вређати достојанство Народне скупштине или се посланици могу један другоме међусобно обраћати, или увредљиво спомињати посланичку групу, што иначе није дозвољено одредбама у члану 103 и 104 пословника.

Интерпелација као вид контроле рада Владе предвиђена је Уставом, а детаљније је регулисана одредбама пословника. Најмање 50 посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе (чл. 129 Устава). То је питање које се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику. Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена, дужан је да на исту одговори у року од 30 дана од дана пријема и свој одговор доставља председнику Народне скупштине. Најкасније 15 дана од дана достављања одговора на интерпелацију мора се одржати седница Народне скупштине. Представник подносиоца интерпелације може на седници образложити интерпелацију, а председник Владе, односно члан Владе коме је интерпелација упућена може образлагати одговор. Након расправе о одговору на интерпелацију, Устав предвиђа приступање гласању о одговору. То је основна разлика између питања и интерпелације која се састоји се у томе што се о питању не претреса и не гласа, а о интерпелацији се и претреса и гласа³⁰. Интерпелација се може повући до момента гласања о одговору. Уколико Народна скупштина гласањем прихвати одговор наставља да ради по усвојеном дневном раду. У супротном приступиће се гласању о неповерењу

²⁸ Б. Пастор, *Посланичко питање и унапређење политичке одговорности Владе у парламентарном систему*, Политичка ревија, бр. 04/2019, 46

²⁹ За оснивање посланичке групе потребно је најмање пет народних посланика. Један народни посланик може бити члан само једне посланичке групе.

³⁰ Б. Јовић, *Однос законодавне и извршне власти - моћ парламента и одговорност Владе*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 82, 2019, 27

Влади или члану Владе³¹. Међутим гласању се неће приступити, уколико претходно, по неприхватању одговора, премијер или члан Владе поднесу оставку. О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана од дана гласања³².

Могућност изгласавања неповерења или поверења Влади или њеном члану предвиђена је у Уставу и Закону о Народној скупштини, а детаљније је регулисана пословником. Предлог за гласање о неповерењу Влади или њеном поједином члану може поднети најмање 60 народних посланика и тај предлог подноси се у писаном облику председнику Народне скупштине. Најраније пет дана од подношења предлога, Народна скупштина расправља о предлогу. На тој седници представник предлагача има право да образложи предлог, док председник Владе или њен члан има право на одговор. Након завршетка расправе приступа се гласању. По члану 130 Устава, Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика. Уколико Народна скупштина изгласа неповерење Влади, па у року од 30 дана не изабере нову Владу, председник Републике дужан је да распусти Народну скупштину и распише нове парламентарне изборе. Тако се може десити да и Народна скупштина „скрати себи мандат“ изгласавањем неповерења Влади. Уколико се не изгласа неповерење Влади или њеном члану, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана³³. Супротно од гласања о неповерењу које покрећу посланици, Влада има могућност да покрене гласање о поверењу. Предлог за изгласавање поверења Влади је прихваћен ако за њега гласа више од половине од свих народних посланика. Међутим, уколико се не изгласа поверење, приступиће се избору нове Владе. Ако се не изабере Влада у року од 30 дана од неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише нове изборе. Председник Републике не може распустити Народну скупштину ако је Народној скупштини поднет предлог да се Влади изгласа неповерење или ако Народна скупштина није прихватила Владин одговор на интерпелацију или ако је Влада поднела предлог да се гласа о поверењу Влади³⁴.

Анкетни одбор, односно комисија, је још једна пословничка категорија која има задатак да утврди чињенице о појединим појавама и догађајима. Анкетни одбори образује се из реда народних посланика, а комисија из реда народних посланика, представника органа и организација и научника и

³¹ Д. Стојановић, *op.cit.*, 372

³² П. Димитријевић, *Управно право (пето издање)*, Ниш 2019, 356

³³ Д. Стојановић, *op.cit.*, 373

³⁴ Ј. Вучковић, *Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије*, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније* (ур. М. Мићовић), Крагујевац 2019, стр. 146

стручњака. Одлуком о образовању утврђује се састав и задатак анкетног одбора, односно комисије. Анкетни одбор не може да врши истражне радње, али може да узима изјаве од појединаца и има право да тражи од државних органа или од појединих организација податке, исправе или обавештења (чл. 68 пословника). Управо у том тражењу података од министарства или другог републичког органа огледа се контролна улога одбора. После обављеног рада, анкетни одбор подноси Народној скупштини извештај са предлогом мера и престаје са радом даном одлучивања о његовом извештају.³⁵

Влада је дужна да на захтев Народне скупштине, или по сопственој иницијативи, а најмање једанпут годишње извештава Народну скупштину о свом раду. Влада нарочито извештава о вођењу политике, извршавању закона и других општих аката, о остваривању плана развоја и просторног плана и о извршавању буџета Републике Србије. Народна скупштина може закључити, на предлог појединог одбора, да од Владе затражи извештај о раду. Председник скупштине дужан је да извештај Владе одмах проследи свим народним посланицима. На предлог одбора који је размотрио извештај Владе, Народна скупштина може одлучити да се разматрање извештаја обави и на пленарној седници. Пошто одбор одлучује већином гласова, у неку руку се може сматрати да захтев за подношење извештаја о раду Владе представља инструмент контроле рада Владе од стране скупштинске већине.

Посебан вид контроле остварује се кроз информисање одбора о раду министарства. Министар је дужан да информише надлежни одбор једном у три месеца. Скупштински одбори образују се за круг послова који одговарају министарским ресорима, па тако скупштина може да контролише владу и преко активности својих одбора.³⁶ У члану 46 пословника одређено је да се у Народној скупштини образују следећи одбори:

- 1) Одбор за уставна питања и законодавство,
- 2) Одбор за одбрану и унутрашње послове,
- 3) Одбор за спољне послове,
- 4) Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу,
- 5) Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова,
- 6) Одбор за дијаспору и Србе у региону,
- 7) Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику,
- 8) Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава,
- 9) Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду,
- 10) Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације,

³⁵ Д. Стојановић, *op.cit.*, 372

³⁶ И. Пејић, *Народна скупштина Србије: радни или расправни парламент*, у: *Искушења парламентаризма* (ур. С. Орловић), Београд 2013, 103

- 11) Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво,
- 12) Одбор за Косово и Метохију,
- 13) Одбор за културу и информисање,
- 14) Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва,
- 15) Одбор за здравље и породицу,
- 16) Одбор за заштиту животне средине,
- 17) Одбор за европске интеграције,
- 18) Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања,
- 19) Одбор за контролу служби безбедности.

Неки одбори се поклапају са одговарајућим министарским ресорима попут Одбора за спољне послове, европске интеграције, пољопривреду, шумарство и водопривреду, културу и информисање. Сваки одбор има по седамнаест чланова, осим Одбора за контролу служби безбедности који има девет чланова. Један посланик може бити члан више одбора. На седници одбора питања министру могу постављати чланови надлежног одбора и представник посланичке групе која нема члана у том одбору, уз ограничење да он може поставити питања тек пошто буду исцрпљена питања чланова надлежног одбора. О закључцима поводом поднете информације, одбор подноси извештај Народној скупштини (чл. 229 пословника). Посебна контрола је контрола над радом служби безбедности која се врши непосредно и преко надлежног одбора. Одбор за контролу служби безбедности:

- надзире уставност и законитост рада служби безбедности;
- надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно - обавештајном политиком Републике Србије;
- надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности;
- надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података;
- разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби безбедности и надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад;
- разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности;
- разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби;
- покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби;
- разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца;
- утврђује чињенице о утврђеним незаконитостима или неправилностима у раду служби безбедности и њихових припадника и о томе доноси закључке;

- извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима (чл. 66 пословника)

Народна скупштина врши овај надзор разматрањем годишњег извештаја надлежног одбора о извршеном надзору над радом служби безбедности³⁷. Ове седнице могу бити затворене за јавност, а њима могу присуствовати чланови одбора или њихови заменици који су потписали изјаву о обавези чувања тајне. Постоји и посебан поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела. Председник Народне скупштине доставља извештаје које су државни органи, организације и тела у складу са законом, поднели Народној скупштини, народним посланицима и надлежном одбору (чл. 237 пословника). Представник државног органа, организације или тела чији се извештај разматра позива се на седницу на којој се извештај разматра. Након разматрања извештаја надлежни одбор може да предложи Народној скупштини да:

- прихвати извештај када сматра да је извештај у формалном и суштинском смислу целовит и да је државни орган, организација односно тело поступао у складу са законом,
- обавезе Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности,
- затражи допуну извештаја државног органа, организације, односно тела,
- предузме одговарајуће друге мере у складу са законом (чл. 237 пословника).

V ЗАКЉУЧАК

Премда политичка контрола управе није „права“ контрола јер нема правне елементе и не повлачи дејство, њен значај у савременом праву је изузетно битан. Њеном применом утиче се на органе управе, пре свега Владу и министарства, да свој рад врше у складу са законом и другим општим правним прописима, али и да свој рад и активности обављају целисходно. Чак и да се инструменти контроле, које наш Устав или Пословник Народне скупштине познају, не примењују често или у некој значајнијој мери, битно је да пасивни субјект буде свестан да они постоје, па и на тај начин ти инструменти могу имати утицај. Сигурно да се примена ових инструмената у већој мери може очекивати у државама и у ситуацијама када је у парламенту мала разлика између посланика позиције и опозиције, тј. када је Влада изгласана тесном већином или је услед свог рада изгубила део посланика који су јој указали поверење при избору. У таквим државама органи управе могу у већој мери стрепети од политичке контроле. У државама где Влада има стабилну подршку и квалификовану или скоро апсолутно већину, ови инструменти контроле практично остају у домену теорије и готово их је немогуће очекивати, осим

³⁷ П. Димитријевић, *Управно право (пето издање)*, Ниш 2019, 357

уколико настану неслагања у коалицији, па њен распад повуче и губитак већинске подршке Владе.

Други значај овог облика контроле управе је могућност грађана да се упознају са радом управе. Седнице парламента редовно се преносе на јавном медијском сервису, а обавезно је преношење када се постављају посланичка питања. Међутим, овде се поставља питања колико су грађани заинтересовани за гледање вишесатних, напорних расправа, за које су у немалом броју случајева и нестручни. Управо због ове потенцијалне незаинтересованости, постоји и вид упознавања са лошим радом управе и преко конференција политичких странака или путем истраживања јавног мњења. Истраживања углавном обухватају једну тему, са простим питањима и одговорима, па су доступнија широј популацији.

Stefan Milic*

POLITICAL CONTROL OF THE ADMINISTRATION

Summary

The administration occupies an extremely important place in the everyday life of citizens. The essential elements of administration are organization, competence, control and responsibility. Given that the contact of citizens with the work of the administration is inevitable and that this work is based on rules that must apply, the question arises who can control compliance with and implementation of these rules. There are two types of administrative control: legal and political. This second form of control, political control, is the topic of this paper. It analyzes which entities can control the expediency of the work of administrative bodies and the compliance of that work with the public interest. The paper presents the instruments of control used by active subjects when assessing expediency. These instruments are: parliamentary question, interpellation, vote of no confidence in the Government or an individual member of the Government, formation of inquiry committees and commissions. These instruments are used in order to control the administration by the highest representative body, ie the parliament. There will also be talks about the possibility of controlling the work of the administration by public opinion and political parties.

Key words: *administration, control, political control, parliamentary question, interpellation, National Assembly, Government.*

* Student of Basic academic studies of law at the Faculty of Law, University of Nis.