



УНИВЕРЗИТЕТ У  
НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЈОВАНА Д. АНЂЕЛКОВИЋ**

# **ДОБРО УПРАВЉАЊЕ И ОДГОВОРНОСТ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Текст ове докторске дисертације ставља се на увид јавности,  
у складу са чланом 30., став 8. Закона о високом образовању  
("Сл. гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012,  
89/2013 и 99/2014)

## **НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА:**

Овај текст сматра се рукописом и само се саопштава јавности (члан 7. Закона о ауторским и  
сродним правима, "Сл. гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011 и 119/2012).

**Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити ни у какве сврхе,  
осим за упознавање са њеним садржајем пре одбране дисертације**

Ниш, 2024.



UNIVERSITY OF NIŠ  
FACULTY OF LAW



**Jovana D. Anđelković**

**GOOD GOVERNANCE AND  
ACCOUNTABILITY OF EMPLOYEES IN  
PUBLIC ADMINISTRATION**

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2024.

## Подаци о ментору и члановима комисије

Ментор и  
члан  
Комисије:

Др Дејан Вучетић, редовни професор, Правни факултет,  
Универзитет у Нишу

Председник  
Комисије:

Др Горан Обрадовић, редовни професор, Правни факултет,  
Универзитет у Нишу

Члан  
Комисије:

Др Зорица Вукашиновић-Радојичић, редовни професор,  
Криминалистичко-полицијски универзитет Београд

Члан  
Комисије:

Др Милош Прица, ванредни професор, Правни факултет  
Универзитет у Нишу

Датум  
одбране:

--

## Подаци о докторској дисертацији

Ментор: Др Дејан Вучетић, редовни професор, Универзитет у Нишу,  
Правни факултет

Наслов: Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи

Резиме: Сваки правни систем, који почива на темељима владавине права и тежи принципу правне сигурности настоји да у што већој мери оствари ефикасан систем одговорности.

Дисертација има следеће циљеве: утврдити у којој мери концепт доброг управљања утиче на систем одговорности запослених у јавној управи и његову ефикасност, утврдити колико је велики диспаритет између законодавног оквира и стварне примене различитих облика правне одговорности запослених у јавној управи, истражити значај, улогу и статус моралне одговорности запослених у српској јавној управи; утврдити степен свести и познавања кодекса понашања међу запосленима и грађанима, и његову примену у пракси, анализирати правни и оперативни оквир управљачке одговорности, са посебним акцентом на делегацију и трансфер одговорности; утврдити слабости у српском систему оцењивања и напредовања јавних службеника и потенцијална подручја за унапређење; истражити ставове и мотивацију запослених према стручном усавршавању и његовој вези са системом оцењивања; испитати потенцијал екстерних облика контроле управе за јачање њене одговорности, испитати потенцијал интерне ревизије као алатке за унапређење одговорности и ефикасности јавне управе, утврдити улогу и значај локалне самоуправе у унапређењу одговорности јавне управе на

националном нивоу. Сваки од ових циљева тежи разумевању и унапређењу различитих аспеката функционисања јавне управе у Србији, са циљем да се појача интегритет, ефикасност и поверење грађана у институције.

Кроз детаљну анализу и поређење са добрим праксама других правних система, ово истраживање нуди могућности за прецизирање смерова реформи које би унапредиле одговорност у јавној управи. Значај овог рада огледа се у потенцијалу да допринесе дубљем разумевању одговорности управе, нудећи тако основу за њено континуирано унапређење.

Друштвена сврха ове дисертације лежи у амбицији да се, помоћу критичке анализе постојећих нормативних решења, истакну њихове слабости и мане, и тако укаже на правце неопходних реформи. Ова студија тежи да систематизује академска и практична знања, идентификује узроке различитих облика недостатка одговорности запослених у јавној управи, посебице службеника, и предложи правне мере за њихово решавање у будућности.

Научна област:

Правне науке

Научна  
дисциплина:

Управно право

Кључне речи:

Одговорност, добро управљање, интегритет, етика, јавна управа

УДК:

CERIF  
класификација:

S 110 Право  
C 140 Јавно право  
S 111 Управно право

Тип лиценце  
Креативне  
заједнице:

**CC BY-NC-ND**

## Data on Doctoral Dissertation

Doctoral Supervisor: Dejan Vučetić, LL.D., Full Professor, University of Niš, Faculty of Law

Title: GOOD GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY OF EMPLOYEES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: Every legal system, which rests on the foundations of the rule of law and strives for the principle of legal certainty, tends to achieve an efficient system of accountability to the greatest extent possible.

The dissertation has the following objectives: to determine to what extent the concept of good governance affects the system of accountability of employees in public administration and its effectiveness, determine the extent of the disparity between the legislative framework and the actual implementation of various forms of liability of public administration employees, investigate the importance, role and status of moral responsibility of the Serbian public administration employees; determine the degree of awareness and knowledge of the code of conduct among employees and citizens, and its application in practice, analyse the legal and operational framework of management accountability, with a special emphasis on delegation and transfer of accountability; identify weaknesses in the Serbian system of appraisal and advancement of civil servants and potential areas for improvement; investigate the attitudes and motivation of employees towards professional development and its connection with the appraisal system; examine the potential of external forms of administration control to strengthen its accountability, examine the potential of internal audit as a tool for improving the public administration accountability and efficiency, determine the role and importance of local self- government in promoting the public administration accountability at the national level.

Each of these objective aims to understand and promote various aspects of the public administration functioning in Serbia, in order to strengthen the integrity, efficiency and trust of citizens in institutions. Through a detailed analysis and comparison with good practices of other legal systems, this research offers opportunities to specify the directions of reforms that would improve accountability in public administration. The importance of this paper is reflected in the potential to contribute to a deeper understanding of the public administration accountability, thus offering a basis for its continuous improvement. The social purpose of this dissertation lies in the ambition to, by means of a critical analysis of the existing normative solutions, highlight their weaknesses and flaws, and thus point to the necessary reforms. This study aims to systematise academic and practical knowledge, identify the causes of various forms of lack of accountability of public administration employees, in particular the civil servants, and propose legal measures to resolve them in the future.

Scientific  
Field:

Juridical Sciences

Scientific  
Discipline:

Administrative Law

Key Words:

Accountability, Good Governance, Integrity, Ethics, Public Administration

UDC:

--

CERIF  
Classification:

S 110 Law  
C 140 Public Law  
S 111 Administrative Law



Creative  
Commons  
License Type:

**CC BY-NC-ND**

## САДРЖАЈ:

УВОД.....	14
I ПОЈАМ УПРАВЕ И ЗАПОСЛЕНИХ У УПРАВИ.....	22
1. Теоријски појам јавне управе .....	22
1.1. Организациони појам управе .....	26
1.2. Функционални појам управе.....	27
2. Позитивно-правни појам јавне управе у српском законодавству .....	28
3. Кадрови у управи - појам и врсте.....	30
3.1. Јавни службеници .....	30
3.2. Државни службеници .....	32
3.3. Намештеници .....	33
3.4. Јавни функционери .....	34
II ДОБРО УПРАВЉАЊЕ .....	35
1. Општа разматрања.....	35
2. Настанак и еволуција концепта „добре управе“.....	37
3. Еволуција концепта доброг управљања .....	40
4. Сличности и разлике између концепата добре управе и доброг управљања.....	43
5. Добро управљање у документима међународних и регионалних организација.....	45
5.1. Уједињене нације .....	45
5.2. Светска банка .....	49
5.3. Међународни монетарни фонд .....	51
5.4. Савет Европе .....	52
5.5. Добро управљање у документима Европске Уније .....	54
5.6. Организација за економску сарадњу и развој .....	56
5.7. СИГМА .....	58
6. Добро управљање и одговорност .....	60
7. Добро управљање и добра управа у документима Републике Србије .....	62

III ПОЈАМ И ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ .....	64
1. Општа разматрања.....	64
1.1. Појам одговорности .....	70
2. Врсте одговорности у јавној управи .....	72
2.1. Правна, морална и политичка одговорност .....	73
2.2. Субјективна и објективна одговорност.....	74
2.3. Индивидуална и колективна одговорност .....	75
2.4. Одговорност за противправне и непротивправне радње.....	75
2.5. Одговорност за законитост и целисходност рада .....	76
2.6. Правна и ванправна одговорност .....	78
IV ОДГОВОРНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРПСКОМ ПРАВУ.....	79
1. Кривична одговорност службеника .....	79
1.1. Појам и основне карактеристике службених кривичних дела.....	79
1.2. Кривична дела против службене дужности.....	83
1.2.1. Кривична дела корупције .....	84
1.2.2. Примање и давање мита .....	86
1.2.3. Злоупотреба службеног положаја.....	88
1.2.4. Трговина утицајем.....	90
1.2.5. Остала кривична дела против службене дужности.....	91
1.2.6. Кривична дела против правног саобраћаја .....	93
2. Прекршајна одговорност службеника .....	95
2.1. Појам и основне карактеристике прекршајне одговорности .....	95
2.2. Прекршајна одговорност у случајевима ћутања управе .....	97
2.3. Прекршајна одговорност у поступцима јавних набавки.....	100
2.3.1. Јавна набавка –појам и основне карактеристике.....	100
2.3.2. Прекршајна одговорност службеника у вези са јавним набавкама .....	103
2.4. Прекршајна одговорност службеника и Закон о приступу информацијама од јавног значаја.....	107

2.4.1. Прекршајна одговорност и информације од јавног значаја .....	108
3. Материјална одговорност .....	112
3.1 Појам и карактеристике .....	112
3.1.1. Одговорност јавног службеника према свом органу .....	117
3.1.2. Одговорност јавног службеника за штету причињену трећем лицу .....	120
3.1.3. Објективна одговорност .....	120
4. Дисциплинска одговорност .....	121
4.1 Појам и правна природа .....	121
4.2 Опште претпоставке дисциплинске одговорности .....	122
4.3. Дисциплински органи и поступак .....	124
4.4. Дисциплинска дела .....	127
4.5. Дисциплинске казне.....	128
4.6. Дисциплински поступак у судској пракси Управног суда.....	129
5. Ванправна одговорност.....	132
5.1. Морална одговорност јавних службеника.....	132
5.1.1. Право и морал.....	132
5.1.2. Професионални морал и етика.....	134
5.1.3. Етика и интегритет у јавној управи.....	135
5.1.4. Интегритет и етика у оквиру ОЕЦД-а.....	136
5.2. Кодекси понашања као извор soft law карактера .....	141
5.1.6. Кодекси понашања као извор права .....	143
5.1.7. Европски кодекс доброг административног понашања.....	143
5.1.8. Кодекс о добром понашању за особље Европске Комисије у односима са јавношћу.....	145
5.1.9. Извештаји Високог службеничког Савета о поштовању Кодекса понашања државних службеника .....	150
6. Политичка одговорност .....	153
6.1 Појам и правна природа политичке одговорности .....	153

6.2. Субјекти политичке одговорности .....	156
6.3. Сукоб интереса.....	157
7. Управљачка одговорност .....	161
7.1. Појам и карактеристике .....	161
7.2. Делегирање надлежности и одговорност.....	164
8. Професионална одговорност .....	171
8.1. Вредновање радне успешности јавних службеника .....	171
8.2. Напредовање државних службеника.....	175
8.3. Стручно усавршавање службеника .....	177
<b>V КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ .....</b>	<b>179</b>
1. Француска .....	179
2. Шпанија .....	189
3. Велика Британија.....	198
4. Немачка .....	204
5. Европска Унија .....	214
<b>VI УНАПРЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ СРБИЈЕ ПУТЕМ МЕХАНИЗАМА ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ.....</b>	<b>219</b>
1. Контрола независних државних органа.....	219
1.1. Уставни суд .....	219
1.2. Заштитник грађана.....	221
1.3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности .....	224
1.4. Повереник за заштиту равноправности .....	228
1.5. Државна ревизорска институција .....	232
1.6. Агенција за борбу против корупције .....	235
1.7. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки .....	239
1.8. Контрола егzekутиве од стране Народне скупштине.....	241

1.9. Остали облици екстерне контроле .....	243
<b>VII УНАПРЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ СРБИЈЕ ПУТЕМ МЕХАНИЗАМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ.....</b>	<b>248</b>
1. Финансијско управљање и контрола у јавном сектору.....	248
2. Интерна ревизија у јавном сектору - појам и карактеристике .....	262
2.1. Практични примери уочених неправилности у раду интерног ревизора у јавном сектору .....	267
<b>VIII ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ (СПЕЦИФИЧНОСТИ У ОДНОСУ НА ОПШТИ РЕЖИМ).....</b>	<b>276</b>
1. Одговорност локалних службеника.....	276
1.1. Дисциплинска одговорност.....	280
1.2. Етичка одговорност .....	287
1.3. Материјална одговорност.....	289
1.4. Професионална одговорност .....	289
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>296</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>306</b>
<b>БИОГРАФИЈА.....</b>	<b>340</b>

## УВОД

„Мерило човека је способност прихватања одговорности“

Roy. L. Smith

„Слобода се не састоји у томе да се понашаш неодговорно,  
да чиниш шта хоћеш, већ да хоћеш оно што чиниш“

Jean-Paul Sartre

Питање одговорности је актуелно питање сваког друштвеног система, од најранијих периода настанка људске цивилизације до данашњих дана. Чак и када није било регулисано правним правилима и санкционисано њима, постављало се питање одговорности људске индивидуе у различитим друштвеним сегментима. Човек је део друштва, свестан појединац и као такав одговоран за своје поступке.

Развој предмета управног права кроз време одражава ширење и еволуцију улоге државе и њеног односа са друштвом. Историјски гледано, управно право је настало као одговор на потребу за правним оквиром који регулише деловање извршне власти, и последично јавне управе, која је задужена за спровођење закона и јавних политика. У почетку фокус управног права представљале су три основне области: организација, делатност и контрола јавне управе. Како су се држава и њене функције развијале и како је друштво постајало све комплексније, појавила се потреба за детаљнијом регулативом која би обухватила и одговорност јавне управе. Развој теорије и праксе одговорности јавне управе био је тесно повезан са развојем концепта правне државе и владавине права. Као што ћемо видети и у 21. веку остварење идеје потпуне одговорности јавне управе и њених запослених за свој рад још увек није потпуно и суочава се са снажним отпорима. Савремена наука јавног права, а посебно управног, и даље тежи да да одговор на питање где су границе одговорности јавне управе? Ово питање је и данас изузетно релевантно. Некада су наука и судска пракса играле пресудну улогу у процесу увођења и утемељења државне одговорности, кроз разраду концепта правне државе и владавине права. Данас, значај науке и судова је подједнако велик, не само у тумачењу сврхе

одговорности јавне управе, већ и у сталном процесу проширивања и унапређивања оквира одговорности управе, кроз нове доктринарне приступе као што је доктрина доброг управљања и концепт добре управе. Ово представља изазован задатак. На овај начин се формира, развија и континуирано унапређује теорија о одговорности јавне управе, са крајњим циљем одговорности читавог система јавне власти, а нарочито службеника запослених у њој.

Јавна управа је један од носећих „стубова“ функционисања сваког државног апарата, а њен најважнији део је људски потенцијал.

Као део колектива, радне организације, ступањем на рад запослено лице стиче одређена права, али преузима и обавезе као корелатив правима. Кадровски капацитети у највећој мери одређују квалитет јавне управе. Стога су одговорни кадрови неопходан супстрат јавне управе.

Идеални систем одговорности у којем не би било неодговорних појединаца, готово да је немогуће замислити, с обзиром на то да се људске индивидуе битно карактерно разликују.

Јасно је да се мора радити на изградњи климе одговорног понашања у јавној управи, која се првенствено изграђује јачањем самоодговорности. У нашем правном систему годинама влада клима „неодговорности“. Повреде службене дужности у јавној управи су честе, било да су по својој природи прекршаји, кривична или дисциплинска дела или да је испуњен услов за одговорност јавног службеника за штету, чињеница је да одговарајући судски, односно процесни епилог, често изостаје. Дуготрајним избегавањем одговорности јавна управа слаби свој интегритет, због тога што организација не може бити другачија од људи који је чине.

Изградња организације интегритета даље укључује култивацију и балансирање низа компетенција и врлина, које побољшавају просуђивање у доношењу одлука.

Када се говори о питањима одговорности у било којој организацији, па тако и у систему јавне управе полазно питање, које се мора поставити је на који начин, којим механизмима смањити раскорак између нормативног и стварног, односно како овај раскорак свести на разумну меру. Немогуће је у тако великим системима, као што је јавна управа у потпуности елиминисати најразличитије облике људске неодговорности и противправности, с обзиром на то да се људска природа и карактери умногоме разликују. Међутим, могуће је радити на успостављању и изградњи климе одговорног понашања у јавној управи. Полазна основа за то је проналажење узрока неодговорности система. Свакако да то није нимало лак задатак јер се не може издвојити један



конкретан узрок проблема, већ је присутно садејство више узрока који су деловањем у дужем временском периоду ослабили одговорност јавне управе.

Најпре се мора поставити питање да ли су механизми одговорности запослених у јавној управи у једном правном систему на адекватан начин правно регулисани и санкционисани. Затим се надовезује питање, да ли је заиста последица тако велике неодговорности запослених у јавној управи у српском праву то што они нису адекватно нормирани или гране права које регулишу различите врсте одговорности садрже правне празнине које остављају простора и могућности за избегавање одговорности. Да ли је могуће све облике и видове испољавања неодговорности нормирати правом и да ли је то уопште потребно? Са друге стране, да ли нам је потребна морализација радних односа или садејство права и морала.

Виђена у контексту и кроз призму принципа доброг управљања, одговорност запослених јавних службеника, добија много ширу димензију и бива свеобухватније сагледана, односно, систему одговорности добро управљање даје ширу слику и додаје компоненте или алате који доприносе ефикасности система одговорности.

Добро управљање је доктрина која обухвата низ принципа, међу којима је и принцип одговорности. У контексту доброг управљања поред традиционалних видова одговорности, нарочито се истиче значај моралне одговорности за јачање интегритета јавне управе, те управљачке и професионалне одговорности.

Одговорност значи сматрати сваку особу одговорном за своје понашање. У јавној управи то се посебно односи на дужности везане за одређену позицију или институцију и њене одговарајуће обавезе. Одговорност значи да јавни службеници морају испуњавати функције и обавезе на позицијама које заузимају. Ако не испуњавају своје везане функције или дужности, или ако то раде на неприкладан начин, њихово понашање представља непоштовање дужности или недостатак одговорности. Што је већа одговорност према јавности, посебно јавних службеника и органа управе, то ће бити виши ниво доброг управљања.

Први део дисертације посвећен је разматрању појма јавне управе и то теоријског појма јавне управе, а у оквиру њега организационог и функционалног појма јавне управе. На ово разматрање надовезује се позитивно-правни појам јавне управе, а потом и одређење лица која су запослена у јавној управи, државни службеници и намештеници, али се дефинише и правни положај јавних функционера.

Други део посвећен је концепту доброг управљања. У овом делу се говори о настанку и еволуцији концепта добре управе и доброг управљања, те теоријском

одређењу овог концепта као и његовом дефинисању у међународним и регионалним документима и то под окриљем Уједињених нација, Светске банке, Међународног монетарног фонда, Савета Европе, Европске уније, Европске банке за обнову и развој, Организације за економску сарадњу и развој, другим регионалним документима и одређењу овог принципа на нивоу појединих националних система јавне управе, укључујући и српску јавну управу.

У овом делу рада, нарочито је посвећена пажња, СИГМА стандардима за јавну управу јер је заједничка иницијатива ЕУ-ОЕСД СИГМА изнела неколико принципа важних за функционисање јавне управе, које су посебно релевантне за земље кандидате за чланство у ЕУ, међу којима је и наша земља. За сваки од принципа, међу којима је и принцип одговорности иницијатива СИГМА, пружа конкретне инструменте земљама кандидатима за чланство у ЕУ, путем којих је могуће установити да ли неки од принципа функционише у националној јавној управи те ако то није случај, предлаже правац реформи.

Трећи део дисертације посвећен је појму и врстама одговорности. У овом делу након уводног разматрања о појму и различитим могућим класификацијама одговорности, издвојене су и разматрају се поделе одговорности запослених у јавној управи, у зависности од одређених критеријума.

Четврти део рада односи се на одговорност запослених у српској јавној управи, полазећи од општих разматрања о одговорности запослених, те теоријском одређењу и правном значају одговорности у српској јавној управи. У овом делу рада говори се о врстама одговорности запослених у односу на најчешће критеријуме поделе, а најважнији практични значај има подела одговорности на правну и ванправну, па се најпре говори о правној одговорности, појму и правном значају, те врстама правне одговорности у српском праву. Првобитно је објашњена кривична одговорност запослених у јавној управи, њен појам, карактеристике, услови и основи одговорности, а потом и појединачни облици испољавања службених кривичних дела, њихово појмовно одређење, карактеристике и основни елементи. Где год је могуће и доступно, врсте одговорности поткрепљене су примерима из судске праксе.

Следећа врста одговорности запослених о којој се излаже је прекршајна одговорност која је у нашем правном систему дуго била у надлежности органа управе, који су је водили као облик управног поступка. Сада је прекршајна одговорност у надлежности посебних Прекршајних судова, који спроводе одредбе Закона о прекршајима, као основног процесног закона. У погледу одговорности јавних

службеника, прекршајна одговорност је значајна и у раду је разматрана у контексту појединих посебних закона који прописују прекршајну одговорност јавних службеника, као што су Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о јавним набавкама, Закон о инспекцијском надзору и сл.

Следећи облик одговорности, присутан како у свим правним системима, тако и у српском праву, јесте одговорност за штету, у чијем објашњењу се најпре полази од појма и карактеристика овог облика одговорности, с обзиром на специфичности државе и њене правне личности, односно објективне одговорности државе за рад њених органа. У овом делу су анализирани и поједине судске пресуде домаћих судова, које се својим образложењима удаљавају од објективне одговорности и прелазе на „терен“ субјективне одговорности државе.

Повреда дужности из радног односа повлачи дисциплинску одговорност запослених, те се у наставку овог поглавља говори о овој врсти одговорности, њеном појму и карактеристикама, разграничењу од других врсти одговорности, општим претпоставкама, као неопходном услову за одговорност, те процесним правилима, органима, поступку и санкцијама. Она се јавља уколико запослени у јавној управи не обавља савесно и у складу са правилима радне дисциплине поверене послове. Дисциплина се може схватити и као способност контролисања самога себе у облику уздржавања од акција/радњи које нису у складу са правилима.

Даље, у овом поглављу говори се о врстама ванправне одговорности, и то посебно о моралној и политичкој одговорности. Указује се на велики значај и потпуну маргинализацију моралне одговорности у српском праву. Немогуће је све повреде радних дужности правно нормирати, чак и ако су регулисане различитим гранама права (управно, радно, кривично, грађанско, прекршајно право...). Неопходно је радити на морализацији радних односа у јавној управи и на тај начин јачати самоодговорност запослених. Овде се најпре говори о односу права и морала, те о професионалном моралу запослених у јавној управи. Потом се излаже о Кодексима понашања, као изворима *soft law* карактера, али и као изворима права. Нарочито се наглашава да кодекси немају готово никав правни значај за јачање института одговорности у српском праву, те покушава пронаћи одговор зашто је то тако и шта треба урадити, како би им се дало на значају и то од стране самих јавних службеника, али и грађана.

Политичка одговорност, њен појам и правна природа, као и субјекти одговорности су такође предмет истраживања у овом делу рада.

У наставку поглавља реч је о једној специфичној врсти одговорности, која још увек није регулисана позитивним правом. У питању је управљачка одговорност, која подразумева одговорност руководиоца за рад и резултате организација на чијем су челу, односно преузимање одговорности за руковођење. Иако је ово појам који извире из система финансијског управљања и контроле (Financial Management and Control – FMC), виђено „очима“ „доброг управљања“, неопходно је правно регулисати поједине сегменте ове врсте одговорности. За функционисање ове врсте одговорности важно је успостављање адекватаног правног оквира за њено функционисање и пренос (делегацију) одговорности и ауторитета.

Професионализација јавне управе, односно њеног људског супстрата, без којег не би могла да функционише, константан је процес и у том смислу можемо говорити и о професионалној одговорности запослених у јавној управи, јер је организација таква, какви су људи који је чине. Стога се у наставку поглавља говори о начину и системима оцењивања и напредовања јавних службеника у српском праву и указује на слабости функционисања овог система, односно о шаблонском поступању приликом оцењивања и непостојања директне везе између радног учинка, резултата, компетенција и оцењивања и напредовања. Даље, када се говори о професионалној одговорности, мора се имати у виду и стручно усавршавање запослених у јавној управи и недовољну мотивисаност запослених за усавршавање. Професионалност српске јавне управе мора бити подигнута на виши ниво, што претпоставља запошљавање на основу јавног конкурса и компетенција, а потом и оцењивање и напредовање мора бити доведено у везу са учинком и одговарајућим стручним усавршавањима.

Пето поглавље садржи компаративни преглед појма и врста одговорности у одабраним земљама, са свим специфичностима, карактеристичним за конкретан правни систем одређене државе.

Шесто поглавље се односи на правно уређење екстерне контроле јавне управе у јачању одговорности запослених, и то контрола од стране независних државних органа, као што су Уставни суд, Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за борбу против корупције, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, али и медија, парламентарне контроле и цивилног друштва. Указује се на примере из праксе, који илуструју значај ове врсте контроле за одговорност у јавној управи. Посебно се указује на неповерење грађана у рад појединих институција.

Седмо поглавље односи се на правно уређење интерне контроле у јавном сектору, конкретно система финансисјког управљања и контроле и интерне ревизију, значај и карактеристике овог облика контроле, те на њихове правне и стратешке оквире.

Осмо поглавље односи се на специфичности режима одговорности запослених у јединицама локалне самоуправе у односу на општи режим одговорности. Локална самоуправа је ниво власти најближи грађанима и у великој мери може да допринесе јачању одговорности целокупне јавне управе, а тиме да појача и поверење грађана у рад локалних службеника. У овом делу приказани су резултати истраживања појединих аспекта одговорности у одабраним локалним самоуправама.

Сваки правни систем који почива на темељима владавине права и тежи принципу правне сигурности настоји да у што већој мери оствари ефикасан систем одговорности.

Дисертација која је пред вама има следеће циљеве: утврдити у којој мери концепт доброг управљања утиче на систем одговорности запослених у јавној управи и његову ефикасност, утврдити колико је велики диспарат између законодавног оквира и стварне примене различитих облика правне одговорности запослених у јавној управи, истражити значај, улогу и статус моралне одговорности запослених у српској јавној управи; утврдити степен свести и познавања кодекса понашања међу запосленима и грађанима, и његову примену у пракси, анализирати правни и оперативни оквир управљачке одговорности, са посебним акцентом на делегацију и трансфер одговорности; утврдити слабости у српском систему оцењивања и напредовања јавних службеника и утврдити потенцијална подручја за унапређење; истражити ставове и мотивацију запослених према стручном усавршавању и његовој вези са системом оцењивања; испитати потенцијал екстерних облика контроле управе за јачање њене одговорности, испитати потенцијал интерне ревизије као алатке за унапређење одговорности и ефикасности јавне управе, утврдити улогу и значај локалне самоуправе у унапређењу одговорности јавне управе на националном нивоу. Сваки од ових циљева тежи разумевању и унапређењу различитих аспеката функционисања јавне управе у Србији, са циљем да се појача интегритет, ефикасност и поверење грађана у институције.

Научни циљ ове докторске дисертације да се анализом постојеће литературе, правних прописа међународног, регионалног и националног карактера, праксе органа управе, судске праксе, праксе појединих независних државних органа, извора soft law карактера и анализом резултата истраживања утврде узроци неодговорности запослених у српској јавној управи.

Друштвена сврха ове дисертације лежи у амбицији да се, помоћу критичке анализе постојећих нормативних решења, истакну њихове слабости и мане, и тако укаже на правце неопходних реформи. Ова студија тежи да систематизује академска и практична знања, идентификује узроке различитих облика недостатка одговорности запослених у јавној управи, посебице службеника, и предложи правне мере за њихово решавање у будућности.

Основна премиса сваке кадровске политике треба да буде афирмација правих вредности и компетенција, што је од критичне важности и за јавну управу. Запошљавање на основу јавних конкурса и стручности, као и повезивање напредовања са радним учинком, компетенцијама и професионалним развојем, елементи су који могу значајно мотивисати јавне службенике да раде више и боље. Јавна управа мора трансформисати своју слику из „сигурне луке“ за партијске кадровике и оне који потичу из имућнијих породица средње класе, у сервис који је транспарентан, одговоран грађанима и базиран на принципима правне сигурности, владавине права и доброг управљања.

Ова дисертација за општи циљ има утврђивање корена недостатка одговорности у јавној управи, пружајући темељ за њихово разумевање и адресирање. Кроз детаљну анализу и поређење са добрим праксама других правних система, ово истраживање нуди могућности за прецизирање смерова реформи које би унапредиле одговорност у јавној управи. Значај овог рада огледа се у потенцијалу да допринесе дубљем разумевању одговорности управе, нудећи тако основу за њено континуирано унапређење.

# I ПОЈАМ УПРАВЕ И ЗАПОСЛЕНИХ У УПРАВИ

## 1. Теоријски појам јавне управе

Јавна управа је комплексан систем, чија се структура и обим делатности успостављају сходно потребама националних држава и подложни су променама, а у настојању да тако успостављени систем одговори променљивим потребама друштва.

За свеобухватно сагледавање јавне управе њено појмовно одређење је полазна основа. Међутим, неопходна је симбиоза теоријских поставки једног тако сложеног и динамичног организационог система и позитивно-правних конструкција. Само таквим целовитим приступом појму јавне управе, постиже се концептуална конзистентност и долази се до конструктивних решења која доприносе пракси.

Разматрајући појам управе аутори имају различите полазне позиције. Полазећи од семантике, поједини за разумевање појма, наглашавају значење речи управа и глагола управљати, поједини као кључну истичу реч администрација, док има аутора, који наглашавају поклапање значења ових појмова.<sup>1</sup> Ни једна од концепција не може бити погрешна, а у зависности од државе и развојне фазе кроз коју је пролазила наука управног права. Тако су раније у српском праву доминатно били у употреби појмови администрација и административно право, да би они били напуштени средином прошлог века.<sup>2</sup> Касније примат преузима израз управа, а данас све више јавна управа.

Наиме реч управа, потиче од глагола управљати, која значи владање, вођење, усмеравање, управљање, упућивање. Етимолошки, реч администрација, долази од латинске речи *administratio*, која је изведена из комбинације две латинске речи 'ad' и 'ministrare', што значи служити и управљати, али и помагати, надзирати, владати, усмеравати.<sup>3</sup> Уколико посматрамо етимологију речи, закључује се да су управа и администрација синоними.<sup>4</sup> Међутим, данас се реч администрација употребљава у ужем значењу, односно у контексту означавања стручних или помоћних (организационо-техничких и канцеларијских послова) и служби које их обављају.

---

<sup>1</sup>Димитријевић, П. Управно право (Пето издање), 2019, Ниш, Медивест, стр. 66.

<sup>2</sup>Милосављевић Б. Управно право, Правни факултет Универзитета Унион Београд и Службени гласник, 2007, стр. 18.

<sup>3</sup>Димитријевић П, оп. цит. стр. 68.

<sup>4</sup>Ибидем, стр. 69.

„Француски термин *administration* означава вођење јавних послова и јавних служби, италијански термин *amministrazione* означава управљање, руски израз администрација, означава управу, управљање, пословодство, немачки израз *Verwaltung*, означава управу, снабдевање, управљање.“<sup>5</sup>

Теоријски појам државне управе везује се за другу половину 19. века и немачког теоретичара Георга Јелинека. У овом контексту, управа је виђена као функција државне власти, која се своди на ауторитативно извршавање закона, путем доношења управних аката и вршења управних радњи.<sup>6</sup>

Велики преокрет у поимању управе донели су ставови Леона Дигија, исказани у његовом делу Преображаји јавног права из 1912. године, у којима се управа више не схвата као државна власт са елементом репресије, већ као јавна служба чија је основна функција задовољавање општег интереса.<sup>7</sup> Из Дигијеве концепције произилази и концепција управе „као инструмент социјалне регулације“.<sup>8</sup>

М. Петровић концепцијски спаја јавну службу и субјективна права истичући да је „вршење јавне власти испуњавање јавне дужности, насупрот којој стоји једно субјективно право грађана да захтевају од државе и других титулара јавних овлашћења да своју јавну дужност, врше у јавном интересу“.<sup>9</sup>

Средином 20. века из Дигијевог модела управе као јавне службе, изведен је модел новог јавног управљања (*New Public Management*), који у управу уводи механизме тржишта и не сматра адекватном строгу хијерархијску структуру, за савремено управљање у управи.<sup>10</sup> Као својеврстан коректив овог модела, крајем 20. века, настаје модел доброг управљања који проширује и надограђује спектар деловања Новог јавног менаџмента.<sup>11</sup>

Међутим, поставља се питање, шта онда означава јавна управа и откуда потреба за употребом овог појма поред појмова управе, државне управе, локалне управе и сл.

---

<sup>5</sup> Димитријевић П, Јавна управа, Ниш, 1964, стр. 6-7.

<sup>6</sup> Jellink, G. *Allgemeine Staatslehre*, 1914, наведено према: Лилић, С, Кунић П, Димитријевић П. Марковић М, Управно право, Савремена администрација, Београд, 2002, стр. 10. и Димитријевић П, Марковић, Р, Управно право, књ. 1. 1986, стр. 22.

<sup>7</sup> Диги, Л. Преображаји јавног права, Геца Кон, Београд, 1929.

<sup>8</sup> Лилић С, Управно право, 1995, Београд, Савремена администрација стр. 13. и Пусић Е, Управни системи, Загреб, Графички завод Хрватске, књ. 1, 1985, стр. 9.

<sup>9</sup> Петровић, М Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа, Београд, Савремена администрација, 1981, стр. 93.

<sup>10</sup> Димитријевић, П, Вучетић, Д, Менаџмент јавне управе, Досије студио Београд, Универзитет у Нишу и SeCons-група за развојну иницијативу Београд, стр. 2021. стр. 30.

<sup>11</sup> Ибидем, стр. 31.



Иако у теорији не постоји јединствен став око овог појма, сматрамо адекватним да на питање дефинисања овог појма одговоримо једноставно и то у зависности од поимања састава управног апарата. Наиме, потреба за овим термином у пракси настала је услед настојања да се једним генеричким називом назове све оно што потпада под управу, без разграничења на државну и недржавну управу, односно на систем државне управе и све оне делове управног система које нису његов део.

Поред тога израз „јавна“ означава њену обавезу да врши јавну власт у јавном интересу.<sup>12</sup>

С. Поповић је сматрао да је увођењем института јавне службе у наше право, вршење послова из оквира јавне управе, проширено и на јавне службе, односно на поједине организације које обављају јавну службу и којима је законом поверено вршење јавних овлашћења, тако да „јавна управа постоји када одређене активности врше државни органи, а постојаће јавна управа и када те делатности и активности врше организације“.<sup>13</sup>

Д. Кавран јавну управу дефинише, као „систем органа, организација, тела и међузавистан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организацијских инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти“.<sup>14</sup>

И. Копрић јавну управу види као „скуп управних организација, које обављају јавне послове. Јавни послови су они који се обављају у интересу локалне, регионалне или националне политичке заједнице, те су као такви одређени прописом државног, регионалног или локалног карактера“.<sup>15</sup>

Компонента јавна, изражена је и у дефиницији Б. Милосављевића, који сматра да „управу чине органи јавне власти и јавне службе које се оснивају за извршавање закона и обављање других управних послова и које се у те сврхе снабдевају јавним овлашћењима и подвргавају режиму јавне одговорности. Уз њих управу чине и сви субјекти којима јавне власти, поверавају јавна овлашћења“.<sup>16</sup>

Поред ових термина у америчкој теорији и пракси користи се и термин „управљање“ који постаје својеврсни заменик за „јавну управу“ или „јавни менаџмент”,

---

<sup>12</sup> Ибидем, стр. 93.

<sup>13</sup> Поповић, С, Управа (јавна) у правној држави, Зборник радова, Успостављање модерне демократске правне државе у Србији, Београд, 1997, стр. 313.

<sup>14</sup> Кавран, Д. Јавна управа, тренинг, реформа, ефикасност, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, стр. 62.

<sup>15</sup> Копрић, И, Сувремена јавна управа и њезино проучавање-комплексност и интеграција, стр. 3.

<sup>16</sup> Милосављевић Б, оп. цит. стр. 41.

схватајући као главну активност управе, управљање јавним пословима или спровођење јавних политика.<sup>17</sup>

Еуген Пусић се залагао за употребу појма управа, уместо јавна управа, а управљање је дефинисао као „Делатност повезивања више људи у акцији на обављању неких друштвених послова“. По мишљењу овог аутора, „Управљање је главна снага у управи“.<sup>18</sup> Наиме, постоје две основне делатности које се врше у управним организацијама и то управљање и непосредно обављање друштвеног задатка. „Управљање произилази и као континуитет управних организација из потребе бројности, које се задовољавају основном делатношћу управних организација, као и из трајног карактера система анормних, техничких и интересних“.<sup>19</sup>

У америчкој теорији јавне управе дуго је била присутна дихотомија политике и јавне управе, која је била и главна тема и полазна позиција за проучавање јавне управе. Још увек се могу срести становишта да јавна управа не може у потпуности постојати ван политичког контекста и да увек у себи садржи неку компоненту политике.

Узрок оваквог резонувања лежи у поимању јавне управе од стране Вудроа Вилсона, који је сматрао да је управа заправо ништа друго до влада у акцији и да је она само оперативна страна владе.<sup>20</sup> Сходно Вилсоновом поимању, људима запосленим у управи мора се дати моћ и дискреција, како би могли да обављају своје послове и управо је та несметана дискреција неизоставни услов одговорности.<sup>21</sup> По његовом мишљењу улога јавног мњења у вођењу управе је улога ауторитативног критичара. Иако је сматрао да у администрацији има много политике, говорио је о потреби реформе и запошљавања квалитетних кадрова. „Ако желимо да уградимо нове котлове и да поправимо пожаре који покрећу нашу владину машинерију, не смемо оставити старе точкове, зглобове, вентиле и траке да шкрипе, зују и звецкају што боље могу по налогу нове силе. Морамо да ставимо нове делове за вожњу где год постоји најмањи недостатак снаге или прилагођавања. Биће неопходно организовати демократију слањем на конкурсе за службенике који су дефинитивно спремни да прођу тестове знањем. Технички образована државна служба ће постати неопходна“.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup>Gulrajani, N. Moloney, K. Globalizing Public Administration: Today's Research and Tomorrow's Agenda. *Public Administration Review*, 2012, 72: 78-86.

<sup>18</sup> Пусић Е, Наука о управи, Школска књига, Загреб, 1968, стр. 5.

<sup>19</sup> Ибидем, стр. 9.

<sup>20</sup>Walker, L. Woodrow Wilson, progressive reform, and public administration. *Political Science Quarterly*, 104(3), 1989, стр. 509-525.

<sup>21</sup> Ибидем, стр. 515.

<sup>22</sup> Woodrow, W, The study of public administration. *Communication Researchers and Policy-making*, 2003, стр. 61.

Брза глобализација, информационе технологија, интелектуални капитал и реформе које су их пратиле, одбацују и модел бирократије Макса Вебера, који је управу видео као бирократску организацију са неминовно конституисаним хијерархијским односима и ауторитетима. Традиционални приступ администрацији био је ограничен у свом обиму и премиси, чија је срж била стриктно придржавање утврђених правила и хијерархије.

Д. Валдо јавну управу видео је као „уметност и науку управљања у примени на државне послове. Процес јавне управе се састоји од радњи које утичу на намеру или жеље владе. То је, дакле, континуирано активан, пословни део владе који се бави извршавањем закона како га доносе законодавна тела (или други ауторитативни агенти) и тумаче судови, кроз процес организације и управљања.<sup>23</sup> Валдо наглашава да јавна управа није почела у двадесетом веку, већ да се вековима развијала административна технологија. Овај аутор је као главну особеност јавне управе истицао институционално окружење у којем она делује. Она послује у државном окружењу, за разлику од приватне управе, која делује у невладином окружењу.<sup>24</sup>

Р. Drucker такође истиче разлику између јавне управе, видећи је као услужну институцију, од приватне управе, коју поима као пословну институцију. Он даље наводи да су ове две врсте управа другачије по сврси, али и по вредностима и циљевима, што даје различит допринос друштву.<sup>25</sup>

Херберт Симон наводи три основне разлике између приватне и јавне управе и то: јавна управа је бирократска, док је приватна управа пословна; јавна управа је политичка, док је приватна управа неполитичка; јавну управу карактерише бирократија, док је приватна управа ослобођена тога.<sup>26</sup>

### 1.1. Организациони појам управе

Одређивање појма управе у организационом смислу, за полазну позицију има организацију, односно круг субјеката који сачињава управу у организационом, формалном или органском смислу.

---

<sup>23</sup> Waldo, D. The administrative state revisited. *Public Administration Review*, 1965, 25(1), 5-30.

<sup>24</sup>Waldo, D. Public administration and change: terra paene incognita. *Journal of Comparative Administration*, 1(1), 1969, 94-113.

<sup>25</sup> Simon, H. A., Drucker, P. F., & Waldo, D. "Development of theory of democratic administration": Replies and comments. *American Political Science Review*, 1952, 46(2), 494-503.

<sup>26</sup> Ибидем, стр. 499.

У том смислу управа се може одредити као посебна, сложена организација, која је сачињена од бројних и разноврсних органа и организационих облика, које обављају управне активности.<sup>27</sup>

У теорији се прави разлика између органа државне управе, који у организационом смислу чине државну управу и организационих облика, који нису део државне управе, као што су децентрализоване јединице, али и бројне организације, којима су поверена јавна овлашћења, за обављање управних послова. Свеукупност ових органа називамо појмом јавна управа.<sup>28</sup>

Д. Милков сматра да органски појам управе није самосталан, јер се на питање који се државни органи сматрају органима управе, одговор даје уз помоћ делатности коју поједини субјекти врше, те да је овај појам изведен из функционалног појма управе и да га не треба одређивати одвојено.<sup>29</sup>

Организациони појам управе је нераскидиво везан и своди се на позитивно право, којим је одређен круг субјеката које чине управу у одређеном правном систему. Наиме, правним прописима конкретне државе одређује се организациони састав управе, који је променљива категорија.

## 1.2. Функционални појам управе

Теоријско одређење функционалног појма управе, као посебне делатности коју обавља управа, своди се на одређивање садржине и карактеристика оних активности управе, које се означавају као управна делатност.<sup>30</sup>

Делатност управе је хетерогена толико да се функционални појам управе, ради суштинског разумевања мора посматрати на основу формалних и материјалних обележја управне делатности. Формални приступ карактеришу одређена формална, спољна обележја и то најпре посебни органи, односно субјекти који обављају управну делатност. Даље у контексту органа или субјекта може се говорити о још неким специфичним обележјима, као што су дискрециона власт, ауторитативност, хијерархијска структура, монократски облик, инокосно одлучивање.<sup>31</sup> Следећа карактеристика је посебан,

---

<sup>27</sup> Лилић, С, Кунић, П, Димитријевић, П. Марковић, М., оп. цит. стр. 24.

<sup>28</sup> Димитријевић П. оп.цит. стр. 70-71.

<sup>29</sup> Милков, Д. Управно право, Уводна и организациона питања, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013, стр. 17.

<sup>30</sup> Димитријевић, Павле, Јавна управа, Ниш, 1964, стр. 13.

<sup>31</sup> Димитријевић, П, оп. цит. стр. 74.

управни поступак, који се разликује од судског поступка, а затим и специфични облици испољавања управне функције, кроз доношење управних аката и обављање управних радњи.<sup>32</sup>

Материјална обележја, са друге стране омогућавају сагледавање садржине и природе управне функције. Међутим, код овог приступа одређењу појма управе, постоје различите теоријске концепције. З. Томић заступа ову концепцију приликом одређења појма управе и као основне елементе појма управе у материјалном смислу наводи: „а) управне циљеве, б) управне инструменти; в) садржину и категорију управног рада и г) резултате управног рада“.<sup>33</sup>

## 2. Позитивно-правни појам јавне управе у српском законодавству

Формулисање теоријског појма управе, настоји да изрази правну суштину управе, као универзалне појаве,<sup>34</sup> што свакако има неспорну вредност и у великој мери доприноси позитивно-правним конструкцијама.

Међутим, јавна управа, без обзира да ли бива посматрана са органског или функционалног аспекта, те са становишта формалних или материјалних обележја, представља један комплексан организациони систем, који чини укупност разноврсних делатности које обављају органи и други организациони облици, који су позитивним правом једне државе дефинисани као органи управе.

Стога сва теоријска објашњења не могу постојати независно од позитивно-правног одређења. Типичан пример за то у српском законодавству су некадашњи органи за прекршаје, који су позитивним правом дуго година били устројени као органи управе, водили управни поступак и доносили управне акте. Позитивним правом, је пак, исто тако одређено да ови органи више неће бити устројени као органи управе, већ судови, да више не спроводе управни, већ судски поступак, те да не доносе управне акте, већ судске пресуде.

У Републици Србији, Законом о државној управи, као главни вршиоци послова државне управе одређени су министарства, органи управе у саставу министарства и

---

<sup>32</sup> Ибидем, стр. 74.

<sup>33</sup> Томић, З, Управно право-систем, Службени лист СРЈ, Београд, 1998. стр. 62.

<sup>34</sup> Милосављевић, Б. оп.цит. стр. 41.

посебне или управне организације. Заједнички назив за ове органе је органи државне управе.<sup>35</sup>

Поред ових органа, поједине послове државне управе обављају и други државни органи или организационе целине у оквиру државне организационе структуре (нпр. судска управа, стручне службе Народне скупштине и сл).<sup>36</sup>

Као вршиоци управне делатности могу се јавити и аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавне установе, јавна предузећа, јавне агенције и друге организације, којима се поверавају јавна овлашћења.<sup>37</sup>

Овако одређен појам управе представља позитивноправно одређење у органском смислу.

Позитивноправно одређење управе у функционалном смислу одређује се дефинисањем круга послова и делатности, уставом, законима и другим прописима једне државе.

У том смислу у Србији су као послови државне управе, предвиђене следеће врсте послова:

1. „учествовање у обликовању политике Владе,
2. праћење стања у областима из свог делокруга,
3. извршавање закона, других прописа и општих аката,
4. решавање у управним стварима,
5. инспекцијски надзор,
6. старање о јавним службама,
7. развојни послови,
8. остали стручни послови“.<sup>38</sup>

Све наведене управне послове обављају органи државне, али и недржавне управе (са изузетком нормативне и репресивне функције), односно органи и организације, којима су поверена јавна овлашћења.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Закон о државној управи (Сл. Гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018-др. закон)

<sup>36</sup> Милосављевић, Б, оп. цит. стр. 41.

<sup>37</sup> Димитријевић, П. оп.цит. стр. 78.

<sup>38</sup> Чл. 12-21. Закона о државној управи.

<sup>39</sup> Димитријевић П. оп.цит. стр. 80.

### 3. Кадрови у управи - појам и врсте

Кадрови су најважнији чинилац једне организације. Кључни фактор свих реформских процеса у управи су људи који је чине. Због тога је професионалан кадар *conditio sine qua non* свих реформи у јавној управи.

С обзиром на критеријум стицања статуса, све кадрове у управи можемо поделити на:

1. Изабрана лица (министри, које бира и разрешава Народна скупштина)
2. Постављена лица (кадрови које поставља и разрешава Влада)
3. Запослена лица (професионалци, стално запослени у управи) <sup>40</sup>

Друга подела кадрова у управи, с обзиром на њихов правни положај разврстава кадрове на:

1. Јавне функционере
2. Државне службенике
3. Намештенике<sup>41</sup>

Појам државни службеник, ужи је од појма запослени у државним органима, јер се сви запослени у државним органима деле у две категорије и то: државне службенике и намештенике.<sup>42</sup>

#### 3.1. Јавни службеници

У настојању да одреде појам јавног службеника, теоретичари су имали различите полазне позиције. За већину дефинисања може се рећи да полазе од појма јавна управа, из чега изводе појам јавног службеника.

Оно што нарочито имплицира употребу појма јавни службеник јесте јавни интерес, као императив који се намеће и којем сви кадрови у управи морају служити.

Развој службеничког права све више иде у правцу настојања да предупреди разне облике сукоба приватног интереса са јавним и то законским прописима или различитим кодексима понашања. Због тога термин јавни службеник сматрамо најадекватнијим, као генусни појам за све службенике у систему јавне управе, иако га позитивно право Републике Србије не употребљава. Притом, овај термин је подесан да би се направила

<sup>40</sup> Милков Д, оп.цит. стр. 171.

<sup>41</sup> Димитријевић, П. оп.цит. стр. 179.

<sup>42</sup> Милосављевић, Б. оп.цит. стр. 132.

разлика између државних службеника и осталих службеника који припадају систему јавне управе, а нису део државне управе.

Подеснији је од термина службеник јер се овај термин учестало користи и у приватном сектору (нпр. банкарски службеник и сл).

Д. Денковић је пишући о одговорности у српском средњовековном праву, све тадашње форме службеника, називао јавним.<sup>43</sup>

По мишљењу А. Балтића, појам „јавни службеник обухвата неколико различитих категорија јавних службеника и то: „1) стални или професионални чиновници; 2) почасни јавни службеници; 3) принудни јавни службеници; 4) помоћни јавни службеници; 5) јавни службеници са приватно-правним карактером (по уговору)“.<sup>44</sup>

Н. Стјепановић сматра да је „јавни службеник лице које у државним органима и самосталним установама врши послове јавне службе, као своје редовно занимање“. По његовом мишљењу под појмом јавни службеници, подразумевају се јавни службеници и функционери, док се под појмом управни службеници, подразумевају лица која врше управне и стручне послове, којима се остварују овлашћења државних органа.<sup>45</sup>

Најширу дефиницију појам јавног службеника (public official), налазимо у Конвенцији Уједињених нација против корупције, која „носиоце јавних овлашћења“ одређује као „свако лице које врши законодавну, извршну, управну или судску функцију (било плаћену или неплаћену, без обзира на ранг тог лица), као и свако лице које обавља функције у јавној управи, јавним службама, агенцијама и друга лица на која се примењују правила у овој области.“<sup>46</sup>

У Немачкој, јавни службеници су лица на која се примењују правила јавног права и која врше јавна овлашћења. Стога прави се разлика између јавних службеника Beamtinnen, Beamte, лица која су стално запослена у служби и морају да усмере своју службу на јавно добро и јавни интерес и Angestellte, лица која су запослена уговором и која углавном подлежу законима и прописима као запослени у приватном сектору.

---

<sup>43</sup> Денковић, Д. Добра управа, Одговорност јавних службеника у средњовековном српском праву, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 469-475.

<sup>44</sup> Балтић, А. Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство и кривични законик, докторска расправа, брањена 1938. годинена Правном факултету Универзитета у Београду, стр. 15.

<sup>45</sup> Стјепановић, Н. Управно право ФНРЈ, општи део, Приручник за студенте права, Савремена администрација, Београд, 1958, стр. 316. и 346.

<sup>46</sup> United Nations Convention against Corruption, New York, 2004, Конвенција уједињених нација против корупције, (Сл. лист СЦГ-Међународни уговори, бр. 12/2005)



### 3.2. Државни службеници

Запослени у државним органима (органима државне управе и осталим државним органима), обављају после државне власти, са јавноправном компонентом, због чега је њихов радноправни положај, предмет уређења посебним правним правилима, за разлику од оних којим је уређен општи режим радних односа.

Cavallieri, наводи да је „чиновник државе сваки који преузима обавезу да ће своје знање и вјештину ставити у службу државе уз наплату из државног прорачуна и то тако да ту службу, обавља као занимање којему се стално посветио, да си у њему, улажући своју физичку и душевну снагу, створи увјете господарске егзистенције“.<sup>47</sup>

Службеничка материја у Републици Србији, уређена је већим бројем закона, међу којима је основни пропис, Закон о државним службеницима, усвојен 2005. године, након чега је претрпео већи број измена и допуна.<sup>48</sup>

У односу на Закон о раду, овај пропис се примењује као *lex specialis*, док је материја посебних службеничких прагматика (нпр. полиција, војска, царински и порески органи, службе јединице локалне самоуправе) регулисана посебним законима, због правног положаја и специфичности службе коју обављају.<sup>49</sup>

Сходно Закону, државни службеници су лица запослена у државним органима, која обављају послове из надлежности тих органа.<sup>50</sup>

Међутим, државни службеници нису само лица која су запослена у државној управи, већ тој категорији припадају и запослени који обављају послове из делокруга других државних органа и то: судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, Председника Републике, Владе, Уставног суда и органа чије чланове бира Народна скупштина (нпр. Омбудсмана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности).<sup>51</sup>

Сматрамо исправним став аутора који сматрају да треба правити термилошку разлику између државних и управних службеника. У том смислу М. Давинић под појмом управни службеници, подразумева лица која су запослена у државној управи

---

<sup>47</sup> Кавалијери, О правном односу између чиновника и државе, Дионичарска тискара, Загреб, 1911, стр. 7.

<sup>48</sup> Закон о државним службеницима, Сл. Гласник РС, бр.79/2005, 81/2005-испр, 83/2005-испр, 64/2007-испр, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)

<sup>49</sup> Види: Вукашиновић-Радојичић, З, Правна питања службеничких односа, Криминалистичко-полицијска Академија, Београд, 2015, стр. 20-29.

<sup>50</sup> Чл. 2. Закона о државним службеницима

<sup>51</sup> Чл. 2. Закона о државним службеницима

(организациони елемент), који обављају управну делатност (први функционални елемент) и професионално (други функционални елемент).<sup>52</sup>

3. Томић, управне службенике види као „множину лица која раде у државним органима управе (и у другим са њима уподобљеним органима и организацијама) укључујући и старешине тих органа“.<sup>53</sup>

Радна места државних службеника деле се у две категорије и то: положаје и извршилачка радна места. Формални критеријум за ову поделу налази се у разликовању правних аката, на основу којих се стичу радна места и то: положаји се стичу актом о постављењу који доноси Влада или други државни орган или тело, а извршилачка радна места актом заснивањем радног односа или премештајем који доноси руководилац државног органа.<sup>54</sup>

Положаји су радна места на којима државни службеници имају овлашћења и одговорности у вези са руковођењем радом у државном органу, док су извршилачка радна места сва радна места, која нису положаји и која укључују и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица. Она се даље разврставају по звањима, сходно критеријумима сложености и одговорности послова, потребног знања и способности и услова за рад.<sup>55</sup>

### 3.3. Намештеници

Намештеници су запослена лица у државним органима, са радно-правним положајем који се битно разликује од правног положаја државних службеника.

Закон о државним службеницима, намештенике види као запослене који обављају пратеће помоћно-техничке послове у државном органу.<sup>56</sup> На ову категорију запослених примењује се Закон о раду, као општи пропис, као и Посебан колективни уговор, а Закон о државним службеницима изузетно.<sup>57</sup>

Специфичност њиховог правног положаја, огледа се у примени посебног правног режима, односно могућности остваривања индивидуалних (право на сталност

---

<sup>52</sup> Давинић, М, Положај јавних службеника у органима државне управе (упоредна анализа), Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1999, Београд, стр. 509.

<sup>53</sup> Томић, З. Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени Гласник, Београд, 2009, стр. 157.

<sup>54</sup> Милосављевић, Б, оп. цит. стр. 138.

<sup>55</sup> Чл. 35-43а Закона о државним службеницима

<sup>56</sup> Чл. 2. Закона о државним службеницима

<sup>57</sup> Чл. 4 Закона о државним службеницима

запослења) и колективних (право на штрајк), пред надлежним судовима, као и остваривање права по основу социјалног осигурања (нпр. пензијског осигурања).<sup>58</sup>

### 3.4. Јавни функционери

Функционери су лица која обављају послове у државним органима, али не као своје редовно и стално занимање, већ као политичку делатност. Они долазе и одлазе са политиком, а функција им није професија, нити занимање. Управо је то основна разлика између државних службеника, као професионалаца, као и сталност њиховог посла. Ипак, они у обављању своје политичке делатности, имају изражену компоненту јавности и дужни су да служе јавном интересу.

Још једно важно обележје правног статуса јавних функционера је изостанак мерила правне подређености, које је карактеристично за службенике.<sup>59</sup>

Најзначајнији јавни функционери који се налазе на челу ресора државне управе су министри. Поједини аутори функционере деле на политичке и стручне. Под политичким функционерима се пре свега подразумевају министри, који не морају бити потпуно стручни за послове из области коју воде. За разлику од њих стручни функционери поседују стручна знања за делокруг рада у којем су ангажовани и ту спадају државни секретари, помоћници министра и сл.<sup>60</sup>

Сходно Закону о државној управи, министри за свој рад одговарају Влади и Народној скупштини, а државни секретари министру и Влади.<sup>61</sup> Међутим, иако у српском праву не постоји пропис који регулише положај јавних функционера, многи прописи који се односе на јавне службенике, односе се и на лица која обављају јавну функцију.

---

<sup>58</sup> Вукашиновић-Радојичић, З. оп.цит. стр. 31.

<sup>59</sup> Лубарда Б, Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 26.

<sup>60</sup> Димитријевић, П, оп. цит. стр. 179.

<sup>61</sup> Чл. 22 и 24. Закона о државној управи

## II ДОБРО УПРАВЉАЊЕ

### 1. Општа разматрања

Историјски посматрано, суочавање света са ауторитарним режимима довело је до потраге за облицима власти који су одговорнији грађанима. Током протеклих двадесет година јавни сектори многих земаља у свету, претрпели су велике промене у настојању њихових влада да покушају да одговоре на изазове технолошких промена, глобализације и међународне конкурентности. Место које је у прошлости заузимао концепт моћи, привилегија или прерогатива, који се сматрао полазном тачком, сада заузима личност, људско биће, које преузима централну улогу у систему.

Јавна управа у земљама широм света прошла је кроз различите облике трансформације и реформске процесе.<sup>62</sup> Једна од константи у процесу реформи јесте настојање да се успостави ефикасан и одржив систем одговорности, као неопходан елемент демократије и владавине права. Поједине државе имале су више успеха у том процесу, док је у појединим успех потпуно изостао.<sup>63</sup> Временом, а и данас још увек се трага за различитим механизмима, те доприносећим алатима, који на својеврстан начин, посредно и непосредно могу допринети појачаној одговорности јавне управе, прецизније њеног кадровског потенцијала. Један такав концептуални оквир, који има потенцијала да постане универзалан за јавне управе широм света је концепт доброг управљања.<sup>64</sup>

Поједини аутори са правом тврде да добро управљање свима доноси потпуно ново разумевање одговорности, јер представља процес стварања заједничке нормативне оријентације за свакодневно деловање. Постоји много дефиниција доброг управљања, при чему има и оних, који наглашавајући амбивалентну природу појма, радије говоре о добром управљању „као путовању, него ли о дестинацији“.<sup>65</sup> Управљање је више од

---

<sup>62</sup> Вукашиновић-Радојичић, З., Вучетић, Д. Професионализација јавне управе у Србији. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2021. стр. 29-43.

<sup>63</sup> Полит, К., & Букарт, Х. Реформа јавног управљања [Public Management Reform] (М. Милићевић, Прев.). Досије студио. (Оригинално издање објављено 2017), 2022, стр. 21. и даље.

<sup>64</sup> Perry, J. L., De Graaf, G., Van der Wal, Z., & Van Montfort, C. Returning to our roots: "Good government" evolves to "good governance." *Public Administration Review*, 2014, 74(1), 27-28.

<sup>65</sup> Karp, T., Helg, T. I. From change management to change leadership: Embracing chaotic change in public service organizations. *Journal of change management*, 2008. 8(1), 85-96.

власти, више од јавности, више од једноставног модела управљања. Ради се о ефективним начинима „континуираног ангажовања различитих сектора друштва“.<sup>66</sup>

У литератури се употребљавају различити термини, којима се означава појам управљање, односно добро управљање. У енглеској литератури најчешће се употребљавају термин Governance и Good Governance, у француској Gouvernance и La Bonne Gouvernance, у италијанској La Governance и La Buona Governance.

Добро управљање је виђено и као свеукупна концептуална визија, која има потенцијала да допринесе процедуралним реформама јавних управа широм света.<sup>67</sup> Са правом се закључује да добро управљање захтева и оснаживање и прихватање одговорности као део истог процеса. Притом, за ефикасну реализацију овог принципа, у циљу јачања одговорности, управљање се не може заснивати на моћи, већ на широком друштвеном консензусу. Консензус ће се разликовати од земље до земље у зависности од политичке културе, степена развоја јавних управа, али и ресурсних капацитета.<sup>68</sup>

Поједини аутори сматрају да добро управљање „расте“ са одговорношћу јавне управе, односно њеним прилагођавањем потребама грађана. Један од аутора је разматрао развој доброг управљања констатујући да је добро управљање „покушај проширења делокруга јавне управе надилажењем формалне власти“<sup>69</sup> те да је то један истински демократски интензивирајући концепт, тежња да се јавна управа учини отворенијом, транспарентнијом и одговорнијом. Добро управљање доноси добробит и побољшање квалитета управљања.

Добро управљање се може тумачити као својеврсни покушај надилажења формалне власти и то у контексту немогућности законског регулисања свих облика и аспекта одговорности запослених у јавној управи, што даље указује на неопходност сагледавања принципа одговорности, са различитих аспеката, а нарочито изградње интегритета, те јачања утицаја моралних норми soft law карактера.

Одговорност виђена очима доброг управљања укључује традиционални хијарархијски приступ надређености и подређености, али га концептуално превазилази. Питања доброг управљања у контексту одговорности дотичу се и ефикасности и

---

<sup>66</sup> Edgar, L., Marshall, C., & Bassett, M. Partnerships: Putting good governance principles in practice, Ottawa, Ontario, Canada: Institute on Governance, 2006, стр. 1-18.

<sup>67</sup> Khan, M. H. Beyond good governance: An agenda for developmental governance. Is good governance good for development, 2012, стр. 151-182.

<sup>68</sup> Ибидем, стр. 157.

<sup>69</sup> Johnston, M. Good governance: Rule of law, transparency, and accountability. New York: United Nations Public Administration Network, 2006, стр. 1-32.

делотворности управљања, елемената етике (интегритета), демократије и легитимитета, али и транспарентности, децентрализације, партиципације грађана и сарадње са цивилним сектором.<sup>70</sup>

Цивилни сектор се у реализацији принципа доброг управљања јавља као својеврсни „квалификовани агент“, а ангажовање цивилног друштва поспешује легитимитет демократске власти, у потрази за дефинисањем и спровођењем јавних политика, које се директно тичу грађана.<sup>71</sup> Као последица тога, организације цивилног друштва су у свим демократским системима све више препознате као најадекватнији актер, партнер у креирању и анализи јавних политика.

Поред концепта доброг управљања, егзистира и старији, одосно много раније употребљаван концепт добре управе. Иако се, често, у домаћој и страниј литератури, користе као синоними, суштински међу њима има разлике,<sup>72</sup> јер је добро управљање свеобухватније, тј. у њему је садржана и добра управа.<sup>73</sup> Зато ћемо у наставку одредити концепт добре управе.

## 2. Настанак и еволуција концепта „добре управе“

Традиционални, бирократски модел јавне управе, за који је била карактеристична формална контрола заснована на строго хијерархијском моделу, са великим утицајем релевантних политичких структура на њен рад и функционисање, постаје очигледно неадекватан 70-их и 80-их година прошлог века. Овакав модел управљања јавним сектором, чије корене налазимо у доктрини Макса Вебера, није нестао преко ноћи, заправо у пракси никада у потпуности није нестао, али се његове концепцијске основе више нису сматрале релевантним и одговарајућим да одговоре потребама друштва које се брзо мења. У поменутом периоду почиње све више да се анализира идеја добре администрације у контексту корисника услуга, говори се о управи, као својеврсном „сервису грађана“ или о доброј управи, насупротив „лошој управи“ те се приликом

---

<sup>70</sup> Dubnick, M. J., Frederickson, H. G. (Eds.). *Accountable governance: Problems and promises*. Routledge. 2014, стр. 132-136.

<sup>71</sup> Plumptre, T. W., & Graham, J. *Governance and good governance: international and aboriginal perspectives*. 1999, стр. 5.

<sup>72</sup> Вукашиновић-Радојичић, З., Вучетић, Д. оп. цит. стр. 42-43. и

Давинић, М. Појам добре управе – између класичног и меког права. *Правни живот*, 2010, 10, стр. 389.

<sup>73</sup> У страниј литератури на енглеском језику се могу наћи и примедбе теоритичара да се термин управљање, користи као синоним за владу.

Keping, Y. *Governance and good governance: A new framework for political analysis*. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2018, 11, 1-8. стр. 3.

дефинисања позитивног и негативног појма лоше управе уважава корисничка перспектива.<sup>74</sup>

У британском правном систему не постоји дефиниција лоше администрације, али се често користи тзв. Кросманов каталог 'Crossman catalogue', назван по Ричарду Кросману, који дефинише карактеристике лоше администрације, као вид лошег управљања од стране државног службеника, наводећи као примере, пристрасност приликом одлучивања, занемаривање дужности, кашњење, непажњу, некомпетентност, неспособност, безобразлук, самовољу и слично.<sup>75</sup> Анализом Кросмановог каталога, закључује се да ова листа није исцрпљена и да је значење лоше управе могуће стално допуњавати.

Закон о омбудсману Ирске из 1980. употребљава термин добре управе, објашњавајући радње које омбудсман истражује, како би утврдио да ли су приликом доношења аката управе:

- 1) прекорачена овлашћења;
- 2) донети на основу погрешних или непотпуних информација;
- 3) прописи примењени на дискриминишући начин;
- 4) примењене непожељне административне праксе;
- 5) поступали супротно, поштеној или доброј управи.<sup>76</sup>

Било је покушаја да се идентификују сви видови лоше управе или да се у конкретним случајевима укаже на типичне примере. Тако је још у најранијим фазама развоја концепта било речи о значају доступности потпуних и тачних информација грађанима као странкама у поступку, као једном од елемената добре управе. Овај концепт употребљава се и у контексту правилне употребе дискреционе оцене управних органа, уз бојазан да је дискреционо право „тројански коњ јавног права, зато што нас његова примена ставља у оквир владавине права, а злоупотреба води у свет произвољности и ауторитарности, које су супротности доброј управи“.<sup>77</sup>

Сматра се да је добра управа више од онога што је прописано позитивним правом, односно да су овим појмом обухваћене и ситуације које јавне службенике унапред упознају са стандардима понашања који се од њих очекују, али који обухватају и нека

---

<sup>74</sup> Види: Давинић, М. Европски омбудсман и лоша управа. Заштитник грађана, 2013, Београд.

<sup>75</sup> Pugh I. "The Ombudsman—Jurisdiction, Powers and Practice." Public Administration (1978), стр. 127-138.

<sup>76</sup> Greenwood J, Pyper R. Wilson, D, New public administration in Britain. Routledge, 2005, стр. 35.

<sup>77</sup> Muñoz, J. R. A. El derecho fundamental a la buena administracion en la constitución española y en la Unión Europea. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 2014. 1(2), 73-93. стр. 78.

понашања која нису правно санкционисана.<sup>78</sup> Флексибилност овог појма је очигледна, толико да је окарактерисан као неодређени стандард јавног права. То, међутим, никако није препрека за његову концептуализацију.

Шпански устав из 1978. године садржи уставну одредбу, којом је дефинисано да јавна управа, мора бити фокусирана на објективно пружање услуга и општи интерес.<sup>79</sup> Да бисмо боље разумели ову изјаву, потребно је напоменути да сада грађанин више није пасивни субјект, механички прималац јавних добара и услуга, већ активни субјект, протагониста, личност у свом најпотпунијем изразу, и као такав мора да има могућност да „има истакнуто учешће у конфигурацији општих интереса“, у социјалној и демократској правној држави.<sup>80</sup>

Често је концепт добре управе дефинисан кроз набрајање принципа који га чине, тј. који су у њему садржани, као нпр. једнакост, добра управа као корисна управа (у смислу пропорционалности и легитимних очекивања корисника), правилно функционисање јавне управе, успостављање процедуре за претходно саслушање корисника и пружање информација, образложење управних одлука, принцип приступа управним документима, начело остваривања судске заштите и сл. Посебан нагласак је на транспарентности јавне управе, која је једна од есенцијалних компоненти добре управе.<sup>81</sup>

Да ли се у једној земљи поштују принципи добре управе треба у сваком појединачном случају да утврде одговарајући субјекти контроле. Као што наводи Лончар: „Контролу законитости врше управа, судови и омбудсман, целисходности управа и омбудсман, али коначан суд о праведности, правичности и моралности рада управних органа даје јавно мњење“.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Давинић, М. Појам добре управе – између класичног и меког права. Правни живот, 2010, 10, стр. 402.

<sup>79</sup> Muñoz, J. R. A, оп. цит, стр. 79.

<sup>80</sup> Ибидем

<sup>81</sup> Fortsakis, T., Principles Governing Good Administration, European Public Law, vol.11, no.2, 2005, стр. 207-217.

<sup>82</sup> Лончар, З. Јавно мњење – облике контроле управе. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1995, 1–3 (27–29) 231–241.



### 3. Еволуција концепта доброг управљања

Све брже и радикалније промене друштва подразумевају и промену улоге јавне управе. Промене се уочавају и спроводе у теорији и пракси на нивоу појединих земаља, као и шире, у регионалним и глобалним размерама.

Заједнички именоване за реформске процесе у јавној управи, који има потенцијала да постане наднационални, јесте концепт доброг управљања, који укључује скуп доктрина и техника (јавног) доброг управљања, а који свој успех дугује инклузивном приступу, интердисциплинарном идентификовању и решавању друштвених изазова управљања.

Током 1980-их спровођењем економских реформи, посебно у условима глобализације употреба појма управљање постала је актуелна истицањем процеса и начина управљања у контексту одрживог развоја. У међувремену, организације као што су ММФ, УН и њене агенције, Светска банка, медији и невладине организације прихватиле су термин управљање и почеле да га употребљавају различитим контекстима у зависности од сопствене сфере деловања.

Без обзира на то концепт управљања је веома стар: присутан је већ у Аристотеловом делу, где се добро управљање помиње у опису државе на чијем челу се налази одговорно лице, које наступа етички и правично.<sup>83</sup> У новије време, термин „управљање“ се све више користи за означавање доношења одлука и примене одлука у различитим контекстима, као нпр. код корпоративног управљања или међународног, националног и локалног управљања.

Добро управљање постаје све значајније у међународном дискурсу административних реформи. Иако још не постоји консензус шта конкретно обухвата добро управљање, све је више сагласја да би под овај концепт требало подвести: повећану јавну одговорност и транспарентност; поштовање и јачање владавине права и антикорупцијских мера; демократизацију, децентрализацију и реформу локалне управе; повећано учешће цивилног друштва, поштовање људских права и заштиту животне средине.

У позитивизацији концепта (појма) могу се разликовати три корака: идентификација, интернационализација и спровођење доброг управљања. Постоји

---

<sup>83</sup> Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). (2011). Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration » (CDL(2011)006). Доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f), приступ: 10.03.2023.

директна веза између доброг управљања и људских права, што се може илустровати различитим члановима међународних уговора о људским правима. Управљање укључује најпре процес, којим се владе бирају, сматрају одговорним, кроз механизме контроле и смене, затим способност владе да ресурсима ефикасно управља, те формулише и спроводи здраве јавне политике и напослетку поштовање грађана од стране државе и институција које управљавају.<sup>84</sup> Овај концепт је нарочито значајан, јер проширује обим вредновања јавног учинка, фокусирајући се на питања ефикасности и резултата, тиме што позива на богатији и опсежнији пејзаж релевантних јавних вредности<sup>85</sup> и параметара учинка.<sup>86</sup>

Има мишљења да се под добрим управљањем подразумевају процеси и институције, формалне и неформалне, који усмеравају колективне активности групе. У том процесу влада је подскупина која делује са ауторитетом и ствара формалне обавезе, али управљање је процес који не спроводе искључиво владе, већ и приватне фирме, удружења фирми, невладине организације (НВО) и удружења невладиних организација. Дакле, ради се о процесу, у којем владини званичници и невладини актери могу и све више морају бити партнери. Са глобализацијом управљање постаје све дифузније, уместо владе монопол у питањима управљања има више актера.<sup>87</sup>

Добро управљање покушава да учини више од „пуког ефикасног управљања економским и финансијским ресурсима и јавних служби, то је широка реформска стратегија за јачање институција цивилног друштва, која настоји да учини владу отворенијом, одговорнијом и демократском“.<sup>88</sup>

Имајући у виду да су индикатори управљања стални елементи глобалне реформе јавног сектора, чији је дијапазон кретања широк, од децентрализације до разних реформи управљања јавним финансијама (укључујући вишегодишње планирање и програме, родно буџетирање и буџетирање према учинку) добро управљање се може схватити и као начин на који институције стичу и врше овлашћења за обликовање јавних политика и пружају јавна добра и услуге.<sup>89</sup> Добро управљање означава и партиципативан

---

<sup>84</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. Governance Matters: from Measurement to Action. Finance and Development, 2000, 37(2), 35-36.

<sup>85</sup> Вукашиновић-Радојичић, З. & Вучетић, Д. (2021) оп. цит, стр. 10-11.

<sup>86</sup> Ибидем, стр. 37.

<sup>87</sup> Arts, B. Non-state actors in global environmental governance: New arrangements beyond the state. In: New modes of governance in the global system: Exploring publicness, delegation and inclusiveness, Palgrave 2006, 177-200, стр. 182.

<sup>88</sup> Minogue, M, Charles P. Hulme, D, Beyond the new public management. Edward Elgar Publishing, 1998. стр. 6.

<sup>89</sup> OECD, Principles of Corporate Governance, 2004, OECD, Paris.

начин управљања на одговорани транспарентан начин заснован на принципима ефикасности, легитимности и консензуса у циљу промовисања права појединаца (грађана) и јавног интереса, што указује на постојање воље за обезбеђивање материјалног благостања друштва и одрживи развој уз социјалну правду.<sup>90</sup>

Кенет Стоу (Kenneth Stowe) широко поставља шест критеријума за дефинисање доброг управљања и то: политичку слободу (слобода изражавања и права гласа); судску и уставну заштиту индивидуалних права; независност правосуђа; одржавање стабилне валуте; развој друштва кроз образовање и здравство и коначно, одговорност извршне власти пред слободно изабраним парламентом.<sup>91</sup> Поједини аутори подвлаче потребу за снажном локалном самоуправом, а поједини разматрају појам и са економског аспекта, схватајући под добрим управљањем у првом реду, ефикасност институционалних механизма у борби против корупције у тржишној привреди.

Добро управљање подразумева постојање владавине права, заштиту људских права и постојање поштене и ефикасне власти, одговорност, транспарентност, предвидивост и отвореност. Ово мноштво идеја везаних за добро управљање сведочи о еластичности самог појма и закључку да се оно одвија на четири друштвена нивоа и то: нивоу јавне власти, нивоу приватног сектора, нивоу невладиног сектора и нивоу појединца, односно грађанина.

Према студији Венецијанске комисије, врло мали број држава је интегрисао појам доброг управљања у своје законодавство, у виду принципа или начела. Један од таквих примера су законодавства Холандије и Летоније, која показују и сву ширину овог концепта.<sup>92</sup>

Тако Закон о медијима Холандије предвиђа да радиодифузна корпорација треба да развије кодекс понашања за промовисање доброг управљања и интегритета за телевизије за националном фреквенцијом.

Холандски закон о пензијама предвиђа да рад административног радника у пензионем фонду мора бити организован, тако да гарантује добро управљање, што значи

---

<sup>90</sup> Andrews, M, Good government means different things in different countries, Governance 23.1, c2010, стр. 7-35.

<sup>91</sup> Stowe, K. Good piano won't play bad music: administrative reform and good governance. Public Administration, 1992, 70(3), стр. 387-394.

<sup>92</sup> Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). (2011). Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration » (CDL(2011)006). Доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f), приступ: 10.03.2023.

да је одговоран према лицима која могу да поднесу захтев за пензију или имају право на пензију и исто тако послодавцима, као и да је обезбеђена интерна контрола.<sup>93</sup>

Закон о структури државне службе Летоније, прописује да јавни сектор и његове активности морају поштовати принцип доброг управљања, који укључује отвореност према грађанима, јавност, заштиту података, правичну примену процедура у разумним роковима и разних других прописа којима се обезбеђује рад управе, поштују права и легитимни интереси појединаца. Уставни суд Летоније је закључио да принцип доброг управљања посебно укључује окончање поступака у разумном року и поштовање одредби које штите људска права.<sup>94</sup> Овакво схватање појма доброг управљања је уже и приближава се појму добре управе како смо је претходно дефинисали.

#### 4. Сличности и разлике између концепата добре управе и доброг управљања

Иако их многи теоретичари и практичари и након вишедеценијске употребе користе као синониме, аргументовано се може закључити да је појам доброг управљања, (engl. good governance) шири од појма добре управе, (engl. good administration) тј. да га обухвата, али и концептуално превазилази.

Ова два појма не могу и не треба да се асимилују, али се не може порећи ни њихова очигледна веза. „Служавка администрација се стога може интегрисати у шири циљ доброг управљања“.<sup>95</sup> Однос између ових појмова одражава интердисциплинарност и корелацију између права и других области, посебно политике. Добро управљање је шири појам и један од његових кључних елемената је и концепт добре управе. Добро управљање се посматра као комбинација обезбеђивања демократског ауторитета према корисницима јавних услуга и истовремено ефективног управљања и као такав елемент или компонента доброг управљања.<sup>96</sup>

Добро управљање је свеобухватнији појам, који претендује ка својству универзалности. „То је плурална и проблемски оријентисана менаџерска активност за коју се очекује да делује на свим нивоима (домаћем и међународном) како би се

---

<sup>93</sup> Ибидем, стр. 17.

<sup>94</sup> Ибидем, стр. 17.

<sup>95</sup> Rusch, W. Citizens first. Modernisation of the system of administrative procedures in South-Eastern Europe', Paper on IPSA RC 32 Conference, Europeanization of Public Administration and Policy: Sharing Values, Norms and Practices, April, Dubrovnik. 2013, стр. 189-228.

<sup>96</sup> Ибидем, стр. 150.

успоставила социјална машина која несметано функционише и у уређеној међународној арени.“<sup>97</sup>

Компоненте, принципи или начела, сматрају се важећим у наднационалним оквирима, а технике јавног управљања могу наћи корисну примену у свим земљама, без обзира на локалне разлике, и понудити стандардизована решења за низ различитих проблема.

Добро управљање сеже у три правца, и то ка јавном сектору, приватном сектору и цивилном друштву, док се добра управа односи искључиво на јавни сектор, односно јавну управу. Добро управљање, заправо повезује сва три сектора и обезбеђује равнотежу између њих. Принципи доброг управљања су стога комбинација принципа добре управе (ефикасност, ефективност, законитост) и идеја демократије и етике.

Добро управљање је неизбежна последица демократизације. Демократизација је тенденција и карактеристика савременог доба, а један од њених основних процеса је и чињеница да се политичка моћ враћа из политичких кругова у грађанска друштва. То не значи нужно да ће учешће цивилног сектора довести до нестанка јавне власти, већ да ће се јавна власт више заснивати на сарадњи између државе и грађана, што ће у крајњој линији као резултат имати појачану одговорност јавних власти. Стога се правилно закључује да је теорија доброг управљања одвајање од традиционалног дихотомног размишљања које је дуго било доминантно у друштвеним наукама, тј. тржиште наспрам планирања, јавни сектор наспрам приватног сектора, политичка држава против цивилног друштва и национална држава насупрот међународној заједници. У контексту доброг управљања, сви ови актери виђени су као партнери, чије функционисање у савременом друштву је незамисливо једних без других.<sup>98</sup>

Став је и Венецијанске комисије да добро управљање обухвата и добру управу, али да се састоји од мноштва елемената, укључујући:

- одговорност;
- транспарентност;
- способност задовољавања потреба грађана;
- ефикасност;
- ефективност;
- отвореност;

---

<sup>97</sup>Addink, H. Good governance: Concept and context. Oxford University Press, 2019, стр. 17.

<sup>98</sup>Bousta, R. Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration. Rev. Digital de Derecho Admin, 2019, 23-45 стр. 28.

- учешће;
- предвидљивост;
- повезаност;
- капитал;
- етичко понашање;
- борба против корупције;
- окончање поступака у разумном року;
- заштита људских права;
- поједностављење административних процедура.<sup>99</sup>

## 5. Добро управљање у документима међународних и регионалних организација

### 5.1. Уједињене нације

У настојању да допринесу побољшању квалитета рада државних институција у оквиру развојних програма, Уједињене нације су крајем деведесетих година прошлог века интензивирале институционалну дебату о демократији и очувању мира. Тако је 1997. године дебата на челу са генералним секретаром УН Кофијем Ананом<sup>100</sup>, постала дебата о „добром управљању“. Овај концепт у оквиру УН постао је применљив за интервенције УН у различим областима деловања и један од кључних фактора за постизање демократије и развоја мира.<sup>101</sup>

Програм Уједињених нација за развој (УНДП) је почетком 1990-их почео са развојем концепта доброг управљања и истицањем његове улоге у подстицању развоја. Конференција УНДП-а о одрживом расту и правичности, 1997. године истакла је кључне принципе управљања, стављајући нагласак на институције и регулаторну, нормативну делатност владе. Према УНДП-у, задатак државе није да директно интервенише у

<sup>99</sup> Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). (2011). Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration » (CDL(2011)006). Доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f), стр. 3, приступ: 10.03.20023.

<sup>100</sup> Тадашњи генерални секретар УН, Кофи Анан, у свом првом извештају успоставио је нову полазну тачку и изабрао „управљање“ као централни концепт за различите активности система УН, које су у корелацији са демократијом.

<sup>101</sup> Zanotti, L. Governmentalizing the post-Cold War international regime: The UN debate on democratization and good governance. *Alternatives*, 2005, 30(4), 461-487.

пружање услуга, већ да створи регулаторни оквир и повољно окружење за приватне инвеститоре и пружаоце услуга. Добро управљање је „глобални пројекат државног инжењеринга који се највише односи на државне институције, али се не ограничава само на њих“.<sup>102</sup> Такође „промовише програме дифузне институционализације друштвених процеса“.<sup>103</sup> УНДП сматра да иако су полазишта земаља у контексту економског развоја различита, исти савремени алати за јавно управљање, могу да буду применљиви у свим земљама чланицама.

Миленијумска декларација, усвојена од стране Генералне скупштине УН 2000. године,<sup>104</sup> представљала је нови контекст за дискусију о добром управљању. Декларација је утврдила циљеве деловања широког спектра у областима: мира, безбедности, разоружања, заштите животне средине, људских права, демократије и доброг управљања. Њоме је истакнуто да је ефикасна јавна управа, она која је способна да обезбеди пружање основних услуга, као што су вода, здравље и образовање и да је њено ефикасно функционисање кључно за смањење сиромаштва. УНДП истиче важност доброг управљања за људски развој и искорењивање сиромаштва, постављајући људски развој као циљ, добро управљање као средство, а државу, приватни сектор и цивилно друштво као актере у том процесу. Постизање тог циља је условљено добром концептуализацијом веза између кључних укључених институција.<sup>105</sup>

Тако је добро управљање постало организациони концепт широког спектра активности УН у областима демократије, развоја, мира и безбедности, али и поштовања људских права и слобода.<sup>106</sup> Без доброг управљања, људска права се не могу поштовати и штитити на одржив начин, због чињенице да се имплементација људских права ослања на повољно и погодно окружење, које подразумева одговарајуће нормативне оквире, демократски успостављене институције, политичке, одговорне управљачке и административне процесе спремне да реагују на права и потребе становништва.

Добро управљање представља вршење овлашћења кроз политичке и институционалне процесе који су транспарентни и одговорни, и подстичу учешће

---

<sup>102</sup> Ибидем, стр. 470.

<sup>103</sup> Ибидем, стр. 470.

<sup>104</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. United Nations Millennium Declaration. OHCHR. 2000, доступно на: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>, приступ: 15.04.2023.

<sup>105</sup> UNDP “Governance for sustainable human development – a UNDP policy document”, United Nations Development Programme, 1997, доступно на: <http://www.undp-aciac.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>, приступ: 15.04.2023.

<sup>106</sup> Qudrat-I Elahi, K. UNDP on good governance. International Journal of Social Economics, 2009, 36(12), 1167-1180.

јавности.<sup>107</sup> Оно обухвата процесе сазивања, омогућавања, посредовања и вођења укључених страна. Подразумева кооперативно решавање проблема кроз учешће грађана и група у процесу доношења одлука у заједници, имплементацију и евалуацију политика и програма. Стога су управљање и оснаживање међусобно повезани. Однос између ова два процеса је јак онда када управљање има легитимитет и упориште кроз одговорност, јасне законске оквири, подршку цивилном друштву, демократизацију и заштиту људских права, етику, транспарентност и ефикасно управљање оријентисано према грађанима.

Програм Уједињених нација за развој дефинише управљање и као обављање политичке, економске и административне власти у једној земљи на свим нивоима. Управљање се састоји од механизма, процеса и институција кроз које грађани и групе артикулишу своје интересе, остварују своја политичка права и испуњавају своје обавезе. Добро управљање означава партиципативан начин управљања који функционише на одговоран и транспарентан начин, заснован на принципима ефикасности, легитимности и консензуса у циљу промовисања права појединца, грађана и јавног интереса, што указује на постојање политичке воље за обезбеђивање материјалног благостања друштва и одрживи развој са социјалном правдом.<sup>108</sup>

Последњих година Уједињене нације, тачније Канцеларија Високог комесара за људска права интензивира рад на односу између доброг управљања и поштовања људских права, руководећи се циљевима и принципима Повеље Уједињених нација, Универзалне декларације о људским правима и свим осталим релевантним међународним уговорима о људским правима. У међународној заједници се препознаје свест о штетном утицају корупције на људска права, слабљење институција, ерозију поверења јавности у владу и неспособност влада да обезбеде поштовање људских права. Став је УН да одговорност лежи на националним државама, укључујући њихове уставне системе и законску регулативу, усаглашену са међународним обавезама, која треба да инсистира на професионализацији јавних служби, тако да поштују највише стандарде ефикасности, компетентности и интегритета и чија је делатност заснована на

---

<sup>107</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Good governance practices for the protection of human rights. United Nations, 2007, доступно на: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>, приступ: 15.04.2023.

<sup>108</sup> UNDP "Governance for sustainable human development – a UNDP policy document", United Nations Development Programme, 1997, доступно на: <http://www.undp-aciac.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>, приступ: 15.04.2023.



принципима доброг управљања, укључујући непристрасност, владавину права, транспарентност, одговорност, учешће, инклузивност и борбу против корупције.<sup>109</sup>

У оквиру Уједињених нација се сматра да је „у заједници нација, управљање „добро“ и демократско“ у зависности од степена у којем су институције и процеси у земљи транспарентни. Управљање се односи на таква тела као што су парламент и различита министарства. Његови процеси укључују кључне активности као што су избори и правне процедуре на које се мора обратити пажња, они морају бити ослобођени од корупције и одговорни грађанима. Добро управљање промовише једнакост, учешће, плурализам, транспарентност, одговорност и владавину права, на начин који је ефикасан, ефективан и трајан. У спровођењу ових принципа у пракси, у оквиру УН, посматра се одржавање слободних и поштених избора, представничка законодавна тела која доносе законе и врше надзор и независно судство за тумачење и спровођење тих закона. Највеће претње добром управљању долазе од корупције, насиља и сиромаштва, а све то поткопава транспарентност, сигурност, одговорности, учешће грађана и фундаменталне слободе.<sup>110</sup>

Према Уједињеним нацијама, добро управљање се мери са осам фактора: учешће, владавина права, транспарентност, одзивност, оријентисаност на консензус, правичност и инклузивност, ефективност и ефикасност и одговорност.

Одзивност (*Responsiveness*) је уско повезана са концептом одговорности. У одређеном смислу, то је проширење одговорности.<sup>111</sup> У суштини, то значи да јавни службеници и органи управе морају благовремено и одговорно одговорити на захтеве грађана, те да је забрањено безразложно одгађати или оставити било које питање нерешеним без одговора. Када је то потребно, јавни службеници треба да проактивно траже савете од грађана, објашњавају им своје политике и редовно одговарају на њихова питања. Што је виши ниво одзива то ће бити виши ниво доброг управљања.

---

<sup>109</sup> United Nations Human Rights Council, Resolution 7/11. The role of good governance in the promotion and protection of human rights, 2008, OHCHR, доступно на: [https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_11.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_11.pdf), приступ: 10.05.2023.

<sup>110</sup> UN, Global and national leadership Good governance, доступно на: <https://www.un.org/en/chronicle/article/global-and-national-leadership-good-governance>, приступ 17.7.2022.

<sup>111</sup> Gisselquist, Rachel M. Working Paper Good governance as a concept, and why this matters for development policy, доступно на: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81039/1/688432662.pdf>, приступ 17.7.2022.

## 5.2. Светска банка

Термин „добро управљање“ је први пут поменуто у извештају Светске банке (1989) Подсахарска Африка: дугорочна студија, од кризе до одрживог развоја.<sup>112</sup> У овом извештају термин „управљање“ је коришћен за описивање потребе за институционалном реформом и бољим и ефикаснијим јавним сектором у поменутом региону, али није експлицитно назначен као добро управљање.

Светска банка је имала централну улогу у настајању и развоју појма доброг управљања 1990-их година. По дефиницији банке, управљање је „начин на који се врши моћ у управљању економским и друштвеним ресурсима земље“.<sup>113</sup> Добро управљање, за Светску банку, односи се на ефикасност у јавној служби, владавину права у погледу уговора, ефикасан правосудни сектор, поштовање људских права, слободу штампе и плуралистичку структуру институција.<sup>114</sup> Средства за постизање ових циљева су уступање великог броја јавних услуга приватном сектору, смањење вишка запослених у јавном сектору, буџетска дисциплина, административна децентрализација и учешће НВО у креирању јавних политика.

Концепт управљања даље је развијен у публикацији Банке из 1992. „Управљање и развој“, да би потом, 1998. године Светска банка у свом годишњем извештају „Управљање у Азији, од кризе до могућности, представила уверљивији концепт доброг управљања, разрађујући његове четири основне компоненте: одговорност, транспарентност, предвидивост и учешће, наглашавајући да знање, обука и свест јавних службеника, образовање о људским правима и промоција културе људских права у јавним службама играју виталну улогу у промовисању поштовања и остваривања људских права у друштву.<sup>115</sup>

Другим речима, закључује се да добре јавне политике, нису саме по себи довољне, већ да оне морају бити подржане здравим институцијама да би имале позитиван утицај. Истраживачи Банке истичу потребу да се ради на исправним

---

<sup>112</sup> The World Bank, From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study. The World Bank, 1989, доступно на:<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>, приступ: 10.05.2023.

<sup>113</sup> Kulshreshtha, P. Public sector governance reform: The World Bank's framework. International Journal of Public Sector Management, 2008, 21(5), 556-567.

<sup>114</sup> The World Bank, Governance, доступно на:<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview#3>, приступ: 10.05.2023.

<sup>115</sup> Drake, E., Malik, A., Xu, Y., Kotsioni, I., El-Habashy, R., Misra, V., & Collingwood, V. Good governance and the World Bank, 2002, доступно на:[https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_glob\\_SAP/BWP\\_Governance\\_World%20Bank.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf), приступ: 11.05.2023.

институцијама и да су правне институције фундаментални део институционалне архитектуре сваке земље, сматрајући да је мало вероватно да ће неко инвестирати у државу која није у стању да одржи владавину права.<sup>116</sup> Светска банка је одиграла велику улогу у промовисању правне реформе као дела своје агенде за добро управљање.

У оквиру Светске банке 2006. године је заузет став да је међународна заједница последњих пола века развила боље разумевање онога што помаже владама да ефикасно функционишу и постижу економски напредак. Одговарајући термин за то је добро управљање, које у суштини представља „комбинацију транспарентних и одговорних институција, јаких вештина и компетентност и темељну спремност да се учини исправна ствар“. То су ствари који омогућавају влади да ефикасно пружа услуге својим грађанима.<sup>117</sup>

Када је у питању однос између децентрализације и доброг управљања, Светска банка је оклевала у усвајању јасне стратегије за децентрализацију, признајући да постоји значајна корелација између децентрализације и доброг управљања, те да децентрализација може побољшати ефикасност доброг управљања у зависности од квалитета државних институција и од постојећих институционалних капацитета.

У литератури Банке, као предности децентрализације у области вршења јавних услуга, наглашавају се могућности за грађане да се активније укључе у политички систем. Такође, то им даје шансу да на ефикаснији начин контролишу своје владе и учине их одговорним, као и да владе боље одговоре на потребе својих грађана. Поред тога, истиче се и инклузивно локално одлучивање, које подразумева доношење одлука које не искључује најсиромашније, најугроженије, специфичне друштвене или етничке групе.<sup>118</sup> У литератури Банке се говори и о типовима децентрализације и то политичкој, административној и фискалној децентрализацији, при чему административна децентрализација ставља одговорност за планирање и имплементацију јавних политика у руке јавних службеника на локалном нивоу. Да би овако децентрализован систем био ефикасан, потребна је способност доношења независних одлука о запошљавању и способност преговарања о условима службе (иако држава, односно централни ниво власти може задржати корисну улогу у обучавању службеника).<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> The World Bank, *Governance*, доступно на: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview#2>, приступ: 11.05.2023.

<sup>117</sup> The World Bank, доступно на: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>, приступ: 30.06.2022.

<sup>118</sup> Ибидем

<sup>119</sup> The World Bank, *Decentralization*, доступно на: <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>, приступ: 11.05.2023.

### 5.3. Међународни монетарни фонд

ММФ је 1997. године усвојио политику о економском управљању, оличену у упутству под називом „Улога ММФ-а у питањима управљања“.<sup>120</sup> Након тога интензивирани су напори у оквиру ММФ-а на промовисању доброг управљања, борбе против корупције, јачања институционалних капацитета земаља и израде адекватних прописа у овој области.

ММФ промовише добро управљање у две главне области: 1) управљање јавним ресурсима кроз реформе институција јавног сектора; и 2) развој и одржавање транспарентног и стабилног економског и регулаторног окружења погодног за улагање приватног капитала.<sup>121</sup> ММФ као нарочито важан сегмент доброг управљања истиче транспарентност у различитим процесима, те подстиче земље чланице да унапреде одговорност повећањем транспарентности у обелодањивању докумената, у складу са својом политиком транспарентности. У том циљу промовише добар надзор, интерну контролу, ревизију и јавно финансијско извештавање, као механизме контроле у овим финансијским институцијама.<sup>122</sup>

Како би промовисао добро управљање унутар своје организације, ММФ је усвојио неколико мера, у правцу јачања интегритета, укључујући кодекс понашања за особље, сличан кодексу понашања за чланове, наглашавајући чињеницу да интегритет „почиње и да се ствара код куће“. У оквиру ММФ-а развијена је посебна телефонска линија за интегритет која нуди заштиту узбуњивачима, који пријављују корупцију, као и посебна канцеларија за етику, која саветује институцију и њено особље о етичким питањима, испитује наводна кршења правила и прописе, и надгледа програм обуке о етици и интегритету за целокупно особље држава чланица.<sup>123</sup>

Ова институција посвећује велику пажњу корупцији, која се често дефинише као „злостављање јавног ауторитета или поверења у приватну корист.“ Постоје очигледне везе између корупције и доброг управљања, које је свакако шири појам, али је јасно да

---

<sup>120</sup> International Monetary Fund, Good Governance: The IMF's Role. 1997, Washington, D.C: Publication Services.

<sup>121</sup> Ибидем, стр. 3.

<sup>122</sup> Ибидем, стр. 7.

<sup>123</sup> International Monetary Fund. IMF and Good Governance, доступно на: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/The-IMF-and-Good-Governance>, приступ: 12.05.2023.

лоше управљање подразумева погодније тле, односно већи простор за корупцију. Промовисање доброг управљања, стога, помаже у спречавању корупције.<sup>124</sup>

Извршни одбор Међународног монетарног фонда усвојио је 2018. године, ревизију смерница „Улога ММФ-а упитањима управљања“, које су усвојене од стране Извршног одбора 1997. године.<sup>125</sup> У ревидираном документу корупција је оцењена као озбиљан проблем, а приступ корупцији ослања се на вишесмерну стратегију која промовише, не само специфичне мере за борбу против корупције, већ и шире регулаторне и институционалне реформе, узимајући у обзир конкретне околности државе чланице.

#### 5.4. Савет Европе

У оквиру Савета Европе усвојен је велики број резолуција, препорука и смерница, које се на посредан или непосредан начин тичу доброг управљања у земљама чланицама.

Европски комитет за демократију и управљање је међувладин форум Савета Европе на коме се састају представници држава чланица ради израде европских стандарда (препорукa, смерница, извештаја), размене и праћења стања демократског управљања у Европи и заједно раде на јачању демократских институција на свим нивоима власти.

Одлуком Комитета министара Савета Европе 2008. године усвојено је 12 принципа доброг управљања на локалном нивоу.<sup>126</sup> Они покривају питања као што су етичко понашање, владавина права, ефикасност и ефективност, транспарентност, добро финансијско управљање и одговорност.

Ових 12 принципа служе као основа за доделу Европске ознаке изврсности управљања (The European Label of Governance Excellence, ELoGE) локалним самоуправама које су оствариле висок општи ниво управљања у односу на релевантна мерила. Надовезујући се на ове принципе, а посебно искуство прикупљено кроз ознаку ELoGE, европски комитет за демократију и управљање је добио задатак да за период 2022-2023. изради препоруку за Комитет министара о принципима доброг демократског

---

<sup>124</sup> De Beke, A. O. IMF Activities to Promote Good Governance and Combat Corruption—An Overview. IMF, Policy and Development and Review Department, 2002, стр. 15.

<sup>125</sup> International Monetary Fund, Review of 1997 Guidance Note on Governance—a Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement. IMF Policy Paper. 2018. доступно на: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2018/pp030918govpaper.ashx>, приступ: 10.05.2023.

<sup>126</sup> Council of Europe, 12 Principles of Good Democratic Governance, 2009. (<https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>), приступ: 12.03.2023.

управљања, која би била примљива и на националном и на нивоу држава чланица. Такав правни инструмент има потенцијал да постане важан референтни текст за државе чланице и даље активности Савета Европе на тему најбољих и савремених метода управљања јавним пословима и демократских модалитета јавне управе. Партнерске организације, научни радници, цивилно друштво и пословни сектор су међу категоријама актера који ће вероватно бити посебно заинтересовани за поменути документ.

Одговорност је један од 12 поменутих принципа, а инсистирање на овом принципу у оквиру Савета Европе довело је до усвајања Препоруке Комитета министара држава чланица о демократској одговорности изабраних представника и изабраних тела на локалном и регионалном нивоу 2022. године. Препорука има за циљ да створи услове и подстакне културу одговорности, да доносиоци одлука преузму одговорност за своје одлуке, да те одлуке буду пријављене, објашњене, преиспитане и тамо где је то прикладно, оспорене или санкционисане, као и да буду доступни ефикасни и пропорционални правни лекови за неприкладне одлуке или пропусте и било које проистекле радње или нечињења. Препорука садржи смернице (у анексу) које ће помоћи креаторима политика у дефинисању таквих механизма. У оквиру Савета Европе присутан је став да развијена култура и систем одговорности изабраних представника и органа на локалном и регионалном нивоу може донети многе користи, посебно у смислу промовисања доброг управљања, демократије, високих стандарда јавне етике, поверења у јавне институције и здравог економског и друштвеног окружења.<sup>127</sup>

У оквиру Савета Европе функционише и Стручни центар за добро управљање, који помаже европским земљама да остваре добро управљање на свим нивоима власти и промовише европске стандарде и најбољу праксу у овој области. Континуирано улаже у истраживање и експертизу, ствара партнерства са националним и међународним актерима, развија практичне алате и проширује своју понуду програма прилагођавајући их специфичним потребама земаља.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on democratic accountability of elected representatives and elected bodies at local and regional level. Committee of Ministers.

<sup>128</sup> Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>, приступ: 11.03.2023.

## 5.5. Добро управљање у документима Европске Уније

У документима Европске Уније у употреби је појам добре управе. Како је добра управа један од елемената доброг управљања, налазимо као неопходно да анализирамо европске документе у којима је садржана.

Концепт добре управе постепено се развијао у правним актима институција ЕУ. Као фундаментални јавни концепт, његови корени се могу наћи у различитим фазама европске историје. Концептуализације су различите, крећу се од правних аранжмана soft low карактера, као што су етички кодекси, до основног права, садржаног у уговорима Европске Уније.<sup>129</sup>

Добро управљање није релевантно само за спречавање лошег функционисања државе институција, већ оно што је још важније у обезбеђивању да квалитет ових институција буде на високом нивоу. Због тога је добро управљање важно и за земље са статусом кандидата за чланство у ЕУ.

Европска Комисија дефинише „Управљање” као правила, процесе и понашање који утичу на начин на који се власт врши на европском нивоу, посебно у погледу отворености, учешћа, одговорности, ефикасности и кохерентности.

У документу под називом „Европско управљање - бела књига“ из 2001. Комисија је дефинисала пет принципа доброг управљања и то: одговорност, отвореност, партиципација, делотворност и кохерентност. Принцип отворености подразумева транспарентност у раду институција јавне управе у циљу јачања поверења у њихов рад. Учешће, односно партиципација је од кључне важности за креирање јавних политика, али и њихову имплементацију. Одговорност је виђена као темељни принцип на којем би требало да почивају јавне управе широм света. Управа без одговорности нема легитимитет и не може рачунати на поверење грађана, док начело кохерентности подразумева повезаност политика које се усвајају у оквиру Европске уније.<sup>130</sup> Ови принципи су тесно повезани и међусобно се преплићу, тако да компоненте једног, истовремено чине и компоненте другог принципа.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Koprić, I., Musa, A., & Novak, G. L. Good administration as a ticket to the European administrative space. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2011, 61(5), стр. 1515-1560.

<sup>130</sup> European governance - A white paper, European Commission, Document 52001DC0428, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>, приступ 30.06.2022. и

<sup>131</sup> Atkinson, R. The white paper on European governance: implications for urban policy. European Planning Studies, 2002, 10(6), 781-792.

Сваки принцип је важан за успостављање демократије и демократске јавне управе. Они подупиру демократију и владавину закона у државама чланицама, али се примењују на све нивое власти – глобалне, националне, регионалне и локалне”.

Комисија наводи како појам "добра управа" има осам карактеристика. То су партиципација, оријентисаност ка доношењу одлука консензусом, одговорност, транспарентност, одазивност, делотворност и учинковитост, праведност, инклузивност и доследност у спровођењу владавине права. Добра управа мора осигурати да се корупција минимизира, да се осигура прикладан положај различитим мањинама, те да се глас најслабијих у друштву чује у процесу доношења одлука. Она мора бити прилагодљива и понудити прикладна решења за садашње и будуће потребе друштва.

Што је већи степен легитимности, то ће бити виши ниво доброг управљања. Основни приступ у постизању и побољшању легитимитета јавне управе је максимизирање консензуса и политичког идентитета који управа дели са грађанима<sup>132</sup>. Дакле, добро управљање захтева од надлежних органа управе и управних службеника, да максимално управљају различитим сукобима интереса међу грађанима, и између њих и државе како би грађани стекли поверење у њихов рад.

Након што је Лисабонски уговор ступио на снагу 1. децембра 2009. године, Повеља је постала правно обавезујућа јер Уговор о Европској унији предвиђа да Повеља има исти правни ранг као и оснивачки уговори. Сада већ добро познати члан 41. основни је и најважнији члан Повеље, којим се гарантује право на добру управу. Међутим и многи други чланови Повеље на посредан начин доприносе остваривању доброг управљања, а то су, између осталих и право на приступ документима (члан 42), као и право обраћања Заштитнику грађана (члан 43). Поред тога, бројна друга права имају утицај на административно понашање и структуре и представљају компоненту „добре управе“, као што је: право на петицију Европском парламенту (члан 44), право на заштиту података о личности (члан 8), равноправност пред законом (члан 20), недискриминација (члан 21), принцип равноправности мушкараца и жена (члан 23), приступ услугама од општег економског интереса (члан 36), право на делотворан правни лек и на правно суђење (члан 47).

Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније садрже низ одредби, које се односе на јавну управу, иако европска политика о управним питањима и даље није кохерентна. Добра управа ЕУ дефинисана је у члану 298. Уговора о

---

<sup>132</sup> Brinkerhoff, D. W. Accountability and good governance: concepts and issues. International development governance, 2017, 269-287, стр. 272.



функционисању ЕУ, који прописује да институције, органи, канцеларије и агенције Уније у вршењу својих послова, ван својих мисија, имају подршку отворене, ефикасне и независне европске администрације. Члан 6. истог уговара утврђује административну сарадњу као једну од области деловања ЕУ на европском нивоу. Чланом 197. наглашено је да ЕУ подржава напоре држава чланица да унапреде своје административне капацитете. Подршка ЕУ укључује различите инструменте, али се посебно помињу два: јачање протока информација и информационе базе („омогућавање размене информација“) и јачање кадрове основе администрације („омогућавање размене државних службеника и подршка шемама обуке).<sup>133</sup>

Нижег правног ранга, али не мање значајни су и кодекси донети у оквиру европских институција и то, Кодекс доброг административног понашања европског Омбудсмана, усвојен од стране Европског Парламента и Кодекс за особље који је усвојила Европска комисија.<sup>134</sup> У оквиру институција ЕУ примећен је значај и допринос оваквих докумената, јачању одговорности и интегритета институција. Промовишући концепт добре управе, Омбудсман треба да помогне и допринесе да се побољшају и интензивирају односи између Европске уније и њених грађана. Омбудсман се бави случајевима лоше администрације као супротности доброј администрацији. Пошто одредбе Уговора не дефинишу конкретно какво понашање се подразумева под лошом администрацијом, Европски омбудсман има дискреционо право да о томе одлучује у сваком конкретном случају.

## 5.6. Организација за економску сарадњу и развој

Поред Светске банке, Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), пружила је значајан допринос развоју међународне дебате о добром управљању. Недостатак општег законодавства ЕЗ које се примењује у доменима јавне управе и управљања, заједно са различитим административним аранжманима држава чланица, представља одређени проблем за земље кандидате пошто не постоји јединствен модел који треба следити. Међутим, током времена се развио релативно широк консензус у вези са кључним критеријумима управљања.

---

<sup>133</sup> European Union. (2012). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 326/01, 1-390.

<sup>134</sup> C(2000) 3614. The Code of Good Administrative Behaviour – Relations with public for the staff of the European Commission in their relations with the public, OJ L 267.

ОЕЦД је усвојио слично схватање управљања као Светска банка. Штавише, ОЕЦД је следио „тројство управљања“ које је предложила Светска банка у свом извештају из 1994.<sup>135</sup> Сходно томе, ОЕЦД је добро управљање дефинисао као: владавина права, ефикасно управљање јавним сектором и контролу корупције.<sup>136</sup> Иако је документ ОЕЦД-а генерално био у складу са ставовима Светске банке, ОЕЦД је отишао корак даље и посветио много више пажње везама између доброг управљања и демократских принципа, као што су партиципација, људска права и демократизација система. Штавише, демократски елементи доброг управљања нису били перципирани само као предуслов за развој, већ и као „вредности саме по себи“.<sup>137</sup> Дакле, концепт ОЕЦД је знатно шири и односи се на начин на који јавност, званичници и институције стичу и врше овлашћења за обликовање јавних политика и пружају јавна добра и услуге, притом препознајући да учешће заинтересованих страна повећава одговорност владе, проширује и оснажује грађане и њихов утицај на одлуке, изграђује грађански капацитет, смањује трошкове имплементације и користи мрежно управљање у креирању политика и пружању услуга.

У оквиру ОЕЦД-а, усвојен је велики број препорука и смерница, које се на посредан или непосредан начин тичу доброг управљања, а једна од њих је Препорука о отвореној влади коју је усвојио Савет ОЕЦД 2017. године, на предлог Одбора за јавно управљање. Стратешки задатак овог одбора је препознавање тренутних и нових изазова јавног управљања са којима се владе суочавају и процена спроведених реформи како би се идентификовале добре праксе и из њих извукла поука за трасирање праваца реформи у будућности.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Governance, The World Bank's Experience, доступно на: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>, приступ: 15.04.2023.

<sup>136</sup> OECD Participatory Development and Good Governance. OECD Publications, 1996, доступно на: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf> стр. 14-20, приступ: 15.05.2023.

<sup>137</sup> Ибидем, стр. 6.

<sup>138</sup> OECD, (2017). Recommendation of the Council on Open Government. OECD Legal Instruments, доступно на: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#backgroundInformation>, приступ: 15.04.2023.

## 5.7. СИГМА

Иницијатива СИГМА (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management), је основана 1992. године и представља заједничку иницијативу организације ОЕЦД и Европске Уније, коју претежно финансира ЕУ и која је својим радом пружила изузетан допринос развоју јавних управа европских земаља.

СИГМА процењује усклађеност јавне управе у земљама кандидатима за чланство у ЕУ према општим стандардима ЕУ. Ове процене Сигме су један од извора информација за редовне извештаје Европске комисије о постигнутом напретку земаља на путу ка чланству у ЕУ. Ова иницијатива има значајан утицај на учинак владе и стога је од суштинског значаја за изградњу поверења у владу и спровођење неопходних структурних реформи јавне управе.

СИГМА је у великом броју објављених докумената истакла да „јавна управа која добро функционише захтева професионалну државну службу, ефикасне процедуре за развој политике и законодавства, добро дефинисане аранжмане одговорности између институција и грађана, као и између самих институција, способност администрације да ефикасно пружа услуге грађанима и предузећима и здрав систем управљања јавним финансијама“.<sup>139</sup>

Европска комисија је на основу тога 2014. дефинисала обим реформе јавне управе тако да покрива шест кључних области:

- стратешки оквир за реформу јавне управе,
- јавне политике, развој и координација,
- јавне службе и управљања људским ресурсима,
- одговорност,
- пружање услуга,
- управљање јавним финансијама.<sup>140</sup>

Принципе јавне управе развила је СИГМА у блиској сарадњи са Европском комисијом како би се дефинисали детаљни захтеви за добро функционисање јавне управе у свакој од ових кључних области.

---

<sup>139</sup> SIGMA The Principles of Good Administration, OECD Publishing, 2016, 6. доступно на: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-nov2014.pdf>, приступ: 15.05.2023.

<sup>140</sup> European Commission, Public administration and governance, доступно на: [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_en), приступ: 15.05.2023.

Стандарди развијени и састављени у СИГМА папирима представљају примере добре праксе и пружају низ практичних инструмената значајних и применљивих у сфери јавног управљања. За разлику од појединих институција у којима је концепт доброг управљања остао на нивоу идеала, теоријског и недефинисаног концепта, СИГМА је утаничила много практичних метода и индикатора, који могу да пруже информације о постигнутим резултатима у разним сегментима функционисања јавне управе, који гарантују функционалност и ефикасност у решавању практичних административних проблема.

Сигма документи, иако нису правно обавезујући, прикупљају и кодификују добру управну праксу и на тај начин стварају управне стандарде. Додатну јачину и легитимитет раду СИГМЕ и њеним извештајима пружа ауторитет Европске Комисије. Иако су општи критеријуми доброг управљања универзални, СИГМА је развила прилагођеније принципе за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ и генеричке принципе који су прикладни за шири спектар земаља, укључујући оне које раде са ЕУ у оквиру Европске политике суседства (ЕНП).<sup>141</sup>

Основни принципи јавне управе, које је СИГМА дефинисала су: поузданост и предвидивост, отвореност и транспарентност, одговорност, ефикасност и делотворност. Постоје посебни документи СИГМЕ, који се тичу принципа јавне управе из 2014. и 2017. године. У оквиру сваког од установљених поља деловања, налази се скуп индикатора за процену да ли је одређен стандард испуњен. Тако је у принципима из 2017. нпр. као један од стратешких оквира постављен службенички систем јавне управе и управљање кадровима, а као кључни захтеви за испуњење овог стандарда јасно постављен и дефинисан правни и институционални оквир и постављање добрих стандарда у управљању кадрова, а у циљу професионализације јавне управе.<sup>142</sup> У оквиру овог стандарда постављено је неколико принципа, на основу којих се може проценити ниво испуњености. Ови стандарди, поред тога што служе иницијативи СИГМА за процену достигнутог степена развоја јавне управе у земљама кандидатима за чланство у ЕУ и као такви бивају темељ извештаја Европске комисије, могу да буду значајан инструмент државама за самоевалуацију. Довољно су прецизни да дозвољавају дефинисање

---

<sup>141</sup> OECD Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers, No. 23, 1998, OECD Publishing, Paris, 12–18. Доступно на: [https://www.oecd-ilibrary.org/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space\\_5kml6143zd8p.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F5kml6143zd8p-en&mimeType=pdf](https://www.oecd-ilibrary.org/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space_5kml6143zd8p.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F5kml6143zd8p-en&mimeType=pdf) приступ: 07.05.2023.

<sup>142</sup> Вукашиновић-Радојичић, З., & Вучетић, Д. Професионализација јавне управе у Србији. Београд, 2021, Криминалистичко-полицијски универзитет, 60-63.

конкретних акција које имају за циљ њихово постизање и довољно широки да покрије спектар могућих решења.

Године 2023. иницијатива СИГМА израдила је нове принципе јавне управе, који су одраз нових изазова и проблема са којима се суочава јавна управа. (Нпр. поглављу „Пружање услуга“ је додата и дигитализација, тако да је сада „Пружање услуга и дигитализација“). Принципи се односе на шест тематских целина или области <sup>143</sup>

## 6. Добро управљање и одговорност

У основи концепта доброг управљања налазе се фундаментални принципи и вредности европског демократског друштва, отвореност у поступању са грађанима, транспарентност, одговорност, ефикасност, делотворност, владавина права. Принципе садржане у појму доброг управљања, треба схватити као темељне, базичне принципе на којима почива савремена јавна управа, али и као стандард представљен националним јавним управама којем треба тежити.

Комитет ирске владе за истраживање јавног менаџмента дефинисао је принципе као „Вредности, које су битне компоненте организацијске културе и инструменти у одређивању и усмеравању понашања. За бирократије, придржавање вредности пружања јавних услуга на високом нивоу, може да створи значајно поверење јавности. Насупрот томе слаба примена вредности или промоција неприкладних вредности може довести до смањења демократичности, као и на етичке дилеме и дилеме одлучивања“ <sup>144</sup>

Принципе доброг управљања, треба видети као путоказ и као својеврсни темељ за изградњу ефикасне јавне управе. Принципи и вредности дају јасан смер, али само ако су прихваћени, усвојени и применљиви у пракси.

Принципи и вредности се могу схватити и као „кутија алата“, али оно што је нарочито важно нагласити јесте њихова темељност и трајност.

Најновији принцип јавне управе, иницијативе СИГМА из 2023. године, раније поглавље или тематска целина „Одговорност“, (како је била насловљена у принципима из 2014. године), сада носи назив „Организација одговорност и надзор“. Ово указује на

---

<sup>143</sup> SIGMA, Principles of Public Administration 2023, доступно на: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-SRB.pdf>, приступ: 23.12.2023.

<sup>144</sup> Boyle, R. Governance and accountability in the Irish civil service, 1997, Institute of Public Administration, стр. 15.

проширени концепт одговорности, који одговара изазовима времена, професионализације јавне управе, орјентацију на резултате и учинак, јасно разграничење надлежности и линија одговорности унутар јавне управе. Нарочито се наглашава улога независних тела и њихових механизма надзора, и то заштитника грађана, државне ревизорске институције и парламента, над јавном управом. У оквиру принципа одговорности, посебно се инсистира на изградњи, односно на континуираном процесу изградње културе интегритета у јавној управи, а чији је основни циљ смањење коруптивних делања.<sup>145</sup>

Сагледавајући све међународне документе, и то оне које дефинишу добро управљање али и добру управу као његов интегрални део, њихове принципе, као и теоријске концепције ових појмова, закључујемо да добро управљање шири димензије одговорности јавне управе ван традиционалних оквира и видова одговорности. Заправо и тако традиционалним видовима одговорности тражи узроке неделотворности. Нпр. традиционални тип одговорности је одговорност институције јавне управе за штету са свим специфичностима правне личности државе и њених службеника, односно посебних законских услова за одговорност државе и њених службеника. Да би се добро управљало у оквиру јавне управе, није довољно да вид материјалне одговорности добије епилог на суду, већ је неопходно утврдити узроке и разлоге исплате великих обештећења од стране државе и радити на предузимању ефикасних корака и мера ради превенције таквих исхода у будућности.

Доприносећи фактор систему одговорности у јавној управи и важне компоненте доброг управљања су и системи који доприносе дисциплиновању пословних процеса у систему јавне управе. Такви су системи финансијског управљања и контроле у јавном сектору и интерна ревизија. Они представљају свеобухватни систем успостављених процеса и контрола, који путем рационалног и одговорног управљања и трошења средстава из буџета доприносе систему одговорности.

Европска Комисија изражава став да је развој система интерне финансијске контроле у јавној управи резултат фокуса на циљеве и управљање учинком, као и на

---

<sup>145</sup> SIGMA, Principles of Public Administration 2023, доступно на: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-SRB.pdf>, приступ: 23.12.2023.

ризике и добро управљање у целини, нарочито имајући у виду принцип одговорности организације, али и квалитет пружених услуга грађанима.<sup>146</sup>

Срж принципа одговорности у контексту доброг управљања је изградња културе интегритета. То у пракси значи да јавни службеници морају имати свест о јавном интересу, који су дужни да штите и заступају и да настоје да остваре планиране резултате и учинке, а да јавни интерес не изгубе из вида. У том смислу, добро управљање захтева примену закона и етике како би се повећала одговорност појединаца и институција.<sup>147</sup>

Корупција је једна од главних претњи добром управљању и владавини права уопште. Стога је неопходно створити одржив „дизајн етичке архитектуре“, који ће бити трајан и самодржив, дубоко укорењен у свести запослених у јавној управи, јер не могу сва понашања бити санкционисана правним нормама.

У контексту доброг управљања поред традиционалних видова одговорности, нарочито се истиче значај моралне одговорности за јачање интегритета јавне управе, те управљачке и професионалне одговорности.

## 7. Добро управљање и добра управа у документима Републике Србије

У Републици Србији приметан је утицај ОЕЦД-а и иницијативе СИГМА нарочито приликом израде докумената јавних политика (стратешким документима). То је и последица обавезе Србије, као земље кандидата за члнство у ЕУ, да примени институционална решења која су конзистетна европским.

Номотехнички посматрано, ниједан закон не дефинише добро управљање, нити је у њима оно прокламовано у виду принципа или начела, али је разрађено многобројним правилима садржаним у стратешким документима. Тако Стратегија развоја јавне управе за период 2021-2031. разрађује начела и принципе доброг управљања у конкретне мере и активности које у поменутом периоду треба реализовати.<sup>148</sup> Могло би се рећи и да читава Стратегија, као и Акциони планови за њено спровођење доприносе добром

---

<sup>146</sup> European Commission, COMPENDIUM of the public internal control systems in the EU Member States 2014 Second edition, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5d1aca3-f349-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en>, приступ.10.05.2023.

<sup>147</sup> Gyong, J. E. Good governance and accountability in a democracy. European Scientific Journal, 2014, 7(26), 71-89.

<sup>148</sup> Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Сл. гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022)

управљању, односно побољшању квалитета рада јавне управе. Исти је случај и са Програмом унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са акционим планом за период 2021-2025,<sup>149</sup> и Програмом за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године.<sup>150</sup>

Са друге стране разради концепта добре управе, који је садржан у концепту доброг управљања, у Србији посебно је допринела институција Заштитника грађана, својим радом на појединачним случајевима искорењивања случајева лошег управног поступања, али и израдом Кодекса добре управе. Овај Кодекс афирмише основна начела функционисања јавне управе, попут начела законитости, сразмерности и сврсисходности, забране дискриминације, непристрасности и самосталности у раду, објективности, забране злоупотребе и прекорачења овлашћења, учтивости, правичности, принцип легитимних очекивања, исправљање пропуста у раду, образложење управних одлука и сл.<sup>151</sup>

Многа од ових начела налазе се и у кровним законима у овој области, Закону о државној управи,<sup>152</sup> Закону о државним службеницима,<sup>153</sup> али и у Закону о општем управном поступку.<sup>154</sup> Овај Кодекс трасирао је пут многим институцијама да усвоје сопствене кодексе поступања.

---

<sup>149</sup> Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са акционим планом за период 2021-2025, доступно на: [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program\\_tekst\\_-sa-AP-PDF.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program_tekst_-sa-AP-PDF.pdf), приступ:10.03.2023.

<sup>150</sup> Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Службени гласник РС“, бр. 73/2021)

<sup>151</sup> Омбудсман РС, Добра управа, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>, приступ:10.03.2023.

<sup>152</sup> Закон о државној управи, („Службени гласник РС“, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018-др. закон)

<sup>153</sup> Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, 79/2005, 81/2005-испр.83/2005-испр., 64/2007, 67/2007-испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)

<sup>154</sup> Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС



### III ПОЈАМ И ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

#### 1. Општа разматрања

Брига о начинима ограничавања моћи, подвргавању власти правилима закона и сузбијању злоупотреба, вековима заокупља људско друштво у зависности од његове развојне фазе.

Одговорност је појам који се може посматрати, не само из правне перспективе, већ има и социолошку и политичку компоненту, али се најчешће повезује и посматра у контексту индивидуалне одговорности појединца пред законом.

У свакодневном говору, у различитим друштвеним контекстима, употребљава се термин одговорност. У најширем смислу одговорност значи „полагати рачун другима за своје поступке, који нису у складу са друштвеним правилима понашања и трпети одређене последице због непоштовања истих“<sup>155</sup>. Одговорност се може схватити и као одговорност „друштва према човеку, однос власти према човеку и однос човека према човеку“.<sup>156</sup>

Постоје аутори који сматрају да се могу разликовати три фазе у развоју квалитета услуга јавне управе, и то:

- 1) квалитет поштовања норми и процедура;
- 2) квалитет у контексту ефикасности;
- 3) квалитет у контексту задовољства клијената.<sup>157</sup>

Примењено на одговорност у првој фази развоја примећујемо строги нормативизам и усаглашеност поступања и деловања запослених у јавној управи у складу са прописаним нормама и процедурама. Дакле, забрањено је све оно што је подведено под правну норму. Тако строга институционализација института одговорности, може чак довести до њеног слабљења. Како је немогуће све повреде радних дужности правно нормирати, чак и ако су нормиране различитим гранама правног система (управно, радно, кривично, грађанско, прекршајно право...) јер „интегритет није сам по себи

---

<sup>155</sup> Heck, P., Grundriss des Schuldrechts Tubingen Uveranderten Nachdruck, 1958, стр. 390.

<sup>156</sup> Димитријевић, П. оп. цит. стр. 72.

<sup>157</sup> Halachmi, A., Bouckert, G., Public productivity through quality and strategic management, Amsterdam, 1995, стр. 286.

врлина, колико је то синтеза врлина, које раде и функционишу заједно, како би формирале кохеренту целину“.<sup>158</sup>

Да је ово сложен и „камелеонски“ појам сада је уобичајено схватање и у литератури о јавној управи.<sup>159</sup> Иако је основни стуб демократских система, појам одговорности временом је изгубио на јасноћи и захтева додатна појашњења и детаљнију категоризацију, јер обухвата не само видове правне одговорности, већ и ванправну одговорност.

Често се одговорност повезује са осећајем одговорности појединца, али и са процесом позивања на одговорност за своје поступке пред неком влашћу. Притом једна страна, која се сматра одговорном полаже рачун другој страни, особи или органу који иступа са позиције власти захтевајући одговоре и исправљање неодговорног понашања разним врстама санкција. Бити позван на одговорност за своје поступке захтева од човека да објасни и оправда оно што је учињено.

У теоријским расправама о одговорности среће се и синтагма „полагати рачун другоме за своје поступке“. Притом се под појмом „полагање рачуна“ подразумева давање тумачења или објашњења за одређене поступке, чињења или нечињења. Позвати људе на одговорност значи позвати их да објасне и оправдају своје поступке.<sup>160</sup>

Доминантан контекст, који се може сматрати изворним или суштински и са најдужим педигреом је онај осећај „одговорности“, који је повезан са процесом позивања на „одговорност“ неком ауторитету за своје поступке.

Многи аутори су тежили да дефинишу одговорност у смислу одговорности било према заједници којој се служи или према сопственом осећају шта је разумно или исправно, они су одговорност, такорећи, „интернализovali као општу дужност да се делује за јавно добро“, а у складу са сопственим критеријумима појединца, односно његовом вредносном суду и процени да ли је нешто исправно и законито.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Rohr, J. A. *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*. 2008, Edward Elgar Publishing, стр. 50.

<sup>159</sup> Кавран Д. *Наука о управљању, организација кадрови и руковођење*, Београд, Научна књига 1991. стр. 72. и

Марковић Б. *Наука о управљању*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2003, стр. 480.

Види: Пусић Е. *Наука о управи*, Загреб, Школска књига, 2002, стр. 170. и

Mulgan, R. 'Accountability': an ever expanding concept?. *Public administration*, 2000, 78(3), 555-573. стр. 555.

<sup>160</sup> Ибидем, стр. 559.

<sup>161</sup> Iftime, E, Ichim C, Pascariu L, Florea Ionescu D. "Forms of legal liability which protect public interests." *European Journal of Law and Public Administration* 1.1 (2014): 113-129, стр. 125.

У савременим правним системима, одговорност јавне управе је проблематика која је заузела висок степен важности, између осталог због обима, односно бројности запослених у овом делу државног апарата.

Виђена у контексту владавине права и правне државе, одговорност се најчешће посматра у смислу односа између грађана и носилаца јавних функција. Традиционално поимање одговорности покрива питања као што су, одговорност изабраних представника власти, функционера, за свој рад, правни пут којим се може испитати њихова одговорност и санкционисати, уколико се иста установи. Даље, за „одговорност” се такође каже да је карактеристика различитих институционалних провера и равнотежа помоћу којих демократске државе настоје да контролишу рад владе и управе (одговорност као „контрола”).<sup>162</sup>

У неким случајевима, одговорност се дефинише као нешто што превазилази просту контролу, док у другим случајевима она се директно изједначава са контролом. Одговорност, међутим, подразумева и унутрашњи осећај и бригу за јавни интерес, као императив који се очекује од јавних службеника.<sup>163</sup> За посматрање одговорности у овом контексту примери су различита правила о спречавању сукоба интереса, имплицитно или експлицитно прописана законима, која имају за циљ заштиту јавног интереса, односно елиминисање различитих облика коруптивних понашања.

Све је већи нагласак на личном, односно унутрашњем осећају одговорности запосленог и моралу који укључује опште моралне вредности, попут поштења, интегритета и правичности. Личне и професионалне вредности је тешко раздвојити, што се може закључити из кодекса професионалне етике, који садрже опште вредности, као што су поштење, правичност и правда, али и стандарде специфичне за професију о којој је реч у конкретном случају. Уколико постоји било „ко други коме је неко одговоран за одржавање таквих личних и професионалних стандарда, то је претпостављено унутрашње ја или лична савест“.<sup>164</sup>

Изградња одговарајућег система одговорности значи изградњу институција које ће гарантовати да су јавни службеници на одговарајући начин ограничени у делању. Заједнички именитељ свих ограничења препознаје се у јавном интересу.

---

<sup>162</sup> Brinkerhoff, D. W. Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options. Draft Report, US Agency for International Development, 2001, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase, стр. 2.

<sup>163</sup> Lalli P, *Ethique et Responsabilite Publique, Les Representations des Professionnelles*, стр. 2.

<sup>164</sup> Bivins, T. H. *Responsibility and accountability. Ethics in public relations: Responsible advocacy*, 2006, 19-38. стр. 30.

Ако је основни задатак демократије контрола власти тако да ради у корист интереса народа и јавног добра, тада целокупан модерни демократски политички систем заправо представља систем за осигурање одговорности власти.<sup>165</sup>

Појам „одговорности“ у савременом контексту означава и дијалог и учешће грађана у формирању и управљању јавним политикама, и то чак и када не постоје односи власти или подређености међу учесницима.

У дискурсу о одговорности јавне управе у научним круговима често се помиње и анализира дебата Карла Фридриха и Хермана Финера из касних 1930-их и раних 1940-их.<sup>166</sup>

Ова дебата је првобитно била обликована у контексту различитих осећаја одговорности, при чему је Фридрих наглашавао унутрашњу одговорност јавних службеника као битну за њихове професионалне стандарде и вредности, а Финер инсистирао на примату одговорности према спољном, најчешће политичком чиниоцу, односно власти. Ове размене мишљења настављају да обликују и усмеравају већину каснијих истраживања повезаних са одговорношћу и тиме бивају релевантна и за данашња истраживања, јер пружају вредне увиде о једном од најзначајнијих питања са којима се јавна управа суочава, како остварити захтеве за стручном и одговорном јавном управом.<sup>167</sup>

Без обзира на различите ставове по питању одговорности јавне управе Фридрих и Финер су се слагали око једног. Неопходно је разликовати функционере од професионалаца запослених у јавној управи. Сходно томе министар је политичар који је изабран или именован и чије позиције зависе од политичког процеса, док је службеник професионалац. Каријерни службеник је особа која је примљена путем отвореног и конкурентног јавног конкурса, који мора бити транспарентан, отворен и заснован на унапред постављеним и јасним критеријумима.<sup>168</sup>

Централно питање у овој дебати односи се на одговорност. Фридрих је сматрао да је одговорно лице оно које за своја дела одговара неком другом лицу или органу и које мора да положи рачун за своја дела, односно поступке. Финер је инсистирао на томе да одговорност увек укључује „однос послушности“. Фридрих је сматрао да

---

<sup>165</sup> Day, P. and Klein, R. *Accountabilities: Five Public Services 1987*, London: Tavistock, стр. 15.

<sup>166</sup> Карл Фридрих, професор политичких наука на Универзитету Харвард и Херман Финер, професор Лондонске школе економије.

<sup>167</sup> Jackson, M. *Responsibility versus accountability in the Friedrich Finer debate*. *Journal of Management History*, 2009, 15(1), стр. 66-77.

<sup>168</sup> Plant, J. F. *Carl J. Friedrich on responsibility and authority*. *Public Administration Review*, 2011, 71(3), 471-482. стр. 475.

политичари не могу да надгледају јавне службенике, нити да врше било какву контролу над њиховим радом, јер немају одговарајућу стручност, већ да се тај облик контроле мора препустити стручњацима.<sup>169</sup>

У својој каснијој студији о државној служби Швајцарске, Фридрих је истакао да су одговорност и професионални приступ у јавној управи важнији од строге бирократије и слепе послушности према ауторитету. Сматрао је да јавни службеник мора бити заштићен од било каквог уплива политике и политичке манипулације, јер једино тако може слободно да врши дискреционо право, односно овлашћење, које му је законом признато, дајући притом разумне разлоге и ваљану аргументацију за своје одлуке.<sup>170</sup>

Финер разликује два појма: „осећај дужности“ и „чињеницу одговорности“. Када говори о „осећају дужности“, он мисли на унутрашњу обавезу јавног службеника према својој професији, личној савести или ширем добру заједнице. С друге стране, „чињеница одговорности“ односи се на обавезу службеника да се повинује наредбама и усмерењима која долазе изван његове професионалне улоге, тј. од политичара. Финер сматра да јавни службеници не могу бити неутрални: он верује да политика формира правце у којем ће се управа кретати, и да администрација треба да извршава политичке одлуке. Стога је, по Финеровом мишљењу, спрега између управе и политичког вођства неизбежна и кључна.<sup>171</sup>

Са своје стране, Фридрих је нарочито у каснијим радовима истицао значај административног управљања, а као кључан фактор за успешно административно управљање наглашавао је управљање кадровима јер се само адекватном, професионалном кадровском структуром може обезбедити висок морал у јавној управи. Он је сматрао да је немогуће елиминисати све облике неодговорности и у случају најсавршенијих правних аранжмана, постојаће извештан проценат неодговорности.

Финер је сматрао да министри морају да надгледају јавне службенике у име демократије, као изабрани представници народа. Са своје стране, Фридрих је министре и јавне службенике видео као партнере. По његовом мишљењу јавна политика је континуирани процес чије формирање је неодвојиво од његовог извршења, с тим да политика и администрација играју континуирану улогу и у формирању, и у извршењу јавне политике, али да „вероватно има више политике у креирању јавне политике, а више

---

<sup>169</sup> Stewart, D. W. "Professionalism vs. democracy: Friedrich vs. Finer revisited." *Public Administration Quarterly* (1985): 13-25, стр. 15.

<sup>170</sup> Friedrich, C. J., Cole, T. . *Responsible bureaucracy: a study of the Swiss civil service, 1932*, Harvard University Press, стр. 12.

<sup>171</sup> Ибидем, стр. 12.

администрације у њеном спровођењу“. Он даље објашњава да иако се многе јавне политике креирају од стране законодавне власти, оне се развијају током времена и административни службеници значајно и континуирано учествују у њиховом процесу развоја.<sup>172</sup>

За Фридриха, одговорност у јавној управи може бити: објективна или субјективна (нпр. морална, политичка). У случајевима када се јавни службеник суочава са изгледом да ће морати да се ослони на субјективно поимање и када ће морати да користи добровољни избор или дискреционо право приликом одлучивања, он је по природи ствари суочен са дилемом: да ли се ослањати на директиве или жеље оних који заступају јавне преференције („јавну вољу“) или урадити оно што његово „професионално ја“ одреди да је у најбољем интересу јавности.<sup>173</sup>

Фридрих је формирао комплексан појам одговорности који ставља акценат на значај професионалности у државној служби. Он је интегрисао личну димензију, тј. интимни осећај одговорности који службеник поседује, са објективним стандардима одговорности – што даље указује да службеници морају бити у стању да објасне и образложе зашто је одређена одлука примењена или акција предузета. Фридрих је био уверен да, уколико јавни службеници развију дубок лични осећај одговорности, систем контроле и може функционисати самостално и ефикасно без прекомерног надзора или интервенције.<sup>174</sup>

Да сумирамо, Фридрих се залагао за интерни систем контроле, верујући да би кодекси понашања и професионалне норме могли послужити као адекватни механизми остваривања одговорности.

С друге стране, Финер је веровао да је потребна строжа екстерна, демократска контрола и надзор над радом управе како би она одговорно деловала.

Ова дебата је и данас релевантна, пошто се расправља о оптималном балансу између дискреционе моћи службеника и потребе за њиховом спољашњим демократским надзором и контролом.

---

<sup>172</sup> Plant, J. F. Carl J. Friedrich on responsibility and authority. *Public Administration Review*, 2011, 71(3), стр. 471-482.

<sup>173</sup> Ибидем, стр. 475.

<sup>174</sup> Friedrich, Carl J. *Responsible Government Service under the American Constitution*. In *Problems of the American Public Service*, by Carl J. Friedrich et al., Monograph no. 7. 1935, New York: McGraw-Hill. стр. 35-39.

## 1.1. Појам одговорности

У српском језику корене речи одговорност, налазимо у речима „говорити, дати одговор, одговарати“.<sup>175</sup>

У енглеском језику за именицу „одговорност“, користе се три термина и то “liability“, “responsibility“ и “accountability“. Термин “liability“ се користи да означи законску одговорност или одговорност пред законом. Термин “accountability“ употребљава се у контексту одговорности за последице „својих дела“, док се именица “responsibility“ користи да означи „нешто за шта је неко одговоран“, али и у контексту „водити бригу о нечему“.<sup>176</sup>

У француском језику фигурира именица „la responsabilite“, која „означава одговорност, затим обавезу да се надокнади штета учињена сопственом грешком, односно да се испуни одређена обавеза, дужност, или да се сносе одређене последице услед неиспуњења неке дужности“.<sup>177</sup>

Н. Тинтић наводи да је одговорност појам који „укључује ред, правила понашања, утврђена у односу на активности и норме, која имају за циљ да осигурају њихово поштовање, али и низ услова који се односе на превентивно деловање, у циљу успостављања одговорности у њеном позитивном аспекту, а да притом позитивна одговорност обухвата и неопходност забринутости службеника о почињеном делу и последицама како у садашњости, тако у будућности“.<sup>178</sup>

Као што видимо, према Тинтићу одговорност је повезана са појмовима реда и утврђених правила понашања, те активностима и мерама која обезбеђују њихово поштовање. Тинтић такође ставља акценат на превентивне мере, чији је циљ да се одговорност усмери и на будуће активности и њихов исход.

Јован Ђорђевић је одговорност дефинисао као „Једно од основних конструктивних начела друштвене организације и међусобних односа људи“. Овај аутор је под одговорношћу подразумевао скуп извесних поверења, права и дужности.<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> Караџић Стефановић В. Српски рјечник, Београд, Нолит, 1969, стр. 442.

<sup>176</sup> Oxford Advanced Learner s Dictionary of Current English, London 1986, стр. 722.

<sup>177</sup> Le Petit Robert-dictionnaire analogique de la langue francaise, Societe du nouveau littre, Paris, 1970, стр. 1538.

<sup>178</sup> Тинтић, Н, Радно и социјално право, књига прва, радни односи (II), Загреб, 1972., Народне новине, стр. 570.

<sup>179</sup> Ђорђевић, Ј, Социјализам криза одговорности, десет огледа о отвореним питањима друштвено-политичког и правног система, Београд, Радничка штампа, 1984, стр. 227-228.

Док Тинтићева дефиниција одговорности ставља акценат на поштовање установљених правила и активне мере за њихово обезбеђивање, Торђевићева дефиниција је више општа, стављајући одговорност у контекст ширих друштвених односа и интеракција.

Израз одговорност је у вези са појмом надлежности и управним задатком који обавља јавни/управни службеник. Организације су одговорне субјектима на које ће утицати њихове одлуке или поступци. Једна од значења речи одговорност је и бити „подложен позиву на објашњење“.<sup>180</sup>

Могући разлог концептуалне нејасноће око употребе овог термина у различитим националним правним системима је чињеница да „одговорност“ каква је у англо-америчком систему, нема семантичких еквивалената на остатку европског континента. Други језици, као што су француски, португалски, шпански, немачки, холандски, као и српски језик не разликују “responsibility” и “accountability“.<sup>181</sup>

Одговорност је основни друштвени однос, односно „барометар права и морала или једна од основних вредности друштвеног поретка“.<sup>182</sup>

Драгаш Денковић, анализирајући одговорности државних службеника у Србији 19. и 20. века, говори о одредбама Карађорђевог законика, који је прописивао да су служитељи народа (мислећи на јавне службенике) дужни да плаћају и надокнаде све оно што други за њих раде, те да никако не смеју за себе тражити кулук од народа.<sup>183</sup>

Управно-правни однос чине одређена права и обавезе, а сама одговорност је „један нови јавноправни однос и истовремено правно стање (ситуација), са посебним капацитетом права и обавеза“.<sup>184</sup>

Продукт и последица одговорности су санкције. Оне представљају друштвену реакцију на противправно понашање,<sup>185</sup> а њен циљ је смањење правне и политичке неизвесности, те стабилизација читавог друштвеног система.<sup>186</sup>

---

<sup>180</sup> Webster Universal Dictionary. 1968. New York: Harper Publishing Inc.

<sup>181</sup> Thornhill, C. "Accountability." *Administratio Publica* 23.1, 2015, 77-101. стр. 79.

<sup>182</sup> Радуловић П. Одговорност у систему самоуправљања, 1982, Загреб, Информатор, стр. 3.

<sup>183</sup> Денковић. Д, Добра управа, Одговорност државних службеника у Србији 19 и 20. века, 2010, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 477.

<sup>184</sup> Томић. З, Управна контрола управе, Београд, Савремена администрација, 1989, стр. 30.

<sup>185</sup> Марковић Б, Одговорност, радна и технолошка дисциплина и санкције, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 1991, стр. 194.

<sup>186</sup> Лилић С, Управно право; Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 186.



## 2. Врсте одговорности у јавној управи

Одговорности запослених у јавној управи проистичу из различитих правних прописа и правила понашања која су уведена различитим гранама права. Поред тога, постоји и настојање да се радни односи у јавној управи обликују кроз моралне стандарде, чиме се подстиче и усмерава интегритет јавне управе. У контексту лица запослених у јавној управи „интегритет“ се тумачи као поштење и оданост у обављању службених задатака. Он представља противтежу појмовима као што су „корупција“ и „злоупотреба положаја“. Да би јавна управа функционисала на правилан и ефикасан начин, неопходно је да грађани имају поверења у њу. Они желе и траже јавне службенике који ће са интегритетом и посвећеношћу радити у интересу заједнице.<sup>187</sup> Поједине поделе, имају чисто теоријски значај, док су неке важне са практичног становишта и за функционисање института одговорности. Присутне су и новије поделе одговорности у јавној управи, које су свеобухватније и у складу са принципима доброг управљања. Једна од њих је и подела одговорности на:

- правну одговорност, односно одговорност за поштовање закона;
- фискалну одговорност, односно одговорност за располагање јавним средствима;
- процедуралну одговорност, односно одговорност за спровођење процедура;
- програмску одговорност, односно одговорност за спровођење свих програма и јавних политика; и
- одговорност за исход, односно одговорност да се обезбеде ефективни резултати у поступању.<sup>188</sup>

У бихејвиоралној литератури о одговорности затупљена су три схватања одговорности и то: најпре одговорност као алат за демократску контролу; друго, одговорност као заштита владавине права; и треће, одговорност као средство за учење и унапређење јавних политика.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> ARMSTRONG, E. Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2005, 1-10, стр. 5.

<sup>188</sup> Thornhill, C. "Accountability." *Administratio Publica* 23.1, 2015, 77-101. стр 79.

<sup>189</sup> Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2019, 2(2), 1-18, стр. 2.

## 2.1. Правна, морална и политичка одговорност

Подела врсте одговорности на правну, моралну и политичку извршена је с обзиром на врсту санкције које следе субјекту одговорности.

Правна одговорност подразумева повреду норме или правила понашања, прописане различитим гранама права. За разлику од облика ванправне одговорности, санкције се код правне одговорности, много ефикасније спроводе, због апарата физичке принуде, који се налази на страни државе. Главни елемент правне одговорности је извршење противправног дела или постојање неког понашања супротно закону. Правилно утврђивање правне одговорности немогуће је без квалификоване делатности државних органа, чиме се искључује могућност самовоље.

Сврха санкционисања одговорности (репресије) је преваспитавање учиниоца да издржи последице по своју личност, које му је наметнуо закон, а у складу са друштвеном опасношћу учињеног дела. Ове последице могу бити економске (новчана казна, конфискација итд.) или неимовинске (лишење слободе, дисциплинске санкције, разне забране или дисквалификације).

Примарна сврха и циљ правне одговорности је да се поправи нарушена друштвена равнотежа, причињена чињењем или нечињењем јавног службеника.

Различите гране права, нормирају различите врсте одговорности, па се као облици ове врсте одговорности јављају: кривична, прекршајна, дисциплинска и грађанска одговорност. По правилу су сви облици правне одговорности самостални и не искључују једни друге.

Чињеница је да се право и правне норме доста ослањају на моралне норме. Иако је морал шира категорија од права, право је уско повезано са моралом утолико што је правда морални појам који је ван подручја морала бесмислен. Р. Лукић је дефинисао морал као, „скуп друштвених норми које субјект, као сопствену безусловну, самоциљну обавезу, засновану на добру као самосталној врховној вредности, у моралној ситуацији осећа тренутно, целим бићем, а не само увиђа разумом, која често врши притисак на његове природне склоности и остварује његово човештво, а за чији прекршај он осећа грижу савести, док друштво на њега примењује спољашње санкције, уз истовремени захтев да он осећа грижу савести“.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Лукић Д. Р. Социологија морала, Српска академија наука и уметности, Београд, 1974, стр. 120.

Политичка одговорност је специфична врста одговорности, код које санкције зависе од политичке организације/партије, чији је члан, припадник или симпатизер, субјект одговорности. Ова врста одговорности садржи субјективну компоненту, односно субјективни суд политичке групације о томе да ли је лице, које је кандидовано или изабрано од стране политичке партије, прекршило одређене норме и стандарде понашања. Санкције за ову врсту одговорности могу бити блаже, као што је случај са јавном опоменом или укором упућеном политичком представнику, али могу укључивати и смену лица са политичке функције. Међутим, као и код моралне одговорности и политичка одговорност, односно обављање политичке функције, често са собом може узроковати и разне облике правне одговорности.<sup>191</sup> Док се припадник политичке партије налази на функцији, може прекршити разне норме правног карактера и за то бити позван на одговорност пред законом.

Од појаве јавних функција, било у оквиру цркве, монархије или касније националних држава, постоји потреба да носиоци функција полажу рачуне за своје акције народу. Изабрани носиоци политичких функција и њихови постављени званичници треба да делују на начин да се друштво увери да су њихови најбољи интереси најважнији у свакој владиној одлуци и акцији.

## 2.2. Субјективна и објективна одговорност

У зависности од тога да ли се одговорност сноси на основу кривице или без обзира на кривицу, у праву се прави подела на субјективну и објективну одговорност. Субјективна одговорност је одговорност на основу кривице. За постојање ове врсте одговорности неопходно је доказати кривицу, односно узрочну везу између деликта и понашања лица које доводи до одговорности.<sup>192</sup> У контексту кривице може се говорити и о њеним различите облицима, умишљај, нехат (свесни, несвесни), намера, груба непажња и слично.<sup>193</sup>

Објективна одговорност је одговорност за радње другога, односно одговорност без обзира на кривицу. За јавно право, односно одговорност јавних службеника ова врста

---

<sup>191</sup> Димитријевић, П, оп. цит. стр. 110.

<sup>192</sup> Пусић, Е. оп. цит. стр. 104.

<sup>193</sup> Миловановић Д, Елементи одговорности(службеника) државне и локалне управе за штету, Правни живот, бр. 9-10, 1992, стр. 1936. и Константиновић М. Основ одговорности државе за проузроковану штету, Архив, 1952, бр. 3. стр. 296-305.

одговорности значајна је код одговорности државе за рад њених органа, с обзиром на специфичности државе и њене правне личности.<sup>194</sup>

### 2.3. Индивидуална и колективна одговорност

Индивидуална одговорност је правило у савременим правним системима. Свако је одговоран за последице својих радњи и пропуштања.

Колективна одговорност означава ситуацију у којој чланови групе, заједнице или колективитета деле одговорност за поступак или последице одређене делатности, без обзира на индивидуално учешће у тој делатности.<sup>195</sup> То могу бити наследни односи, и поједине заједнице интереса.<sup>196</sup>

Концепт колективне одговорности уско је повезан са политиком, по мишљењу појединих аутора, и претпоставља испуњење два услова: грађанин мора бити одговоран за нешто што није учинио, а његово „учешће у групи ниједан његов вољни чин не може да отлони“.<sup>197</sup> У контексту јавне управе ово се може односити на рад организационе јединице (нпр. одељења) или радне групе који раде на специфичним пројектима или задацима.

Колективна одговорност може бити супсидијарна и солидарна одговорност. Солидарна одговорност наступа услед одређеног правног односа са субјектом одговорности, иако нема кривице лица које је солидарно одговорно. Супсидијарна одговорност наступа услед неиспуњења обавезе од стране субјекта одговорности.<sup>198</sup>

### 2.4. Одговорност за противправне и непротивправне радње

Ова подела се може посматрати и бити од значаја за предмет овог истраживања само у контексту одговорности државе за рад својих органа, односно службеника.

---

<sup>194</sup> Томић З, Управно право, Номос, Београд, 1991. стр. 607.

<sup>195</sup> Види: L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, E. de Boccard, 1923. стр. 813.

<sup>196</sup> Термин колективна одговорност, се највише употребљава у Међународном кривичном праву, у контексту кривичних дела, геноцида и ратних злочина. Спорно је, међутим на који начин доказати колективну одговорност у поменутом контексту и да ли она уопште може да постоји.

„Само у метафоричком смислу се може рећи да се осећамо кривим за грехе наших очева, нашег народа или човечанства, укратко за поступке које нисмо починили“

Arendt, H. *Collective Responsibility*. In *Responsibility and Judgment*, edited by J. Kohn. New York: (2003c) Schocken Books, стр. 25.

<sup>197</sup> *Ibidem*, стр. 30.

<sup>198</sup> Лончар З. Одговорност министара, оп. цит, стр. 19.

Држава одговара за протиправне радње својих органа, односно службеника по принципу ризика, јер је држава правно лице које у правном промету иступа преко својих органа, који делају и њено име и за њен рачун.<sup>199</sup>

Одговорност за непротивправне радње је такође одговорност државе, али у овом случају нема противправности, односно јавни службеници који делају у име и за рачун државе нису поступили противправно, али јавни интерес налаже да се тако поступи, иако се другим лицима наноси штета.<sup>200</sup> Подразумева се да ће лицима којима је нанета штета у јавном интересу, она бити правично надокнађена. Ова одговорност назива се још и одговорност по принципу једнакости терета, а њен рачун је да „држава одговара за оно што је предузето у њеном интересу“.<sup>201</sup>

## 2.5. Одговорност за законитост и целисходност рада

Ове подела одговорности од значаја је за читаву управну делатност, односно за све оне области друштва које покрива управа и чији органи спроводе управни поступак.

Одговорност за законитост рада претпоставља да је субјект одговорности у свом раду и делању поштовао норме закона, односно правне норме једног правног поретка.

Са друге стране, проблем обавеза и слободе управе један је од најспорнијих питања управног права, односно својеврсно трагање за равнотежом између супростављених циљева.<sup>202</sup> Са једне стране управи се мора дати одређени обим слободе, како би могла да обавља своју делатност, а са друге стране се поставља питање колика та слобода треба да буде, а да не крши и не угрожава права појединаца.

Читава доктрина грешака у дискреционим овлашћењима, и концепт злоупотребе дискреционих овлашћења који чине њен елемент, начин је тражења праве равнотеже између слободе деловања и чињенице да је управа везана за закон.

Научни приступи проблему злоупотребе дискреционих овлашћења у разним правним системима су разноврсни. Без обзира на извесне разлике, суштина проблема је слична.

---

<sup>199</sup> Прица, М. Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним поступањем државних органа и службеника, Одговорност у правном и друштвеном контексту, Зборник радова са Међународне научне конференције, Правни факултет у Нишу, 2020, Ниш, стр. 167-207, стр. 198.

<sup>200</sup> Ибидем, стр. 21.

<sup>201</sup> Тасић Ђ, Одговорност државе по принципу једнакости терета, 1996, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 2.

<sup>202</sup> Види: Петровић, М. Правна везаност и оцена целисходности државни власти и органа, Савремена администрација, 1981. Београд.

За разлику од појединца који може слободно да бира сврху свог деловања, јавна управа мора следити специфичне циљеве постављене јавним задацима. Свака компетенција за деловање у оквиру дискреционе власти, поверена је од стране законодавства, зарад остварења одређених циљева. Ова теза се назива „аксиом сврхе“.<sup>203</sup>

Чланом 7. Европског кодекса доброг административног понашања, предвиђена је забрана злоупотребе овлашћења, у том смислу да се овлашћења могу примењивати искључиво у сврхе у које су дата одговарајућим законским одредбама. Службеник је нарочито дужан да избегава коришћење таквих овлашћења, за потребе које нису законом утемељене или нису мотивисане никаквим јавним интересом.<sup>204</sup>

Сматрајући да је пожељно да се заједнички принципи утврде у свим државама чланицама Савет Европе је усвојио Препоруку, чији је циљ спречавање произвољности употребе дискреционих овлашћења.<sup>205</sup> Сходно Препоруци израз "дискреционо овлашћење" означава овлашћење које допушта органу управе изванредан степен слободе у погледу одлуке, коју треба донети, кретајући се у оквиру правно дозвољених могућности, а омогућавајући му притом да се одлучи за ону коју сматра најадекватнијом.

Основни принципи или руководни критеријуми органу управе, када врши дискреционо овлашћење, садржани у Препоруци су:

1. не треба тежити другој сврси осим оној за коју је овлашћење дато;
2. поступати објективно и непристрасно;
3. поштовати принцип једнакости пред законом, избегавањем неправедне дискриминације;
4. одржавати одговарајућу равнотежу између свих штетних ефеката које одлука може имати и сврхе;
5. имати у виду разумне рокове, приликом доношења одлука, а с обзиром на предметну ствар;
6. примењивати све опште административне смернице на доследан начин и истовремено узимајући у обзир посебне околности сваког конкретног случаја.<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> Galligan, D. J. "Discretionary powers: A legal study of official discretion." 1990, Oxford University Press, стр. 15.

<sup>204</sup> Art.7. European code of good administrative behavior, доступно на: <https://www.europeansources.info/record/the-european-code-of-good-administrative-behaviour-2/>, приступ: 05.06.2023.

<sup>205</sup> No. R (80)2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities, доступно на: <https://rm.coe.int/cmrec-80-2-concerning-the-exercise-of-discretionary-powers-by-administ/1680a43b39>, приступ: 10.02.2023.

<sup>206</sup> Ибидем

## 2.6. Правна и ванправна одговорност

Критеријум поделе одговорности на правну и ванправну је наизглед врло јасан, али суштински и у пракси то није увек случај.

Правна одговорност је она врста одговорности, која је у потпуности прописана правним нормама и чије непоштовање доводи до санкције.

Ванправна одговорност није регулисана правним нормама и за ову врсту одговорности следи неки други облик санкције, који није социјално организован у оквиру правног поретка једне државе. Под ванправном одговорношћу најчешће се у правним системима класификују морална, етичка, политичка и шира друштвена одговорност.

Иако је ванправну одговорност понекад теже дефинисати, утврдити или санкционисати, она игра важну улогу у обликовању понашања јавних службеника и органа и организација у јавној управи. Међутим, све је више случајева приближавања ванправне одговорности правној, путем усвајања различитих кодекса понашања, чије непоштовање све чешће са собом повлачи правну одговорност и санкцију.

# IV ОДГОВОРНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРПСКОМ ПРАВУ

## 1. Кривична одговорност службеника

### 1.1. Појам и основне карактеристике службених кривичних дела

Кривична одговорност је одговорност за дела чија радња извршења представља највећи степен друштвене опасности у једном правном поретку.<sup>207</sup>

Објекат заштите код кривичне одговорности могу бити, између осталог: живот и тело, здравље, права по основу рада, брак и породица, полна слобода, част и углед, имовина, интелектуална својина, изборна права, привреда, животна средина, службена дужност, правни саобраћај, уставно уређење и безбедност земље, војска, безбедност рачунарских података, безбедност државних органа, јавни ред и мир, правосуђе, објекти заштићени међународним правом и сл.<sup>208</sup>

Јавни службеници су лица запослена у јавној управи и инкриминације којима се санкционишу њихове злоупотребе положаја и службених овлашћења, традиционално су предмет кривичних законодавстава широм света.

Службена кривична дела последње деценије представљају предмет заинтересованости међународне заједнице, нарочито група кривичних дела са коруптивним елементима.<sup>209</sup> Временом су се мењали облици испољавања службених кривичних дела, а тиме и инкриминације у националним законодавствима.

Њихова основна карактеристика је статус и својство извршиоца. Ова кривична дела врше службена лица, са законом дефинисаним службеним надлежностима и установљеним јавним овлашћењима.

Службена дужност је заштитни објекат и представља дужност према служби, држави, односно неком јавном ентитету, као послодавцу, али и грађанима.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> Јовановић. Љ, Јовашевић Д, Кривично право Општи део, 2003, Београд, Полицијска академија, стр. 13. и

Јовановић Љ. Одређивање појама кривичног дела, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, год 25, 1987, бр. 3, стр. 53-72, стр. 54.

<sup>208</sup> Јовановић Љ. Кривично право Општи део, 1995, Полицијска академија, Београд, стр. 15.

<sup>209</sup> Као што ћемо видети касније Уједињене нације су усвојиле Конвенцију против корупције (UNCAC) 2003. године која се бави различитим аспектима корупције на глобалном нивоу. Наведену конвенцију наша држава је ратификовала 2005. С друге стране, Transparency International, као невладина организација, редовно објављује извештаје и индекс перцепције корупције који прати стање корупције широм света.

<sup>210</sup> Јовашевић, Д. Појам и карактеристике службених кривичних дела, Судска пракса, Београд, број 6/2005. године, стр. 55-62.



У ову групу кривичних дела спадају дела која се односе на законито и правилно вршење законом дефинисаних послова и додељених јавних овлашћења, од стране јавних службеника.<sup>211</sup> Најчешћи случајеви службених кривичних дела су ситуације када службено лице врши службену дужност у сопственом интересу, занемарујући интерес службе, односно подређујући га сопственим интересима. Оваква кривична дела наносе не само велике материјалне штете служби против које су учињена, већ и читавом друштву, јер нарушавају њен углед и подривају поверење јавности у рад свих службеника, не само оних који су извршили кривична дела.

Службено лице може бити и објекат извршења кривичног дела, као што је и предвиђено посебном главом Кривичног закона РС, групом кривичних дела против државних органа. Много су чешћи случајеви и бројнија кривична дела, у којима је службено лице извршилац кривичног дела, о чему сведоче и званични подаци Републичког завода за статистику.<sup>212</sup>

У теорији је присутна подела на општа и посебна службена кривична дела.<sup>213</sup>

Општа су она која могу починити сва службена лица, а посебна<sup>214</sup> она која могу извршити само одређене категорије службених лица, приликом обављања појединих облика службене дужности.<sup>215</sup>

Историјски и номотехнички посматрано, и ранији закони, Основни кривични закон и Кривични закон из 1977, као и закон из 2005. године систематизовали су кривична дела против службене дужности у посебној глави Кривичног законика.<sup>216</sup>

Једна од најзначајних одлика ове врсте кривичних дела је њихов објекат заштите<sup>217</sup>, а то је непосредно службена дужност, односно посредно држава, јавна управа, буџет и све оне институције, установе, предузећа којима су поверена јавна овлашћења. Оно што је карактеристично, за разлику од нпр. кривичних дела имовине,

---

<sup>211</sup> Јовашевић, Д, Лексикон кривичног права, Београд, 2011. године, стр. 462.

<sup>212</sup> Видети: Републички завод за статистику, Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, приступ: 10.05.2023. и Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2021. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>, приступ: 10.05.2023.

Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022., доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, приступ: 10.05. 2023.

<sup>213</sup> Стојановић З, Делић Н, Кривично право, 2008, Досије студио, Београд, стр 156. и

Делић Н, Кривично право-посебни део, Правни факултет Универзитета у Београду, 2023.

<sup>214</sup> Нпр. чл. 360. Кривичног законика РС

<sup>215</sup> Симовић М. Јовашевић Д, Појам и карактеристике службених (корупцијских кривичних дела), Правна ријеч-часопис за правну теорију и праксу, год 14, бр. 52, 2017, стр. 267-282, Бања Лука, стр. 269.

<sup>216</sup> Јовашевић, Д, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд, 2002. Године, стр. 95.

<sup>217</sup> Јовашевић, Д, Службена кривична дела-одговорност и кажњивост, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. LXIII, 2012, стр. 45.

којима је циљ да се нанесе нека штета имовини, код ових кривичних дела није примарни циљ кршење или злоупотреба службених дежности, већ начин да се оствари нека противправна корист за себе или другог. Врста користи није од значаја, најчешће је у питању имовинска корист, али то могу бити и најразличитији облици неимовинске користи.

Друга важна карактеристика ове врсте кривичних дела, јесте да се дело предузима у служби или у вези са вршењем службе. Посебан изазов за законодавства, представља дефинисање статуса службеног лица.

Службено лице, треба разликовати од одговорног лица у правном лицу, што је учињено и измена и допунама Закона, тиме што је инкриминисано посебно кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица, у групи кривичних дела против привреде.<sup>218</sup> С тим у вези одговорним лицем, сматраће се и службено лице, када је као извршилац означено одговорно лице, а ова кривична дела нису сврстана у кривична дела против службене дужности.<sup>219</sup>

Главна последица ових дела је опасност која је стварно наступила по службену дужност, док је облик кривице који се захтева умишљај. Из ове групе кривичних дела, једино је код кривичног дела одавања службене тајне, довољна кривица у облику нехата, јер се ово дело посве може нехатно извршити.<sup>220</sup>

За превенцију и спречавање овог облика криминалитета, од посебног значаја је мера безбедности забрана вршења позива, делатности и дужности. Званични подаци, показују да судови ретко изричу ову меру безбедности.<sup>221</sup>

Значајне су и правне последице осуде, чији назив указује да поред осуде одређена кривична дела захтевају додатне последице, како би се постигла сврха кажњавања. Оне не могу наступити, уколико је учинилац ослобођен од казне, ако је за кривично дело новчано кажњен, судском опоменом, условном осудом (осим уколико не буде опозвана). Последице могу бити у облику губитка неких права или забрани њиховог стицања и оне наступају тренутком правноснажности пресуде.

---

<sup>218</sup> чл. 112. ст. 5 КЗ РС

<sup>219</sup> Види: Шкулић М, Злоупотреба положаја одговорног лица: *ratio legis* и неки недостаци постојеће инкриминације, научни скуп „Привредна кривична дела“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017. стр. 69-95.

<sup>220</sup> Јовашевић, Д. Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом, оп. цит. стр. 467.

<sup>221</sup> Види: Републички Завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, приступ: 10.05.2023. и Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2021, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>, приступ: 10.05.2023. Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, приступ: 10.05.2023.

Правне последице осуде предвиђене Кривичним законом су подељене у оне које се тичу престанка или губитка одређених права и то 1) „престанак вршења јавних функција, 2) престанак радног односа или престанак вршења одређеног позива или занимања“, 3) „губитак одређених дозвола или одобрења, која се дају одлуком државног органа или органа локалне самоуправе“ и на оне, које се односе на забрану стицања одређених права, које могу бити изречене у трајању од највише десет година и то: „1) забрана стицања одређених јавних функција; 2) забрана стицања одређеног звања, позива, занимања и унапређења у служби; 3) забрана добијања одређених дозвола или одобрења које се дају одлуком државних или органа локалне самоуправе; 4) забрана стицања чина војног старешине“.

У теорији постоји полемика око тога да ли су оне заправо мере безбедности, кривичне санкције или својеврсне споредне казне, које се изричу у зависности од конкретних околности случаја.<sup>222</sup>

У глави тридесет три, Кривичног законика РС, сврстана су кривична дела против службене дужности и то: „злоупотреба службеног положаја; несавестан рад у служби; кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика; ненаменско коришћење буџетских средстава; противзаконита наплата и исплата; проневера; превара у служби; трговина утицајем; послуга; примање и давање мита; одавање службене тајне“.

Не треба заборавити и кривична дела против правног саобраћаја, која су значајна за одговорност јавне управе и то различите случајеве фалсификовања исправе, те навођење на оверавање неистинитог садржаја, али и кривична дела против изборних права, која подривају демократски капацитет институција једне земље.

Иако систематизована у кривична дела против привреде, кривично дело злоупотреба права у вези са јавном набавком, давање и примање мита у обављању привредне делатности, злоупотреба у поступку приватизације, злоупотреба положаја одговорног лица, те закључење рестриктивног споразума, посредно су, такође од значаја за одговорност јавне управе.

---

<sup>222</sup> Стојановић, З. Кривично право Општи део, Београд, 2000 год, стр. 358.

## 1.2. Кривична дела против службене дужности

Званични подаци показују да су кривичне пријаве за кривична дела против службене дужности у 2018. години чиниле 2% (1815 кривичних пријава) у 2019, 1,5% (1429 кривичних пријава) у 2020. години, 1,9% (1384 кривичних пријава) у 2021. год, 1,7% (1396 кривичних пријава) и у 2022. години 1,4% (1187) свих кривичних пријава поднетих у земљи, против пунолетних учинилаца кривичних дела. У 2018, за кривична дела против службене дужности оптужено је 779 лица, а у истој години осуђено 466 лица. У 2019. год оптужено је 582, а осуђено 423 лица, у 2020. години, оптужено је 515, а осуђено 355 лица, у 2021. години оптужено је 435, а осуђено 294 пунолетних учиниоца.<sup>223</sup>

У 2022. години за кривична дела против службене дужности оптужено је 315, а осуђено 206 лица.<sup>224</sup>

У светлу наведених података, можемо закључити да, иако кривичне пријаве за дела против службене дужности чине мали удео у укупним кривичним пријавама, степен осуђивања оптужених је конзистентан из године у годину, током посматраног периода. Број оптужених лица за кривична дела против службене дужности је у сталном опадању од 2018. до 2022. године. Смањење укупног броја оптужница може указивати на различите узроке, укључујући могуће побољшање одговорности запослених у јавној управи, успешној борби против корупције или на промене у правосудном систему.

---

<sup>223</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2018. доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191192.pdf> приступ: 10.05.2023.

Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2019, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201202.pdf>, приступ: 10.05.2023.

Републички завод за статистику: Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020. , доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, приступ: 10.05.2023. и

Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2021. , доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>, приступ: 10.05.2023.

Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, приступ: 10.05. 2023.

<sup>224</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, приступ: 10.05. 2023.

### 1.2.1. Кривична дела корупције

Корупција је глобална појава, питање које је годинама актуелно у међународној арени и једна од главних препрека за успостављање ефикасног система одговорности јавне управе.

Реч је о појави која, најопштије речено, представља подређивање службене дужности и јавних овлашћења службеног лица, приватном интересу. Иако се коруптивна понашања и инкриминације у кривичним законодавствима широм света разликују, сваки облик коруптивног понашања има негативне ефекте на систем одговорности. Уколико систем годинама не функционише, због тога што судски процеси не добијају епилог, већ застаревају, а казнена политика не одражава и не препознаје озбиљност и штетност ових кривичних дела, унутрашњи осећај одговорности појединца слаби.

Klitgaard корупцију дефинише, као злоупотребу овлашћења у незваничне сврхе или злочин калкулације и даје занимљиву формулу корупције,  $C=M+D-A$ , где  $C$  означава корупцију, која је једнака монополу плус дискреционо право одлучивања, минус одговорност. Када говори о злочину калкулације, овај аутор мисли на „исплативост мита“, који се добија, а уз слабост система одговорности, односно на мале шансе „да се буде ухваћен“. Иако се буде ухваћен и процесуиран, постоје различите законске процедуралне празнине и могућности да се избегне одговорност и добије минимална казна, а да велика противправна имовинска корист остане јавном службенику.<sup>225</sup>

Значајну прекретницу која је означила стратешки корак у борби против корупције на међународном нивоу је усвајање Конвенције Уједињених нација против корупције, од стране Генералне скупштине УН 2003. год. Конвенција је ступила на снагу 2005. год. и представља „једини правно обавезујући универзални антикорупцијски инструмент“ који је афирмисао превентивни приступ феномену корупције и предвидео успостављање специјализованих државних органа у борби против корупције.<sup>226</sup>

Савет Европе је 1999. године у Стразбуру усвојио Кривично правну конвенцију о корупцији, која је значајна, између осталог, по томе што је предвидела обавезу држава да нормирају кривично дело трговине утицајем у националним законодавствима.<sup>227</sup> У том смислу Савет Европе је формирао Групу држава за борбу против корупције

<sup>225</sup> Klitgaard R. Controlling corruption, University of California Press, 1991. str. 35.

<sup>226</sup> Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, („Сл. лист СЦГ.-Међународни уговори, бр. 12/2005)

<sup>227</sup> Закон о потврђивању Кривичноправне Конвенције о корупцији („Сл. лист СРЈ“-Међународни уговори бр. 2/2002 и „Сл. лист СЦГ“-Међународни уговори бр. 18/2005)

(GRECO) која надзире усклађеност националних законодавстава са Конвенцијом Савета Европе. Србија је чланица GRECO од 2003. године.

У теорији се традиционално прави разлика, између тзв. ситне корупције или корупције преживљавања и крупне корупције. Сматра се да је суштински, почетни корак у борби против корупције процесуирање и кажњавање крупних коруптивних преступника, односно, „пржење неколико крупних риба“ и то великих давалаца мита и крупних примаоца мита на државном нивоу из редова власти (позиције).<sup>228</sup>

Србија је формирала посебне органе, који се у делокругу свога рада специјализовано баве корупцијом (Агенција за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције, посебна одељења судова и тужилаштва) и редовно усваја антикорупционе стратегије. Међутим борба против овог феномена, мора бити континуирана, активна и не сме служити као периодична политичка кампања, зарад прикупљања политичких поена странке која је на власти.

Присутна је и подела корупције у односу на област друштвеног живота у којој је заступљена и то на: политичку, економску, бирократску, судску и сл. Политичка корупција се манифестује у активностима везаним за изборе и манипулације институцијама и људима, у циљу задржавања власти или функције. Економска корупција би се могла дефинисати као „субверзија институционалних прописа, односно заобилажење процедура“, како би се остварила економска корист. За разлику од економске, бирократска корупција иде даље од стицања новчане користи. Она укључује и кронизам, фаворизовање, непотизам и друге сличне појаве. Корупција у правосуђу, подразумева различите модалитете избегавања спровођења правде и компромитовање правосудног система.<sup>229</sup>

Одговорност претпоставља да службено лице или лице коме су додељена јавна овлашћења, треба да одговара за своје поступке и последице које произилазе из незаконитог вршења службе и злоупотребе службених овлашћења.

С обзиром на степен друштвене опасности, ранијим законским решењима коруптивна кривична дела била су систематизована у посебној глави Кривичних законика.<sup>230</sup> Након ступања на снагу новог закона, 2006. године, Кривични законик

---

<sup>228</sup> Klitgaard R. IMF, доступно на: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaard.pdf> стр. 4, приступ. 10.05.2023.

<sup>229</sup> Ibieta, J. "Corruption and public accountability in the Nigerian public sector: Interrogating the omission." *European Journal of Business and Management* 5.15 (2013): 41-49. стр. 43.

<sup>230</sup> Кривични Законик, („Сл. гласник СРС“, бр. 26/77, 28/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, 21/90 и Сл. гласник РС, бр. 16/90, 49/92, 23/93, 67/93, 47, 94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.)

Републике Србије је преуредио и реорганизовао кривична дела повезана са корупцијом. Већина кривичних дела корупције интегрисана је у главу тридесет трећу која се односи на кривична дела против службене дужности.

Традиционалне инкриминације у групи коруптивних кривичних дела су примање и давање мита, злоупотреба службеног положаја, али и новије, каква је трговина утицајем.

### *1.2.2. Примање и давање мита*

Кривично дело примања мита или пасивног подмићивања претпоставља неколико дефинисаних радњи извршења које се свODE на примање или захтевање одређене користи од стране службеног лица, за себе или неко друго лице, да би у оквиру својих јавних овлашћења, извршило службено радњу противно закону, односно да би се уздржало од извршења радње, на коју је обавезно законом. За овај најтежи облик кривичног дела, предвиђена је казна затвора од две до дванаест година.

Уколико је истоветну радњу службено лице морало да изврши, односно да не изврши службену радњу коју не би смело да изврши, запређена казна затвора је од две до осам година. Законодавац је предвидео и тзв. накнадно подмићивање, односно ситуацију када службено лице захтева или прими поклон или неку другу корист, након извршења, односно нечињења поменуте службене радње, а у вези са њом. За ово дело запређена је казна затвора од три до петнаест година.<sup>231</sup>

Давање мита или активно подмићивање постоји уколико неко „службеном одговорном или страном службеном лицу понуди или обећа корист да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са њим, изврши службену радњу, коју не би смело да изврши, односно да не изврши исту, коју би морало да изврши“.<sup>232</sup> Тако је у пресуди Апелационог суда у Нишу утврђено да је царински службеник извршио кривично дело примања мита, због тога што је примио поклон од лица, као захвалност што није извршио царинску контролу, на коју је био обавезан законом, а да је био свестан да поклон прима због таквог пропуштања, односно нечињење или пасивно држање у односу на законску обавезу.<sup>233</sup> Оно што је значајно напоменути да је са даваоцем мита у

---

<sup>231</sup> Чл. 367. КЗ РС.

<sup>232</sup> Чл. 368. ст.1. КЗ РС.

<sup>233</sup> Пресуда Апелационог суда у Нишу бр. Кж1 436/2016, од 19. октобра 2016.

овом случају изједначен и онај који посредује приликом подмићивања службеног лица. За овај облик кривичног дела предвиђено је кажњавање од шест месеци до пет година.

У случају тзв. неправог активног подмићивања, кривично дело постоји уколико неко службеном, одговорном или страном службеном лицу, пунуди или обећа неку врсту користи, поклон, или посредује у подмићивању, да би „службено лице у оквиру свог овлашћења или у вези са њим извршило службену радњу, коју би морало да изврши, односно да не изврши службену радњу, коју не би смело да изврши“. Ово је најлакши облик овог кривичног дела, за који је предвиђена затворска казна до три године.<sup>234</sup>

У Републици Србији, у 2020. години, од укупно 355 лица осуђених лица за кривична дела против службене дужности, за кривично дело примања мита осуђено је 47 лица, од чега 20 лица на казну затвора (5 лица 3-5 година, 1 лице 2-3 године, 10 лица 1-2 године, 4 лица 6-12 месеци), условном осудом 3 лица, 24 лица на издржавање казне затвора у кућним условима и 3 лица споредном казном.

У истој години 101 је осуђено за кривично дело давања мита, од чега 3 лица на казну затвора (1 лице 1-3 год, 1 лице 6-12 месеци, 1 лице 3-6 месеци), 84 лица условном осудом и 13 казном кућног затвора.<sup>235</sup>

У 2021. години, за кривично дело примање мита осуђено је 41 лице, од чега 12 казном затвора, 6 лица условном осудом и 23 лица на издржавање казне затвора у кућним условима. За кривично дело давања мита у 2021. години, осуђено је 54 лица, од чега само 3 лица затворском казном, 2 лица новчаном казном, 44 лица условном осудом и 4 лица казном издржавања у кућним условима.<sup>236</sup>

У 2022. години, за кривично дело примања мита, укупно је осуђено 18 лица, од чега 6 лица казном затвора и 12 на казну издржавања затвора у кућним условима. За давање мита осуђено је 32 лица, од чега 7 лица казном затвора, 22 лица условном осудом и 3 лица казном издржавања затвора у кућним условима.<sup>237</sup>

Анализом наведених података, уочава се блага казнена политика судова, за кривична дела примања и давања мита, толико да се тиме додатно утиче на свест људи, односно релативизују радње извршења ових дела, у правцу размишљања грађана, да ове

---

<sup>234</sup> Чл. 368.ст.2. КЗ РС

<sup>235</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020. доступно на. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf> стр. 70-75, приступ: 10.05.2023.

<sup>236</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2021. доступно на. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf> стр. 11-12, приступ: 10.05.2023.

<sup>237</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022. Доступно на. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, приступ: 10.05.2023. стр. 12.



радње и нису тако криминогене, ако на овај начин могу да „заврше“, односно да им службено лице тим путем „заврши неки посао“.

Приметно је да судови изузетно ретко изричу мере безбедности, предвиђене законом, које и те како имају своју сврху и значај, те би требало да буду обавезне у случају извршења коруптивних кривичних дела и то, нарочито мера безбедности, забрана вршења одређених позива, делатности и дужности. Тако је нпр. у 2021. изречено је само 46 мера безбедности, забрана обављања позива, делатности и дужности и 20 мера одузимања предмета, за кривична дела против службене дужности, од укупно 294 осуђених лица за ова кривична дела.

Тако је пресудом Вишег суда у Јагодини, службеница осуђена на јединствену казну затвора у трајању од 3 године и 6 месеци и новчану казну од 100.000 динара за извршење продуженог кривичног дела примања мита из чл. 367. став 1. и 2, у вези члана 61. КЗ РС и злоупотребе службеног положаја подстрекавањем из чл. 359. став 1, у вези чл. 34. КЗ РС. Њој је изречена мера безбедности забрана вршења делатности и дужности у трајању од 2 године и мера одузимања имовинске користи, стечене извршењем кривичног дела.<sup>238</sup> Пресудом Вишег суда у Београду, лекар специјалиста осуђен је на казну затвора у трајању од 4 године, за извршење продуженог кривичног дела примања мита. Изречана му је мера безбедности, забрана обављања лекарског позива у трајању од 5 година, од дана правноснажности пресуде и одузимање имовинске користи прибављене извршењем кривичног дела.<sup>239</sup>

### *1.2.3. Злоупотреба службеног положаја*

Кривично дело злоупотребе службеног положаја је најчешће у пракси службених кривичних дела.<sup>240</sup>

Извршилац овог кривичног дела је службено лице, које „ користећи свој службени положај или овлашћења, прекорачењем граница службених овлашћења или нечињењем, односно невршењем службене дужности, за себе или друго физичко или правно лице, прибави корист, нанесе штету или теже повреди права другог“. За ово дело

---

<sup>238</sup> Пресуда Вишег суда у Јагодини, К.бр.43/17, од 26.11.2018.

<sup>239</sup> Пресуда Вишег суда у Београду, 15 К. бр. 3508/10, од 25.03.2015.

<sup>240</sup> Council of Europe, Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције, 2014, стр. 40, доступно на: <https://rm.coe.int/16806ecbd6> приступ. 10.04.2023.

предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година, с тим што је код овог кривичног дела неопходно утврдити висину прибављене имовинске користи, јер ће од тога зависити и висина казне. Тако је Апелациони суд у Београду утврдио да није довољно само констатовати да су окривљени за ово кривично дело, службена лица, причинили штету буџету Републике Србије и прибавили корист, већ је неопходно одредити износ прибављене користи и навести у чему се она састоји, као и одредити у чему се састоји штета.<sup>241</sup> Уколико прибављена корист прелази износ од 450.000 рсд, предвиђена је казна затвора од једне од осам година, а уколико прелази износ од 1.500.000 рсд, предвиђена казна затвора је од две до дванаест година.

Апелациони суд у Крагујевцу укинуо је пресуду Окружног суда у Крушевцу, због тога што је у образложењу пресуде наведено да је окривљена „искоришћавањем службеног положаја себи прибавила имовинску корист... те да је све радње извршила искоришћавањем службеног положаја и прекорачењем граница свог овлашћења, што побијену пресуду чини неразумљивом, јер су радње искоришћавања службеног положаја или прекорачења граница службеног овлашћења, алтернативно одређене као радње извршења кривичног дела злоупотребе службеног положаја.“<sup>242</sup>

Апелациони суд у Београду, својом пресудом заузима став да намера није обележје бића овог кривичног дела, односно да кривица није ограничена искључиво на директни умишљај.<sup>243</sup>

У 2020. години за кривично дело злоупотребе службеног положаја, осуђено је 101 лице, од чега једно на казну затвора од 2-3 године, 5 лица на казну затвора од 1-2 године и 2 лица на казну затвора од 3-6 месеци, док су 63 лица осуђена условном осудом и 23 лица казном издржавања затвора у кућним условима.<sup>244</sup> У 2021. години, за кривично дело злоупотребе службеног положаја осуђено је 125 лица, од чега 26 на казну затвора, 79 условном осудом, а 20 лица на казну издржавања затвора у кућним условима.<sup>245</sup> У 2022. години, за ово дело, укупно је осуђено 114 лица, од чега 42 лица казном затвора, 55 условном осудом и 17 казном издржавања затвора у кућним условима.<sup>246</sup>

---

<sup>241</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду, Кж.1По.1 14/2013

<sup>242</sup> Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Кж.1-34/10, од 22. априла 2010. год.

<sup>243</sup> Кж.1 По 8/2012, наведено према: Н. Делић, Кривично дело злоупотреба службеног положаја (члан 359. КЗ)-стање и перспектива, Казнена реакција у Србији VIII део, тематска монографија, 2018, Правни факултет Београд, стр. 134.

<sup>244</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf> стр. 70-75.

<sup>245</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf> стр. 11-12.

<sup>246</sup> Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, стр. 12.

Ови подаци, као и код претходних кривичних дела, показују благу казнену политику судова и процентуално велику заступљеност условних осуда. Не треба заборавити да је условна осуда, поред судске опомена мера упозорења, чија је сврха да се према учиниоцу лакшег кривичног дела, не примени казна, уколико је могуће да ће ова мера упозорења уз претњу казном, бити довољно утицајна да учинилац више не чини кривична дела. Овом мером суд изриче казну и истовремено одређује да се она не изврши, уколико осуђено лице за тзв. време проверавања, које не може бити краће од једне нити дуже од пет година, а које одређује суд, не учини ново кривично дело. Услови, рокови и начини изрицања и опозивања условне опомене прописани су законом, али се поставља питање оправданости изрицања великог броја условних осуда за кривична дела против службене дужности.<sup>247</sup>

#### *1.2.4. Трговина утицајем*

Конвенција Савета Европе дефинише трговину утицајем (енг: trading in influence), чланом 12. као „намерно, обећање давање или нуђење, директно или индиректно, било какве неприкладне предности свакоме ко тврди или потврди да је у могућности да изврши неприкладан утицај над доношењем одлуке било ког лица, било да је неприкладна предност за себе или за другог, као и захтев, пријем или прихватање понуде или обећања такве предности, с обзиром на тај утицај, без обзира да ли је или није извршен утицај или да ли претпостављени утицај води до намераваног резултата“.<sup>248</sup>

На нивоу ЕУ, приметна је разлика у инкриминацији овог кривичног дела, толико да су одређене државе (Данска, Холандија), задржавале право резерве на Конвенцију Савета Европе и нису предвиделе трговину утицајем као посебно кривично дело. Друге (Швајцарска и Финска), ограничавају криминализацију на понашања која су већ била кажњива по њиховом националном законодавству, Уједињено Краљевство и Белгија су такође ограничили обим криминализације, те нису у потпуности прихватили и инкриминисали све радње извршења из чл. 12. Конвенције.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Чл. 64-70. Кривичног законика РС

<sup>248</sup> Art. 12. Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 27. I 1999.

<sup>249</sup> Hollan, M. Trading in influence: Requirements of the council of Europe convention and the Hungarian criminal law. Acta Juridica Hungarica, 52(3), 2011, 235-246. стр. 237.

Ово кривично дело први пут је под овим називом уведено у правни систем Републике Србије, 2009. год. изменама и допунама Кривичног законика. До тада је постојала слична инкриминација, под називом „противзаконито посредовање“, али су радња извршења овог кривично дела, као и круг потенцијалних извршилаца, били знатно сужени у односу на трговину утицајем.

Сходно чл. 366. КЗ РС, ово кривично дело има пет облика извршења, с тим што може бити извршено од стране лица које има службени, друштвени, стварни или претпостављени утицај. Извршилац не мора бити само службено лице, што је и становиште судске праксе. Основни облик овог дела састоји се у захтевању или примању поклона или друге користи за себе или другога, „непосредно или преко трећег лица, да коришћењем службеног, друштвеног, стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња“. За овај облик дела предвиђена казна затвора је од шест месеци до пет година. Остали облици овог кривичног дела, имају истог извршиоца, са другачијим радњама извршења и сходно томе и запрећеним казнама затвора.

Оно што је карактеристично за ово кривично дело, што се показало и у пракси, јесте да га је тешко доказати, јер коруптивни чин није очигледан, као нпр. код примања и давања мита. Заправо тешко је истражити и доказати узрочну везу између актера који утиче и оног на кога се утиче. О томе сведочи и дугогодишња разлика измеђа броја оптужених и осуђених лица. Нпр. у 2020. оптужено је 12, осуђено је 6 лица.<sup>250</sup>

#### *1.2.5. Остала кривична дела против службене дужности*

Кривична дела против службене дужности, која не спадају, у ужем смислу, у тзв. коруптивна кривична дела, а која су инкриминисана Кривичним закоником у ову групу кривичних дела су: несавестан рад у служби, ненаменско коришћење буџетских средстава, проневера, превара у служби, противзаконита наплата и исплата и одавање службене тајне.

Несавестан рад у служби подразумева кршење закона или других прописа и општих аката, пропуштањем дужности или очигледно несавесно поступање службеног лица у вршењу, иако је „било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед

---

<sup>250</sup> Републички завод за статистику, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf> стр. 7, приступ: 10.05.2023.

таквог поступања може да наступи тежа повреда права другог или имовинска штета у износу који прелази 450.000 динара”.<sup>251</sup>

Радња извршења овог кривичног дела је доста широко постављена и Врховни суд је у једној својој пресуди у поступку по ревизији утврдио да за постојање радње „није довољно обично несавесно поступање, већ оно мора бити очигледно, тј. мора се радити о вишем степену несавесног поступања, односно о грубљој повреди службене дужности“ и по питању последице наступања теже повреде права другог и имовинске штете. Истом пресудом је утврдио да постоји очигледно несавесно поступање, од стране полицијског службеника, због тога што је „грубо занемарио своју дужност да провери возило кроз сва три критеријума претраге, преко броја мотора, шасије и регистарских ознака, због чега је пропустио да утврди да је за тим возилом већ на снази потрага, на основу информационог система МУП-а, те је извршио регистрацију, иако то возило није смело бити регистровано, чиме је показало очигледно несавесно поступање, које по интензитету превазилази очигледну немарност“.<sup>252</sup>

Кривично дело ненаменско коришћење буџетских средстава, представља несавесно располагање буџетским средствима од стране одговорних лица, корисника буџетских средстава или одговорних лица обавезног социјалног осигурања. Радња извршења се састоји у стварању обавезе или одобравању плаћања расхода и издатака из буџета, преко износа од милиона динара, „у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе, којим се утврђује износ позајмице“. Уколико би износ ненаменског коришћења буџетских средстава био мањи од поменутог износа од милион динара, постојао би прекршај, у складу са чл. 103. ст.1. тачка 1. Закона о буџетском систему.<sup>253</sup> Овим законом предвиђено је да буџетска инспекција врши контролу коришћења буџетских средстава од стране директних и индиректних корисника, организација за обавезно социјално осигурање и осталих субјеката предвиђених законом.<sup>254</sup> Међутим, од нарочите важности за превенцију овог кривичног дела је интерна ревизија у јавном сектору.

У 2021. год. за кривично дело ненаменско коришћење буџетских средстава осуђено је једно лице и то судском опоменом. За несавестан рад у служби 7 лица, од чега 1 казном затвора, 6 условном осудом. За превару у служби није било осуђених, а за

---

<sup>251</sup> Уколико штета прелази износ од 1.500000 динара, запређена казна је шест месеци до пет година

<sup>252</sup> Пресуда Врховног касационог суда КЗЗ 249/2020, од 14.05.2020.

<sup>253</sup> Чл. 103. Закона о буџетском систему

<sup>254</sup> Чл. 1. Закона о буџетском систему

проневеру је осуђено 47 лица, од чега чак 34 условном осудом, 7 лица казном затвора, 6 казном издржавања затвора у кућним условима. За послугу је осуђено 11 лица и то сви условном осудом.<sup>255</sup>

У 2022. години осуђено је једно лице за несавестан рад у служби и то казном издржавања у кућним условима, за ненаменско коришћење буџетских средстава два лица новчаном казном, за превару у служби 3 лица условном осудом, за проневеру 25 лица, од чега 12 казном затвора, 10 условном осудом и 3 лица казном издржавања у кућним условима, за послугу 4 лица, од чега једно казном затвора, а остали условном осудом.<sup>256</sup>

За кривично дело одавања службене тајне није било осуђених у 2020, 2021, 2023. год.<sup>257</sup>

Као и код коруптивних службених кривичних дела и код ове групе кривичних дела примењује се блага казнена политика судова.

#### *1.2.6. Кривична дела против правног саобраћаја*

У групу кривичних дела против правног саобраћаја, систематизовани су различити случајеви фалсификовања исправе, као и кривично дело навођење на оверавање неистинитог садржаја. Објекат заштите ових кривичних дела је правни саобраћај, који се одвија употребом исправе.

Законодавац је инкриминисао опште и посебне случајеве фалсификовања исправе, као и фалсификовање службене исправе. Општи облик кривичног дела фалсификовања исправе састаји се у састављању лажне или преиначењу праве исправе, у намери да се иста употреби као права или пак употреба, односно набавка ради употребе лажне или преиначене исправе као праве. За овај облик дела предвиђена је казна затвора до три године. Тежи облик овог дела постоји уколико је поменута радња извршења учињена у погледу јавне исправе, тестаментa, чека, менице, јавне или службене књиге или књиге која се мора водити на основу закона.<sup>258</sup>

У случају овог кривичног дела, кажњив је и његов покушај.

---

<sup>255</sup> Републички завод за статистику, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf> стр. 11-12, приступ: 10.05.2023.

<sup>256</sup> Републички завод за статистику, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, стр. 11-12, приступ: 10.05.2023.

<sup>257</sup> Ибидем, стр. 11-12.

<sup>258</sup> Чл. 355. Кривичног законика РС.

Посебно кривично дело је фалсификовање службене исправе, чији извршилац је службено лица, које у исправу, књигу или спис унесе неистинете податке, односно не унесе важан податак или службеним печатом овери службену исправу, књигу или спис са неистинитом садржином или својим печатом омогући сачињавање овакве исправе. Кажњива је и радња службеног лица, које „неистиниту службену исправу, употреби у служби као да је истинита или службену исправу прикрије, уништи, оштети или је на други начин учини неупотребљивом“.<sup>259</sup> У судској пракси је присутан став, да је поред оригинала службене исправе, за постојање кривичног дела довољно да то буде и оверена фотокопија службене исправе.<sup>260</sup>

У односу на кривична дела против службене дужности, знатно је већи број осуђених лица за кривична дела против правног саобраћаја. У 2022. год, осуђено је 1323 лица за ову групу кривичних дела, од чега 186 казном затвора, 23 новчаном казном, 1029 лица условном осудом, 78 лица казном издржавања затвора у кућним условима, два лица казном рада у јавном интересу, једно судском опоменом и једно васпитном мером.<sup>261</sup>

У 2021. год. за ову групу кривичних дела осуђено је 1219 лица, од чега 236 казном затвора, 28 лица новчаном казном, 837 лица условном осудом, 115 казном издржавања затвора у кућним условима и 3 казном рада у јавном интересу.<sup>262</sup>

---

<sup>259</sup> Чл. 357. Кривичног законика РС

<sup>260</sup> Пресуда Окружног суда у Београду бр. КЖ 1380/ 91

<sup>261</sup> Републички Завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>, приступ: 11.05.2023. стр. 11.

<sup>262</sup> Ибидем.

## 2. Прекршајна одговорност службеника

### 2.1. Појам и основне карактеристике прекршајне одговорности

Прекршаји се најчешће дефинишу као блажи видови кршења закона, који су санкционисани и блажим казнама, у односу на кривична дела. Ради се о противправним делима, које карактерише нижи степен друштвене опасности у поређењу са кривичним делима. Потреба са смањењем степена кривичне репресије, последњих година и у Републици Србији, довела је до декриминализације<sup>263</sup> одређеног броја кривичних дела и њиховог нормирања као прекршаја, у разним областима друштвеног живота.<sup>264</sup>

У српском праву предвиђене су три категорије кажњивих дела: кривична дела, прекршаји и привредни преступи.

Суштинска реформа прекршајног правног система Републике Србије покренута је 2005. године доношењем новог Закона о прекршајима, који је ступио на снагу 2010. године и којим је предвиђено функционисање прекршајних судова, уместо дотадашњих органа управе, који су водили прекршајне поступке.<sup>265</sup> У процесном погледу Законом о прекршајима из 2005, а потом и новим Законом из 2013. прекршајни поступак се у потпуности удаљава од управног поступка и бива најсличнији кривичном поступку. Највећи број традиционалних института кривичног права, примењује и у прекршајном поступку, нпр. нужна одбрана, крајња нужда, облици и степени кривице, неурачунљивост, саизвршилаштво, стицај, подстрекивање, помагање, стварна и правна заблада и слично.<sup>266</sup>

„Прекршај представља дело које је противправно и које је законом или другим прописом предвиђено као прекршај“.<sup>267</sup> За прекршаје, такође, важи начело легалитета, односно да нико не може бити кажњен, уколико такво дело није било предвиђено

---

<sup>263</sup> Декриминализација прекршаја је све популарнија реформа. Сматра се потенцијалним леком за препуне затворе и преоптерећену одбрану. Стога, многе државе елиминишу могућност изрицања затворске казне за мање прекршаје, инкриминишући такве радње као прекршаје, за које је искључиво могуће изрећи новчану казну. Оваква реформа је широко распрострањена и у САД и доживљена је као начин уштеде милиона државних долара, јер кривична дела за која се не може кажњавати не покрећу право на браниоца, а истовремено се не заузимају затворски капацитети.

Nataroff, Alexandra. "Misdemeanor decriminalization." *Vand. L. Rev.* 68, 2015, стр. 1055.

<sup>264</sup> Mayson, Sandra G., Megan T. Stevenson. "Misdemeanors by the Numbers." *BCL Rev.* 61, 2020, 971. стр. 996.

<sup>265</sup> Закон о прекршајима („Сл. Гласник РС“, бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009).

<sup>266</sup> Закон о прекршајима („Сл. Гласник РС“, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016-одлука УС, 91/2019-др. закон и 112/2022-одлука УС).

<sup>267</sup> Чл. 1. Закона о прекршајима РС



законом или на закону заснованом пропису, као прекршај.<sup>268</sup> Основни услов за постојање прекршајне одговорности је урачунљивост лица које је учинило прекршај.<sup>269</sup>

Међутим, за разлику од кривичних дела, прекршаји могу бити прописани и одлуком скупштине аутономне покрајине, општине, града и града Београда, с тим што аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу прописивати искључиво санкције, које су предвиђене законом и ограничени су на прописивање санкција за повреде прописа које доносе у оквиру своје надлежности утврђене уставом и законом.<sup>270</sup> Још једно важно ограничење је да казна затвора може бити прописана искључиво законом, а одлуком скупштине аутономне покрајине, односно локалне самоуправе могу се прописати новчана казна и казна рада у јавном интересу.<sup>271</sup>

Прекршајне санкције предвиђене Законом о прекршајима су:

- 1) „казне;
- 2) казнени поени
- 3) опомена
- 4) заштитне мере
- 5) васпитне мере“<sup>272</sup>

Као казне за прекршаје предвиђене су казна затвора, новчана казна и казна рада у јавном интересу.

Од заштитних мера, предвиђених законом, за одговорност јавних службеника, значајне су: 1) забрана одговорном лицу да врши одређене послове, 2) забрана вршења одређених делатности, 3) јавно објављивање пресуде; 4) забрана учествовања у поступцима јавних набавки.<sup>273</sup>

Заштитна мера јавног објављивања пресуде, суд изриче уколико сматра да би било корисно да јавност буде упозната са садржином пресуде, у целини или делимично, посебно у случају уколико би такво упознавање јавности допринело оклањању опасности по живот и здравље људи, те заштити сигурности промета робе и услуга.<sup>274</sup>

Пресуда се, у зависности од одлуке суда може објавити путем телевизије, штампе или радија, свих медија истовремено, у целини, изводу или образложење пресуде. Ова

---

<sup>268</sup> Јовашевић Д, Миладиновић Стефановић Д, Прекршајно право, 2018. Ниш, Медивест, стр. 35.

<sup>269</sup> Јовашевић Д, Прекршајна одговорност у праву Републике Србије, Годишњак факултета правних наука, 2013, 3(3), 47-63, стр. 50.

<sup>270</sup> Чл. 4. Закона о прекршајима

<sup>271</sup> Чл. 35. ст. 2. Закона о прекршајима

<sup>272</sup> Чл. 32. Закона о прекршајима

<sup>273</sup> Чл. 52. Закона о прекршајима

<sup>274</sup> Чл. 64. Закона о прекршајима

заштитна мера, може бити од користи, за морализацију радних односа запослених у јавној управи, јер суд јавности може да делује васпитно на лице које је учинило прекршај и да буде врло делотворна санкција. Самим прописом којим се инкриминише неко противправно понашање као прекршај, изрицање ове заштитне мере може бити предвиђено као обавезно и то је један од праваца у којем се законска регулатива треба кретати. Заправо, ову могућност треба предвидети као обавезу, у смислу да у свим врстама прекршаја, без обзира у којој области друштвеног живота они били учињени од стране јавних службеника, неопходно је уз остале санкције, предвидети као обавезу, изрицање заштитне мере јавно објављивање пресуде, јер јавни службеници, за разлику од осталих физичких лица, морају имати појачану свест о сопственој одговорности.

Основна начела прекршајног поступка, начело законитости, оптужно начело, доказно начело, начело помоћи неугој странци, слободна оцена доказа, право на одбрану, забрана *reformation in reus*, и накнаде штете неоправдано кажњеном и задржаном лицу, најсличнија су начелима кривичног поступка, а начела право на употребу језика и писма у поступку, начело правне помоћи, двостепености поступка, иманентна су управном поступку.<sup>275</sup>

Прекршаји који су од значаја за рад јавних службеника, су пре свега они који се тичу ћутања управе, али и трошења и располагања буџетским средствима, који су предвиђени Законом о јавним набавкама и Законом о буџетском систему. Анализом доступних пресуда, закључује се да је неопходна оштрија казнена политика од стране прекршајних судова, која би позитивно деловала на остале јавне службенике да исте прекршаје не чине.

## 2.2 Прекршајна одговорност у случајевима ћутања управе

Злоупотреба управних овлашћења може бити извршена чињењем, али и нечињењем, у теорији и пракси, сада већ дуго позната ситуација ћутања управе. Ћутање администрације је вид пасивности, неажурности или немара управних органа. Временом се у пракси показало да је грађане теже заштитити од ћутања управе, него од њених

---

<sup>275</sup> Види: чл.86-98. Закона о прекршајима

позитивних аката „Нечињење уопште, а посебно незаконито чињење представља најтежи облик управног понашања и то је урачунљиво понашање јавне управе“.<sup>276</sup>

Иза нечињења се често крију противзаконите намере и склоности, јер како објаснити чињеницу да и поред законом дефинисаних рокова за делање управних органа и могућности за заштиту права пред Управним судом, уколико се рокови предвиђени Законом о управном поступку не испоштују и даље има толико случајева нечињења администрације, за које нико не бива одговоран. Да ли се може говорити о свесном ризику јавних службеника, да би остварили неку противправну корист или о чињеници да се у потпуности изгубила свест о одговорности у једном правном систему или о кумулацији оба фактора, није увек јасно.

У складу са начелом делотворности и економичности управног поступка, управни орган је обавезан да странкама осигура успешно и потпуно остваривање и заштиту њихових права и интереса без непотребних одлагања. Орган треба да одлучи о захтеву странке у року предвиђеном законом, водећи поступак ефикасно и са што мањим трошковима за учеснике.

Законом о општем управном поступку предвиђене су новчане казне од 5.000 до 50.000 динара за одређена нечињења службених лица, која примењују овај закон. У складу са овим законом у прекршају је овлашћено службено лице које не изврши увид у податке који су неопходни за одлучивање, а о којима се води службена евиденција, односно лице које својим нечињењем не затражи такве податке или их не обради. У истом прекршају је и лице које не уступи бесплатно податке о којима се води службена евиденција и то у предвиђеном року од 15 дана, а у складу са начелом делотворности и економичности управног поступка.<sup>277</sup>

Исти износ новчане казне, предвиђен је за непоступање првостепеног органа и то, конкретно непрослеђивање жалбе са одговором на жалбу и осталим списима предмета другостепеном органу у законском року и непоступање овлашћеног службеног лица које не води службену евиденцију о решавању у управним стварима.<sup>278</sup>

Због учесталих случајева ћутања администрације, сматрамо да је неопходно предвидети прекршајну одговорност за ћутање управе и првостепеног и другостепеног

---

<sup>276</sup> Димитријевић, П. Одговорност управе за нечињење-са посебним освртом на ћутање управе, Докторска дисертација, Правни факултет Београд, 1996, стр. 36. и

Димитријевић П, Одговорност управе за нечињење-са посебним освртом на „ћутање“ управе, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, 2005. стр. 35.

<sup>277</sup> Чл. 211. Закона о општем управном поступку

<sup>278</sup> Чл. 211. ст 2. Закона о општем управном поступку

органа, Законом о општем управном поступку, као кровним законом у управној материји, и то као општу ситуацију и могућност у свим случајевима ћутања управе, не само у три поменута случаја.

Појединим законима, у посебним управним материјама, такође су санкционисани случајеви ћутања управе, односно непоступања јавних службеника у предвиђеним законским роковима. Такав је случај са Закон о пореском поступку и пореској администрацији и Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

Тако је Законом о пореском поступку и пореској администрацији предвиђено кажњавање одговорног лица у случајевима нечињења и то, између осталог уколико:

- „1) пореском обвезнику ускрати бесплатне информације о пореским прописима или основну правну помоћ, ако је порески обвезник неук;
- 2) пореском обвезнику ускрати увид у податке о утврђивању и наплати пореза, који се о њему воде код Пореске управе или, на захтев пореског обвезника, не измени непотпуне, тј. нетачне податке о пореском обвезнику.“<sup>279</sup>

У случају рецидива истог прекршаја у року од две године од правноснажности пресуде прекршајног суда, којом је одговорном лицу изречена осуђујућа пресуда, истом се може изрећи забрана одговорном лицу да врши одређене послове у трајању од шест месеци до три године.

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова,<sup>280</sup> предвиђа могућност кажњавања за прекршај одговорног државног службеника и државног службеника који руководи Службом, у износу од 10.000 до 50.000 динара, уколико о захтеву за упис, „који по редоследу првенства може да се решава“, не одлучи у законом прописаном року. Прекршајну пријаву у поменутом случају, може поднети директор Завода и заинтересовано лице.

---

<sup>279</sup> Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Сл. гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002-испр., 23/2003-испр.70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-др. Закон, 62/2006-др. закон, 63/2006-испр.др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009-др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015-аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 и 138/2022)

<sup>280</sup> Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, („Сл. Гласник РС“, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020.

## 2.3. Прекршајна одговорност у поступцима јавних набавки

### 2.3.1. Јавна набавка – појам и основне карактеристике

Потреба за законитим и транспарентним утрошком јавних средстава, од стране јавних и секторских наручилаца, условила је регулисање читаве једне области, области јавних набавки. Термин „јавна набавка“ (енг. public procurement), обухвата све фазе процеса стицање имовине или услуга, почевши од процеса исказивања потреба за имовином или услугама и завршавајући са закључењем и извршењем уговора о јавној набавци. Према новијим истраживањима Светске банке, јавне набавке представљају у просеку 29% укупне државне потрошње. ОЕЦД је утврдио да се у распону од 2011. године, тај проценат у земљама ОЕЦД-а кретао од 12% у Грчкој до 45% у Холандији (ОЕЦД, 2013). Владе земаља у развоју обично троше још већи део свог БДП-а на јавне уговоре, до 25%.<sup>281</sup>

Модел кодекса набавке Америчке адвокатске коморе, сачињен 1979. године, коју су у целини или делимично усвојиле многе државе САД, дефинише јавне набавке као куповину, набавку, изнајмљивање, лизинг или на други начин стицање било каквих робе, залиха, услуга или конструкција. Такође укључује све функције које се односе на набавку, услугу или изградњу, укључујући опис захтева, избор и тражење понуђача, припрему и доделу уговора и све фазе администрације уговора.<sup>282</sup>

Канада има Кодекс понашања за набавке, који пружа свима који су укључени у процес набавке и јавним службеницима и продавцима етичке стандарде о међусобним очекивањима, те дозвољеним и неетичким понашањима, како би се осигурало заједничко разумевање међу свим учесницима у процесу јавне набавке. Такође, садржи стандарде о сукобу интереса и антикорупцијске мере. Кодекс одражава политику Владе Канаде и уоквирен је принципима наведеним у Закону о финансијској управи и Федералном закону о одговорности. Сматра се да овај Кодекс обезбеђује јединствену референтну тачку за кључне одговорности и обавезе влада, те да олакшава проналажење

---

<sup>281</sup> World Bank Group, Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base1 Mihály Fazekas and Jürgen René Blum, доступно на: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/656521623167062285/pdf/Improving-Public-Procurement-Outcomes-Review-of-Tools-and-the-State-of-the-Evidence-Base.pdf>, приступ: 10.07.2023.

<sup>282</sup> American Bar Association (ABA) Model Procurement Code, доступно на: <https://publicprocurementinternational.com/aba-mpc/>, приступ: 10.07.2023.

и разумевање мера у светлу свеукупне посвећености највишим стандардима етичког понашања.<sup>283</sup>

Европска Унија има богату регулативу у поступцима јавних набавки и сада већ богату праксу држава чланица, али и суда правде Европске Уније.

У оквиру ЕУ регулисан је јединствени речник јавне набавке, који дефинише главне термине који се користе у поступку јавне набавке, тзв CPV(COMMON PROCUREMENT VOCABULARY), Све чланице Европске Уније су у обавези да користе стандардизоване термине од 1. јануара 2006. године.

У Републици Србији је приметна дугогодишња пракса несналажења надлежних органа у поступцима јавних набавки, али и нормативни оквир, односно Закони о јавним набавкама из 2002,<sup>284</sup> 2008.<sup>285</sup> и 2012.<sup>286</sup> године, који нису пружили могућност за практичну реализацију многих права у овој области и сузбијање злоупотреба, о чему сведоче и годишњи извештаји Европске Комисије.<sup>287</sup> Иако Закон из 2012. године садржи далеко боља и ефикаснија решења од претходних Закона, у погледу надлежности, показао је велику слабост у примени.<sup>288</sup> Наиме овим Законом је било предвиђено да исти орган, Републичка комисија за јавне набавке подноси захтев за покретање прекршајног поступка, по службеној дужности и исти води. С обзиром на то да је Републичка комисија за јавне набавке управни орган, није било логике да као такав води прекршајни поступак, јер су формиран Прекршајни судови и прекршајни поступак више не воде органи управе. Комисија као орган управе, није надлежна да доноси пресуде, већ решења која су по својој правној природи управни акти. Законом о јавним набавкама из 2019. године измењена је надлежност Комисије и сада у прекршајима у поступцима јавних набавки одлучују прекршајни судови у судском поступку.<sup>289</sup>

Стандардизација правила и усаглашавање са европским директивама значајно је допринела смањењу простора за различите видове коруптивних понашања и злоупотреба права у поступцима јавних набавки. То је постигнуто и усвајањем већег

---

<sup>283</sup> Public services and procurement Canada, доступно на: <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/cca-ccp-eng.html> приступ: 10.06.2023.

<sup>284</sup> Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 39/02)

<sup>285</sup> Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 116/08)

<sup>286</sup> Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12)

<sup>287</sup> European Commission, Serbia report 2013, доступно на: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2013\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2013_en)

Serbia report 2014, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2014\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2014_en)

Serbia report 2015, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2015\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2015_en),

Serbia report 2016. <https://www.stat.gov.rs/media/2824/serbia-report-2016.pdf>, приступ: 10.03.2023.

<sup>288</sup> Закон о јавним набавкама („Сл. Гласник РС“ бр. 91/2019)

<sup>289</sup> Чл. 234. Закона о јавним набавкама

броја подзаконских аката. Увођењем јединственог портала јавних набавки, смањује се простор за злоупотребе и могућност договора, између наручиоца и понуђача, на најмању могућу меру и максимално обезбеђује транспарентност поступка. Портал самостално генерише оглас о јавној набавци и Записник о пристиглим понудама. Практично, портал аутоматски „отвара“ пристигле понуде и генерише записник, без икакве могућности да наручилац буде упознат са било којим детаљима пристиглих понуда, пре њиховог отварања. Међутим и даље остају присутни ризици, као што су: прецењивање потребних количина добара од стране наручиоца, могућност ознаке односно прецизног дефинисања појединих производа или добара и унапред усклађивање техничких спецификација у односу са производима или услугама, које у понуди има само један понуђач, а све то у неформалном договору са потенцијалним понуђачем. Тиме се аутоматски, приликом оцене понуде фаворизује понуђач, који једини има у понуди производ, робу или услугу из јавног позива, односно његова понуда бива најприближнија траженој спецификацији и као таква бива изабрана за закључивање уговора.<sup>290</sup>

Оно што посебно забрињава и где је присутна велика могућност за коруптивна делања, јесу тзв. набавке мале вредности. Закон о јавним набавкама предвиђа случајеве набавки, које су изузете од примене закона. Један од изузетака су и набавке добара и услуга чија процењена вредност не прелази износ од милион динара и набавке радова у износу мањем од три милиона динара. Претходним Законом, праг за примену, односно непримену закона на тзв. набавке мале вредности је био 500.000 динара, без обзира да ли се радило о добрима или услугама.<sup>291</sup>

Код ових понуда, довољно је да понуђач контактира и достави позив на адресе три понуђача, по свом избору, чиме се озбиљно нарушава конкуренција. Довољно је да један од њих достави понуду, која одговара техничкој спецификацији из позива и да буде одабран за закључење уговора. С обзиром на то да понуђач може имати велики број набавки мале вредности у току године, нису безначајна средства која се том приликом

---

<sup>290</sup> Друга велика опасност јесу картелски споразуми, између самих привредних субјеката, када сами понуђачи праве истоветне грешке у техничким спецификацијама и када се по јавном позиву, јави више понуђача, од којих један нуди знатно јефтинију цену од других, а онда се у случају одабира за закључење уговора повлачи и препушта уговор понуђачу са знатно вишом ценом. Међутим, ово је у првом реду питање Комисије за заштиту конкуренције, да препозна овакве недозвољене радње.

<sup>291</sup> С обзиром на то да је удео ових набавки у односу на све поступке јавних набавки изузетно значајан и то према званичним извештајима Канцеларије за јавне набавке, не види се рачио повећања вредносног лимита за набавке мале вредности. Уколико их је било превише када је лимит био 500000, може се закључити да ће их бити још више, када је лимит за набавку добара дуплиран, а за радове/услуге, чак пет пута већи.

троше и мора се имати у виду широк маневарски простор за злоупотребе. Стога неопходно је да, иако се ради о набавкама, које су изузете од примене Закона, одговарајућим подзаконским актом пропише поступак за тзв. набавке мале вредности, као и стандардизована форма и начин вршења истраживања тржишта у овим поступцима.

Закон само начелно уређује поступак са набавкама мале вредности и препушта наручиоцима да својим интерним актима, детаљније регулишу ову процедуру.

Законом о јавним набавкама успостављен је законодавни оквир, који је у већој мери усклађен са европским законодавством.

### *2.3.2. Прекршајна одговорност службеника у вези са јавним набавкама*

Законом о јавним набавкама прописани су прекршаји наручиоца и понуђача. Прекршаји наручиоца, који су од значаја за одговорност јавне управе, јесу прекршаји наручилаца, који су углавном по својој правној природи нечињења, односно пропуштања радњи на које су наручиоци обавезни законом, а најчешће у циљу избегавања примена закона. Један од њих је подела предмета јавне набавке у циљу избегавања примене Закона и спровођење поступка као поступка мале вредности, а не као поступка велике вредности, који се спроводи у складу са законом на порталу Јавних набавки. Ово јасно указује да је у поступцима јавних набавки мале вредности, много већа могућност договорања и различитих коруптивних радњи између наручиоца и потенцијалних понуђача, него што је то са поступцима који се одвијају на порталу.

Прекршај наручиоца је и додела уговора без спроведеног поступка јавне набавке, али и набавка реализована применом преговарачког поступка без објављивања јавног позива, иако нису били испуњени услови за примену преговарачког поступка, јер преговарачки поступак, такође, озбиљно нарушава конкуренцију и мора бити примењен под рестриктивним законским условима.

Непрописивање рокова за подношење понуда, у складу са законом, један је од чешћих случајева прекршаја у пракси, али и необјављивање плана јавних набавки и конкурсне документације у складу са законом. Предвиђене новчане казне за наручиоца су у распону од 100.000 до 1.000.000 динара, а за одговорно лице у правном лицу од 30.000 до 80.000 динара.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> Чл. 237. Закона о јавним набавкама



Прекршаји су и радње којима би се нарушила правила конкуренције, односно уколико је понуђач на било који начин учествовао у поступку јавне набавке, а није обезбедио одговарајуће мере да учешће тог понуђача не нарушава конкуренцију.<sup>293</sup>

Уколико наручилац не објави обавештење о додели уговора, обустави поступка или поништењу поступка; обавештење о измени уговора и обавештење о резултатима конкурса за дизајн, такође је у прекршају.<sup>294</sup>

Наручилац чини прекршај, уколико закључи уговор са понуђачем, код кога постоје основи за искључење, а то су осуђиваност за кривична дела и неизмерење пореских обавеза.<sup>295</sup>

Уколико не објави или не достави одлуке о додели уговора, обустави поступка и не достави кандидатима одлука о искључењу из поступка, наручилац је, такође, у прекршају.<sup>296</sup>

Уговор о јавној набавци, не може се мењати након закључења уговора, осим под условима предвиђеним законом, те је и то један од прекршаја које наручилац чини.

Наручилац је у прекршају и уколико у фази извршења дозвољава одређене уступке понуђачу, које нису биле предвиђене позивом и уговором. Нпр. могуће је да понуђач испоручи робу која је слабијег квалитета или измењену робу, а наручилац на то пристаје. Могуће је и да наручилац чини одређене уступке понуђачу, као што су неактивирање банкарске гаранције, врши авансно плаћање, иако то није било предвиђено уговором, одриче се наплате пенала за доцњу, без обзира на то што је њихова наплата, у случају доцње била предвиђена уговором и слично.<sup>297</sup>

У поступцима јавних набавки, значајна је улога Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, која одлучује о захтеву за заштиту права и као другостепени орган по жалби на решења наручиоца. Законом је предвиђена могућност, да и Републичка комисија може да изриче новчане казне за злоупотребу права. Одлуке комисије су коначне и против њих се може покренути управни спор. Републичка комисија подноси захтев за покретање прекршајног поступка Прекршајним судовима, уколико утврди да учињена повреда закона, може бити основ прекршајне одговорности. Уколико наручилац не поступи у складу са одлуком Републичке комисије или не достави

---

<sup>293</sup> Ибидем

<sup>294</sup> Ибидем

<sup>295</sup> Ибидем

<sup>296</sup> Чл. 237. Закона о јавним набавкама

<sup>297</sup> Ибидем

извештај о спровођењу њене одлуке, ова институција, такође је овлашћена да поднесе захтев за покретање прекршајног поступака.

Са друге стране, изузетно важну улогу у поступцима јавних набавки има и Канцеларија за јавне набавке, која је у систему државне управе основана као посебна организација. Канцеларија је усвојила Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама, којим је предвиђено да она врши мониторинг над „ органима државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, другим државним органи и другим наручиоцима“.<sup>298</sup> Наручилац је у прекршају, уколико: не достави Канцеларији тражене податке и обавештења, од значаја за мониторинг, у предвиђеном року; у прописаном року не објави на Порталу податке о вредности и врсти набавке, не евидентира их, или не достави Канцеларији податке о појединачном поступку или закљученом уговору.

Канцеларија је само у току 2022. године, поднела укупно 143 захтева за покретање прекршајног поступка и то због најчешћих неправилности, као што су: непредвиђеност набавке у плану јавних набавки и необјављивње плана на порталу јавних набавки, због рокова који нису усклађени са законским одредбама, спровођења преговарачког поступка без основа, необјављивања обавештења о додели уговора, односно обустави поступка и недостављања потребне документације Канцеларији у сврху мониторинга.<sup>299</sup> У годишњим извештајима Канцеларије не постоје подаци о исходима прекршајних поступка и то би требало уврстити у извештаје, јер је значајно за анализу прекршајне одговорности, те казненој политици прекршајних судова.

Чести прекршаји наручилаца у поступцима јавних набавки су необјављивање на Порталу јавних набавки података о вредности и врсти јавних набавки, по сваком основу за изузеће, до 31.1. текуће године, за претходну годину, према упутству које објављује Канцеларија за јавне набавке. Анализом доступних пресуда Прекршајних судова, за овај прекршај се често изриче опомена, иако ова противправна радња, знатно угрожава транспарентност поступка на које се односи изузеће. Тако је у једном случају Канцеларија за јавне набавке поднела захтев за покретање прекршајног поступка, а Прекршајни суд у образложењу пресуде донео одлуку о изрицању прекршајне санкције опомене и то на основу признања прекршаја, „а по оцени суда, у време када је вршила прекршај службеница за јавне набавке поступила је из нехата, јер је била свесна да услед

---

<sup>298</sup> Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама, („Сл гласник РС“ бр. 93/2020)

<sup>299</sup> Извештај Канцеларије за јавне набавке за 2022. годину, доступно на: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>, приступ: 10.04.2023.

њеног чињења или нечињења, може наступити забрањена последица, али је олако држала да је може спречити или да она неће наступити.“ Основна аргументација одбране била је да запослена која ради на пословима јавних набавки, секретар установе и да „је она из објективних медицинских разлога, чешће била на боловању, те је пропуштен законски рок за достављање извештаја Канцеларији за јавне набавке и објављивање података на порталу јавних набавки“.<sup>300</sup>

Оно што је још значајно поменути јесте и чињеница да је основ за прекршајну одговорност службеника, због кршења прописа из области јавних набавки и кршење одредби Закона о буџетском систему. Међутим, за разлику од Закона о јавним набавкама, овим Законом радња извршења прекршаја није детаљно регулисана, што отежава могућност покретања поступка пред надлежним органима. Наиме, у складу са овим Законом, санкционисано је свако кршење прописа из области јавних набавки, чиме се не може ни прецизирати елемент бића прекршаја, у захтеву за покретање прекршајног поступка, а тиме се отежава и доказни поступак, пред судом.

ОЕЦД је усвојио препоруку за подршку одговорности током процеса јавних набавки, са посебним акцентом на процесе притужби и санкција. У складу са препоруком, неопходно је дефинисати јасан ланац одговорности у систему јавних набавки, успоставити механизам надзора, те уредити механизам делегације нивоа овлашћења за утрошак јавних средстава. Даље, потребно је омогућити систем притужби и обрадити их на правичан, благовремени и транспарентан начин, којим се чува интегритет и правичност система јавних набавки. Осигурати да интерне контроле (укључујући финансијске контроле, интерну ревизију и контроле управљања) и екстерне контроле, имају приступ свим информацијама, које су неопходне за праћење рада у систему јавних набавки и обезбедити јасне канале комуникације за пријављивање веродостојних сумњи на кршење закона и прописа, без страха од одмазде.<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> Пресуда Прекршајног суда у Лесковцу, бр. 6-Пр.бр.4027/22, од 06.02.2023.

<sup>301</sup> OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>, стр. 12, приступ: 10.06.2023.

## 2.4. Прекршајна одговорност службеника и Закон о приступу информацијама од јавног значаја

Закон о приступу информацијама од јавног значаја је закон од круцијалне важности за транспарентност рада јавне управе, а тиме и одговорност службеника.

Добро управљање претпоставља јавну управу чији је рад транспарентан њеним грађанима. Стога, суштински, не можемо говорити о одговорности јавних службеника, без транспарентности њиховог рада. Ово је питање од круцијалне важности за јачање интегритета јавне управе и поверења грађана у рад јавних службеника, а представља и један од важних надзорних механизма у борби против лошег управљања и корупције.

Приступ информацијама се може дефинисати као право на тражење, примање и преношење информација, које се налазе у поседу јавних органа.<sup>302</sup> Ово право је саставни део основног права на слободу изражавања, признато чланом 19. Универзалне декларације о људским правима (1948), који предвиђа да основно право слободе изражавања обухвата слободу да се „тражи, прима и преносе информације и идеје путем било којег медија и без обзира на границе”.<sup>303</sup>

Конвенција о приступу званичним документима (Савет Европе), позната и као Тромсо Конвенција усвојена јуна 2009. (у граду Тромсоу, у Норвешкој) под окриљем Савета Европе, која је ступила на снагу 1. децембра 2020. године, након 10 ратификација је први правно обавезујући међународни инструмент који признаје опште право на приступ званичним документима, које су у поседу јавних власти. Србија ју је потписала 2009. године, али је није ратификовала, још увек.<sup>304</sup>

Закон о информација од јавног значаја у Србији је први пут усвојен 2004. године. Касније је мењан и допуњаван знатно бољим и ефикаснијим решењима, али је у пракси, дуго оспораван и заобилажен различитим механизмима, показао је велику слабост у примени. Из неког разлога, јавна управа је осетљива на захтеве за приступе информацијама од јавног значаја и често проналази начине, да на упућене захтеве избегне одговор, заобилазећи законске одредбе. Оваква делања побуђују сумњу у

---

<sup>302</sup> UNESCO, 2023. доступно на: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385179/PDF/385179eng.pdf.multi\\_](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385179/PDF/385179eng.pdf.multi_) приступ: 10.04.2023.

<sup>303</sup> Прва обавезујућа међународна одлука о овој теми коју је 19. септембра 2006. донео Интерамерички суд за људска права у предмету Claude Reies et al. против Чилеа, у којој је Суд изнео став да је приступ јавним информацијама основно људско право.

<sup>304</sup> Дана 15. октобра 2019., на 74-ој седници Генерална скупштина УН (УНГА) прогласила је 28. септембар Међународним даном универзалног приступа информацијама. Овај дан је првобитно усвојила Генерална конференција Унеска 2015. године, како би се подигла свест о праву на тражење и примање информација као делу права на слободу изражавања кључном за одрживи развој.

постојање радњи које су супротне закону, са коруптивним елементима, јер због чега би се тражили начини за избегавање одговора на информације за које постоји оправдан интерес јавности, да са њима буде упозната. Најновије измене и допуне Закона из 2021. године су иновирани практична решења, међу којима је најзначајнија активна легитимација Повереника да покрене прекршајни поступак и могућност прекршајног кажњавања за случајеве ћутања управе.<sup>305</sup>

Сходно глобалном индексу права на информације од јавног значаја, српски Закон је годинама у првих 10 најбоље ранжираних закона, односно Закона са најбољим практичним решењима. Индекс RTI (The Right to Information)<sup>306</sup> мери снагу правног регулисања права на приступ информацијама које поседују јавни органи (право на информације или RTI) на основу 61 индикатора, подељено у седам главних категорија – односно: право на приступ, делокруг, поступак подношења захтева, изузеци и одбијања, жалбе, санкције, заштита права и промотивне мере. Данас сви региони света имају значајан број земаља са законима у области информација од јавног значаја, што је велика помак у односу на 2011. када је рејтинг први пут покренут. Србија се тренутно налази на трећем месту по поменутиим квалитетима, одмах иза Авганистана и Мексика. Као проблем, остаје, између осталог, неспремност на примену закона од стране релевантних субјеката у Републици Србији.

#### *2.4.1. Прекршајна одговорност и информације од јавног значаја*

Орган јавне власти дужан је да одговори по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја у законом предвиђеном року. Уколико то не учини, тражиоцу информација, на располагању стоји могућност изјављивања жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Решења Повереника су коначна и против њих се може покренути управни спор. Уколико у току поступка по жалби, утврди да има елемената прекршајне одговорности, Повереник је надлежан да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, код надлежног суда. Тражилац информације, није овлашћено лице, које може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, пре окончања поступка по жалби, односно управног спора, ако

---

<sup>305</sup> Закон о слободном присуству информацијама од јавног значаја („Сл. Гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2010).

<sup>306</sup> Индекс RTI (The Right to Information), доступно на: <https://www.rti-rating.org/>, приступ: 16.06.2023.

жалба није допуштена.<sup>307</sup> Он је дужан да се претходно обрати Поверенику, да он поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно управној инспекцији, ако је вођен управни спор. Изузетно важно решење новог закона је овлашћење Повереника да покрене прекршајни поступак, јер сходно претходном законском решењу, управна инспекција и тражилац информација су имали легитимацију за покретање прекршајног поступка. Ново законско решење предвиђа, да тек уколико, „ Повереник, односно управна инспекција, у року од осам дана не одговори тражиоцу информација на захтев или му одговори да нема основа за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, тражилац информација стиче легитимацију да сам поднесе захтев за покретање прекршајног поступка“.<sup>308</sup>

Надзор над спровођењем Закона о приступу информацијама од јавног значаја врши Министарство државне управе и локалне самоуправе, тачније Управни инспекторат, који се налази у саставу овог Министарства. Пракса поступања Повереника, у ситуацији када није имао овлашћење да подноси захтев за покретање прекршајног поступка, била је таква да је Повереник обавештавао Управни инспекторат о оним решењима која нису извршена, односно о оним решењима о којима орган јавне власти није обавестио Повереника да је поступио по налогу из решења. Овакав систем одговорности и расподеле овлашћења за покретање прекршајног поступка, није функционисао у пракси, што се може закључити на основу малог броја поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, од стане Управне инспекције.

У Решењу Прекршајног суда у Ужицу бр. 2 Пр.бр 4558/16, од 15.3.2018. наведено да „ради провере одбране окривљеног позивана је у својству сведока подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, управни инспектор за 24.01.2017. године и 02.02.2017. и 24.11. 2017. године. По позивима се није одазивала. Прекршај је учињен дана 11.13.2016. од када је протекао период дужи од две године и наступила је застарелост за вођење прекршајног поступка, па се прекршајни поступак обуставља, сходно члану 248. ст. 1. тач. 6. Закона о прекршајима“.<sup>309</sup>

---

<sup>307</sup> Прекршајни апелациони суд је на Другој седници свих судија Прекршајног апелационог суда, од 01.07. 2019. године, заузео став, којим се омогућава удружењу да покрене прекршајни поступак због ускраћивања права на информације од јавног значаја. Сходно поменутом ставу „Удружење грађана и уопште правно лице као тражилац информација увек су овлашћени да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја и нису условљени доказивањем својства оштећеног у смислу одредбе чл. 126. став 1. Закона о прекршајима“.

<sup>308</sup> Чл. 286. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

<sup>309</sup> Решење Прекршајног суда у Ужицу бр. 2 Пр.бр 4558/16, од 15.3.2018. Наведено према: М. Стефановић, К. Калајџић, Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Србији, доступно на: <https://www.partners-serbia.org/public/news/analiza-postupanja.pdf> приступ: 16.05.2023. стр. 32.

Законом о приступу информацијама од јавног значаја предвиђено је прекршајно кажњавање руководиоца органа јавне власти у износу од 20.000 до 100.000 динара, уколико: „не саопшти, не омогући увид у истиниту и потпуну информацију, а оспорава истинитост и поступност објављене информације; не води посебну евиденцију усмених захтева; одбије да прими захтев тражиоца; не поступи по решењу Повереника, не омогући Поверенику приступ носачу информације и исти не одржава, у складу са законом; не спроводи обуку запослених и упознавање са њиховим обавезама у вези са правима утврђеним законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја; пропусти да изрази и ажурира информатор о свом раду; пропусти да поднесе годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене закона са посебним подацима; спречи управног инспектора у вршењу надзора и не изврши решење управног инспектора“.

Законом је предвиђено и прекршајно кажњавање овлашћеног лица органа јавне власти, износом од 20.000 до 100.000 динара, уколико: „условљава приступ информацијама доказивањем оправданог или другог интереса; поступи супротно начелу једнакости; дискриминише новинаре или јавно гласило; не означи носач информације, где је и када тражена информација објављена; не изда информацију у траженом облику, иако има техничких могућности за то; неосновано одбије да изда копију документа на језику на којем је информација затражена; по захтеву достави непотпуне или нетачне информације; приступ информацијама условљава уплатом трошкова у износу већем од прописаног; на било који други начин онемогућава остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја“.<sup>310</sup>

Новчано кажњавање у истом износу прописано је и за запосленог у органу јавне власти уколико лицу овлашћеном за пружање информација од јавног значаја не достави неопходне, непотпуне или нетачне информације.

Најбројнији случајеви злоупотребе Закона о информацијама од јавног значаја, су случајеви ћутања управе. Тако је у 2019. према извештају Повереника, од 5.188 изјављених жалби, чак 4.604 изјављено је због ћутања управе, а у 2020. години од укупно 3.584 изјављених жалби, 1908 су случајеви ћутања управе.<sup>311</sup> То су случајеви када управа

---

<sup>310</sup> Чл. 45. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

<sup>311</sup> Извештај Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2019. годину, доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestaj-za2019.pdf>, приступ: 10.08.2023.

Извештај Повереника за 2020. доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/CIRIzvestaj2020.pdf>, приступ: 10.08.2023.

игнорише захтеве тражилаца информација и овлашћења повереника која су му до сада била на располагању нису значајно смањила случајеве ћутања администрације. Стога је новим законским решењем први пут предвиђена могућност прекршајног кажњавања за случајеве ћутања управе и то у фиксном износу од 30.000 динара. Предвиђена је могућност кажњавања за прекршај овлашћеног лица, односно руководиоца органа уколико не поступи по захтеву, у складу са роковима предвиђеним законом.<sup>312</sup>

Неопходна је оштрија казнена политика прекршајних судова у материји информација од јавног значаја, с обзиром на то да прекршајна санкција опомена није најделотворнија, јер се испоставља да и даље постоји значајан број прекршаја, а изриче се велики број опомена, за наведене прекршаје, чак и у ситуацијама када је истом лицу, за непоштовање прописа у области информација од јавног значаја, раније већ изречена опомена. Тако је по оцени суда чињеница да је овлашћено лице доставило информације од јавног значаја са закашњењем, „олакшавајућа околност, која у знатној мери умањује одговорност окривљеног, па се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја са изрицањем опомене, без изрицања прописане новчане казне за извршени прекршај...“<sup>313</sup>

Присутне су и неутемељене аргументације судова у пресудама. Тако је Врховни касациони суд у поступку по ревизији уважио захтев жалиоца и утврдио повреду закона од стране Прекршајног апелационог суда у Београду. Наиме, пресудом Прекршајног суда у Београду бр. 61576/19, окривљени, је оглашен кривим за прекршај из члана 46. став 1. тачка 9) и осуђен на новчану казну од 10.000 динара, да би Прекршајни апелациони суд у Београду, поступајући по жалби окривљеног, пресудом бр. 7. Прж бр. 15844/20, преиначио првостепену пресуду и окривљеног ослободио одговорности, јер су према оцени овог суда, „постављена питања органу неразумљива, непрецизна и нејасна и у току поступка није доказано да су постављена питања информације од јавног значаја, па самим тим окривљени није био дужан да у смислу казног права даје одговоре на таква питања. Суд даље указује да је „оштећени морао да докаже да орган власти располаже документом, који у себи садржи одговоре на питања оштећеног...“<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> Чл 45. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

<sup>313</sup> Пресуда Прекршајног суда у Лесковцу бр. 9-Пр. бр. 47/22, од 20.06.2022. год.

<sup>314</sup> Пресуда Врховног Касационог суда бр. ПР33 1/2021, од 25.02.2021. год.



### 3. Материјална одговорност

#### 3.1 Појам и карактеристике

Облик правне одговорности, који има дугу традицију у свим правним системима је материјална, грађанскаправна, имовинска или одговорност за штету. Основно правило на којем се заснива ова врста одговорности је забрана наношења штете другоме (*neminem leadere*) јер су граница субјективних права једног лица, субјективна права другог лица.<sup>315</sup>

Обавеза забране наношења штете другоме је најчешће у законским текстовима изречена посредно, на тај начин што се лицу које је другоме проузроковало штету налаже обавеза да је надокнади, из чега произилази да је наношење штете другоме недопуштено (нпр. чл. 800. Српског грађанског законика).<sup>316</sup>

Законом о облигационим односима, који иако усвојен још 1978. године, уз извесне измене и допуне, још увек важи и одговара изразито променљивим друштвеним околностима, прописује да је „Свако дужан да се уздржи од поступка којим се може другоме проузроковати штета“. Као одговор на штетно понашање штетника законодавац је предвидео право сваког лица „да под одређеним условима може захтевати од суда да нареди уклањање извора опасности штете, односно предузимање одговарајућих мера за спречавање њеног настанка“.<sup>317</sup>

Основи, разлози или идеје које објашњавају постојање материјалне одговорности су: 1) кривица; 2) одговорност због створеног, одржаваног или контролисаног ризика и 3) правичност.<sup>318</sup>

С обзиром на основе материјалне одговорности, разликујемо: 1) одговорност због кривице или субјективну одговорност; 2) одговорност због створеног, одржаваног или контролисаног ризика, односно објективну одговорност и 3) одговорност по основу правичности.<sup>319</sup>

---

<sup>315</sup> Радишић, Ј. Облигационо право, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2021. стр. 271. и Антић, О. Облигационо право-приручник за полагање правосудног испита, Београд, Службени гласник, 2014. стр. 195.

<sup>316</sup> Радишић, Ј, оп. цит, стр. 197.

<sup>317</sup> Чл. 16. Закона о облигационим односима, ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и Сл. гласник РС бр. 18/2020)

<sup>318</sup> Радишић, Ј, оп. цит, стр. 198.

<sup>319</sup> Перовић, С, Облигационо право, Београд, Службени Гласник СФРЈ, 1990, стр. 110.

Одговорност по основу кривице, подразумева да је лице које је проузроковало штету исту и скривило. Сходно Закону о облигационим односима, претпоставља се да је лице које је другоме проузроковало штету криво. Терет доказивања кривице је на починиоцу штете, који може доказати да није крив и тако избећи одговорност.<sup>320</sup>

Услови или претпоставке одговорности по основу кривице су: постојање штете; узрочне везе између штетног догађаја и последице проузроковане штетом; противправност штетне радње и кривица<sup>321</sup>.

Објективна одговорност је одговорност која наступа независно од кривице починиоца штете, односно на темељу објективних услова, штете и узрочне везе. Починилац штете у овом случају сноси одређи ризик за наступање штете, због чега је ова врста одговорности позната и као одговорност по основу ризика. Суштина објективне одговорности је чињеница да се починилац не може ослободити одговорности, доказивањем да није крив за причињену штету.<sup>322</sup> Евентуално, он се може ослободити одговорности уколико докаже да је штета последица више силе, исључиве кривице оштећеног или неког трећег.<sup>323</sup>

Трећи основ одговорности је правичност, која се јавља као специфичан коректив одговорности, у случајевима који нису обухваћени одговорношћу по основу кривице, ни објективном одговорношћу. То су случајеви одговорности неурачунљивих лица и случајеви одговорности родитеља малолетних починилаца штете, који су способни за расуђивање. Услови за овакву врсту одговорности прописани су законом. У теорији је заступљен став да се правичност, као основ одговорности јавља и у случајевима лица чија су добра, интереси или имовина жртвовани, да би се задовољио неки виши интерес, најчешће јавни интерес. Нпр. случајеви експропријације, штете од тзв. имисија, штете власника послушног добра код службености и сл.<sup>324</sup>

Када говоримо о одговорности јавних службеника, она свој основ налази у одговорности државе, као правног лица за своје органе.

Лична одговорност за сопствене радње је неприкосновена и правило у праву. Међутим, имајући у виду специфичности државе и њене правне личности, одговорност државе за штету је вид одговорности за радње другог, односно објективна одговорност

---

<sup>320</sup> Радишић, Ј. оп. цит. стр. 198.

<sup>321</sup> Ибидем, стр. 199.

<sup>322</sup> Крбек И, О одговорности државе за штету, Југословенска академија знаности и уметности, Загреб, 1954, стр. 211.

<sup>323</sup> Чл. 177. Закона о облигационим односима

<sup>324</sup> Радишић, Ј. оп. цит. стр. 195.

државе за рад својих органа, где се држава јавља у улози *sui generis* јемца за законито и правилно поступање својих органа. Ово схватање је у складу са органском теоријом државе, по којој су државни органи делови личности државе и чињенице да држава ради и функционише преко њих.<sup>325</sup>

Законодавац је предвидео да „правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу, у вршењу или у вези са вршењем својих функција“, јер само преко њих може бити активна и делати у правном промету

Поставља се питање, које су то радње којима орган, односно јавни службеници, у вршењу или у вези са вршењем својих функција, могу причинити штету. С обзиром на битну разлику између кривичног права, у којем важи принцип легалитета, у грађанском праву се у сваком конкретном случају утврђује и цени штетникова радња, односно да ли има или нема штетникове кривице.<sup>326</sup> То могу бити најразличитији случајеви штете настале услед вршења управне функције државе, погрешна примена правних прописа, неправилно функционисање службе, те материјалне радње којима се проурокује штета.<sup>327</sup>

У теорији су присутна различита становишта о конкретном основу одговорности државе. По једнима одговорност државе као послодавца, заснива се на слабом, лошем или неефикасном надзору над својим запосленима (*culpa in inspiciendo*). По другом схватању ради се о лошем избору запослених од стране послодавца (*culpa in eligendo*).<sup>328</sup>

По мишљењу Д. Денковића, оба поменута основа су неутемељена, први, јер и поред најсавеснијег и најефикасније организованог надзора, службеник може проузроковати штету, а као пример наводи доношење управних аката који могу проузроковати штету, а представљају само један интелектуални процес, који се одражава у погрешном тумачењу или погрешној примени закона. Други основ је неприхватљив, јер и најбољи службеник, са најбољим квалификацијама и етичким врлинама, може проузроковати штету.<sup>329</sup>

---

<sup>325</sup> Поповић, С. Одговорност државе и организација које врше јавна овлашћења за штету нанету грађанима и правним лицима, Правни живот 11-12/1992.

<sup>326</sup> Јакшић С, Основни принципи накнаде штете у нашем праву, Архив, 1952, бр. 4, стр. 424.

<sup>327</sup> Денковић Д, оп. цит. стр. 495-497.

<sup>328</sup> Денковић, Д, Ко може непосредно одговарати грађанима за штету коју проузрокују јавни службеници, Београд, 1961, Анали Правног факултета у Београду, стр. 449-454, стр. 460.

<sup>329</sup> Денковић, Д, Вршење службе и одговорност за штету проузроковану грађанима, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 1957. стр 45.

3. Томић сматра да држава одговара по основу ризика, јер „сноси ризик од службеног поступања својих радника, јер је створила правно значајну везу између себе и њих“, те тај начин она обавља своју функцију.<sup>330</sup>

Ђ. Тасић је као основ одговорности државе видео принцип ризика, али као основ накнаде штете, принцип једнакости грађана пред јавним теретима.<sup>331</sup>

М. Петровић сматра да основ одговорности државе лежи у заштити стечених права, које дефинише као „субјективно право прибављено по једном индивидуалном (посебном или личном) правном основу (титулусу), или прецизније (мада у негативној форми), право непроистичуће непосредно из закона (тј. које није често или у правом смислу законско право), али је и имовинско право“.<sup>332</sup> Петровићев аргумент подразумева да држава има обавезу да заштити стечена права. Таква права нису „општа“ или аутоматски додељена свим грађанима, већ проистичу из специфичних околности или њихових активности. То значи да би, ако држава на неки начин наруши ова права, требало да постоји основ за одговорност. М. Прица, полазећи од концепта јединства правног поретка, сматра да одговорност државе лежи у органском идентитету државе, њених органа и службеника.<sup>333</sup>

Сходно Закону о облигационим односима, „правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција“.

Правно лице има право регреса од лица које је штету проузроковало, односно скривило намерно или крајњом непажњом. Застарелост овог права наступа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете од стране правног лица.<sup>334</sup>

Последњих година у судској пракси се могу наћи одређене аргументације у пресудама судова, који овако постављену објективну одговорност државе, доводе у питање и прелазе у домен субјективне одговорности, односно одговорности по основу кривице. Нпр. у образложењу једне од пресуда суд констатује да „поступак органа којим је штета изазвана, треба да има карактер деликта, осим уколико је у питању коришћење опасних ствари или обављање опасних делатности“. Одговорност државе, онако како је

<sup>330</sup> Томић, З. Правна природа тзв. одговорности државе за штету без грешке у југословенском праву, „Анали Правног факултета у Београду“, 1983. 1-4, 698-702, стр. 701.

<sup>331</sup> Тасић, Ђ. Одговорност државе по принципу једнакости терета, Београд, 1921. стр.30.

<sup>332</sup> Петровић, М. Одговорност државе за штету проузроковану допуштеним радњама и правним актима њених службеника и органа, посебно законима, Зборник радова Правног факултета у Нишу, тематски број посвећен Слабољубу Поповићу, бр. LVII, 85-99, стр. 95.

<sup>333</sup> Прица, М. оп. цит. стр. 198.

<sup>334</sup> Чл. 172. Закона о облигационим односима

постављена законом је одговорност без обзира на кривицу и то се не може доводити у сумњу, било каквим доказивањем или ослобађањем од одговорности, имајући у виду субјективне критеријуме. Закон о државној управи предвиђа да за штету коју својим неправилним или незаконитим радом органи државне управе причине трећим лицима, одговара Република Србија. Исти пропис предвиђа да имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју проузрокују трећим лицима незаконитим или неправилним радом у вршењу поверених послова државне управе.<sup>335</sup> Сличну формулацију налазимо и у Закону о државним службеницима, који предвиђа да за штету коју на раду или у вези са радом причини државни службеник трећем лицу и то незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.<sup>336</sup>

Међутим, држава не преузима ризик за сваку штету, односно за све радње службеника, већ само за штету проузроковану незаконитим радњама, настале у служби односно у вези са вршењем службе. То не значи да грађанин мора доказивати кривицу службеника, да би држава била одговорна за штету, јер је њена одговорност објективна, већ противправност службеникове радње, јер се одговара само за незаконите радње.<sup>337</sup>

Законом о полицији предвиђено је да „Република Србија одговара за штету коју полицијски службеник и остали запослени у Министарству причине трећим лицима, уколико се докаже да је штета настала њиховим поступањем током обављања послова и задатака и ако су поступали сагласно прописима и начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству“. Тако је у једном случају Врховни суд Србије утврдио да „Држава не одговара за сваку штету коју њен орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција, већ само за ону која представља незаконит и неправилан рад органа“. Наиме у конкретном случају тужилац је био правно лице регистровано за изнајмљивање путничких возила, па је као власник возила закључио уговор о најму возила са лицем Б.Б. Лице Б.Б. је тим возилом прешло границу државе, а возило је пронађено након два месеца и враћено тужиоцу. На тај начин тужилац је претрпео штету услед немогућности изнајмљивања возила у том периоду и трошкове преузимања возила. Тужилац је тужио Министарство унутрашњих послова, сматрајући да је запослена Министарства одговорна због тога што је пропустила да провери исправе за возило тужиоца и да га спречи да пређе државну границу. Првостепени суд је пресудио у корист тужиоца и обавезао тужени орган да надокнади

---

<sup>335</sup> Чл. 5. Закона о државној управи

<sup>336</sup> Чл. 121. Закона о државним службеницима

<sup>337</sup> Д. Денковић, оп. цит. стр. 517.

штету. Тадашњи Закон о преласку државне границе и кретању у граничном појасу прописивао је да је овлашћено службено лице надлежног органа унутрашњих послова дужно да утврди идентитет лица и исправност путних исправа. Поред контроле путних исправа овлашћено службено лице може да изврши претрес лица и преглед ствари, као и преглед докумената превозног средства и превозно средство ради спречавања неовлашћеног преласка државне границе и преношења ствари чије је уношење или изношење из земље забрањено. Врховни суд Србије је на основу дела одредбе преиначио нижестепене пресуде, у којима се наводи да службено лице „може“ да изврши преглед возила, јер је закључио да, према тадашњим позитивним прописима, радња прегледа исправа о возилу није обавезна радња и не може бити тумачена као незаконит и неправилан рад државних органа, у смислу Закона о облигационим односима.<sup>338</sup>

Када се говори о одговорности за штету запослених у јавној управи, разликујемо две ситуације, прва је одговорност управних службеника за штету коју причине у служби, односно у вези са обављањем службе, свом органу, односно држави, као правном лицу и друга, њихова одговорност када штету причине грађанима, односно физичким и другим правним лицима. Законом о облигационим односима предвиђени су и одређени специфични случајеви, објективне одговорности државе.

### *3.1.1. Одговорност јавног службеника према свом органу*

Закон о државним службеницима предвиђа одговорност јавног службеника за штету проузроковану државном органу. Три су основна услова ове одговорности:

1. Штета мора бити причињена на раду или у вези са радом,
2. Мора бити причињена намерно или из крајње/грубе непажње,
3. Постојање узрочне везе између штете и насталих последица.

Док је одговорност државе за правилан и законит рад својих органа вид објективне одговорности за другога, одговорност службеника је субјективна и заснива се на кривици. Обична непажња као облик кривице, у овом случају не доводи до одговорности јавног службеника. Кривица у облику намере и крајње непажње се не претпоставља, већ се доказује у сваком конкретном случају. Примера ради, судска пракса је утврдила да груба непажња постоји, „уколико је штета настала услед

---

<sup>338</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2129/07, од 18.12.2007.

неоправданог изостајања са посла службеника, јер они познају процес рада и знају какве су последице недоласка на посао, те су дужни да такву штету надокнаде“.<sup>339</sup>

Запослени је проузроковао штету свом органу, уколико се његови поступци односе према штети, као узрок према последици, односно уколико постоји узрочна веза између штете и насталих последица. Тако је у једном случају Апелациони суд одбио жалбу тужиоца, Републичког Фонда за здравствено осигурање, који је као вршилац јавних овлашћења у поступку контроле здравствених установа, утврдио да је конкретни субјекат, тужени орган ненаменски утрошио средства обавезног здравственог осигурања у конкретној календарској години и то по основу примене коефицијената за обрачун и исплату плата, супротно Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плата у јавним службама. Међутим, суд је утврдио да то не представља штету за тужиоца Републички Фонд здравственог осигурања, јер овде нема последице за тужиоца, односно умањења имовине тужиоца, „нити тужилац представља треће лице, пошто су обе парничне странке основане од стране државе и финансирају се из буџета, с тим што се финансирање туженог спроводи већим делом посредством Фонда, а тужени је користио средства која му је тужилац пренео“.<sup>340</sup>

За разлику од сазнања за постојање дисциплинског дела, које сходно Закону може да пријави било који државни службеник, законодавац није предвидео ко има могућност пријављивања настанка штете причињене органу. Пасивни однос јавног службеника према овој дужности требало би у свим службеничким прагаматикама предвидети као дисциплинско дело, јер заштитом имовине свог послодавца, односно државе, јавни службеници штите јавни интерес.

Руководилац или лице које он писмено овласти дужни су да утврде постојање штете, њену висину, али и околности под којима је проузрокована. Уколико би такво утврђивање штете и њене висине, проузроковало несразмерне тршкове, она може бити одређена у паушалном износу. Законодавац је предвидео и могућност закључивања

---

<sup>339</sup> Одлука Суда удруженог рада Србије бр. 1160/80, од 15.09.1980.

У прошлости је било иницијатива да се оцени уставност свођења основа материјалне одговорности службеника на намеру и крајњу непажњу, већ да се обухвати и обична непажња, али оне нису прихваћене. На то је упозорила и Одлука Уставног суда Југославије У-235/85 од 15.3.1984. где се наводи да „Када запослени претрпи штету на раду или у вези са радом, а она није последица опасне ствари или делатности у основ одговорности основне организације улазе сва три степена кривице: обична непажња, крајња непажња и намера. Тиме се личност радника и његова имовина у највећој мери заштићују, што би требало да значи да би и имовина и средства основне организације (која су тада представљале друштвену својину) требало заштити и када радник причини штету обичном непажњом“.

Наведено према: Ивошевић, З, Дисциплинска и материјална одговорност, Правно-економски центар Београд, 1998. стр. 144-145.

<sup>340</sup> Пресуда Апелационог суда у Нишу бр. 31Гж 2439/2020, од 07.04.2021. године

споразума, којим би руководилац органа и државни службеник предвидели висину штете и начин њене надокнаде. Овај споразум, сходно закону има снагу извршне исправе.<sup>341</sup>

Уколико државни службеник одбије да надокнади штету, било из разлога што сматра да за штету није одговоран или се не слаже са висином утврђене штете, право на надокнаду штете држава, односно њен орган може остварити у парничном поступку. Ово је тзв. право регреса државе од јавних службеника.<sup>342</sup> У пракси су случајеви у којима се држава регресира од јавног службеника ретки, готово једва забележени. Шта је узрок неостваривања права регреса државе врло се тешко може утврдити, али се са сигурношћу може закључити да је ово један од сегмената, који је допринео „свеопштој клими неодговорности“, у српској јавној управи. Незаинтересованост органа, који су дужни водити рачуна о јавним средствима и јавном интересу за регрес од стране лица које је штету причинило намерно или крајњом непажњом не може се никако оправдати. Логички закључак је да такво пропуштање остваривања права регреса органа јавне управе, неповољно утиче на све остале запослене да се уздржавају од обавезе нананошења штете другоме.

Са друге стране, Република Србија одговара за штету, проузроковану државном службенику на раду или у вези са радом и то у складу са општим правилима облигационог права. С треће стране, свако лице а нарочито јавни службеник, који дела у име и за рачун своје државе, дужан је да се уздржи од наношења штете трећим лицима и свом органу, односно послодавцу. Један од честих случајева у пракси су ситуације у којима органи јавне управе плаћају милионске одштетне захтеве у случајевима незаконитих отказа својим запосленима и то већином због непоштовања процесних правила, односно законом прописане процедуре. Уколико држава исплаћује такве захтеве годинама, да ли је могуће да се у свим тим случајевима поступало са обичном непажњом, па држава не потражује право регреса од службеника који су били одговорни, односно повредили правила процедуре и тиме нанели штету. Имајући у виду да су на радним местима у чијем је делокругу рада материја радних односа, по правилу запослена лица вична праву, односно лица са одговарајућим образовањем правне струке, а не заборављајући познату максиму *ignorantia legis nocet, ignorantia legis non excusat*, закључује се да се не може говорити о обичној непажњи, већ о грубој непажњи, односно да обична непажња у великом броју случајева пропуштања регреса од стране државе, не

<sup>341</sup> Чл. 122. Закона о државним службеницима

<sup>342</sup> Чл. 122. ст. 3. Закона о државним службеницима



може бити оправдан разлог. Даље, у случајевима права регреса предвиђен је прилично краatak рок застарелости од 6 месеци, који би требало продужити.

Основ за ослобађање државног службеника од одговорности за штету је одбијање извршења налога претпостављеног, али под условом да му је претходно саопштио да извршење таквог налога може да проузрокује штету.<sup>343</sup>

### *3.1.2. Одговорност јавног службеника за штету причињену трећем лицу*

Законом о државним службеницима установљена је објективна одговорност државе, што указује да тужбени захтев мора бити истакнут против Републике Србије.

Једини случај у којем се надокнада штете може потраживати директно од јавног службеника је уколико се сматра да је државни службеник штету проузроковао намерно.<sup>344</sup> Уколико постоји кривица у облику намере, оштећено лице тужбени захтев може непосредно истаћи против државног службеника. Међутим, намера се не претпоставља, већ се доказује, а терет доказивања је на тужиоцу.

### *3.1.3. Објективна одговорност*

Одговорност државе за штету, без обзира на службену грешку обухвата режим одговорности од тзв. „опасних ствари“ и „опасних делатности“, који је идентичан општем режиму објективне одговорности за штету, али и специфичне случајеве одговорности, који су предвиђени посебним одредбама Закона о облигационим односима.

У те случајеве спада одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација, када је предвиђена објективна одговорност државе, јер се претпоставља да су њени органи били дужни да спрече настанак такве штете. У овом случају се претпоставља обавеза државе да превентивно делује на узрок штете и да исту спречи. Код овог облика одговорности предвиђено је право и обавеза државе да захтева накнаду штете од лица које ју је проузроковало. Овакво решење би требало предвидети у свим случајевима надокнаде штете, као право и обавезу државе да се регресира од

---

<sup>343</sup> Чл. 123. Закона о државним службеницима

<sup>344</sup> Чл. 124. ст. 2. Закона о државним службеницима

јавног службеника који ју је проузроковао намерно или крајњом непажњом, јер се у пракси показало да препуштање појединцима да одлучују о праву регреса не функционише у пракси и има негативне последице на читав систем одговорности.<sup>345</sup>

## 4. Дисциплинска одговорност

### 4.1 Појам и правна природа

Повреда дужности из радног односа повлачи дисциплинску одговорност запослених. Идеал друштва је заједница свесних, савесних и одговорних појединаца, а идеал радне организације, колектив сачињен од одговорних радника.<sup>346</sup> Међутим, како је то немогуће постићи, јер ће се увек наћи појединци, који намерно или из нехата не поштују своје радне обавезе, као коректив њиховог понашања успостављен је систем дисциплинске одговорности. Свака друштвена група у оквиру заједнице, која има и минимум организације, има право да утврди правила понашања у оквиру те заједнице и дисциплинску одговорност према оним члановима који их не поштују.<sup>347</sup>

Дисциплина се може схватити и као способност контролисања самога себе у облику уздржавања од акција/радњи које нису у складу са одређеним правилима понашања, а повреда радне дисциплине као поступање, чињење или нечињење запосленог, које је супротно обавезама које намеће посао, односно уздржавање од радње или налога претпостављеног, који није супротан закону, уз неприхватљив изговор.

Циљ прописивања правила радне дисциплине јесте настојање да запослени своје послове и задатке обавља законито и савесно и да своје понашање на раду усмерава у правцу веће продуктивности и ефикаснијих резултата рада. Исто тако важно је константно радити на поспешивању мотивације запослених и стварати здраву радну атмосферу.<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> Чл. 180. Закона о облигационим односима

<sup>346</sup> Марковић Б. Наука о управљању, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2003, стр. 510.

<sup>347</sup> J. Rivero, Droit administratif, Paris, 1960, Dalloz, стр. 373.

<sup>348</sup> Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, Дисциплинска одговорност запослених, Ниш, 2016, Правни факултет Ниш, стр. 5.

Санкционисање повреда радних обавеза и дужности или утврђених правила радне дисциплине има за циљ онемогућавање изједначавања свих државних службеника, односно избегавања наметања кривице онима који савесно обављају свој посао.<sup>349</sup>

#### 4.2 Опште претпоставке дисциплинске одговорности

Јавни службеник је дужан да послове обавља у складу са правилима радне дисциплине, што захтева да он мора бити упознат са таквим правилима. Стога, за дисциплинску одговорност, као и за друге врсте казних одговорности важи начело легалитета, односно да дисциплинско дело унапред мора бити прописано, да би могло било кажњиво (*nullum crimen nulla poena sine lege*). Међутим, Лубарда сматра да применљивост начела легалитета у материји дисциплинске одговорности није оправдана, јер је немогуће унапред предвидети и прописати било законима или интерним актима послодавца све могуће повреде радне дисциплине. Као пример наводи обавезу лојалности послодавцу, односно ширину те обавезе, те поставља питање, које се све повреде радне дисциплине могу подвести под ову широку формулацију, која је изузетно важна за сваку институцију, односно да ли се унапред може детаљно и конкретно навести списак свих чињења и нечињења, која представљају повреду радне дисциплине, а која потпадају под обавезу лојалности послодавцу.<sup>350</sup>

Основне претпоставке постојања дисциплинске одговорности су учињено дисциплинско дело, (дисциплински прекршај повреда радне обавезе или радне дисциплине) кривица запосленог, те узрочна веза између учињеног дисциплинског дела и настале последице. Између учињене повреде радне дисциплине и настале последице узроковане таквом повредом мора постојати узрочна веза, с тим што и покушај неких дисциплинских дела може и често бива предвиђен и санкционисан као дисциплински преступ, нпр. покушај фалсификовања исправе.<sup>351</sup>

---

<sup>349</sup> Винковић М, Бенковић Б. Улога дисциплинских санкција у борби против непрофесионалног и незаконитог понашања државних службеника-случај Хрватске и Босне и Херцеговине, Правни Вјесник, 2011, бр. 2, стр. 215-232, стр. 216.

<sup>350</sup> Лубарда, Б. Радно право-Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, 2012, Правни факултет у Београду стр. 250. и

Лубарда, Б. Дисциплинска одговорност и хармонизација права, Право и привреда, бр. 5-8/2001, Београд, стр. 246.

<sup>351</sup> Ивошевић, З. Ивошевић, М. Коментар Закона о раду, 2006, Београд, Службени гласник;

Такође, једна од неопходних претпоставки за постојање дисциплинске одговорности је урачунљивост, односно способност за расуђивање, јер само урачунљив запослени, који је у стању да схвати и разуме значај свога дела и управља својим последицама, може бити позван на одговорност.<sup>352</sup>

Запослени може учинити повреду радне дисциплине, као резултат немара или грешке, што указује да умишљај није једини облик кривице, који може условити дисциплинску одговорност, већ то може бити и нехат, свесни или несвесни.<sup>353</sup>

Постоје сличности између дисциплинске и кривичне одговорности. Обе имају за циљ да санкционишу одређена понашања и обе врсте одговорности имају репресиван карактер. Међутим, оне теже различитим циљевима, док кривична одговорност има за циљ да потисне појединца, чије девијантно понашање је у супротности са вредностима друштва и да га ресоцијализује уколико је то могуће, циљ дисциплинске одговорности је да успостави нарушену равнотежу у једној организацији и посредно јача њен интегритет. Иако се санкције за ове две врсте одговорности знатно разликују, њима се настоји деловати на остале чланове друштва, односно колектива да убудуће не чини кривична ни дисциплинска дела.<sup>354</sup>

Сходно Закону о државним службеницима, одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност.<sup>355</sup> У случају да повреда радне обавезе има елементе и кривичног дела и/или прекршаја, нема сметње за упоредну одговорност. Уколико радња извршења дисциплинског дела у себи садржи и елементе бића неког кривичног дела или прекршаја, дисциплински орган (инокосни или колегијални), није везан одлуком суда о кривичној, односно прекршајној одговорности, као што ни судови нису везани одлукама дисциплинских органа.<sup>356</sup>

Овакав став дуго је присутан у судској пракси, па је још једна од многобројних одлука суда Удруженог рада гласила „Кривични и дисциплински поступак су два одвојена поступка, који се независно воде, па на правилност одлуке основне организације нема никаквог утицаја чињеница што је кривични поступак обустављен, јер елементи кривичног дела по правилу се разликују од елемената повреде радних

---

<sup>352</sup> Ивошевић, З. Ивошевић, М. (1998). Коментар закона о радним односима, Београд, Савремена администрација, стр. 63.

<sup>353</sup> Ивошевић, З. Ивошевић, М. (2006), оп. цит, стр. 45.

<sup>354</sup> Урдаревић, Б. Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, 2014, Радно и социјално право, бр. 1/2014. Београд

<sup>355</sup> Чл. 107. ст. 2. Закона о државним службеницима РС

обавеза те стога непостојање елемената кривичног дела не значи да нема повреде радних обавеза“.<sup>357</sup>

#### 4.3. Дисциплински органи и поступак

Органи овлашћени за вођење дисциплинског поступка, у законом прописаном поступку, утврђују да ли је запослени, против кога је покренут поступак учинио повреду радне обавезе и да ли је он одговоран за ту повреду.<sup>358</sup>

Законом о државним службеницима, прописани су органи овлашћени за вођење поступка против државних службеника.

Дисциплински поступак против државних службеника покреће руководиоца и то писменим закључком, који се доставља службенику и на који нема могућност изјављивања жалбе. Руководилац може покренути поступак на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику, а сваки државни службеник може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка, уколико сазна за учињену повреду дужности.<sup>359</sup> Ово законско решење је манљиво, јер ограничава могућност иницијативе за покретање дисциплинског поступка на државне службенике, што не би требало да буде случај, јер и намештеници и грађани могу имати сазнања или сматрати да је државни службеник прекршио правила радне дисциплине. Важно је напоменути да и Заштитник грађана има право иницирања покретања дисциплинског поступка против запосленог у органу јавне управе, уколико сматра да је запослени повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанима причињена материјална или друга штета.<sup>360</sup> Против државног службеника, кога је на положај поставила Влада, дисциплински поступак води Високи службенички савет, а против државног службеника, кога је на положај поставио други државни орган, тело које је одређено актима тог органа.<sup>361</sup>

Надлежност за вођење дисциплинског поступка и одлучивање о дисциплинској одговорности је на руководиоцу. Он може да оснује дисциплинску комисију од три члана,

---

<sup>357</sup> Одлука Суда удруженог рада Србије, бр. 722/76, од 5.11.1976. наведено према: Ивошевић, З. Дисциплинска и материјална одговорност, Правно-економски центар Београд, 1988. стр. 55.

<sup>358</sup> Ивошевић, З. 1988. оп. цит, стр. 55.

<sup>359</sup> Чл. 112. Закона о државним службеницима

<sup>360</sup> Закон о заштитнику грађана, („Службени Гласник РС“, бр. 105 2021)

<sup>361</sup> Чл. 120. Закона о државним службеницима

која ће уместо њега покренути и водити дисциплински поступак и одлучивати о одговорности.<sup>362</sup>

У Министарству унутрашњих послова дисциплински поступак у првом степену покреће руководицац или лице које он овласти. Он може овласти полицијског службеника-дисциплинског старешину да води поступак и одлучује о одговорности.<sup>363</sup> Лица против којих се води поступак имају право подношења приговора Дисциплинској комисији у року од осам дана од дана уручења решења.<sup>364</sup>

Правило дисциплинског поступка је усмена расправа, на којој државни службеник има право да изнесе своју одбрану и аргументацију на којој је заснива и то, сам непосредно, писаном одбраном или преко пуномоћника. Само изузетно расправа се може одржати без присуства државног службеника, под условом да је он уредно позван и да за то постоје важни разлози. Изузетно руководицац може да одлучи да се усмена расправа не одржи у случају лакше повреде радне дужности.<sup>365</sup> Оба случаја у којима изостаје усмена расправа, требало би користити строго као изузетке, те стога одредба Закона, којом се прописује да руководицац није дужан да образложи одлуку којом ускраћује одржавање усмене расправе, а сме да је користи изузетно, није најјаснија.

На сва питања вођења дисциплинског поступка примењују се одредбе закона о општем управном поступку. С обзиром на правну природу аката који се доносе у дисциплинском поступку, односно чињеницу да се дисциплински поступак покреће закључком, а окончава решењем, закључује се да се ради о управном поступку и управној ствари. Сходна примена правила општег управног поступка односи се на питања достављања, поступка доказивања и доказних средстава, заступања и свих других процесних правила управне процедуре. Међутим, с обзиром на санкције које могу бити изречене и репресиван карактер поступка, овај поступак има и примесе кривичног поступка. Тако је Законом о војсци Републике Србије прописано да се приликом утврђивања дисциплинске одговорности код извршених тежих дисциплинских повреда-преступа, од стране припадника Војске, сходно примењују начела и правила кривичног поступка.<sup>366</sup>

---

<sup>362</sup> Чл. 113. Закона о државним службеницима

<sup>363</sup> Чл. 210. Закона о полицији, („Сл. Гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

<sup>364</sup> Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Сл. Гласник РС“, бр. 26/2017)

<sup>365</sup> Чл. 114, ст. 5. и 6. Закона о државним службеницима

<sup>366</sup> Чл. 147, Закон о војсци, („Службени Гласник РС“, бр.116/2007, 101/2010-др закон,, 10/2015, 88/2015-одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021-одлука УС)

Надлежност за покретање и вођење дисциплинског поступка против царинских службеника разликује се у зависности од тога да ли је у питању лакша или тежа повреда службене дужности. У случају лакше повреде службене дужности, дисциплински поступак на предлог непосредно претпостављеног, покреће, води и одлучује о одговорности директор Управе царина за службенике у Централни Управе царина, а за запослене у царинарницама, односно царинским испоставама, управник. У случају теже повреде радне обавезе, шири је дијапазон лица, којима закон дозвољава могућност за покретање дисциплинског поступка, у зависности да ли се ради о јединицама унутар или ван сектора, а у сваком случају директор Управе царина, може поднети захтев за покретање поступка за тежу повреду дужности, без ограничења. У случају теже повреде дужности, поступак води дисциплинска Комисија Управе царина.<sup>367</sup>

Посебним Правилником Управе царина, органа управе у саставу Министарства финансија, предвиђен је претходни поступак у случају теже повреде службене дужности од стране царинског службеника. Овај поступак претходи доношењу закључка о покретању дисциплинског поступка и подразумева прикупљање свих доказа и података, као и предузимање неопходних мера како би се одлучило да ли ће уопште бити покренут дисциплински поступак због теже повреде радне обавезе. Одељење за унутрашњу контролу и друга лица која су Законом овлашћења за покретање дисциплинског поступка су овлашћења за предузимање радњи у претходном поступку, а и терет доказивања је на њима. Уколико постоји сумња да је учињена тежа повреда радне дужности са коруптивним карактером, обавезно је учешће Одељења за унутрашњу контролу. Овлашћења лица за покретање поступка, дужна су да воде рачуна о основаности и правној утемељености закључка о покретању поступка.<sup>368</sup> У поменутом Правилнику, користи се термин окривљени царински службеник, иако је Законом о царинској служби прописана сходна примена Закона о општем управном поступку, на сва питања која нису регулисана Законом о царинској служби.

---

<sup>367</sup> Закон о царинској служби (Службени Гласник РС, бр. 95/2018 и 144/2020)

<sup>368</sup> Правилник о дисциплинској одговорности царинских службеника, („Службени Гласник РС“, бр. 55/2019, 24/2021)

#### 4.4. Дисциплинска дела

Дисциплинска дела или дисциплински преступи, представљају акте чињења или нечињења јавних службеника, којима се повређују унапред прописана правила радне дисциплине.

Готово у свим правним актима и свим службеничким прагматикама у материји дисциплинске одговорности извршена је подела дисциплинских дела на лакша и тежа, чиме је извршено степеновање повреда радних дужности, што олакша поступак изрицања и одмеравања казне дисциплинским органима, јер на тај начин могу објективније да одмере казну, која ће бити изречена у конкретном случају.<sup>369</sup> У правном систему Републике Србије, примењен је метод еnumerације дисциплинских дела, у односу на систем генералне клаузуле, који омогућава већи степен правне сигурности.<sup>370</sup>

Неке од лакших повреда радних дужности државних службеника су: неоправдан изостанак са рада један радни дан; учестало кашњење; ранији одлазак са рада, неоправдано одсуствовање у току радног времена, али и повреда Кодекса понашања државних службеника. Теже повреде службене дужности су, између осталог: одавање службене или друге тајне; недолично понашање према странкама и сарадницима; долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем опијата, али и понављање лакше повреде дужности, која је утврђена коначним решењем, којим је изречена дисциплинска казна.<sup>371</sup>

Примери тежих повреда службених дужности полицијских службеника су: издавање или извршење противправног наређења; понашање које штети угледу Министарства; спавање на радном месту; одбијање или избегавање стручног оспособљавања и усавршавања; нечињење односно непредузимање мера из своје надлежности, а једна од тежих повреда службене дужности, експлицитно прописана Царинским законом је и употреба фалсификоване дипломе о завршеној школи и стеченој стручној спреми.<sup>372</sup> У овом случају ради се о потпуном подудару између дисциплинског и кривичног дела, јер је фалсификовање дипломе, инкриминација која одговара кривичном делу фалсификовања јавне исправе. Овакво правно решење је

---

<sup>369</sup> Новаковић, С. Правни положај државних службеника и намештеника, 10 специјалних прилога „Савремене праксе, 2006, Београд, Савремена администрација, стр. 54.

<sup>370</sup> Вукашиновић Радојичић З, Чогурић В. Дисциплинска одговорност државних службеника у теорији и пракси, Копачичка школа природног права Слободан Перовић, Београд, 2022. стр. 3. а

<sup>371</sup> Чл. 108-109. Закона о државним службеницима

<sup>372</sup> Чл. 91. т. 3), Закона о царинској служби



оправдано, јер дисциплински поступак може довести до суспензије, односно привременог удаљења са рада запосленог, против којег је потврђена оптужница и на тај начин га превентивно уклонити из радне средине, док се не оконча кривични поступак, који у пракси може дуго да траје. Тако је у једној пресуди Управни суд констатовао да је првостепени орган правилно поступио и за извршење теже повреде радне обавезе изрекао дисциплинску санкцију престанка радног односа, јер је против истог лица поднета кривична пријава за кривично дело које се гони по службеној дужности. Овим је суд стао на становиште да кривични поступак може да буде разлог за покретање дисциплинског поступка.<sup>373</sup>

Интерним актом Царинске управе, којим се прецизније регулише дисциплински поступак царинских службеника предвиђен је посебан поступак, којим је детаљно регулисан начин и процедура утврђивања присутности алкохола и наркотичких средстава у организму.<sup>374</sup>

#### 4.5. Дисциплинске казне

Дисциплинске казне су санкције за непоштовање радне дисциплине, код којих је извршено степеновање у односу на то да ли се у конкретном случају радило о лакшем или тежем дисциплинском делу, чиме се постиже индивидуализација у кажњавању.

Све службеничке прагматике, садрже одређена начелна правила и руководне критеријуме за избор и одмеравање казни у дисциплинском поступку. Тако је Законом о државним службеницима, предвиђено да се при избору и одмеравању казне мора водити рачуна о степену одговорности, тежини последица, као и субјективним и објективним околностима које су пратиле извршење дисциплинског дела.<sup>375</sup>

Дисциплинске казне или мере јављају се у облику новчаних казни, забрана напредовања у одређеном временском периоду, одређивања нижег платног разреда, губитка стеченог звања или чина, распоређивања на друго радно место на којем је као услов прописана нижа стручна спрема, до мере престанка радног односа, која је у низу санкција предвиђена као последња, односно као последња у низу.

---

<sup>373</sup> Пресуда Управног суда РС, бр. 1У 5006/11, од 02.10.2012. године

<sup>374</sup> Чл. 19-32. Правилника о дисциплинској одговорности царинских службеника

<sup>375</sup> Чл. 115. Закона о државним службеницима

Државним службеницима се поред новчане казне за лакшу повреду службене дужности може изрећи опомена, при чему законодавац не прецизира начин изрицања опомена. Полицијским службеницима за лакшу повреду радних обавеза може се изрећи писана опомена, а царинским службеницима мера јавне опомене у трајању од 30 дана за лакшу повреду радне обавезе, која се извршава објављивањем коначне одлуке на огласној табли Управе царина и царинарница. Овакво решење, односно могућност изрицања јавне опомене, као основну казну за лакше повреде дужности или као споредну/додатну меру осталим дисциплинским казнама, требало би предвидети за све јавне службенике, у свим службеничким прагматикама.

#### 4.6. Дисциплински поступак у судској пракси Управног суда

Сходно Закону о државним службеницима, за одлучивање о жалбама на првостепена решења, надлежна је Жалбена комисија Владе, против чије се одлуке може покренути управни спор. Против првостепених решења којима је државном службенику на положају изречена дисциплинска санкција, не може се изјавити жалба, али постоји могућност покретања управног спора.<sup>376</sup>

Анализом судске праксе Управног суда, може се закључити да су најчешћи жалбени разлози у дисциплинском поступку, битне повреде одредаба Закона о општем управном поступку, односно процесни недостаци.

У једном од поступака, који је вођен против полицијског службеника, другостепеним решењем указано је дисциплинском старешини, као првостепеном органу да је дужан да прецизира повреду службене дужности или радне обавезе, која се запосленом ставља на терет. Како он није поступио по примедбама другостепеног органа и није отклонио повреду поступка, већ је потврдио првостепено решење, односно да се „радња извршења повреде службене дужности састоји у томе што је одговорно лице дало различите изјаве овлашћеним службеним лицима, приликом вршења увиђаја, на лицу места и истражном судији у току поступка“. Поред тога у решењу дисциплинског старешине, одређена је мере распоређивања на друго радно место са непосредно нижом стручном спремом, а да није прецизирано о ком радном месту се ради. Стога је Управни суд изрекао сентенцу да је „Неизвршиво решење дисциплинског старешине, којим је у дисциплинском поступку полицијски службеник оглашен одговорним за учињену

---

<sup>376</sup> Чл. 112. и чл. 120. ст 3. Закона о државним службеницима

повреду службене дужности, а којим му је изречена дисциплинска мера распоређивања на друго радно место на коме се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема, уколико истим решењем није прецизно означено радно место на које се полицијски службеник распоређује“.<sup>377</sup>

У једном од случајева, Управни суд је уважио тужбу и поништио решење Жалбене Комисије Владе, због тога што је тужени орган повредио правила прописана Законом о општем управном поступку, јер у образложењу решења није навео правне прописе и разлоге на којима заснима одлуку донету у диспозитиву.<sup>378</sup>

Управни суд је утврдио да су основани наводи из тужбе на решење Жалбене Комисије Владе, којима се указује да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, јер тужени „иако је детаљно навео жалбене наводе, исте није оценио на начин прописан одредбом члана 168. Закона о општем управном поступку“. Поред тога другостепени орган се у конкретном случају није у образложењу решења којим одбија жалбу, позвао на наводе из образложења првостепеног решења, већ на изјашњење првостепеног органа поводом тужиочеве жалбе.<sup>379</sup>

У једној од пресуда, у којој је царински службеник привремено удаљен са рада до окончања кривичног поступка на основу наредбе о спровођењу истраге Вишег јавног тужилаштва у Новом Саду, посебно одељење за сузбијање корупције, и то за кривично дело злоупотребе службеног положаја, суд је нашао да „будући да су одредбама члана 7. Законика о кривичном поступку одређени моменти од којих се, у кривичнопроцесном смислу, доношењем одређеног акта или предузимањем одређене радње сматра да је кривични поступак против одређеног лица покренут, а да је моменат наступања правних последица покретања кривичног поступка које се односе на ограничење одређених слобода и права окривљеног, изван тог поступка, одређен одредбама члана 10. став 3. Законика о кривичном поступку, то се испуњеност услова из одредбе члана 116. став 1. Закона о државним службеницима за удаљење тужиоца са рада није могла ценити без претходно утврђене чињенице да ли је у односу на тужиоца, против кога је кривични поступак покренут, потврђена оптужница. Како тужени орган наведену неправилност није отклонио у поступку по жалби то је и сам, по оцени суда, повредио закон на штету тужиоца“.<sup>380</sup>

---

<sup>377</sup> Сентенца Управног суда, Изрицање дисциплинске мере запосленом у Министарству Унутрашњих послова, у вези са пресудом Управног суда бр. II-9У. 14990/13 од 26.02.2015. године

<sup>378</sup> Пресуда Управног суда бр. П-2 У. 26202/10 од 10. новембра 2011. године

<sup>379</sup> Пресуда Управног суда бр. 3 у 848/19, од 30.06.2022. године

<sup>380</sup> Пресуда Управног суда, бр. 24 у 24051/21, од 16.06.2022. године

Управни суд је у једној од пресуда поништио решење Жалбене Комисије Владе, посебно указујући на начело легалитета. По оцени суда да би одлука била јасна, из диспозитива мора да се види ко је учинилац дисциплинског дела, за коју конкретно радњу извршења се води дисциплински поступак са тачним чињеничним описом, када и како је радња извршена, те се мора позвати на конкретну законску одредбу која садржи елементе бића дисциплинског дела, као и дисциплинску санкцију која се изриче. У конкретном случају диспозитив првостепеног решења није био јасан, нити је садржао конкретан чињенични опис дисциплинског дела, толико да чак радња извршења која се ставља на терет тужилји није прописана Законом о државним службеницима, а то је обавеза уписивања на почетку радног времена у евиденцију присуства прописану интерним актом, коју је првостепени орган квалификовао као лакшу повреду радне обавезе, доводећи је у везу са повредом одредаба Кодекса понашања државних службеника и то чл. 3. и 14. Кодекса понашања, под које се никако не може подвести наведена радња извршења дисциплинског дела.<sup>381</sup>

У једном случају суд је поништио решење Жалбене комисије Владе, због тога што је првостепени орган у образложењу првостепеног решења оценио утврђено чињенично стање као неспорно, што није могао бити случај јер тужилја „није дала исказ на усменој расправи, односно исту је напустила, те стога чињенично стање није могло бити неспорно утврђено“. Првостепени орган се у образложењу позвао на изјашњење тужилје, пре доношења закључка о покретању дисциплинског поступка и ценио га као одбрану тужилје, што се, по оцени суда, не може прихватити јер је изјава дата пре покретања дисциплинског поступка.<sup>382</sup>

Због пропуста у образложењу, суд је поништио решења Жалбене комисије Владе у и Министарства Унутрашњих послова у већем броју предмета.<sup>383</sup>

---

<sup>381</sup> Пресуда Управног суда бр. 18 у 15364/18, од 13.05.2022. године

<sup>382</sup> Пресуда Управног суда, бр. 25 у 1684/15, од 23.12.2016. године

<sup>383</sup> Нпр. Пресуда Управног суда, бр. У-уз 1/2021 од 09. 05. 2022. године.

Пресуда Управног суда, бр. у 6912/2019 од 27. 04. 2022.

Пресуда Управног суда, бр. у 5455/2020 од 14. 04. 2022.

Пресуда Управног суда, бр. у 2529/2019 од 07. 02. 2022.

## 5. Ванправна одговорност

### 5.1. Морална одговорност јавних службеника

#### 5.1.1. Право и морал

Право и морал су две уско повезане категорије.

Морал је шира категорија од права и правних норми, јер многа понашања могу бити неморална у једном друштвеном поретку, а да као таква нису санкционисана правним нормама у истом правном поретку. Временом нека неморална понашања, могу постати друштвено прихватљива са становишта моралних норми, а нека законом санкционисана понашања декриминализована. Једна од основних разлика између права и морала је начин прописивања. Правне норме су ауторитативно прописане од стране државе, која својим апаратом физичке принуде гарантује њихово извршење. Усвајање моралних норми зависи од културних, религиозних и индивидуалних уверења појединаца и друштвених група, а њихово непоштовање прате неформалне санкције, попут друштвеног прекора и осуде.

Из овога закључујемо да су и право и морал променљиве категорије, зависно од различитих друштвених околности и развојне фазе кроз коју друштво пролази. Оно што је прихватљиво у једној култури, често није прихватљиво у другој, тако да на морал на извешан начин утичу и вера, географско подручје, традиција и историјско наслеђе.<sup>384</sup>

Иако се усвојени морални судови сваког појединца разликују, морална одговорност умногоме зависи од система заједничких друштвених норми.

Чињеница је да се право и правне норме доста ослањају на моралне норме. Право је повезано са моралом утолико што је правда морални појам који је ван подручја морала бесмислен. У суштини, правда се састоји у стварању једнакости.<sup>385</sup>

---

<sup>384</sup> У данашњој Америци, на пример, опште је слагање да бубрег који се пресађује не би требало да се додељује аукцијом или по принципу „ко први дође, први добија“, док је такав начин додељивања прихватљив за доделу места (словова) за упис на колеџ“.

Bicchieri C, *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, New York : Cambridge University Press, 2006, стр. 83.

<sup>385</sup> Scheller Jr, Arthur. "Law and Morality." *Marq. L. Rev.* 36 (1952): стр. 323.

Морал би требало да буде индивидуални и питање личне савести човека, али је он у пракси друштвени и зависи од очекивања људи једни од других. Срж морала, је у друштвеним односима и узајамној одговорности, не само личној.<sup>386</sup>

Морални системи су „испреплетани скупови вредности, врлина, норми, пракси, идентитета, институција, технологија и развијених психолошких механизма, који раде заједно на сузбијању или регулисању личног интереса и омогућавању кооперативних друштава“.<sup>387</sup>

Немачки филозоф Имануел Кант је разликовао дужности врлине и дужности права. Под дужностима врлине сматрао је моралне дужности, које су несавршене, те њихово санкционисање није неопходно, нити оправдава употребу апарата физичке принуде. Ове дужности проистичу из унутрашњих моралних начела којих се појединци добровољно придржавају, поштујући моралне законе које су сами себи поставили. За дужности права, сматрао је савршене моралне дужности, које морају бити санкционисане од стране правног поретка.<sup>388</sup> Оне се заснивају на универзалним правилима управљања друштвом и подразумевају да понашања појединца не угрожавају слободу других. Право, по Кантовом схватању, примарно се бави спољашњим и објективно применљивим стандардима понашања који омогућавају миран суживот унутар друштва.

Дакле, моралне врлине су изузетне важне за право, у смислу усмеравања правног поретка, бољег поштовања правних норми од стране адресата, те повиновање појединаца правилима закона.<sup>389</sup>

---

<sup>386</sup> Van Schoelandt, Chad. "Moral accountability and social norms." *Social Philosophy and Policy* 35.1 (2018): 217-236. стр. 15.

<sup>387</sup> Haidt J. *The Righteous Mind > Why Good People are Divided by Politics and Religion*, 2011, New York, Pantheon, стр. 270.

<sup>388</sup> Kant, I. *Metaphysik der Sitten, Werkausgabe vol. VIII*, ed. Wilhelm Weischedel, 1968, Frankfurt am Main: Suhrkamp, наведено према: Koller, П. "Право, морал и врлина." *Анали Правног факултета у Београду* 53.2 (2005): 59-78, стр. 68.

<sup>389</sup> Ибид. стр. 74.

### 5.1.2. Професионални морал и етика

Ступањем на рад, запослени стиче одређена права и обавезе из радног односа. Као што у животу појединац, има усвојен одређени систем моралних вредности, тако свака професија има своју етичку димензију, скуп правила понашања која су са становишта одређене професије етички исправна и која усвајањем и прихватањем, јачају професионалну савест појединца и тако доприносе појачаном осећају одговорности. Развијање етичких вештина позитивно утиче на развој професионалне савести појединца.

За разлику од морала, који представља неформализоване вредносне критеријуме појединца, за етику или бар етички циљ, сматра се да ипак треба да „прође кроз сито норме“.<sup>390</sup> Међутим, чини се да се и етика, упорно отима правној интеграцији.<sup>391</sup> У неком најопштијем значењу, о етици се може говорити, као о начину трагања за исправним поступањем и одлукама.

„Етика долази од грчке речи (ethos) која означава обичај, карактер, природу или диспозицију - отприлике, како је неко расположен да се понаша“.<sup>392</sup>

Има и другачијих мишљења, да се првобитно грчки ethos, односио на место становања, заједнички стан, да би касније почело да преовладава значење, обичај, карактер и слично. У делима Аристотела налазимо два појма изведена из речи ethos, и то ethikos и ethika. Притом, етички је реч која је означавала врлине, које су у вези са људским расположењем и карактером, а етика је представљала науку, која проучава етичке врлине и истражује које је људско понашање најсавршеније.<sup>393</sup>

У правном контексту, етика дефинише стандарде којима се појединци руководе приликом професионалног обављања своје делатности и често се бави питањима као што су поверљивост, конфликт интереса, поштовање закона и правних норми, и обавеза према странкама и јавности. У филозофији, етика дефинише шта је добро за појединца и за друштво, односно које вредности и врлине треба гајити.

Иако се данас у демократијама неизбежно говори о владавини права, познато начело, „оно што није законом забрањено, дозвољено је“, не може бити једини механизам за успостављање међуљудских, а нарочито не професионалних односа, јер је

<sup>390</sup> Ricoeur, P. "Éthique et morale." *Revista portuguesa de filosofia* 46.Fasc. 1 (1990): 5-17, стр. 5.

<sup>391</sup> Abel, O. (1991). *Éléments d'introduction à une éthique professionnelle. Autres Temps*, 31(1), 5-21, стр. 11.

<sup>392</sup> Ward, Stephen, (n.d.), "Ethics and the Media", University Cambridge Press, 2011, стр. 36.

<sup>393</sup> Малахов, Віктор Аронович. "Етика." *К.: Либідь* (2001), стр. 15.

„слобода та која највише излаже, искушава и поставља захтеве људској савести“.<sup>394</sup> У том контексту важна је етика, која допуњује оно што је законом прописано. Етика, која обухвата шире друштвене, моралне и професионалне норме, служи као важан допунски систем праву. Она помаже у попуњавању „празнина“ које право не може обухватити, водећи рачуна о вредностима, принципима и нормама које надилазе формално-правне прописе.

### 5.1.3. Етика и интегритет у јавној управи

Етика, односно усвајање и поштовање етичких стандарда и принципа, представљају један од предуслова изградње професионалног интегритета јавне управе.

Интегритет је од суштинског значаја за изградњу јаким институција и поверења грађана у њихов рад. Питање интегритета, је само наизглед, искључиво морално питање. Заправо, јачање интегритета, посредно, доприноси да јавна управа буде ефикаснија, економија продуктивнија, а друштва и привреде инклузивније.<sup>395</sup>

„Када се примењује на организацију, интегритет се односи на окружење, које је окарактерисано као здраво и у којем поштовање других надилази себичне интересе“.<sup>396</sup>

Последњих година, нарочито под утицајем концепта доброг управљања, много више пажње посвећује се етичким дилемама и проблема са којима се суочавају јавне управе широм света, односно тежњи да се одговори потребама за стручношћу, знањем и искуством јавних службеника, али и захтевима које јавност очекује од њих.

Велики број држава усвојио је одређене етичке стандарде својих јавних управа, али се у пракси често суочавају са изазовима при њиховој примени.

Доминантна перспектива у посматрању интегритета, **у складу је** са значењем речи *integritas*, од које потиче и која значи нетакнутост, целовитост, недељивост, поштење, обазривост.<sup>397</sup> У контексту јавне управе интегритет се посматра, као „професионална целовитост или одговорност, односно настојање да професионалац или јавни

<sup>394</sup> Ибидем, стр. 20.

<sup>395</sup> ОЕЦД, Recommendation on public integrity, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/> приступ: 10.08.2023.

<sup>396</sup> Bernstein, B., & Solomon, J. 'Pedagogy, identity and the construction of a theory of symbolic control': Basil Bernstein questioned by Joseph Solomon. *British journal of sociology of education*, 1999, 20(2), 265-279.

<sup>397</sup> Cox, D, La C. M, Levine M. "Integrity." *The handbook of virtue ethics*. Routledge, 2014. стр. 202. 200-209.



службеник, обавља своје задатке адекватно, пажљиво и одговорно, узимајући у обзир све релевантне интересе“.<sup>398</sup>

Етика јавне управе односи се на унапред постављене критеријуме етички исправног и недозвољеног понашања, која прописује јавним службеницима шта треба да раде, односно како да поступају у оквиру својих дужности.

Примера ради, Република Словенија има усвојен Закон о интегритету и спречавању корупције, који се примењује на јавни сектор и њиме је интегритет дефинисан као, „очекивани учинак и одговорност појединаца и организација у спречавању и отклањању ризика, тако да се област, функција, овлашћење или друго овлашћење за одлучивање не користи супротно закону, законом дозвољеним циљевима и етичким кодексима“.<sup>399</sup>

#### 5.1.4. Интегритет и етика у оквиру ОЕЦД-а

ОЕЦД је пружио изузетан допринос схватању значаја интегритета и етике у јавној управи. У оквиру ове организације, јавни интегритет је дефинисан као „доследно усклађивање и придржавање заједничких етичких вредности, принципа и норми за подржавање и давање приоритета јавном интересу над приватним интересима у јавном сектору“.<sup>400</sup>

У оквиру ОЕЦД-а заузет је став да традиционални приступи одговорности, засновани на крутим правилима, инсистирање на њиховој стржијој примени и поштовању има ограничену ефикасност, те да је стратешки и једини одржив одговор на корупцију изградња и константно унапређивање јавног интегритета. Притом, транспарентност сама по себи није довољна, већ мора постојати истовремено уз ефикасан механизам одговорности и ефективан надзор.<sup>401</sup>

ОЕЦД је препознао да је интегритет један од стубова политичке, економске и друштвене структуре, али и чувар јавног интереса и демократије. Називајући га „каменом темељцем доброг управљања“, а узимајући у обзир да постоје велики ризици

<sup>398</sup> Huberts, L. WJC. Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 2018, 20.sup1: S18-S32. Taylor and Francis, 18-32..

<sup>399</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri)

<sup>400</sup> OECD, Public Integrity Handbook, доступно на: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>, приступ: 10.09.2023.

<sup>401</sup> Ибидем, стр. 10.

по интегритет читавог јавног сектора, ОЕЦД је 2017. године усвојио Препоруку о јавном интегритету.<sup>402</sup>

Ова препорука садржи неколико базичних смерница и идеја намењених јавном сектору, у циљу јачања и унапређења интегритета.

Први корак садржан у Препоруци јесте посвећеност питањима интегритета. Неопходно је да највиши политички и управљачки нивои у јавном сектору покажу посвећеност, а то се постиже кроз обезбеђивање одговарајућег законодавног и институционалног оквира и успостављање јасних очекивања за систем јавног интегритета, који ће подржати висок стандард пристојности у вршењу службене дужности.<sup>403</sup>

Следећи важан корак у изградњи јавног интегритета је утврђивање јасне институционалне структуре на свим релевантним новоима и обезбеђивање да сви јавни службеници, организационе јединице и органи, који су одговорни за развој, имплементацију, спровођење и праћење елемената система јавног интегритета имају одговарајући мандат и способност да испуне своје дужности. Нарочито је важно успостављати механизме сарадње између таквих јавних службеника, јединица и органа, на различитим нивоима власти.

Неопходно је развити стратешки приступ систему јавног интегритета, кроз постављање стратешких циљева и приоритета, те развијање мерила и индикатора прикупљања и анализе података о имплементацији и уопште о ефикасности система интегритета. Јавним службеницима морају се поставити високи стандардни понашања и привржености јавној служби, те прописати јасне процедуре за спречавање кршења стандарда интегритета, али и њихово санкционисање, као и управљање стварним или потенцијалним сукобима интереса.<sup>404</sup>

У препоруци је наглашено и промовисање културе јавног интегритета у читавом друштву, партнерство са цивилним, приватним сектором и појединцима. Подизање свести о значају јавног интегритета и смањење толеранције на кршење стандарда јавног интегритета, мора бити константно и када год је то могуће потребно је организовати кампање за промоцију грађанског образовања о јавном интегритету у образовним институцијама и појединачно.<sup>405</sup>

---

<sup>402</sup> OECD Recommendation on Public Integrity: дотупно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>, приступ:15.12.2023.

<sup>403</sup> Ибидем, стр. 13.

<sup>404</sup> Ибидем, стр. 14.

<sup>405</sup> Ибидем, стр. 14.

Улагање у интегритет руководилаца на свим нивоима организације, кроз јасно дефинисане услове за избор, именовање или унапређење на руководећу позицију, оцењивање и учинак, још једно је од изузетно важних питања интегритета јавног сектора.

Препоруком је истакнуто и промовисање професионалног јавног сектора посвећеног добром управљању, нарочито кроз: управљање системом људских ресурса заснованог на заслугама, транспарентности, професионализму, спречавању фаворизовања, непотизма, политичких утицаја, те ублажавања ризика за злоупотребу службеног положаја и недоличног понашања у служби; обезбеђивање отвореног и фер система за запошљавање кадрова, избора и унапређења, на основу објективних критеријума и поштовање процедура.<sup>406</sup>

Јавним службеницима, морају се обезбедити уводна и додатне обуке о интегритету у служби у циљу развијања основних вештина за анализу и расуђивање у погледу могућих етичких дилема. Важно је развити и механизме консултативних метода, које ће помоћи јавним службеницима у примењивању стандарда интегритета, превенције и управљање ситуацијама у којима постоји сумња на сукоб интереса.

Следећи корак подразумева промовисање одговарајуће организационе културе у јавном сектору и отворено дискутовање о етичким дилемама. Неопходно је обезбедити алтернативне канале за пријаве у случају постојања сумњи на кршење стандарда интегритета, органу који је у стању да спроведе независну истрагу.<sup>407</sup>

У препоруци се у оквиру принципа одговорности, саветује примена интерне контроле нарочито кроз: обезбеђивање стратешког приступа управљању ризиком, што подразумева процену ризика по јавни интегритет, адресирања слабости контроле, као и обезбеђивање механизма контроле. Инсистира се и на појачаној улози институција и механизма спољне контроле, као што су врховне ревизорске институције, омбудсмани, регулаторне агенције, управни судови.<sup>408</sup>

Подстицање транспарентности је неопходан супстрат одговорности, који се постиже кроз: обезбеђивање приступа информацијама и благовременим одговорима на захтеве за информације; давањем свим заинтересованим странама приступ и могућност у креирању и спровођењу јавних политика; спречавање уских интересних група да

---

<sup>406</sup> Ибидем, стр. 15.

<sup>407</sup> Ибидем, стр. 16.

<sup>408</sup> Ибидем, стр. 17.

искључиво утичу на формирање и смер деловања јавних политика кроз механизме транспарентности и управљања сукобима интереса.<sup>409</sup>

Савет ОЕЦД-а усвојио је још 1998. године, Препоруку о унапређењу етичког понашања у јавном сектору, у циљу побошања етичког понашања јавних службеника, која се заснива на низу принципа од значаја за управљање етиком.

Приликом усвајања Препоруке ОЕЦД је препознао чињеницу да етичко понашање у јавној служби доприноси квалитету демократског управљања и чињеницу да се владе, без обзира на различито културно, административно или политичко окружење и наслеђе, ипак суочавају са сличним етичким дилемама, те да морају јачати етичке стандарде и редефинисати етички оквир јавног сектора. Мотив усвајања препоруке је забринутост због корупције и пада поверења грађана и јавности у владе. Препорука садржи дванаест принципа, чији је циљ да помогну владама и институцијама да поспеше ефикасност својих система за управљање јавном етиком.<sup>410</sup>

Принципи, садржани у препоруци су:

1. Етички принципи и стандарди, морају бити јасни службеницима;
2. Етички стандарди треба да буду прописани законом. Правни оквир понашања службеника сваке земље треба да садржи минималне обавезне стандарде њиховог понашања;
3. Етичке смернице треба да буду доступне службеницима;
4. Јавни службеници треба да знају своја права и обавезе, онда када пријављују сумњиве неправилности. У том погледу морају постајати јасна правила и процедуре и ланац одговорности, када разоткривају пропусте. Службеници треба да знају која су њихова права и обавезе у погледу разоткривања неправилности у јавној служби, али морају да знају и каква ће бити њихова заштита у случајевима разоткривања неправилности;
5. Политичка посвећеност етици треба да ојача етичко понашање службеника, кроз пружање подршке и ресурса од стране владе;
6. Процес доношења одлука мора да буде транспарентан и отворен за контролу;
7. Требало би да постоје јасне смернице за интеракцију између јавног и приватног сектора, нпр. у вези са јавним набавкама;

---

<sup>409</sup> Ибидем, стр. 18.

<sup>410</sup> Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service (1998), доступно на: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/SEC%282023%29163\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/SEC%282023%29163_en.pdf), приступ: 30.08.2023.

8. Руководиоци треба да демонстрирају и промовишу етичко понашање;
9. Управљачке политике, процедуре и праксе треба да промовишу етичко понашање;
10. Услови запошљавања у јавној служби и управљање људским ресурсима треба да створе окружење погодно за етичко понашање, примењујући систем заслуга у процесима запошљавања и напредовања;
11. У јавној служби треба да постоје одговарајући механизми одговорности, у том смислу да јавни службеници треба да буду одговорни надређенима и јавности, за кршење етичких правила понашања;
12. Требало би да постоје одговарајуће процедуре и санкције за недостојно понашање у јавној служби. Незаобилазан део су ефикасни механизми за откривање и независну истрагу коруптивних радњи и дела са елементима корупције у јавној служби.<sup>411</sup>

ОЕЦД је развио и твз. моделе зрелости, заправо, специфичне упитнике који омогућавају влади (националној или поднационалној) или појединачном органу да изврши самопроцену појединих најважнијих елемената својих система интегритета и идентификује где се налазе у односу на добру праксу.<sup>412</sup> Модели зрелости јавног интегритета су допуна ОЕЦД Препоруци Савета за јавни интегритет и ОЕЦД Приручнику о јавном интегритету. Конкретно, ови модели се фокусирају на различите аспекте система интегритета, укључујући правни оквир, политике, мере, алате и праксе које су уведене да обезбеде отпорност организације на корупцију и остале облике неетичког понашања.

На пример, једно од питања о одговорности (accountability) је да ли се подаци о одговорности, који се односе на извршење свих врста одговорности, користе за јачање система интегритета? Понуђени одговори су:

1. „Не постоји прикупљање било каквих информација о извршењу (нпр. број истрага, типологија кршења и санкције, дужина поступка, институције које интервенишу и сл.);
2. Подаци и статистика о извршењу се нередовно прикупљају и ретко објављују јавно;

---

<sup>411</sup> Ибидем, стр. 75-76.

<sup>412</sup> OECD, Maturity Models, доступно на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-integrity-maturity-models.htm>, приступ: 20.08.2023.

3. Подаци и статистика о извршењу се редовно прикупљају и о томе се упознаје јавност. Подаци су такође доступни у формату који омогућава поновну употребу и разраду;
4. Релевантни подаци о извршењу се редовно прикупљају, анализирају и сумирају и уносе у механизам који је одговоран за координацију система јавног интегритета заједно са другим релевантним подацима (нпр. имовинске карте, или они који се односе на јавне набавке“.<sup>413</sup>

Још нека од питања о одговорности, садржаних у овом моделу су и: како се одвија координација између дисциплинских, грађанских и кривичних режима одговорности; да ли су надзорна тела (нпр. врховне ревизорске институције, омбудсмани и сл.) ослобођене непримереног утицаја извршне или других грана власти; да ли су на снази мере за обезбеђивање конструктивног ангажовања заинтересованих страна у процесу креирања јавних политике и сл.<sup>414</sup>

## 5.2. Кодекси понашања као извор *soft law* карактера

Кодекси понашања су документи у којима су садржани стандарди понашања одређених категорија службеника. Овакви документи у јавној управи, имају за циљ најпре да утврде стандарде понашања, али и да грађане упознају са поступањима које могу и имају право очекивати од службеника.

Најчешће су кодекси понашања тзв. извори *soft law* карактера, односно тзв. меког права, чије кршење није санкционисано правним санкцијама, што никако не би требало да умањује значај ових докумената, као својеврсног „камена темељца“ етичке инфраструктуре јавне управе.

Структура Кодекса понашања, методолошки је таква да се они најчешће састоје од одређених општих правила понашања, садржаних у првом делу ових докумената, док се у другом делу налазе правила специфична за одређену професију или област на коју се односе, односно која је предмет регулисања конкретног Кодекса.

Кодексом понашања за интегритет у централној јавној управи Холандије, утврђено је да се интегритет државе изражава кроз понашање јавних службеника, те да је нормално да постоје сумње и етичке дилеме са којима се службеници суочавају у

---

<sup>413</sup> Ибидем

<sup>414</sup> Ибидем

раду, јер лични интегритет може бити у супротности са званичним. Због тога се усвајају Кодекси понашања, као оквири, на основу којих јавних службеници, могу тестирати своје понашање. У овом Кодексу садржана су посебна правила, која се односе на поступањима у поступцима јавних набавки и тендера, као што су: поштовање фер конкуренције; придржавање важећих правила и процедура; избегавање искушења, утицаја, сукоба интереса и преференцијалних третмана; пажљиво и савесно поступање са информацијама; самостално доношење одлука; избегавање давања непотребних обећања или стварања очекивања код учесника у поступку.<sup>415</sup>

Овај Кодекс садржи и принципе за поступање јавних службеника у онлајн комуникацији, наводећи да јавни службеници морају бити свесни да су амбасадори својих органа и институција, те да сва правила која важе у реалном окружењу важе и онлајн. Јавним службеницима се, стога, саветује да не забораве да је врло лако утврдити идентитет на мрежи повезивањем профила и информација, да се поруке шире брзо, често намерно, да остају доступне у онлајн окружењу, те да морају водити рачуна које фотографије објављују на мрежи, нарочито када објављују и фотографије на којима се случајно налазе и њихове колеге, а без њиховог пристанка. Овим документом поручује се јавним службеницима да се понашају и третирају друге, своје колеге и странке, онако како би желели да други третирају њих.<sup>416</sup>

Агенција за модернизацију локалне управе Данске, израдила је Кодекс понашања у јавном сектору, који садржи и практичне примере и правце поступања јавних службеника.

У делу Кодекса, који се односи на регулативу о поклонима намењеним јавним службеницима, илустровао је следећи пример. Иако су генерално јавни службеници, слободни да прихвате скромне поклоне из обзира према грађанима, треба бити обазрив и водити рачуна о конкретним околности. Нпр. једно предузеће је добило тендер са локалном самоуправом и у знак захвалности, једном броју општинских службеника, доноси корпу са вином и чоколадама, приликом потписивања уговора. Иако се ради о скромном поклону, службеник не сме да га прихвати, због ситуације, која је у конкретном случају повод давању поклона.<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration, доступно на: <https://www.government.nl/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016>, приступ: 10.08.2023.

<sup>416</sup> Ибидем, стр. 25-27.

<sup>417</sup> Code of conduct in the Public Sector Published by: Agency for Modernisation (Moderniseringsstyrelsen) Local Government Denmark, доступно на: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>, приступ: 07.11.2023.

### *5.1.6. Кодекси понашања као извор права*

Све чешћи су случајеви у којима државе одлучују да кршење одредаба Кодекса понашања запослених, правно санкционишу, односно предвиде правну одговорност за кршење ових правила.

Најчешће се кршење одредаба Кодекса понашања, правно нормира као лакша или тежа повреда дужности из радног односа, односно дисциплински преступ или прекршај. Ово условљава покретање и вођење дисциплинског поступка и изрицање дисциплинских санкција. Такав је случај и у српском праву. Кодексом понашања државних службеника предвиђено је да је понашање супротно одредбама кодекса лакша повреда радне обавезе, осим у случају да је иста законом одређена као тежа повреда.<sup>418</sup>

Чињеница да кршење одредаба Кодекса понашања, може условити и меру престанка радног односа, даје етичким кодексима у јавном сектору правну природу обавезујућих правних аката.<sup>419</sup>

### *5.1.7. Европски кодекс доброг административног понашања*

Усвојен 2001. године од стране Европског парламента, Европски Кодекс доброг административног понашања, незаобилазан је документ у питањима етике и интегритета у јавном сектору европских земаља. Помаже грађанима да се упознају са основним начелима и стандардима, које имају право да очекују од администрације. Такође, служи и као користан водич за државне службенике у њиховим односима са јавношћу.

Од усвајања Европског кодекса доброг административног понашања, овај документ постао је кључни инструмент за спровођење принципа добре управе у пракси. Истовремено са усвајањем Кодекса, Европски Парламент је усвојио резолуцију којом се позива Европски омбудсман да прати примену Кодекса. Сходно томе, Омбудсман се на одговарајући начин позива на Кодекс током испитивања притужби, које су му упућене.

Одржавање високих етичких стандарда у администрацији ЕУ кључна је област рада Европског Омбудсмана. Самим Кодексом предвиђена је могућност притужбе

---

<sup>418</sup> Чл. 108. Закона о државним службеницима

<sup>419</sup> Сремчев Илић, С, Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права, докторска дисертација, 2015, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 7.



Европском омбудсману за сваки пропуст органа или службеника да поступи према одредбама Кодекса.<sup>420</sup>

Поједини аутори сматрају да је, иако је Кодекс важан извор за разумевање значења принципа добре управе, овај документ занемарен у судској пракси европских судова и од стране европских научника. У прилог томе истиче се тврдња да Комисија одбија да изнесе предлог за европску регулативу која би одредбе Кодекса учинила обавезујућим.<sup>421</sup>

Кодекс садржи основне принципе, које су државе чланице, али и земље кандидати за чланство у ЕУ унеле у националне Кодексе понашања јавних службеника, као базичне. Принципи су следећи: забрана дискриминације, законитост, пропорционалност, непристрасност и независност, објективност, забрана злоупотребе овлашћења, праведност, предусретљивост, принцип легитимних очекивања, одговарање на дописе на матерњем језику грађанина, потврда о пријему и упућивање на надлежног службеника, обавеза прослеђивања надлежном органу, право на саслушање и давање изјаве, разуман рок за одлучивање, обавеза давања образложења за одлуке, навођење могућности поуке о правном леку, обавештавање о одлуци, захтеви за приступ информацијама од јавног значаја, заштита података о личности, захтев за јавну доступност документације, вођење одговарајућих евиденција и право жалбе Европском омбудсману.<sup>422</sup>

Европски Омбудсман усвојио је 2017. године практични водич, под називом „Извињење као средство за исправљање ствари - Практични водич за државне службенике ЕУ“, напомињући да се извињење не може сматрати инструментом управног права.

Сходно приручнику да би извињење државног службеника странци у поступку/грађанину/јавности, било ефикасно оно, треба да буде исказано у првом лицу („ја/ми“), а не у трећем лицу. Мора бити конкретно, благовремено (учињено што пре је

---

<sup>420</sup> Нпр. Три организације цивилног друштва жалиле су се Омбудсману да Европска инвестициона банка објављује премало и прекасно информација о пројектима које финансира. Омбудсман је затражио од Банке да спроведе низ корака како би јавност имала довољно времена и начина да се упозна са документима у овој области. Кораци укључују објављивање спискова пројектних докумената који садрже информације о животној средини и објављивање онлајн сажетака пројеката на језику дотичне земље. Праћење ЕИБ-а је до сада било недовољно и Омбудсман намерава да појача контролу над активностима Банке. доступно на: European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/167855> приступ: 10.08.2023.

<sup>421</sup> Mendes J, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour, EUI LAW, European University Institute, Florence, 2009, стр. 8.

<sup>422</sup> Европски кодекс доброг административног понашања, доступно на: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_en), приступ 10.08.2023.

могуће), упућено директно особи којој се извињава, искрено и емпатично, персонализовано, написано јасним и једноставним језиком и потписано од стране именованог државног службеника. Такође, извињење мора да садржи препознавање и свест државног службеника о негативним последицама по дотичну особу/странку.

Као лош пример у Приручнику илустрован је следећи начин извињења: „Жалимо због кашњења у обради вашег захтева.“, а као добар пример: „Извињавам се што ми је требало више од три недеље да региструјем вашу пријаву/захтев и „Као резултат кашњења у вашем случају, на које сте нам скренули пажњу, одлучили смо да ажурирамо наше интерне процедуре, у циљу пружања боље услуге у будућности.“<sup>423</sup>

#### *5.1.8. Кодекс о добром понашању за особље Европске Комисије у односима са јавношћу*

Припадници администрације Европске уније, подлежу низу права и обавеза које регулишу њихово деловање и понашање у обављању професионалних активности. Ова правила садржана су у Кодексу доброг административног понашања, а за службенике Европске Комисије и посебном Кодексу о добром понашању за особље Европске Комисије у односима са јавношћу.

Комисија је први такав Кодекс усвојила 1999. године, а најновија верзија усвојена је 2018. године.<sup>424</sup>

Кодекс садржи најважније принципе у деловању и раду службеника Европске комисије. Најпре тзв. декларације о интересима, у којима су чланови Комисије дужни да наведу све функције које су обављали у последњих десет година, чланства у органима, телима, одборима који могу да буду од утицаја на вршење јавне функције, као и финансијске интересе који могу да доведу до сукоба интереса. Ове Декларације морају се ажурирати најмање једном годишње, предмет су провере, након чега се јавно објављују.<sup>425</sup>

Транспарентност у раду службеника Европске комисије, подразумева објављивање података о одржаним састанцима, али и списак поклона које добију приликом вршења службене дужности,<sup>426</sup> трошкове службених путовања и слично.

---

<sup>423</sup> Apologising as a means of putting things right - A practical guide for EU civil servants THEMATIC PAPER, 2017, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/thematic-paper/en/85549>

<sup>424</sup> Document 32018 D0221(02) Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission C/2018/0700, *OJ C 65, 21.2.2018, p. 7–20*

<sup>425</sup> Ибидем, стр. 10.

<sup>426</sup> Нпр. „2 bottles of Saint-Emilion Grand-Cru-France (две боце вина), Mr Bernard Farges

Припадници особља Европске комисије не смеју да прихвати поклоне у вредности већој од 150 евра. Уколико добију поклон веће вредности, дужни су да га предају Одељењу за протокол Комисије, који јавно објављује листу поклоне и поклонодаваца. Процена вредности поклоне је у надлежности директора Канцеларије за инфраструктуру и логистику у Бриселу.

Кодексом је предвиђена колективна одговорност за сваку одлуку коју донесе Комисија. У случају учествовања чланова Комисије у националној политици, националној изборној кампањи или локалној у сопственој држави, члану Комисије приоритет морају бити дужности Комисије у односу на партијско опредељење и тиме се не смеју реметити дужности према Комисији, а о томе мора бити обавештен председник.<sup>427</sup>

Уколико намеравају да се кандидују на изборима или на други начин имају активну улогу у изборној кампањи, чланови Комисије морају се повући из рада Комисије за цео изборни период, а најмање за време трајања кампање. У оваквим случајевима председник Комисије одобрава „неплаћено изборно одсуство“, о чему обавештава председника Европског парламента.

Комисија има основан Независан етички комитет, који је саветује о свим етичким питањима и дилемама у вези са Кодексом и упућује опште препоруке. Комитет се састоји од три члана, која се бирају на основу њихове стручности, независности, искуства и професионалних компетенција.<sup>428</sup> У кабинетима чланова Комисије именоване су контакт особе за етику и транспарентност, чиме је Комисија успоставила Мрежу контакта за етику и транспарентност.

Комисија сваке године јавно објављује Ивештаје о поштовању Кодекса понашања.

У Извештају за 2022. годину, константовано је да су основани Контакт центри за питања етике у кабинетима чланова Комисије. Запослени у овим центрима су одговорни за одговарање на питања о етичким дилемама у пракси, ажурирању декларација о интересима, објављивање детаља о одржаним састанцима чланова Комисије и

---

Silk ladies scarf from "Maurizio Talarico" (свилена женска марама) Italy, Mr Lorenzo Guerini“, списак поклоне службеника Европске Комисије, доступно на: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Inventaire%20PUBLIC%20MANDAT%20VON%20DER%20LEYEN.pdf>

<sup>427</sup> European Commission, Ethical and integrity for Commissioners, доступно на: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en), приступ: 15.06.2023.

<sup>428</sup> Official Journal C 65 of 21.02.2018, page 7: доступно на: [http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:C:2018:065:TOC\\_](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:C:2018:065:TOC_) приступ: 11.06.2023.

објављивање трошкова путовања и смештаја чланова мисије. У току 2022. године покренута је истрага у вези са једним бившим чланом Комисије, о непоштавању етичких дужности, али је утврђено да није било непоштовања истих.<sup>429</sup>

У Извештају за 2021. годину, може се видети да је Етички комитет усвојио мишљење, на основу којег је један бивши члан Комисије, морао да раскине уговоре са клијентима, због евентуалног сукоба интереса, као некадашњег члана Комисије.<sup>430</sup>

Са своје стране Европски омбудсман је отворио 348 истрага у 2022. од чега чак 197 за Комисију. У 2021. години је било 228 истрага, од чега 210 за Комисију. Комисија се сваке године сложи са око три четвртине предлога и препорука Европског омбудсмана.

У 2022. години 152 предмета решена су од стране институција или су постигнута решења. Окончана су 122 предмета и константовано је да нема случајева лоше администрације, а само 15 истрага завршено је са налазом лоше администрације, од чега је суд решавао 4 предмета.<sup>431</sup>

Омбудсман је покренуо истрагу против Комисије у контексту тзв. „Инструмента за опоравак“, изазваних пандемијском кризом, Омбудсман поставља питања Комисији, на који начин ће се обезбедити одговорност и транспарентност у трошењу фондова. Наиме, Омбудсман је примио притужбе на одбијен приступ на захтев за приступ документима који се односе на тзв. планове опоравка Немачке, Француске, Холандије, Шведске и Данске. Након тога европски омбудсман је специјалним извештајем затражио од Европског парламента званичну подршку, за проналажењем адекватних инструмената у настајању да Комисија поступа по препорукама Омбудсмана у циљу смањења системских кашњења у решавању захтева за приступ јавности документима.<sup>432</sup> Ово **стога што** није први пут да Комисија онемогућава или отежава приступ јавним документима, без ваљаног разлога.

#### 5.1.8.1 Кодекси понашања у правном систему Републике Србије

<sup>429</sup> European Ombudsman, Annual Report 2022, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/156017>, приступ: 11.05.2023.

<sup>430</sup> Ибидем.

<sup>431</sup> European Ombudsman, Annual Report 2022, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/167855>, приступ: 10.08.2023.

<sup>432</sup> European Ombudsman, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60962>, приступ: 10.08.2023.

Високи службенички савет, као служба Владе Републике Србије, усвојио је 2008. године, Кодекс понашања државних службеника. Овај документ састоји се од базичних принципа и смерница у деловању и раду државних службеника, попут: законитости и непристрасности у раду, политичке неутралности, спречавања сукоба интереса, остваривања јавног интереса и поверења јавности, поступања са информацијама, поклонима и повереним средствима, опхођење са странкама, претпостављенима и колегама, заштита приватности, очување угледа органа, стандарди одевања, забрана мобинга, поступање у кризним и ванредним ситуацијама.<sup>433</sup>

Кодекси су сачињени тако да буде живи инструменти, који ће се ажурирати по потреби, тако да не буду само „слово на папиру“, које не налази примену у пракси.

Изменама и допунама Кодекса из 2019. године, настојало се постићи ограничавање политичког утицаја на државне службенике и намештенике и њихова злоупотреба у политичке сврхе, што у пракси није дало резултате. Изменом и допуном предвиђено је да нико не може да врши притисак на државне службенике и намештенике, ради њихове подршке одређеним политичким опцијама или кандидатима. Још једна важна одредба је забрана коришћења и учествовања државних службеника на политичким скуповима, који се организују у сврху промоција политичких партија, те позивања и утицаја на бираче да гласају за одређене кандидате на изборима.<sup>434</sup> Последње измене и допуне Кодекса, односе се на понашање државних службеника у ванредним и кризним ситуацијама, а под утицајем кризе изазване пандемијом.<sup>435</sup>

Свако лице које сматра да је државни службеник прекршио одредбе Кодекса, има право да поднесе притужбу органу, а може је поднети и непосредно Високом службеничком савету, који најкасније у року од пет дана од дана пријема притужбу прослеђује надлежном органу на изјашњење. Орган је даље дужан да Високи службенички Савет обавести о исходу у року од 15 дана од дана пријема притужбе.<sup>436</sup>

Органи и институције јавне управе, могу имати и посебне Кодексе понашања, специфичне за професију, односно област коју регулишу.

Тако је 2019. године, на предлог Управе царина, усвојен Кодекс понашања царинских службеника, који се примењује истовремено са Кодексом понашања

---

<sup>433</sup> Кодекс понашања државних службеника (Сл. Гласник РС, 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019, 32/2020)

<sup>434</sup> Чл. 5. Кодекса понашања државних службеника

<sup>435</sup> Чл. 14а. Кодекса понашања државних службеника

<sup>436</sup> Чл. 18. Кодекса понашања државних службеника

државних службеника.<sup>437</sup> Овај Кодекс је врло значајан за јачање интегритета и одговорности, нарочито имајући у виду изложеност и подложност царинске професије корупцији. Кодекс садржи, између осталог и правила поступања царинских службеника, у случају када му је понуђен поклон, повластица, услуга или нека друга корист. У том случају он је дужан да исти одбије, односно одмах врати уколико исти не треба послужити као доказно средство у поступку. Одмах или најкасније наредног дана дужан је да обавести руководиоца, управника Царинарнице или Одељење унутрашње контроле о догађају и да идентификује лице које је поклон или корист понудило и сведоке уколико их има.<sup>438</sup>

Министарство просвете, поред обавезе да примењује Кодекс понашања државних службеника, усвојило је и посебан Етички Кодекс о понашању запослених у овом Министарству.<sup>439</sup>

Овај Кодекс садржи посебна правила о поступању државних службеника на положају, као што су: ограничење обављања више функција, забрана сукоба интереса, забрана примања поклона или друге користи, пружање података о имовинском стању, борба против корупције и сл. Државни службеници на положају дужни су да избегавају субјективизам, приликом вредновања резултата рада запослених.<sup>440</sup>

Кодекс Министарства просвете садржи и прецизније одређење о томе шта се сматра неприкладном одећом, а запосленог који је тако обучен непосредни руководиоца дужан је да упозори на поштовање Кодекса и на могућност покретања дисциплинског поступка, у случају поновљене повреде Кодекса. Неприкладном одећом, сходно овом Кодексу, сматрају се, нарочито: „блузе са великим деколтеом или танким бретелама или танким изрезом на леђима; тренерке, изразито кратке или провидне блузе; мушке мајице без рукава; папуче; кратке панталоне, шортсеви и бермуде; наочаре за сунце; непримерено кратке сукње и хаљине“.<sup>441</sup> Одећа, на својеврстан начин одражава професионални став и држање службеника, те оставља утисак озбиљности/неозбиљности у јавности.

---

<sup>437</sup> Кодекс понашања царинских службеника („Службени гласник РС”, бр. 59/2019)

<sup>438</sup> Чл. 4. Кодекса понашања царинских службеника

<sup>439</sup> Кодекс етичког понашања у Министарству просвете, науке и технолошког развоја, доступно на: <https://prosveta.gov.rs/wp-content/uploads/2021/11/Kodeks-etickog-ponasanja-u-MPNTR.pdf>

<sup>440</sup> Ибидем, чл. 45-57.

<sup>441</sup> Ибидем, чл. 43.

Координациона комисија за инспекцијски надзор,<sup>442</sup> усвојила је 2019. године, Кодекс понашања и етике инспектора, којим се утврђују стандарди поступања приликом вршења инспекцијског надзора. Овим Кодексом предвиђена је тзв. пажња доброг инспектора, који мора настојати да тумачи одредбе правних прописа у правцу избегавања стварања неправичних последица. Инспектори су дужни да се у делању придржавају начела правичности и сразмерности у одлучивању, али и начела заштите легитимних очекивања. Ово начело налаже инспекторима да поступају у складу са прописима, али и одлукама које су њихове колеге донеле у истим или сличним управним стварима, осим уколико постоји оправдани разлог да се од тога одступи, а што мора бити посебно образложено.<sup>443</sup> Инспектори су дужни воде рачуна о јавном интересу, али и да дају предност превенцији и добровољној примени закона, наспрам кажњавању, да толеришу незнатне ризике и буду нултно толерантни на корупцију.<sup>444</sup>

#### *5.1.9. Извештаји Високог службеничког Савета о поштовању Кодекса понашања државних службеника*

Високи службенички савет је тело које функционише у оквиру Службе за управљање кадровима (служба Владе) који, између осталог, доноси Кодекс понашања државних службеника. На основу Закона о државним службеницима, сви органи државне управе и службе Владе дужни су да сарађују са Високим службеничким саветом и да му достављају податке, неопходне за праћење примене Кодекса понашања. На основу ових података Високи службенички савет једном годишње објављује извештај о поштовању Кодекса.

Извештајима за 2022. годину укупно је обухваћено 4710 државних службеника у министарствима, 13998 у органима управе у саставу министарстава, 3528 у посебним организацијама, 635 извршиоца у службама владе и 195 у управним окрузима.<sup>445</sup>

---

<sup>442</sup> Ова Комисија је међуресорно координационо тело основано у циљу координације рада инспекција и унапређења деловања и рада инспекцијског надзора.

<sup>443</sup> Кодекс понашања и етике инспектора, доступно на: [<sup>444</sup> Ибидем, чл. 5-7.](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-04/%D0%B2.KODEKS-PONA%C5%A0ANJA-I-ETIKE-INSPEKTORA.pdf#:~:text=Kodeksom%20pona%C5%A1anja%20i%20etike%20inspektora%20%28u%20daljem%20tekstu%203A,profesionalnog%20i%20eti%C4%8Dkog%20pona%C5%A1anja%20i%20standardi%20integriteta%20inspektora, приступ: 15.06.2023.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>445</sup> Извештај Високог службеничког Савета за 2022. Годину, доступно на: <https://www.suk.gov.rs/tekst/78/akti-saveta.php>, приступ. 10.08. 2023. год.

У министарствима је у посматраном извештајном периоду поднето 36 притужби од чега 23 у Министарству спољних послова и све су се односиле на недолично и непримерено понашање у опхођењу са странкама, а 13 у Министарству трговине. Покренуто је 13 дисциплинских поступака и ни у једном није утврђена повреда одредаба Кодекса.

У Министарству здравља су у 2022. години покренута три поступка због повреде одредаба Кодекса, од чега су два у току а у једном је утврђено да нису прекршене одредбе Кодекса.

Код органа управе у саставу, у Пореској управи евидентирано је 45 притужби, од чега се највећи број, чак 17 се односио на случајеве сукоба приватног интереса са јавним. Покренута су 3 дисциплинска поступка, 2 су окончана, 1 је у току. Изречена је једна дисциплинска казна - новчана казна, а један поступак је обустављен. У Управи за трезор поднете су 2 притужбе због неадекватног опхођења са странкама, али није било покренутих дисциплински поступака. Поређења ради, слично стање је евидентирано и у 2020. и 2021. години.<sup>446</sup>

Оно што је занимљиво јесу случајеви из Управе Царине и Управе за извршење кривичних санкција. Нпр. у Управи за извршење кривичних санкција, покренута су 3 дисциплинска поступка због тежих повреда дужности из радног односа, а које одговарају повредама одредаба прописаних Кодексом понашања државних службеника. Слична ситуација је забележена и у Управи царина.<sup>447</sup>

Током 2022. године, у Републичком геодетском заводу евидентирано је 7 притужби грађана. Све су се односиле на недолично и непримерено опхођење са странкама. Покренуто је 5 дисциплинских поступака и сви су у току.

У службама владе није било евидентираних повреда одредаба Кодекса у 2020, 2021. и 2022. години.

---

<sup>446</sup> Нпр. у 2020. години у министарствима су поднете 33 притужбе, од чега 20 у Министарству спољних послова и све су се односиле на повреде одредаба члана 13. Кодекса, недолично и непримерено опхођење са странкама. У Министарству трговине, туризма и телекомуникација поднето је 13 притужби, од чега се 12 односило на законитост и непристрасност у раду, једна повреда на недолично опхођење са странкама. Ни у једном случају нису утврђене повреде одредаба Кодекса.

У органима управе у саставу Министарства 61 притужба евидентирана је у Пореској управи, од чега је покренуто 4, окончано 2 дисциплинска поступка, а 2 су у току. Изречена је дисциплинска мера престанак радног односа због сукоба интереса, а један поступак је обустављен.

У свим ранијим извештајним периодима, највећи број притужби, покренутих и окончаних дисциплинских поступака због повреде одредаба Кодекса, забележен је у Пореској управи.

<sup>447</sup> Ибидем, стр. 5.



У управним окрузима у 2022. години у Јужнобачком управном округу по службеној дужности покренута су два дисциплинска поступка, која су у току.<sup>448</sup>

Ови извештаји ни приближно нису реални показатељи поштовања Кодекса понашања државних службеника, већ првенствено чињенице да јавност и грађани у највећој мери нису упознати са садржином ових докумената. Стога је упознавање јавности са Кодексима понашања и самих јавних службеника, као и грађана, почетних корак у изградњи интегритета у јавној управи. Све док се јавност не упозна са етичким стандардима, које има право да очекује од службеника, а јавни службеници не перципирају поштавање етичких стандарда као своју дужност, не може се говорити о изградњи етичке јавне управе. За јавне службенике, етички Кодекси морају постати обавезно штиво, као део провера знања и компетенција.

Један од важних корака у успостављању етичке инфраструктуре јавне управе јесте и усвајање тзв. планова интегритета, као интерних аката. У том циљу неопходно је успоставити и службенике или одборе за интегритет, који ће пратити примену и имплементацију усвојених планова.

Да закључимо, кодекси понашања и професионалне етике представљају важан сегмент етичке стране јавне управе. Они садрже препоруке и стандарде понашања службеника у обављању професионалних дужности, али и опште принципе добре управе, и последично доброг управљања. Иако кодекси углавном немају непосредну обавезујућу правну снагу, њихов значај је вишеструк. Пре свега, омогућавају грађанима да се упознају са стандардима понашања које имају право да очекују од јавних службеника. Такође, кодекси служе као смернице службеницима у решавању етичких дилема и очувању личног и професионалног интегритета. Многе државе, попут Србије, Холандије и Данске, усвојиле су националне кодексе понашања за јавни сектор. Кључни међународни документи у овој области су Европски кодекс добре управе и препоруке ОЕЦД-а о етичком понашању и јавном интегритету. И поред постојања кодекса, чест је проблем њихове доследне примене у пракси. Разлози могу бити недовољна обука службеника, слаба интерна и екстерна контрола, као и недостатак свести о значају етичких стандарда. Зато је неопходан стратешки и систематски приступ, уз ангажовање целог друштва. У том смислу, кључни кораци су едукација како службеника тако и јавности, успостављање механизма одговорности, транспарентност у раду, јачање улоге независних тела попут омбудсмана и сл. Тек када етичке норме постану део

---

<sup>448</sup> Ибидем, стр. 7.

организационе културе јавне управе и њених запослених, моћи ће се говорити о делотворном етичком систему јавне управе који доприноси јачању поверења грађана и квалитету јавних услуга.

## 6. Политичка одговорност

### 6.1 Појам и правна природа политичке одговорности

Политичка одговорност је врста одговорности којој подлежу носиоци јавних функција. Представља камен темељац савремених демократија јер политички систем и субјекте одговорности усмерава ка поштовању јавног интереса.<sup>449</sup> У теорији се назива и друштвено-политичка и морално-политичка одговорност. Под њом се подразумева одговорност за повреду политичких правила понашања, односно оног понашања које није у сагласности са ставовима политичке организације којој субјект одговорности припада. Стога, ову врсту одговорности прате политичке санкције, као што су укор, смена са политичке функције, опомена и сл.

Постоје аутори који инсистирају на разликовању правне политичке и ванправне политичке одговорности, сматрајући под ванправном политичком одговорношћу, одговорност пред јавним мњењем и партијску одговорност, односно одговорност својој партији, која је одлучила да одређено лице буде на некој функцији. Субјекти правне политичке одговорности су: шеф државе, чланови парламента и министри.<sup>450</sup>

У погледу ове врсте одговорности министри се разликују од свих осталих лица у државној управи, а контрола управе од стране парламента поима се као „надзорна власт за министре”. У остваривању надзора над радом министара, парламенту стоје на располагању различита правна средства која може да употреби.<sup>451</sup>

Друге институције које, такође могу контролисати и контролишу министре (на пример медији) не располажу правним инструментима који би могли бити употребљени „противу оних министара који се не би хтели подвргнута њиховом надзору”. Најзад, министар је у обавези да одговори парламенту на питања која су му упућена или замерке

<sup>449</sup> Palumbo, A. Political accountability. 2017, London, Routledge, стр. 30.

<sup>450</sup> Јовичић М, Демократија и одговорност. Београд, „Службени гласник“, 2006, стр. 130.

<sup>451</sup> Пајванчић М. О политичкој одговорности министара као елементу правне државе, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 1993, 65(12), 13-26.

изречене на његов рад или рад ресора којим руководи.<sup>452</sup> Такву правну обавезу министар нема, на пример, према штампи, јавном мњењу и сл. који му, такође, могу упућивати критике. Дакле, „уколико је правно организована, политичка одговорност министара представља правни појам”.<sup>453</sup>

Политичка одговорност се може посматрати као вид правне, али и ванправне одговорности. Када се посматра као врста правне одговорности, политичка одговорност претпоставља правом регулисан основ одговорности, орган надлежан за поступање, поступак и санкције које следе. Када се посматра као ванправна одговорност, она није нормирана правним нормама, односно није институционализована у оквиру државног правног поретка.<sup>454</sup>

Обављање јавне функције подразумева обавезу поштовања устава и закона, из чега у случају непоштовања правних норми, произилази неки вид правне одговорности. Међутим, по мишљењу Јовичића, сваком носиоцу јавне функције дата су мања или већа овлашћења за вршење политичке власти, којима он самостално располаже. Та овлашћења посредно или непосредно, дата су му од стране онога ко га је на ту функцију именовано, изабрао или поставио. Стога, давалац овлашћења није се одрекао права да контролише вршење овлашћења и да позове на одговорност носиоца јавне функције, у случају неадекватног поступања са датим овлашћењима.<sup>455</sup>

Основни постулат либералних демократија је подела власти, на законодавну извршну и судску. Ово је један од основних механизма за избегавање узурпације власти и њене злоупотребе, али само ако постоје одговарајуће равнотеже у систему, односно уколико је искључена могућност сукоба интереса између различитих грана власти. Поред тога, још један од примарних механизма за дисциплиновање јавних службеника су избори.<sup>456</sup>

Поједини аутори политичку одговорност виде као обавезу, коју носиоци извршне власти имају према законодавној институцији на централном нивоу, али и на нивоу локалних и децентрализованих јединица власти и у том случају се говори о институционално политичкој одговорности. Друга врста политичке одговорности је одговорност према бирачима или тзв. изборна одговорност, односно одговорност

---

<sup>452</sup> Јовичић, М. Одговорност носилаца јавних функција: упоредноправна студија 1968. (Vol. 33), Институт за упоредно право, Београд.

<sup>453</sup> Ибидем, стр. 15.

<sup>454</sup> Јовичић М. оп. цит, стр. 115-117.

<sup>455</sup> Ибидем, стр. 120.

<sup>456</sup> Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. Separation of powers and political accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112(4), стр. 1164.

изабраних представника да делују као поуздани агенти, грађана који су за њих гласали.<sup>457</sup>

Виђена као ванправна одговорност, политичка одговорност има наглашену моралну компоненту, у том смислу да носилац јавне функције мора имати моралне карактеристике, али и осећај стида, када се његово понашање коси не само са законом, већ и са етичким стандардима и кодексима. Осећај стида од стигме и јавног понижења, јер је на својеврстан начин изиграо поверење јавности и јавног интереса.<sup>458</sup>

Различите су последице и санкције политичке неодговности, у зависности од тога ко их утврђује. Уколико је политичар прекршио неку правну норму, то може условити његову кривичну, прекршајну, грађанску или дисциплинску одговорност. Уколико није оправдао поверење грађана или политичке организације која га је изабрала, односно указала му поверење, такав чин за последицу може имати смену, опозив, разрешење, јавну опомену и слично. Често се дешава да јавни функционер буде смењен или опозван од стране политичке партије, због изношења ставова или критика, које нису у сагласности са правцем, ставовима или мишљењима утврђеним у оквиру партије.<sup>459</sup> Јавни функционер, може и сам одлучити да не жели више да обавља функцију, на коју је изабран или постављен због тога што његови ставови нису више у складу са ставовима политичке опције или групе која је на власти или као својеврстан морални чин. Оставка као морални чин, у случајевим и када нема директне одговорности носилаца јавне функције, требало би да буде правило у демократским системима.

Политичка одговорност обухвата механизме ограничавања извршне власти у циљу позивања њених субјеката на одговорност и примену санкција, јер су грађани, као налогодавци заправо, пренели моћ одлучивања на владу и њене представнике. У том смислу разликују се три облика политичке одговорности и то: вертикална, хоризонтална и дијагонална одговорност. Вертикална одговорност подразумева одговорност владе и

---

<sup>457</sup> Dahl, R. A. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1982, стр.50.

<sup>458</sup> Button, M. E., Locke, J. *Shame, Political Accountability, and the Ethical Life of Politics*. *Political Theory*, 2019, 47(3), 391-408.

<sup>459</sup> ECHR, *Castells v. Spain*, Application no. 11798/85 (1992.4.23)

Ово је познат случај, сенатора и адвоката Мигела Кастелса, изабраног на листи политичке опције која подржава независност Баскије. Он је у једном часопису објавио чланак, којим је желео да скрене пажњу на нападе оружаних група на Баске, износећи став да је за овакве нападе одговорна Влада Шпаније, јер дозвољава да такве групе и починиоци пролазе некажњено. Кастелсу је Сенат одузео имунитет, а против њега је покренут кривични поступак, а затим је пред Врховним судом Шпаније оптужен за дело озбиљних напада на владу. Осуђен је на годину дана затвора и споредну казну забрана обављања јавне службе у истом трајању. Врховни суд је у пресуди заступао аргументацију да је Кастелс морао да се ограничи на начин критиковања Владе и да је његов чланак написан са намером да нанесе увреду Влади. Европски суд је потврдио да је саставни део слободе изражавања, право изабраних представника да критикују Владу.

изабраних представника народу и политичким партијама, путем избора. Хоризонтална одговорност означава механизме контроле и могућност позивања на одговорност, коју према националним законодавствима имају законодавна и судска власт у односу на извршну власт. Дијагонална одговорност подразумева да цивилно друштво и медији константно прате рад владе и њених носилаца, кроз механизме извештавања, публициитета, протеста, народних иницијатива, зборовна грађана и слично.<sup>460</sup>

## 6.2. Субјекти политичке одговорности

Субјекти политичке одговорности су сва лица која су изабрана, именована или постављена на јавну функцију. У теорији се највише расправља о политичкој одговорности шефа државе, министара и народних посланика.

„Основ политичке одговорности шефа државе је оцена целисходности аката и радњи које он предузима, односно политичка процена њихове сагласности са ставом или схватањем органа, који је надлежан да врши такву контролу. Реч је о дискреционој оцени надлежног органа и ту нема никакве разлике између правне и ванправне одговорности“<sup>461</sup> Суштинска разлика је у формалним елементима, а то су процедуре, надлежности и санкције“.<sup>462</sup>

За јавну управу, посебно је значајна одговорност министара, односно функционера, који се налазе на челу највећих органа државне управе - министарстава.

Лончар политичку одговорност министара види као „њихову одговорност за целисходност рада или политички опортунитет. Она се огледа у престанку односа поверења између министра и државног органа, нпр. шефа државе, владе, парламента, који им је поверио обављање те функције. Једина правна последица политичке одговорности министара је престанак министарске функције и то опозивом, разрешењем или оставком“.<sup>463</sup> Други облици министарске одговорности представљају класичне

---

<sup>460</sup> Bovens, M. New forms of accountability and EU-governance. *Comparative European Politics*, 2007, бр. 5, стр. 109.

<sup>461</sup> Пејић И, Политичка одговорност председника Републике, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1997, стр. 155.

<sup>462</sup> Ибидем, стр.155.

<sup>463</sup> Лончар З, оп. цит. стр. 34.

Оставке министара нису чести случајеви у Републици Србији: Министар финансија Душан Вујовић поднео је оставку 2018. год, након периода од 4 године, проведених на функцији, из личних разлога. Министар финансија Лазар Крстић поднео је оставку 2014. године, након непуних годину дана рада, због, како је изнео „неслагања са политиком смањења плата и пензија“. Министар просвете Жарко Обрадовић поднео је оставку 2013. након што је она од њега захтевана, због случаја дељења тестова из математике,

видове правне одговорности, нормиране различитим гранама права једне државе. Јовичић, такође сматра да се под правном политиком одговорношћу не сматра одговорност министара пред шефом државе, јавним мњењем и политиком партијом која их је изабрала на функцију.<sup>464</sup>

У праву Републике Србије, предвиђено је да министру престаје мандат сваким престанком мандата Владе, изгласавањем неповерења већином гласова од укупног броја народних посланика, оставком или разрешењем. Иницијативу, односно предлог за разрешење министра Народној скупштини подноси председник Владе, док предлог за изгласавање неповерења министру може поднети најмање 60 народних посланика.<sup>465</sup>

### 6.3. Сукоб интереса

Сукоб или конфликт интереса, најопштије посматрано, представља ризик да би неки од многих појединачних интереса могли доћи у сукоб са јавним интересом и професионалним дужностима. Он је повезан са пристрасношћу личног просуђивања.<sup>466</sup>

Сукоб интереса није тема која је релевантна само за јавни сектор, већ се може срести и у приватним власничким структурама, када у колизију долазе интереси компанија и приватни интереси запослених, али су ипак најочигледнији и најбројнији случајеви и примери сукоба приватног интереса са јавним.

Јавни сектор је посебно осетљив на сукоб интереса, у тежњи да запосленима као императив наметне свест о поштовању и давању предности јавном интересу над приватним. Националне државе у својим Кодексима понашање за различите професије у јавном сектору предвиђају могуће ситуације, у којима се може јавити сукоба интереса и механизми за њихову превенцију. Стога се у Европи покрећу дебате, о томе, да ли су етичке политике и инструменти довољно ефикасни и у ком правцу је неопходно вршити институционализацију етичких система. То никако не значи да треба дерегулисати

---

предвиђених за полагање мале матуре. Министар просвете Бранко Ружић, поднео је оставку као морални чин, због трагичног догађаја, убиства деце у школи „Владислав Рибникар“ од стране млађег малолетника. У Немачкој је 2011. оставку поднео министар одбране, након што је утврђено да је плагирао докторат. У Мађарској је 2012. године председник поднео оставку због тога што је утврђено да је његова докторска дисертација у претежном делу плагијат.

У Словенији је 2015. године оставку подела министарка образовања, након што је утврђен плагијат њеног магистарског рада и то само две дана након ступања на дужност.

<sup>464</sup> Јовичић М. оп. цит. стр. 122.

<sup>465</sup> Закон 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), чл. 130-133.

<sup>466</sup> David-B, *Regulating conflicts of interest in public office*, in Graycar, A. (Ed.), 2020, *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*, Edward Elgar

етичке политике, већ утврдити слабости етичке инфраструктуре јавних сектора и њима добро управљати.<sup>467</sup> Услед слабе применљивости правила soft law карактера, све је већи број држава који многе ситуације у којима се јавља сукоб интереса санкционишу, односно подводе под норме кривичног или прекршајног права.

Највећи изазов и даље остаје превенција и санкционисање сукоба интереса јавних функционера, односно подређивање јавне функције приватним интересима и користима. Док су се у прошлости јавне политике управљања сукобом интереса јавних функционера искључиво фокусирале на непотизам и финансијске интересе, сада се јављају најразличитије врсте нематеријалних интереса и трговина утицајем.<sup>468</sup>

ОЕЦД је усвојио Смернице за управљање сукобом интереса у јавној управи. Овим смерницама настојало се помоћи земљама чланицама да размотре своје јавне политике о управљању сукобом интереса у јавној управи. Смернице се односе како на запослене у јавној управи, државне службенике и намештенике, тако и на јавне функционере. Основни принципи прокламовани овим документом су: служење јавном интересу, подршка транспарентности и контроли; промовисање индивидуалне одговорности и личног примера јавних службеника, те настојање да се створи организациона култура која не толерише било какве видове сукоба интереса. Први корак у успостављању адекватних политика у управљању сукобом интереса је настојање свих институција система јавне управе да дају конкретан опис околности и односа које могу да доведу до сукоба интереса. Након тога неопходно је успоставити адекватне процедуре за идентификацију и управљање ситуацијама у којима се јавља сукоб интереса. Поред тога важно је да јавни службеници знају шта се од њих очекује и да буду упознати које су то могуће ситуације у којима се може јавити сукоб интереса.<sup>469</sup>

Ово изискује посвећеност и стварање партнерства са запосленим у намери да се изгради свест о недозвољеним ситуацијама, уз константно мапирање ризичних подручја у којима постоји могућност јављања сукоба интереса, чиме се ставља акценат на превенцију. Једно од нарочито ризичних подручја су нова запошљавања у јавном сектору. Смерницама је констатовано да је немогуће превенирати све сукобе интереса,

---

<sup>467</sup> European Parliament, The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States, Comparative Study, 2020, доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/270670/IPOL\\_STU\(2020\)651697.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/270670/IPOL_STU(2020)651697.pdf), приступ: 10.09.2023.

<sup>468</sup> Ибидем, стр. 35.

<sup>469</sup> OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, доступно на: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316>, приступ: 10.09.2023.

те да је због тога нарочито важно утврдити последице и мере за непоштовање политике управљања сукобом интереса, укључујући и дисциплинске санкције.<sup>470</sup>

Благовремено препознавање и управљање ситуацијама сукоба интереса је кључно за добро управљање и одржавање поверења у јавну управу. У ту сврху ОЕЦД је израдио Приручник, који садржи низ корисних алата, упитника за самоевалуацију и смерница за даље унапређење јавних политика у случајевима управљања сукобом интереса.<sup>471</sup>

Примера ради, нека од питања за самоевалуацију су:

- да ли институција има овлашћење и начин да откаже или измени уговор, уколико се докаже да је процес уговорања значајно компромитован сукобом интереса или коруптивним радњама службеника или извођача радова;
- да ли институција има ефикасан механизам и процедуре да забрани јавним службеницима да учествују у припреми, преговарању, управљању или извршењу одлука, уколико имају релевантан интерес;
- да ли институција има овлашћење, у складу са законом или општим актима измени или поништи званичну одлуку, уколико се докаже да је процес доношења одлука значајно компромитован сукобом интереса службеника;
- да ли институција осигурава да је било који службеник, који даје савете институцији или другим јавним службеницима обавестио организацију о сваком приватном интересу релевантном за давање таквог савета;
- да ли институција има успостављене механизме за контролисање поклона, за пријем поклона у име институције, пријаву значајних поклона од стране званичника и за саветовање поклонопримца како да одбије поклон;
- да ли организација препознаје могућности настанка сукоба интереса, а у складу са очекивањима породице и заједнице од јавног службеника, нарочито укључујући верске и етничке заједнице, у мултиетничким срединама;

---

<sup>470</sup> OECD, Managing conflict of interest in the public service, guidelines and country experiences, доступно на: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service\\_9789264104938-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_9789264104938-en#page1), приступ: 10.09.2023.

<sup>471</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, OECD Publishing, Paris, 2005, доступно на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/49107986.pdf>, приступ: 10.09.2023.



- да ли институција дефинише услове и критеријуме под којима јавни функционер може истовремено да се бави активностима неке друге организације (невладина организација, професионална, политичка, други државни орган или тело и сл).<sup>472</sup>

Законом о спречавању сукоба интереса Републике Србије дефинисана су правила и процедуре о спречавању сукоба интереса јавних функционера, у случајевима кумулације више јавних функција, пријављивања имовине и прихода функционера, поступање са поклонима, неспојивост послова са вршењем јавне функције, питања која су од значаја за рад и функционисање Агенције за борбу против корупције, те поступак који се води пред Агенцијом.<sup>473</sup>

Приликом ступања на функцију, али и током читавог периода вршења функције, јавни функционер је дужан да обавештава Агенцију, у року од пет дана о сумњи о постојању сукоба интереса о чему Агенција даје мишљење у року од 15 дана од дана пријема обавештења о постојању сукоба интереса.<sup>474</sup>

---

<sup>472</sup> Managing Conflict of Interest in the Public Sector A TOOLKIT, 2005, доступно на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/49107986.pdf> приступ: 10.09.2023.

<sup>473</sup> Закон о спречавању сукоба интереса, („Службеник Гласник РС“ бр. 35/2019, 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022)

<sup>474</sup> Чл. 42. Закона о спречавању сукоба интереса

## 7. Управљачка одговорност

### 7.1. Појам и карактеристике

Управљачка одговорност подразумева одговорност руководиоца за рад и резултате рада организација на чијем су челу, односно преузимање одговорности за руковођење.

Ово је појам који своје корене има у систему финансијског управљања и контроле (Financial Management and Control – FMC). Концепт је првобитно развила Европска Комисија у настојању да помогне потенцијалним кандидатима и земљама кандидатима за чланство у ЕУ, да побољшају свој квалитет управљања јавним финансијама. Постепено овај концепт добија примену у читавој јавној управи и разматра се у контексту доброг управљања, али не више само у јавним финансијама.

Европска Комисија је у Принципима интерне контроле у јавном сектору (Public Internal Control-PIС), дефинисала одговорност, као обавезу полагања рачуна за извршење обавеза и одговорност према онима који су им ту одговорност поверили (обавеза извршења). Управљачка одговорност подразумева и обавезу извештавања, односно давање информација и објашњења, као и оправдање поступака, активности и избора даваоцу овлашћења.<sup>475</sup>

За управљачку одговорност важно је поменути тзв. „троугао одговорности“, дефинисан такође од стране Европске Комисије и његове основне претпоставке:

- нема одговорности без овлашћења (овлашћење као предуслов одговорности);
- нема одговорности без надлежности (одговорност се овде јавља као последица додељене надлежности/задужења);
- ниједна одговорност, односно овлашћење не би требало да буде додељено или прихваћено без неопходних ресурса за реализацију;
- коначно овлашћење остаје на највишем нивоу менаџмента (нпр. министри, виши менаџмент) су овлашћени и на крају одговорни за све аспекте функционисања јавног субјекта, његове учинке и резултате.<sup>476</sup>

Управљачка или менаџерска одговорност подразумева сталан фокус на постизање добрих резултата и придржавање задатих правила. То подразумева одговорне

---

<sup>475</sup> European Commission, Principles of Public Internal Control, Position Paper No. 1, Ref. 2015-1, стр. 7-8.

<sup>476</sup> Ибидем, стр. 7-8.

руководиоце са јасним одговорностима, делегирањем овлашћења за доношење одлука, давањем аутономије и одговарајућих ресурса.

Основна премиса одговорне организације мора бити успостављање такве структуре, где ће руководиоци доносити само оне одлуке, које остали запослени, нису у могућности донети због недостатка знања, вештине или искуства. У супротном запослени су дужни доносити одлуке и одлучивати у домену свог делокруга рада.

Да би имали ефикасну организациону структуру морају постојати јасне границе одговорности између службеника, који се налазе на најнижим, средњим али и највишим управним позицијама. Уколико не постоје јасне границе одговорности долази до компресије.<sup>477</sup>

Како се истиче у теорији, тржишни предузетнички модел јавног управљања, као једна од нових парадигми јавне управе „можда је променила владу, а можда и није али мало ко би рекао да то није променило начин на који влада ради“.<sup>478</sup> Овакав приступ јавној управи довео је до тога да се одговорност према грађанима мери кроз учинак.

Европска комисија је дефинисала учинак, као „достигнућа јавног субјекта у односу на његове стратешке циљеве“. То подразумева да сваки субјекат јавне управе дефинише очекиване резултате и критеријуме мерења учинка, који ће се вредновати поређењем са стварно постигнутим исходима и резултатима. Даље, Комисија је посебно нагласила оријентацију система јавне интерне контроле ка перформансама, исходима и резултатима, који се морају остваривати у законитом и етичком окружењу, на финансијски одговоран начин.<sup>479</sup>

Управљачка одговорност захтева не само примену и поштовање задатих правила и процедура, већ и изразиту посвећеност постизању задатих резултата.

Ако се боље погледа, ова врста одговорности проистиче из основног става да грађани очекују високу ефикасност од своје владе, што подразумева да су критеријуми по којима се мери успешност јавних службеника у директној вези са оним што је битно самим грађанима. Другим речима, учинак јавних службеника сматра се одразом њихове способности да задовоље потребе и очекивања грађана, а самим тим и кључним мерилом

---

<sup>477</sup> Dive, B. *The accountable leader: Developing effective leadership through managerial accountability*, 2008, Kogan Page Publishers, стр. 13.

<sup>478</sup> Kelly, J. M. *The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration*. *Public Administration Review*, 2005, 65(1), стр. 76-84.

<sup>479</sup> OECD “Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans”, SIGMA Paper No. 55, 2018, OECD Publishing, OECD, Paris. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Analysis-of-the-professionalisation-of-the-senior-civilservice-and-the-way-forward-for-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-55-May-2018.pdf>

за оцењивање њихове одговорности. Циљ руководиоца у јавном сектору је задовољан корисник-грађанин, који попут запослених у приватном сектору налази вредност у производима јавног сектора купљеним пореским новцем грађана.<sup>480</sup>

Даље, може се закључити да одговорност јавних менаџера за испуњавање циљева у погледу учинка повећава задовољство грађана функционисањем јавних служби. Руководиоци се морају водити исходом. Уколико је одговорност једнака учинку, онда се резултат може схватити као постизање циља учинка.<sup>481</sup> Задовољство грађана може бити засновано на поређењу квалитета услуга које други добијају за исти плаћени порез. На незадовољство грађана могу утицати и чињенице да грађани једног града добијају упоредиви пакет услуга без плаћања такси, а другог не.<sup>482</sup> Један од таквих примера у Републици Србији је чињеница да ученици основних школа у граду Београду имају право на бесплатне уџбенике, док то право немају ученици основних школа у остатку Србије.

Руководиоци јавних субјеката треба да буду објективно оријентисани. Учинак значи достизање циљева на ефикасан, делотворан и економичан начин, и уз поштовање правних правила. Менаџери, односно руководиоци у складу са документом Европске комисије, биће одговорни за постизање циљева, а учинак је један од аспеката јавне финансијске контроле, који одређује одговорност.<sup>483</sup>

Европска комисија дефинисала је одређене претпоставке управљачке одговорности и то:

- Јасна и проицљива подела задатака унутар организације;
- Делегирање овлашћења за доношење одлука и распоређивање ресурса тако да поједини руководиоци имају право да одлучују (или утичу) како да изврше своје задатке. Свака одговорност треба да буде праћена обезбеђивањем адекватних ресурса;
- руководиоци су одговорни за успостављање одговарајуће организационе структуре, која треба да буде прилагођена захтевима организације, стратешким циљевима и визијом организације;

---

<sup>480</sup> Cameron, W. Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. Australian journal of public administration, 2004, 63(4), стр. 59-67.

<sup>481</sup> Kelly, J. M. оп. цит. стр. 79.

<sup>482</sup> Ибидем, стр. 80.

<sup>483</sup> European Commission, Directorate-General for Budget, Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014, Publications Office, 2014.

- Успостављање ефикасног окружења унутрашње контроле у организацији, укључујући и ефикасан механизам делегирања овлашћења за доношење одлука средњем и нижем нивоу управљања, јер бити одговоран „не значи да морате све да радите сами“;
- Јасно дефинисане функције и одговорности;
- Јасне линије извештавања и одговорности;
- Транспарентни процеси доношења одлука у јавном интересу.<sup>484</sup>

## 7.2. Делегирање надлежности и одговорност

Основне претпоставке постојања ове врсте одговорности су: постојање овлашћења Основни проблем код овлашћења је делегирања надлежности, односно механизми и системи делегирања надлежности и овлашћења одлучивања. Даље, самосталност (Autonomy) руководиоца у раду, а самим тим и одговорност за рад (Accountability). За функционисање ове врсте одговорности важно је успостављање адекватног правног оквира за пренос (делегацију) надлежности и ауторитета.<sup>485</sup>

Руководиоци у јавном сектору су преоптерећени због потребе да одобре све одлуке и излазна документа организације, чак и техничка питања, што за последицу има кашњења у раду и закаснеле процедуре. Мишљења смо да је примарни разлог за низак ниво делегације запосленима страх од одговорности руководиоца и недостатак поверења између руководиоца различитих нивоа и запослених. Други разлог је велики уплив политике у професионалне односе јавне управе. То се најбоље може видети на примеру локалних самоуправа. Челни људи локалних самоуправа, доживљавају поједине запослене, као себи лојалне људе или политичке саиграче и у зависности од тога делегирају надлежности. Они верују да су им лојални само они који исто мисле и страхују од делегације надлежности својим неистомишљеницима.

Један од примера примећен у пракси, је да су поједине локалне самоуправе у Републици Србији, као лица овлашћена за приступ информацијама од јавног значаја, одредиле начелнике градских/општинских управа. Начелник управе је лице које руководи читавом градском односно општинском управом. Уколико се погледају

<sup>484</sup> European Commission, Directorate-General for Budget, Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014, Publications Office, 2014.

<sup>485</sup> Министарство финансија-управљачка одговорност, доступно на: <https://mfin.gov.rs/sr/o-ministarstvu-1/upravljacka-odgovornost-1>, приступ: 10.07.2023.

овлашћења, надлежности и делокруг рада градских/општинских управа дефинисаних статутима локалних самоуправа, закључује се да начелници имају широк делокруг рада, што указује и на обимност њиховог посла, овлашћења али и одговорности. Стога, није ефикасно овлашћење за приступ информацијама од јавног значаја делегирати овим лицима, јер овакве информације захтевају поштовање строгих законом дефинисаних рокова и прецизност датих информација. Овакво решење побуђује сумњу на присутан страх од делегирања надлежности за приступ информација од јавног значаја запосленима, односно жељу да се у потпуности контролише процес пружања ових информација.

Још један од разлога ниског нивоа делегирања је и недостатак компетентног особља, али и недостатак јасних линија, правила и пракси извештавања, који су оријентисани на учинак.<sup>486</sup>

Закључак и иницијативе СИГМА су недовољно развијени механизми делегирања овлашћења, што доводи до тога да се избегава учешће у процесу доношења одлука, јер запослени не виде учешће у том процесу као саставни део свог посла, сматрају да нису одговорни и избегавају такво учешће.<sup>487</sup>

Још једна од препрека за успостављање управљачке одговорности су и неадекватно дефинисана овлашћења и одговорности за извршавање функција, постизање циљева и управљање буџетским средствима у јавној управи. Даље, циљеви саме организације нису јасно дефинисани, нити циљеви организационих јединица, а финансијски планови нису довољно развраћени на нивоу организационих јединца.<sup>488</sup>

Менаџери средњег и нижег нивоа често изостају из процеса планирања буџета, што условљава непостојање везе између очекиваних резултата и расположивог буџета, односно немогућност постизања планираног учинка, услед изостанка адекватних ресурса. То се односи и на инвестиције, што угрожава дугорочне финансијске процене. Даље, недовољно су развијени механизми праћења реализације буџета и утрошка средстава корисника јавних средстава средњег и нижег нивоа и јавних предузећа.<sup>489</sup>

Оно што је иницијатива СИГМА уочила у земљама Западног Балкана приликом истраживања могућности за успостављање и функционисање управљачке одговорности

---

<sup>486</sup> SIGMA Paper No. 58, Managerial Accountability in the Western Balkans A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives, доступно на: <https://www.sigmaweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>, приступ: 10.09.2023.

<sup>487</sup> Ибидем, SIGMA Paper No. 58, стр. 65.

<sup>488</sup> Ибидем, стр. 72.

<sup>489</sup> Ибидем, стр. 76.

јесте најпре да, иако постоје дефиниције одговорности, нпр. у Србији, Црној Гори, Македонији, БиХ не постоји суштинско разумевање управљачке одговорности, као ни веза између одговорности и овлашћења, али ни механизми делегације одговорности на ниже нивое.<sup>490</sup>

У овим земљама управљачка одговорност има тенденцију да се више фокусира на поштовање правила и процедура него на циљеве и перформансе. Циљеви нису јасни нити мерљиви.<sup>491</sup>

Да би се сматрало одговорним за резултате, руководиоцима је потребна јасноћа исхода који се од њих очекују, као и одговарајући ресурси и одговарајући обим делегације надлежности.

Важно је да одговорност буде правилно распоређена унутар организације, да би сви организациони и кадровски капацитети били искоришћени ефикасно и никако се не сме дозволити политичко мешање у кадровске одлуке, односно управљање људским ресурсима у организацији, што је по оцени СИГМЕ свеprisутна пракса у јавној управи у земљама Западног Балкана.<sup>492</sup> Незаобилазан корак у успостављању управљачке одговорности су компетенције руководиоца. Због тога процес запошљавања виших државних службеника или државних службеника на положају, треба да буде конкурентан и заснован на принципима заслуга. Државни службеници на положају престављају спрегу државне управе и политике, те је неопходно одржавати равнотежу између политичке одговорности својој партији, односно опцији која их је изабрала, именовала или поставила и професионализму са друге стране.<sup>493</sup>

Следећи корак је дефинисање улоге руководиоца, нарочито када има више нивоа менаџмента у једној организацији, њихових циљева и учинка. Уколико учинци нису мерљиви (кроз индикаторе и циљеве), они се свODE на обичне прокламације или изјаве о намерама, односно немају никакву практичну вредност. Такође, изузетно је важна међусобна сарадња и координација, али не сме долазити до преклапања надлежности.<sup>494</sup>

Министарства у Земљама Западног Балкана, по мишљењу иницијативе СИГМА, репрезент су ригидне хијерархије у којима је сва управљачка власт сконцентрисана у

---

<sup>490</sup> Иницијатива СИГМА аутономију менаџера/руководиоца, дефинише као његов стратешки простор за деловање.

<sup>491</sup> Ибидем, стр. 81.

<sup>492</sup> OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, доступно на: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en), приступ: 10.11.2023.

<sup>493</sup> Ибидем

<sup>494</sup> OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, p.8, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

рукама једног човека. Нпр. на нивоу министарства, министар потврђује готово све одлуке које се донесе на нивоу министарства, чак и оне које се односе на свакодневно пословање и минималне трансакције. На тај начин остају неискоришћени капацитети институција јавне управе, људски ресурси, али и време јавних службеника, а менаџери се не могу фокусирати на стратешко управљање.<sup>495</sup>

У овим земљама, укључујући и Србију свеprisутна је централизација запошљавања, а ову тврдњу је иницијатива СИГМА поткрепила изјавом руководиоца у једном министарству, који је изјавио „предлози су увек наши, али коначна одлука није“. Стога је предложено да се у процес селекције кандидата за запошљавање у јавној управи, укључе стручњаци и представници цивилног друштва у изборне комисије, а да се као метод за њихово именовање и избор користе отворене процедуре.<sup>496</sup>

Делегирање овлашћења за доношење одлука је дозвољено законом, али се у пракси ретко спроводи. Као кључни инструмент у читавом региону Западног Балкана, који треба да се користи за делегирање одговорности, дефинисање линија одговорности и задатака унутар организација јавне управе је акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Ових актом описују се послови, дефинише структура организације, интерни односи у организацији. Међутим, супротно, у пракси овај акт се не користи за делегирање овлашћења, већ за указивање на обим послова запослених у организацији.<sup>497</sup>

У контексту управљачке одговорности, интерна ревизија има посебну улогу, нарочито код уздржаности руководиоца од делегирања, а због страха од одговорности. Успостављање система интерне ревизије може позитивно утицати на руководиоце да делегирају овлашћења, уколико знају да постоје механизми унутрашње контроле, као важан вид гаранције исправности рада.

Интерна ревизија доприноси ублажавању ризика повезаних са делегацијом овлашћења, што указује да ова два система треба упоредо развијати у институцијама јавне управе. Ово указује да интерна ревизија не служи само за проверу усклађености рада са законом, након провера од стране инспекције, већ растерећује руководиоца и пружа му извесну сигурност у процесу преноса овлашћења.<sup>498</sup>

---

<sup>495</sup> SIGMA Paper No. 58, оп. цит. стр. 79.

<sup>496</sup> SIGMA Paper No. 58, оп. цит. стр. 81.

<sup>497</sup> Ибидем, стр. 83.

<sup>498</sup> Ибидем, стр. 85.



Неопходно је вертикално повезати организационе циљеве са индивидуалним циљевима организација, а руководиоци морају бити у стању да правилно процењују учинак свог особља, како би на крају били одговорни за перформансе. То даље подразумева да треба истаћи предности запослених, похвалити њихове способности, с обзиром на учинак, указати им на недостатке и помоћи да их превазиђу и побољшају у даљем раду.<sup>499</sup>

Плате јавних службеника дефинишу се законом, али иако у Србији још увек није заживео систем платних разреда, то не значи да не треба развити систем бонуса и повећања платних разреда с обзиром на учинке. **Са друге стране** СИГМА, имајући искуства у раду са земљама Западног Балкана строго указује на ограничење дисцреционог права руководиоца у одређивању елемената зараде, накнаде, бонуса и бенефиција запосленима, да би се осигурала правичност. Предложено је да се овакви механизми детаљно регулишу правним прописом и да јасно буду повезани са учинком.<sup>500</sup> Може се претпоставити да је ово из разлога што је свеприсутана субјективност приликом оцењивања јавних службеника, која није заснована на објективним критеријумима, што указује да би и вредновање учинка на основу делегираних овлашћења, без одговарајућих критеријума било неефикасно.

Један од изузетно важних процеса код успостављања управљачке одговорности су тзв. механизми извештавања. Они представљају основну разлику између административне и управљачке одговорности, јер се код административне одговорности извештавање своди на извештавање о активностима, а код управљачке на извештавање о учинку и исходима.<sup>501</sup>

Овим процесом запослени којима је делегирано извесно овлашћење пружају повратне информације руководиоцу, односно даваоцу овлашћења и то о томе на који начин су овлашћења извршена и шта је у конкретном случају постигнуто, односно шта је резултат тог процеса.

Пошто сваку делегацију надлежности треба да прате одговарајући ресурси, када се на основу овлашћења располагамо и одређеним финансијским средствима, неопходно је и финансијско извештавање. Извештавање треба да буде редовно, али не толико учестало да представља оптерећење оном коме је делегирано. Када се извештава у

---

<sup>499</sup> European Commission, Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners, 2017 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

<sup>500</sup> SIGMA Paper No. 58, оп. цит. стр. 80.

<sup>501</sup> Ибидем, стр. 82.

јавном сектору, такви извештаји морају бити објављени и јавно доступни, нарочито када се располаже буџетским средствима.<sup>502</sup>

Руководилац јавног сектора одговара за свој делокруг рада, али и делокруг рада ужих унутрашњих јединица. Делегирањем надлежности он се не може ослободити одговорности.

Управљачка одговорност још увек нема одговарајући позитивно правни регулаторни оквир у Републици Србији. Она није нормирана ниједним законом који регулише службеничку материју, а у Закону о буџетском систему, дефинисана је као „обавеза руководица свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефикасности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовано или им пренео одговорност.”<sup>503</sup> Управљачка одговорност регулисана је и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору и методолошким смерницама које је израдила Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија.<sup>504</sup>

Закон о планском систему и неколико његових пратећих уредби (Уредба о методологији за израду средњорочних планова из 2018. године,<sup>505</sup> Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржаја појединачних документа јавних политика из 2019. године<sup>506</sup> и Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе из 2020. године)<sup>507</sup> ову врсту одговорности проширује на креирање јавних политика, тј. на њену вертикалну компоненту.<sup>508</sup>

Смерницама о делегирању, којим се детаљније разрађују различити аспекти делегирања, између осталог указује се да треба правити разлику између „делегирања

---

<sup>502</sup> Ибидем, стр. 83.

<sup>503</sup> Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019)

<sup>504</sup> Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, („Сл. гласник РС“, бр. 89/2019)

<sup>505</sup> Уредба о методологији за израду средњорочних планова („Сл. гласник РС“, бр. 8/2019)

<sup>506</sup> Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржаја појединачних документа јавних политика („Сл. гласник РС“, бр.8/2019)

<sup>507</sup> Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 107/2020)

<sup>508</sup> Закон о планском систему, („Сл. гласник РС, бр. 30/2018)

задужења“ и „делегирања права потписа“. Делегирање права потписа не укључује увек делегирање задужења, већ само овлашћење одређеног запосленог за потписивање у име руководиоца.<sup>509</sup> Иако су од великог практичног значаја, треба имати у виду ограничено, необавезујуће дејство ових смерница, као својеврсних препорука и упутстава о механизмима делегирања надлежности.

У најновијој Стратегији реформе јавне управе, као један од циљева дефинисано је успостављање управљачке одговорности у јавној управи.<sup>510</sup> Како се наводи у Стратегији управљачка одговорност је од посебног значаја у оквиру Преговарачког поглавља 32.

Међутим да би овај вид одговорности стварно заживео у пракси, потребно је укључити овај вид одговорности и у постављање радних циљева службеника у јавном сектору. Као што то наводе Вучетић и Димитријевић, у поступку утврђивања радних циљева они се најчешће постављају на основу правилника о систематизацији и организацији управа без узимања у обзир циљева јавних политика иако за то постоји правни основ у одредби члана 7. Уредбе о оцењивању државних службеника из 2019. године. Једино се повезивањем са радним циљевима сваког службеника запосленог у јавној управи може успоставити прави систем управљања учинком и управљачке одговорности.<sup>511</sup>

---

<sup>509</sup> Министарство финансија, Смернице о систему делегирања, доступно на: [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/IDf1b\\_6010116998df1.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/IDf1b_6010116998df1.pdf), приступ: 10.09.2023.

<sup>510</sup> Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. („Сл. гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022)

<sup>511</sup> Вучетић, Д, Димитријевић П. "Is the Link Between Serbian Local Governments' Public Policy Goals and Local Civil Servants' Performance Goals Strong Enough?," *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, vol. 18, no. 3, 2020, pp. 147-160.

## 8. Професионална одговорност

Један од најзначајнијих елемената у настојању да се обезбеди законитост, ефикасност и економичност рада јавне управе је њен кадар.<sup>512</sup> Због тога је успостављање и неговање мерит система, заснованог на заслугама, основа савремених службеничких система. У земљама у транзицији, попут Србије, још увек се не могу у потпуности елиминисати карактеристике тзв. систем „плена“, који запошљава, фаворизује, утиче на оцењивање и напредовање јавних службеника по принципу политичке подобности и лојалности.

Професионализам мора бити строго одвојен од политике и било каквих субјективних критеријума, који ће детерминисати професионалне одлуке. Стручност и образовање управног особља представљају изузетно важан показатељ способности управе да ефикасно обавља своје задатке.<sup>513</sup> Ово се односи како на постојеће кадрове, тако и на поступак пријема нових, који се мора заснивати на принципима транспарентности и јавног конкурса. Примера ради, за пријем нових стално запослених кадрова, односно особља ЕУ са трајним уговором потребно је 5-9 месеци да се заврши процедура селекције, почевши од датум објављивања јавног конкурса. У том периоду кандидати пролазе кроз неколико строгих селекционих процеса и провера компетенција.<sup>514</sup>

### 8.1. Вредновање радне успешности јавних службеника

Један од основних елемената службеничких система, који доприноси подстицају ка бољим резултатима рада, отклањању недостатака у обављању послова и правилном одлучивању о правцима будућег напредовања и стручног усавршавања јесте оцењивање јавних службеника, односно вредновање успешности њиховог рада. „Циљ вредновања радне успешности је обезбеђивање остваривања свих организационих циљева државних

---

<sup>512</sup> Блажић. Ђ, Службенички систем у Црној Гори, Правни живот, Копаоничка школа природног права, бр. 10/2007.

<sup>513</sup> Копрић И. Савремена јавна управа и њезино проучавање-комплексност и интеграција, Зборник радова у част проф. др Симеону Гелевском, 2015, стр. 15-39.

<sup>514</sup> EU, Staff Regulations, доступно на: <https://eu-careers.europa.eu/en/selection-procedure/how-apply> и [https://europa.eu/epso/doc/archive/success/cast/cast\\_relex/call/doc/tocen100\\_en.pdf](https://europa.eu/epso/doc/archive/success/cast/cast_relex/call/doc/tocen100_en.pdf), приступ. 10.08.2023.

органа, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој“.<sup>515</sup>

У теорији се указује да необјективан и неправичан систем оцењивања јавних службеника ствара незадовољство и подрива поверење између запослених и руководилаца, што за резултат има смањење посвећености остваривању радних циљева, али да награђивање ипак није кључан мотиватор службеника, већ задовољство послом и лични развој, односно могућност напредовања.<sup>516</sup> Такође, Вукашиновић Радојичић и Вучетић, истичу да је сврха система оцењивања подстицање доброг учинка, а не санкционисање лошег.<sup>517</sup> Ово даље указује да треба утврдити узрок лошег учинка запослених, али не због санкционисања, већ због њиховог даљег усавршавања и развијања компетенција.

Вредновање учинка треба да се заснива на компетенцијама, што даље омогућава примену различитих модела оцењивања и коришћење широко постављених критеријума.<sup>518</sup>

Законом о државним службеницима су прописане, а Уредбом о одређивању компетенција за рад државних службеника детаљније регулисане компетенције државних службеника.<sup>519</sup> Оне су подељене на две врсте: понашајне и опште функционалне компетенције.

Уредбом се посебно дефинишу начини, односно показатељи испољавања понашајних компетенција за извршилачка радна места, положаје и руководиоце ужих унутрашњих јединица. У понашајне компетенције спадају пожељна понашања или обрасци понашања, који се очекују од државних службеника. То су следеће компетенције: „управљање информацијама“, „управљање задацима и остваривање резултата“, „орјентација ка учењу и променама“, „изградња и одржавање професионалних односа, „савесност посвећеност и интегритет“, „управљање људским ресурсима“ и „стратешко управљање“.

Свака од ових компетенција обухвата листу показатеља који указују на њено постојање. Нпр. компетенција „Изградња и одржавање професионалних односа“, за државне службенике запослене на извршилачким радним местима подразумева: љубазност, отвореност, комуникативност, поштовање и уважавање других, разумевање

---

<sup>515</sup> Чл. 82. ст. 1. Закона о државним службеницима.

<sup>516</sup> Вукашиновић Радојичић З, Вучетић, Д, оп.цит. стр. 94.

<sup>517</sup> Ибидем, стр. 94.

<sup>518</sup> Ибидем, стр. 93.

<sup>519</sup> Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, („Сл. Гласник РС“ бр. 9/2022).

за туђе позиције и мишљења, активно слушање других, рад у тиму, спремност на пружање подршке и помоћи, уклањање баријера у комуникацији, сарадња и подстицање тимске сарадње.<sup>520</sup>

Функционалне компетенције се односе на знања и вештине неопходне за обављање послова у државним органима. У ове компетенције спадају: „Организација и рад државних органа Републике Србије“, „Дигитална писменост“, „Пословна комуникација“, „Посебне функционалне компетенције у одређеној области рада“, као што су инспекцијски послови, нормативни послови, послови руковођења и сл. Функционалне компетенције се уносе у Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Рад државних службеника прати се константно, али се вреднује једном годишње, што представља редовно вредновање, док постоје и ситуације ванредног вредновања успешности њиховог рада.

Поступак оцењивања службеника детаљно је регулисан Уредбом о вредновању радне успешности државних службеника,<sup>521</sup> док се на нивоу локалних самоуправа и аутономне покрајине примењује посебна Уредба о оцењивању службеника.<sup>522</sup> Код локалних службеника, посматрано у односу на државне службенике, измена и допуна Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, уследиле су касније, чиме су успостављена мерила радне успешности заснована на компетенцијама. Међутим, систем оцењивања на локалном нивоу није реформски заокружен и даље се разликује од овог процеса на нивоу државне управе.

Мерила радне успешности службеника су понашајне компетенције и резултати рада. Понашајне компетенције вреднују се бројем бодова на основу бодовне скале предвиђене Уредбом, а резултати рада на основу показатеља испуњења утврђених годишњих циљева, који се бодују по утврђеној шеми и сабирају.

На крају исход вредновања резултата рада државних службеника, на основу напред наведених критеријума показује остварену радну успешност државног службеника, која може бити исказана на следећи начин, од најниже ка највишој: „није испунио већину очекивања, потребно побољшање, испунио очекивања и превазишао очекивања“<sup>523</sup>

---

<sup>520</sup> Чл. 6. Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника

<sup>521</sup> Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, („Сл. Гласник РС“, бр. 2/2019; 69/2019; и 20/2022.)

<sup>522</sup> Уредба о оцењивању службеника, („Сл. Гласник РС“, бр. 2/2019)

<sup>523</sup> Чл. 12. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника

Да би овакав поступак вредновања радне успешности био могућ, неопходно је најпре утврдити годишње радне циљеве организационе јединице. Следећи корак, можда најважнији у читавом процесу је информисање, односно обавештавање државног службеника о утврђеним годишњим циљевима организационе јединице и то од стране непосредно претпостављеног у року од 10 дана од дана утврђивања циљева. Овај корак је неопходан јер се не може очекивати да ће неко радити на остваривању утврђених циљева, уколико не зна који су то циљеви.

Рад државних службеника прати се континуирано, а све у циљу одређивања плана и унапређења рада, уколико се утврди да је то потребно. Следи поступак вредновања радне успешности, а потом и завршни разговор о вредновању, који се обавља између државног службеника и непосредног руководиоца. Поступак вредновања окончава се доношењем решења.

С обзиром на чињеницу да је поступак вредновања радне успешности на основу утврђених процеса и критеријума из Уредбе врло сложен, изузетно је важна одредба о обавези државног службеника који први пут руководи ужом унутрашњом јединицом да похађа програм обуке којим се унапређују способности за успешно вредновање радне успешности. Даље, право је и обавеза свих осталих државних службеника, који нису први пут на руководећим позицијама да похађају програм обуке.<sup>524</sup>

Јавни службеници оцењивање и вредновање учинка, као и постигнутих резултата не треба да доживе као терет или претњу, која ће довести до прекида радног односа. Овај поступак не треба да ствара атмосферу страха у организацији. Иако постоји значајна веза између непоштовања правила радне дисциплине и етичких норми са понашајним компетенцијама, ипак треба правити разлику између дисциплинских дела и повреда правила Кодекса понашања и радног учинка, односно вредновања резултата рада. Први могу врло лако да доведу до раскида радног односа, под претпоставком поштовања законом прописаних услова и процедуре, док у случају лошег учинка увек треба пружити могућност и оставити простор за унапређење резултата рада службеника.

Оцењивање запослених требало би спроводити и на партиципативној основи, неформално, што подразумева да оцењивач и државни службеник морају бити у интеракцији и то кроз три фазе: „1) фаза дефинисања и усаглашавања радних циљева пре оцењивања, 2) интервју о учинку који ће се мерити током процеса оцењивања и 3)

---

<sup>524</sup> Чл. 34. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника

комуникација о резултатима, која треба да се обави пре обавештавања о резултатима оцењивања.“<sup>525</sup>

Важно је подстицати и систем самопроцене радне успешности јавних службеника, односно њихову свест о томе да током рада сами преиспитују своју радну успешност, односно оствареност постављених циљева.<sup>526</sup>

Најтеже питање је како плату, односно зараду довести у везу са учинком, а да притом такав процес буде објективан. Државни службеник може на основу вредновања радне успешности за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање, бити награђен одређивањем већег коефицијента и то у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање, а сходно закону којим се уређују плате државних службеника.

Са друге Закон о запосленима у јавним службама, садржи квалитетно постављен систем вредновања радне успешности запослених у јавним службама, чиме се успостављају услови за напредовање кроз платне разреде по основу радне успешности изнад очекиване. Оно што је изузетно важно је што овај пропис ограничава проценат запослених који може остварити резултате изнад очекиваних на највише 20%. Овај критеријум би требало поставити и у системима вредновања радне успешности државних и локалних службеника, јер је пракса показала да превелики проценат запослених остварује резултате изнад очекиваних, што није реални показатељ радне успешности. У јавним службама постоји могућност увећања плата за остварену радну успешност изнад очекиване, до износа од 30% основне плате запосленог за послове његовог радног места.<sup>527</sup>

## 8.2. Напредовање државних службеника

„Службенички систем је скуп логички повезаних категорија у којима се радна места и управни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима, а који представљају темељ за њихово награђивање и оквир за кретање у служби“.<sup>528</sup> Како Пусић наводи, ради се о скупу логички повезаних категорија, па тако од резултата

---

<sup>525</sup> RESPA, Оцењивање запослених у јавним управама земаља Западног Балкана, основна студија, доступно на: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Performance+Appraisal+StudyBSCM.pdf/5ba063d9c8e99309a1096d2535473028.pdf>, приступ: 10.09.2023.

<sup>526</sup> Sigma paper No. 21, Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, Paris, OECD 1997.

<sup>527</sup> Чл. 124. Закона о запосленим у јавним службама („Сл. Гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020, 123/2021.)

<sup>528</sup> Пусић. Е. Наука о управи, 12 измењено и допуњено издање, 2002, Школска књига, Загреб.



оцењивања, зависи напредовање службеника, због чега је изузетно важно да оцењивање не представља само једну формалност и шаблонско поступање, јер у том случају бива неделотворно и неефикасно. Још већа је бојазан да оцењивање постане вид награђивања службеника лојалних руководиоцу и супротно, освета онима који то нису.

Државни службеник може напредовати на два начина. Први начин напредовања је премештај на непосредно више извршилачко радно место. Други начин је постављање на положај или виши положај у истом или другом државном органу.

Први вид напредовања је могуће остварити уколико је испуњено три услова: да је два пута узастопно утврђено да државни службеник превазилази очекивања, да постоји слободно радно место и да државни службеник испуњава услове за то радно место, односно да има потребне компетенције. Изузетак од правила да државни службеник има све потребне компетенције направљен је у погледу потребног искуства рада у струци. Наиме, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место, због тога што је два пута узастопно решењем утврђено да превазилази очекивања, може да буде премештен на непосредно више радно место, иако не испуњава услове везане за радно искуство у струци, уколико је опет, утврђено да превазилази очекивања.<sup>529</sup> Иако није дефинисано, закључује се да се ова ситуација односи на треће узастопно вредновање радне успешности.

С обзиром на то да не могу сви државни службеници превазилазити очекивања вредновањем радне успешности, законодавац је предвидео и дискреционо право руководиоца да премести државног службеника на непосредно више извршилачко радно место, уколико му је у периоду од пет година узастопно утврђено најмање да испуњава очекивања.<sup>530</sup>

Други начин напредовања државних службеника је напредовање на положај и за ову врсту напредовања предвиђена је могућност напредовања на сваки, не само на непосредно виши положај.<sup>531</sup>

Напредовање треба разликовати од награђивања по основу вредновања радне успешности, одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у којој је сврстано то звање, без напредовања на непосредно више извршилачко радно место.

---

<sup>529</sup> Чл. 88. Закона о државним службеницима

<sup>530</sup> Чл. 88. ст.3. Закона о државним службеницима

<sup>531</sup> Чл. 89. Закона о државним службеницима

### 8.3. Стручно усавршавање службеника

Без знања нема напретка. Професионални развој државних службеника представља динамичан и континуиран процес који подстиче развој личности у професионалном окружењу.<sup>532</sup> Учинак јавне управе мери се углавном према стручној оспособљености државних службеника. Низак ниво стручности и професионалних вештина запослених повлачи за собом неквалитетне одлуке које могу негативно утицати на квалитет управљања у читавој земљи.<sup>533</sup> У савременим условима, који се брзо мењају, што је показала и криза изазвана пандемијом, ефикасна јавна управа првенствено захтева флексибилне, високо квалификоване професионалце у јавној управи.<sup>534</sup> Кадрови у цивилном сектору се запошљавају на основу професионалних заслуга, пословних квалитета, стручних способности и стечених компетенција. Унапређење стручне оспособљености државних службеника захтева даље стручно образовање.<sup>535</sup>

Пандемијска криза је указала на кадровске и организационе недостатке јавних управа, али и убрзала флексибилан рад, сарадњу и координацију између државних органа, као и иновације унутар јавних управа.<sup>536</sup>

Типична каријера у јавном сектору, у којој би јавни службеници „расли“ на хијерархијској лествици, као вид сигурног доживотног посла, показује знаке ерозије.<sup>537</sup> Посао јавног службеника у савременим условима захтева континуирано стручно усавршавање, развој и унапређивање компетенција.<sup>538</sup>

Законом о државним службеницима стручно усавршавање предвиђено је као право и обавеза државних службеника, која се реализује кроз унапред утврђене програме обука и то: општи програм обуке, посебни програми обуке за специфичне потребе у односу на делокруг рада државних органа и посебни програми обуке за руководиоце.

---

<sup>532</sup> SABHARWAL, M; HIJAL-MOGHRABI, I.; ROYSTER, M. Preparing future public servants: Role of diversity in public administration. *Public Administration Quarterly*, 2014, стр. 206-245.

<sup>533</sup> Letizia, A. Radical Servant Leadership: A New Practice of Public Education Leadership in the Post-Industrial Age. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 2014, 12(2), стр. 175-199.

<sup>534</sup> Анђелковић, Ј, Public administration during the COVID-19 pandemic and reform directions. Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2022, 96: стр. 90-120.

<sup>535</sup> Zinich, L. V., Kuznetsova, N. A., & Kondratieva, O. V. Featuring Professional Development Of Civil Servants. In I. Savchenko (Ed.), *Freedom and Responsibility in Pivotal Times*, vol 125. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*, 2022, стр. 1073-1080.

<sup>536</sup> Sorokina, N., Seryogin, S., & Shelomovska, O. Professional training of public servants in modern conditions of digitalization of education. *Public Administration Aspects*, 2022, 10(4), 30-38.

<sup>537</sup> OECD, *The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty*, доступно на: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en>, приступ: 10.09.2023.

<sup>538</sup> Ибидем

Оно што је нарочито важно за одговорност су критеријуми и мерила за утврђивањем потребе за стручним усавршавањем. Неки од њих су: „уколико се у државном органу касни са извршавањем утврђених обавеза или поступање у утврђеним роковима у најмање 10% обавеза и поступака“; уколико у поступку управне или судске контроле законитости управних аката у том државном органу или организационој јединици буде укинута или поништено најмање 10% аката, који су били предмет контроле; уколико у поступку инспекцијског надзора или неког другог облика контроле законитости и сврсисходности рада, надлежни орган наложи меру или препоруку за отклањање недостатака у односу на употребу стечених знања и вештина“.

Програм стручног усавршавања и то општи програм обуке и програм обуке руководиоца за сваку годину доноси Влада и то на предлог Националне академије за јавну управу, по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета.

Оснивање и рад, Националне академије за јавну управу, знатно су допринели професионализацији јавне управе, па би усвајање програма обуке требало изузети из надлежности Владе и препустити Националној академији за јавну управу и Високом службеничком Савету.

# V КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

## 1. Француска

Француско право разликује кривична дела, прекршаје и ситне прекршаје и у складу са тим и степенује тежину казне за предвиђена дела. Карактеристично за француски кривични закон је то да казне прописује у апсолутном износу, а не у одговарајућем распону, као што је то нпр. случај у српском и немачком праву. То не значи да овај пропис не садржи критеријуме за индивидуализацију казне у конкретном случају.<sup>539</sup>

Кривични закон Француске нема извршену систематизацију кривичних дела у кривичном законнику у зависности од објекта заштите, те стога за потребе ове анализе, разматрамо кривична дела која могу бити извршена од стране лица која имају јавна овлашћења или врше службену дужност. Ту спадају дела која је законодавац подвео под наслов „Дела против јавне управе почињена од стране јавних службеника“ и већи број коруптивних кривичних дела.

У прву групу спада дело злоупотребе овлашћења управљено против јавне администрације и то дело предузимање мера усмерених на ометање спровођења закона, које почини лице које има јавна овлашћења, као и наставак вршења службених радњи од стране лица које има јавна овлашћења или обавља мисију јавне службе или које је изабрано јавним мандатом и након што је званично обавештено о одлуци оли околностима престанка службе.<sup>540</sup>

Остала дела представљају дела са коруптивним елементима. Једно од њих је и дело под називом „Неправилни захтеви или ослобођења у вези са порезима“, које подразумева свако прихватање, захтев или налог за плаћање пореза, доприноса или других јавних дажбина и износа које лице није дужно да плати, а које се чини од стране

---

<sup>539</sup> Видети: Code pénal France, усвојен 22.07. 1992. доступно на: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149848?codeTit le=Code+p%C3%A9nal&anchor=LEGISCTA000006149848#LEGISCTA000006149848](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149848?codeTit le=Code+p%C3%A9nal&anchor=LEGISCTA000006149848#LEGISCTA000006149848), ARTICLE 432-1-432-3, притуп: 12.10.2023.

<sup>540</sup> Ибидем, ARTICLE 432-1-432-3.

лица које има јавна овлашћења или врши службену дужност. За ово кривично дело прописана је казна затвора од пет година и новчана казна у износу од 75.000 евра.<sup>541</sup>

Исте казне важе за одобравање било каквог ослобађања тих лица, у било ком облику и из било ког разлога од дажбина, пореза, доприноса или наметања истих у супротности са законским правилима. Покушај овог кривичног дела је кажњив истим казнама, као и извршење.<sup>542</sup>

Кривично дело пасивна корупција или пасивно подмићивање или примање мита постоји уколико лице које има јавна овлашћења или обавља службену дужност или је носилац јавног изборног мандата, директно или индиректно захтева или прихвата противзаконито било какву понуду, поклон, обећање поклона, донација или предности. За ово дело предвиђена је казна затвора од десет година и новчана казна од 150.000 евра.<sup>543</sup>

Даље, дело противправног узимања камате, састоји се у преузимању, примању или задржавању било какве камате у послу или пословној операцији, директно или индиректно од стране лица које има јавна овлашћења, обавља мисију јавне службе или има јавни изборни мандат.<sup>544</sup>

Кривична дела која подразумевају кршење принципа једнаког приступа у поступцима јавних набавки и додељивања концесија, укључујући и злоупотребу у јавним службама, представљају тзв. прекршаје фаворизовања. За таква дела одговорни су сви појединци који располажу јавним овлашћењима, обављају функције у јавној служби или имају јавни изборни мандат. Одговорност се проширује и на представнике државе, локалне самоуправе, јавних предузећа и других органа који иступају у њихово име, уколико они пружају неоправдану предност или крше законске одредбе које штите право на конкуренцију и једнаке услове за све кандидате у поступцима јавних и приликом закључивања уговора о концесији.<sup>545</sup>

Последњих година Француска посебну пажњу посвећује борби против корупције, а суштинска реформа покренута је 2016. године, доношењем Закона о транспарентности,

---

<sup>541</sup> Ибидем. ARTICLE 432-10.

<sup>542</sup> Ибидем

<sup>543</sup> ARTICLE 432-11.

<sup>544</sup> ARTICLE 432-12

<sup>545</sup> ARTICLE 432-14

борби против корупције и економској модернизацији, у јавности познатог као Закон „Sapin II“.<sup>546</sup>

Овим законом основана је Француска агенција за борбу против корупције (Agence Française Anticorruption, “AFA”), која је институција државног нивоа и у заједничкој је надлежности министра правде и министра финансија, а њене одлуке имају све већи ауторитет у јавности.

У Француској дуго није било ни званичних смерница о поступањима са поклонима у јавној служби, нарочито када корпорације додељују спонзорства и поклоне захвалности, све до тренутка када је Француска агенција за борбу против корупције израдила смернице за јавноправна тела и субјекте приватног сектора у циљу откривања и спречавања корупције, трговине утицајем, изнуде, проневере јавних средстава, фаворизовање, те незаконитог узимање камата.

Ово је још једна специфичност француског антикорупцијског оквира, јер истим смерницама државна агенција за борбу против корупције обухвата и приватне субјекте и корпорације. Ове смернице нису обавезујуће, али су својеврсна допуна закону SAPINII. Основна порука смерница је мапирање ризика од корупције, тачније наглашавање да сви субјекти јавног и приватног сектора морају као приоритет поставити континуирано идентификовање области рада, у којима се могу јавити ризици од корупције.<sup>547</sup>

Смерницама се препоручује руководству организације да именује тзв. службеника за усклађеност, који ће бити одговоран за надзор, имплементацију, евалуацију и ажурирање антикорупцијске регулативе и праксе, односно антикорупцијске усклађености.

Улоге и одговорности унутар организација, треба распоредити тако да највише руководство буде искључиво одговорно за одлуке организације, коју треба предузети у циљу борбе против корупције. Ова одговорност не може бити делегирана. Најважнији корак, који треба предузети је процена ризика, путем израде тзв. мапе ризика од корупције. Након мапирања ризика, доноси се стратегија за управљање ризицима, а

---

<sup>546</sup>LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1), доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033558528>, приступ: 05.09.2023.

<sup>547</sup> AFA, Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favouritism, доступно на: [https://www.agence-francaiseanticorruption.gouv.fr/files/201810/French\\_Anticorruption\\_Agency\\_Guidelines.pdf](https://www.agence-francaiseanticorruption.gouv.fr/files/201810/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf), приступ: 12.10.2023.

руководство је дужно да се стара о томе да ресурси опредељени за отклањање сваког појединачног ризика од корупције буду адекватни, односно пропорционални ризику, односно да службеник за усклађеност и чланови тима имају довољно средстава за ефикасно делање.

Сходно упутствима AFE, ово не би требало да буде класификација теоријских ризика односно најчешћих ризика, којима су многе организације, нарочито јавног сектора изложене, већ детаљан опис реалног стања и реалних ризика, којима је изложена конкретна организација. Мапа ризика од корупције, представља индикатор за укупну процену рањивости организације или „брuto“, изложеност корупцији. На овако процењен ризик од корупције, примењују се превентивне мере. Након предузетих мера превенције, може се израчунати преостали ризик од корупције или „нето“ ризик и оценити ефикасност управљања ризицима од корупције у једној организацији. Подразумева се да је мапа ризика подложна променама и да се мора континуирано ажурирати.<sup>548</sup>

Француско законодавство не предвиђа никакав изузетак за поклоне, који се нуде јавним службеницима, као што је то рецимо неприхватљив случај у српском законодавству, које дозвољава одређени, конкретни лимит покона или вредности која се може доделити или поклонити лекару као знак захвалности, а да се не сматра коруптивним делом.

Током 2021. године, државна тужилаштва су поступала у 900 случајева корупције, што представља незнатан пораст у односу на 2020. годину, када је број таквих случајева износио 853. По мишљењу Агенције за борбу против корупције Француске, стопа ослобађајућих пресуда је посебно висока у случајевима корупцијских кривичних дела и износи 27,2%. У просеку, казне затвора изречене у 2021. години биле су дуге 15,6 месеци, што је благи пад у односу на претходну годину када су износиле 15,8 месеци, док су 2019. године просечне казне биле 14,5 месеци.<sup>549</sup>

Према подацима студије, коју је Агенција за борбу против корупције спровела у сарадњи са Централном криминалистичко-обавештајном јединицом Националне жандармерије, корупција се најчешће јавља у одређеним специфичним секторима администрације (општинска већа, затворске, пореске, полицијске и правосудне управе),

---

<sup>548</sup> Ибидем, доступно на: [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/201810/French\\_Anticorruption\\_Agency\\_Guidelines.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/201810/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf), приступ: 12.10.2023.

<sup>549</sup> AFA Report, доступно на: [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA\\_AFA\\_2022\\_EN\\_Web.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA_AFA_2022_EN_Web.pdf), приступ: 12.09.2023.

а најчешћи циљ који се жели постићи корупцијом је у 32% случајева урбанистичка дозвола, куповина некретнине од општинског већа, или добијање неке субвенције.<sup>550</sup>

Француска је усвојила Уредбу, којом се дефинишу услови рада на додатном послу за јавне службенике и бављења комерцијалним активностима пре и после заснивања радног односа у јавној служби. Сходно Уредби, лице које је било ангажовано у комерцијалним делатностима у периоду од три године пре рада у јавној служби или именована на јавну функцију, дужно је да поднесе изјаву о имовини, након чега надлежни орган треба да процени да ли постоји сукоб интереса или би бављење таквом делатношћу, на било који начин угрозило непристрасно обављање посла, од стране конкретног лица или би га довело у ситуацију да прекрши етичке норме.<sup>551</sup>

Уредба предвиђа листу случајева, у којима јавни службеник може добити дозволу за обављање споредног посла и то су, између осталог: спортске и културне активности, пољопривредна делатност, заједничка друштва у области заната, трговине и других професија предвиђених посебним законом, образовање и обуке, продаја лично произведене робе и сл. Иста Уредба предвиђа обавезу лица које је било запослено у јавној служби, а жели да се запосли у приватном сектору, да о томе обавести надлежни орган, пре таквог запослења или отпочињања обављања делатности у приватном сектору. Ову обавезу извештавања, лица која су радила у јавној служби имају у року од три године након напуштања јавне службе. Надлежни орган им може ускратити обављање делатности или запослење у приватном сектору, уколико нађе да постоје докази о сукобу интереса.<sup>552</sup>

Према одредбама Кривичног законика Француске, државни службеници **не могу се** прогонити за дела која су ненамерно починили током вршења својих службених обавеза, осим у случајевима када се докаже да нису показали одговарајућу марљивост у складу са својим вештинама, овлашћењима и расположивим средствима, уз узимање у обзир тежине задатака који су им поверени.<sup>553</sup>

У случајевима сукоба интереса, када надређени руководиоца или орган нађе да је државни службеник у сукобу интереса, дужан је да предузме потребне мере и изда налог државном службенику да сукоб интереса отклони у року који он одреди и уколико су последице наступиле, заустави их, уколико је то могуће.

---

<sup>550</sup> Ибидем.

<sup>551</sup> Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041506165>, приступ: 08.09.2023.

<sup>552</sup> Ибидем

<sup>553</sup> Code penal, article 121-3



У случајевима када надређени или хијерархијски виши орган није у могућности да утврди постојање сукоба интереса код државног службеника, дужан је да проследи изјаву о интересима овог службеника Високој управи за транспарентност јавног живота, која је специјализовани орган задужен за оцену таквих ситуација. Овај орган у року од два месеца од пријема изјаве државног службеника, процењује да ли је он у сукобу интереса. У случају да процени да је службеник у сукобу интереса, упућује препоруку о отклањању истог хијерархијски надређеном органу, који је дужан да предузме све неопходне мере да се ситуација оконча. У другим случајевима, Висока управа обавештава хијерархијски орган и дотичног званичника да ситуација не захтева никакво поступање.<sup>554</sup>

У јавној управи именују се службеници за етику, а посебним Декретом Државног савета уређени су услови и критеријуми за њихов избор. Сваки државни службеник има право да се консултује са представником за етику и затражи савет у вези са поштовањем обавеза и етичких принципа.

Према Закону о државним службеницима, поред службеника за етику, свака државна управа, локална власт и јавна установа треба да именује референта секуларизма. "Референт секуларизма" у Француској представља концепт или позицију која је усмерена на подршку и примену принципа секуларизма (лаицитета) у јавном сектору. Француска је позната по свом строгом приступу секуларизму, што је најбоље илустровано законом о лаицитету из 1905. године, који одваја цркву од државе и промовише неутралност у погледу религије у јавном сектору. Ова особа има задужење да пружа саветодавне услуге јавним службеницима о примени и поштовању принципа секуларизма. Осим тога, референт секуларизма је задужен за координацију и организацију обележавања Дана секуларизма, који се сваке године одржава 9. децембра.

Висока управа за транспарентност у јавном животу формирана је 2013. године након великог скандала „афере Cahuzac“, чији актер је био секретар за буџет у кабинету Франсоа Оланда, који се у јавности истицао по настојању да води борбу против фискалних превара, али су откривени његови банковни рачуни у иностранству и чињеница да није пријавио своју имовину ни пореској управи, ни тада постојећој комисији за контролу имовине функционера. Укидањем Етичког комитета 2019. године, који није показао ефикасност у раду, велики део надлежности пребачен је на Високу управу, нарочито у погледу контроле државних службеника и јавних функционера.

---

<sup>554</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Висока управа у француском правном систему представља независно државно тело унутар административне структуре, задужено за надзор и осигурање интегритета јавних службеника и функционера у Француској. Ово тело функционише независно од извршне власти, подлежући само надзору Парламента, а његов рад може бити предмет ревизије од стране Врховног ревизорског суда. Његов основни циљ је унапређење и промоција јавног интегритета кроз праћење и оцењивање поштовања етичких стандарда од стране јавних службеника, као и надгледање свих аспеката и процедура повезаних са лобирањем у државним институцијама.

Висока управа контролише и подстиче интегритет службеника и највиших француских функционера, од којих захтева да приликом ступања на јавну функцију положи изјаве о својој имовини и приходима, настоји да спречи и решава ситуације сукоба интереса и прати тзв. „ротирајућа врата“ службеника и јавних функционера. Ротирајућа врата подразумевају ситуације у којима јавни функционери и службеници јавне управе бивају именовани на неку позицију или радно место између приватног и јавног сектора, затим у случају комбинације делатности стручних преквалификација и преласка јавних службеника у приватни сектор и обрнуто. Путем овакве контроле ова институција утврђује да ли планирање каријере јавног службеника или функционера, може да угрози независност и неутралност јавне службе, тако што ће он бити доведен у ситуације у којима може да занемари принцип непристрасности и поштења и тиме угрози интегритет читаве јавне службе.<sup>555</sup>

Висока управа у Француској има овлашћење да јавним службеницима предложи конкретна решења с циљем решавања и превенције ситуација сукоба интереса. Ова решења могу укључивати јавно објављивање ситуације која представља сукоб интереса, предлагање мера за изузеће службеника из одређених задатака или активности или чак предлог за напуштање одређених ситуација који доводе до сукоба. Овакве мере имају за циљ осигурање интегритета јавних службеника и одржавање поверења у јавне институције.

У 2022. години Висока управа контролисала је 4.170 пријава, од чега је 10 предмета прослеђено судовима, због постојања елемената кривичних дела, а 41 случај, који су се већином односили на локалне изабране представнике који нису доставили изјаве о имовини и приходима, упућен је тужилаштву на разматрање.<sup>556</sup>

---

<sup>555</sup> Ибидем

<sup>556</sup> Ибидем

Уколико се службеник оглуши о упутство и препоруку Високе управе, она може изрећи забрану, којом се захтева од службеника да престану са активностима које изазивају сукоб интереса. Забрана може бити јавно објављена, а може се доставити и тужилаштву, у зависности од околности случајева. Непоштовање одлуке Високе управе представља дело за које је прописана казна затвора од годину дана и новчана казна од 15.000 евра.<sup>557</sup>

Дисциплински преступ постоји уколико понашање јавног службеника омета правилно функционисање службе или нарушава њен углед у јавности и то:

- професионална грешка, учињена на месту и у време вршења службе;
- грешка учињена ван професионалне делатности која штети угледу управе у јавности или је неспојива са функцијама, професионалном чашћу и професионалним квалитетима службеника.<sup>558</sup>

Дисциплински преступ у француском праву не представља:

- дела почињена ван службе, а која не нарушавају њен углед,
- понашања, која се могу приписати патолошком стању учиниоца, уколико починилац није био свестан својих поступака током извршења дела;
- дела обухваћена амнестијом.

Када је у питању разграничење дисциплинске и кривичне одговорности, ове две врсте одговорности су независне једна од друге, али не апсолутно. Наиме, уколико је против јавног службеника покренут кривични поступак пред судом, дисциплинско веће које води дисциплински поступак може већином гласова да предложи да се дисциплински поступак обустави до доношења одлуке суда о кривичној одговорности. Након доношења пресуде кривичног суда и правноснажности пресуде, утврђено чињенично стање, које у себи садржи истовремено и елементе бића дисциплинског дела, обавезује дисциплинско веће и управни суд. То значи да уколико суд у кривичном поступку утврди чињенице које службеника терете за дело које је истовремено кривично и дисциплинско, дисциплински орган, веће, али и управни суд имају једну врсту *res iudicata*, којом су везани у погледу утврђених чињеница и о њима не могу одлучити другачије.<sup>559</sup>

<sup>557</sup> La Haute Autorite, доступно на: <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/>, приступ: 11.10.2023.

<sup>558</sup> Нпр. један полицијски службеник је конзумирао опојне дроге ван службе, те је због тога разрешен и одређена му је мера удаљења из службе у трајању од 2 године.

<sup>559</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Дисциплински поступак против јавног службеника у француском праву не може се покренути након протекла периода од три године од дана сазнања за учињену повреду радне дисциплине. У случају да се против службеног лица води кривични поступак, овај рок се прекида до коначне одлуке о разрешењу, обустављању предмета, ослобађању, или осуди.<sup>560</sup>

Јавни службеник, против кога се покреће и води дисциплински поступак има право на изјашњење и увид у свој целокупни досије и сва пратећа докумената, као и на помоћ браниоца по свом избору. Управа мора обавестити јавног службеника о његовом праву на изјашњење и право на увид у досије. Мишљење овог органа као и одлука којом се изриче дисциплинска санкција морају бити образложени. Службенику се мора омогућити изношење одбране и дозволити могућност да га заступа један или више бранилаца по избору.<sup>561</sup>

Дијапазон дисциплинских санкција у француском праву је широк и омогућава велики степен индивидуализације у кажњавању починилаца. Деле се у три групе, у зависности од тежине санкције.

Прва санкција, у првој групи уједно и најблажа је упозорење, које може бити усмено или у писаној форми и која се не бележи у персонални досије службеника.

У истом рангу је и санкција „Срамота“ или „Le blâme“, која представља писано запажање о дисциплинском преступу државног службеника, која се од прве разликује по томе што се уноси у персонални досије запосленог.

Још једна од блажих санкција је привремено искључење из службе на период до три дана.

Следећа, друга група санкција је ригорознија и ту најпре спада премештај на непосредно нижи ниво или групу од оног којој је службеник припадао, што доводи до смањења његове зараде.

Даље, санкција привременог искључење из службе на период од четири до петнаест дана.

Следећа санкција је уклањање из табеле напретка, која може бити изречена самостално, а после најновијих измена и допуна закона из 2019. године и као споредна или додатна казна друге и треће групе санкција.

---

<sup>560</sup> Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041506165>, приступ: 08.09.2023.

<sup>561</sup> Ибидем, Article 23.

Прва у низу треће групе санкција је деградирање на нижи платни разред и један нижи степен.

Даље, санкција привременог искључења из службе на период од 16 дана до 2 године.

Четврта група санкција, представљају најтеже санкције и ту спада отказ из јавне службе и аутоматско пензионисање. У једном случају из праксе, управни суд је одлучио, а Државни савет потврдио пресуду, да је санкција пензионисања медицинске сестре, несразмерна учињеном дисциплинском делу, с обзиром на њену старост од 41. године, на дан када је ова дисциплинска санкција изречена.<sup>562</sup>

Француска је 2011. године усвојила уредбу о интерној ревизији у јавној управи. Уредбом је основан Комитет за хармонизацију интерне ревизије, као међуресорно тело, у оквиру којег се гарантује спровођење политике интерне ревизије, на нивоу читаве државе. Комитет има надлежност да:

- израђује референтни оквир интерне ревизије у јавној управи и обезбеђује његову примену;
- усклађује методологију ревизије министарстава и шири и промовише примере добре праксе у функционисању интерне ревизије;
- развија методологију интерне ревизије, која се односи на сукоб и дуплирање функција;
- испитује политике интерне ревизије одељења министарства сваке године и о томе даје препоруке;
- дефинише и планира ревизију која се односи на пројекте и извештаје који се односе на годишњи учинак.<sup>563</sup>

У овом сегменту парламентарна контрола је изузетно изражена, јер о свим апропријацијама коначно одлучује Парламент.

Поред своје одлучујуће улоге, Парламент активно прати и надгледа како се буџетска средства за интерну ревизију распоређују и користе у току године, чиме обезбеђује њихову ефикасну примену. Даље, има истражна овлашћења, путем

---

<sup>562</sup> Conseil d'État, 5ème sous-section jugeant seule, 30/11/2011, 337617, Inédit au recueil Lebon, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CEТАТЕХТ000024911103/>, приступ: 23.09.2023.

<sup>563</sup> Decree n° 2011-775 of 28th June 2011 regarding internal audit within the public administration, [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/chaie/iahc\\_standards.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/chaie/iahc_standards.pdf), приступ: 23.09.2023.

финансијских одбора и поводом тога има право да врши увиђај на предметима и да организује јавна слушања, уколико сматра да су неопходна.<sup>564</sup>

## 2. Шпанија

Шпански кривични законик, посматрано у односу на француски, немачки и српски садржи највећи број инкриминисаних кривичних дела, која могу бити учињена од стране јавних службеника и најдетаљније регулише њихове радње извршења. Оно што је такође карактеристично јесте да за свако од прописаних дела, која могу бити извршена од стране јавних службеника и функционера предвиђа као основну, чешће као допунску казну, забрану запошљавања у јавном сектору, обављања јавних послова и функција и право да се лице кандидује за избор на јавну функцију у одређеном периоду. Дакле, ово је најчешће обавезна пропратна санкција казни затвора и/или новчаној казни, у зависности од кривичног дела у конкретном случају.

Шпански Кривични закон предвиђа да су кривична дела, она дела која су умишљајна или нехатна, као и пропусти кажњиви законом. Потом сва дела дели на тешка кривична дела, која се кажњавају тешким санкцијама; лакша за које закон предвиђа блаже, али озбиљне казне и лака кривична дела, која се кажњавају лакшим казнама.<sup>565</sup>

У посебном поглављу 19. Кривичног закона Шпаније, који је насловљено „Кривична дела против јавне управе“ сврстана су следећа кривична дела:

- 1) нарушавање тока правде од стране јавних службеника и друге неправде у њеном спровођењу;
- 2) напуштање положаја и пропуштање дужности гоњења кривичних дела;
- 3) непослушност и непружање помоћи;
- 4) нелојалност у чувању службених докумената и одавању тајни;
- 5) корупција;

---

<sup>564</sup> COMPENDIUM of the public internal control systems in the EU Member States 2014, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5d1aca3-f349-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en>, приступ: 12.03.2024.

<sup>565</sup> Penal Code Spain (Organic Law No. 10/1995 of November 23, 1995, as amended up to Law No. 4/2015 of April 27, 2015), [https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Criminal\\_Cod\\_e\\_2016.pdf](https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Criminal_Cod_e_2016.pdf), приступ: 10.09.2023.

- 6) трговина утицајем;
- 7) проневера;
- 8) превара и незаконито опорезивање;
- 9) забрањени преговори и активности за јавне службенике и злоупотребе при вршењу службене дужности.

Предмет наше анализе представљаће специфична кривична дела, за шпански правни систем, која могу бити почињена од стране јавних службеника и функционера.

Међу овим делима у поменутој глави, најпре је инкриминисано дело нарушавања или изобличавања тока правде од стране јавног службеника и друге неправде у њиховом поступању, које постоји уколико орган или јавни службеник самовољно донесе решење у управној ствари, а да је притом свестан свог неправедног поступања. За ово дело предвиђена је казна забране обављања јавних послова и функција и право да се кандидује за избор на јавну функцију и то у трајању од девет до петнаест година.<sup>566</sup>

Други облик овог кривичног дела је врло специфичан и састоји се у томе да орган или јавни службеник који приликом вршења својих дужности треба да предложи, именује или додели обављање одређене јавне функције било ком лицу, а да оно не испуњава прописане законске услове. Овај облик дела кажњава се новчаном казном и суспензијом са посла у јавној управи и/или функције на период од једне до три године. Истом казном кажњава се и онај ко прихвати такву функцију или службу, знајући да не испуњава предвиђене законске услове.<sup>567</sup>

Следеће кривично дело из наведене групе се односи на пропуст органа или јавног службеника у обавези гоњења кривичних дела, што се манифестује кроз њихово свесно напуштање дужности са циљем избегавања спречавања извршења кривичног дела или у циљу омогућавања непровођења изречених казни за кривична дела од стране суда. За ово дело предвиђена је казна затвора до четири године и забрана запошљавања у јавној служби, као и кандидовања на јавну функцију у периоду од шест до десет година. Други, лакши облик дела постоји уколико орган или јавни службеник, намерно престане да подстиче гоњење за учињена кривична дела, за која је сазнао.<sup>568</sup>

Кривично дело, промовисања, усмеравања или напуштања јавне службе, постоји уколико службеници промовишу, усмеравају или организују колективно,

---

<sup>566</sup> Ибидем, Article 404.

<sup>567</sup> Ибидем, Article 405-406.

<sup>568</sup> Ибидем, Article 407-408.

противзаконито напуштање јавне службе. Други, лакши облик дела постоји уколико службеници нису организатори овог дела, већ само учесници.<sup>569</sup>

Дело непослушности и непружања помоћи, чине органи или јавни службеници, који одбијају да уредно изврше судске одлуке или одлуке или налоге виших органа у оквиру својих овлашћења. За ово дело прописана је новчана казна и забрана запошљавања у јавном сектору и избора на јавне функције у трајању од шест месеци до две године. Јавни службеници неће кривично одговарати уколико одбијају испуњење очигледно незаконитих наредби.<sup>570</sup>

Дело нелојалности у чувању докумената и одавању тајни, чини орган или јавни службеник који свесно украде, уништи, поништи или прикрије исправе, које су му доступне у обављању службене дужности. Исто важи за службену документацију, односно орган или јавног службеника који свесно и неовлашћено приступи тајним документима или дозволи приступ тајним документима чије чување му је поверено због обављања функције. За сваку од радњи извршења овог дела предвиђена је поред новчане казне, забрана јавног запошљавања у одређеном периоду и забрана избора на јавну функцију. Уколико овакво откривање службене тајне или документације изазове озбиљну штету јавном интересу или трећем лицу предвиђено је строже кажњавање и забрана запошљавања у јавном сектору и избора на функције у трајању од три до пет година.<sup>571</sup>

Бројна су дела корупције у шпанском кривично-правном систему, али за разлику од српског права, које има посебне називе за свако од коруптивних кривичних дела, шпанско право под дела корупције, подводи и детаљно описује већи број радњи извршења, које се могу генусно назвати делима примања и давања мита. Шпанско право садржи ригорозне казне за ову врсту кривичних дела и оно што је карактеристично је то да оне нису предвиђене алтернативно, већ кумулативно. Нпр. за најтежи облик коруптивног дела, које одговара српском кривичном делу примања мита, јавни службеник казниће се затвором од три до шест година, новчаном казном и забраном јавног запошљавања и права да се кандидује на јавне функције у периоду од девет до дванаест година.<sup>572</sup>

---

<sup>569</sup> Ибидем, Article 409.

<sup>570</sup> Ибидем, Article 410-411.

<sup>571</sup> Ибидем, Article 413-417.

<sup>572</sup> Ибидем, Article 418.



Кривично дело проневере, састоји се од радњи, којима се наноси штета јавној имовини, од стране јавних службеника. Најтежи облик проневере, који се кажњава казном затвора од четири до осам година и забраном запошљавања у трајању од десет до двадесет година, постоји уколико је:

а) јавној служби проузрокована озбиљна штета или опструкција, или;

б) вредност причињене штете или одузете робе или имовине проистекле из извршене проневере, прелази износ од 50.000 евра.<sup>573</sup>

Орган или јавни службеник, дужни су да одговарајућем јавном субјекту, којем су на основу закона обавезни да поднесу извештај о свом пословању, достављају истините податке, јер у супротном, уколико фалсификује рачуне, извештаје или документа или поднесу погрешне информације, који би требало да веродостојно одражавају стање или информације садржане у њима, чине један облик кривичног дела проневере.<sup>574</sup>

Кривично дело превара од стране јавних службеника постоји уколико поступајући у својој служби, у било којим радњама јавног уговарања или располагања јавном имовином или кредитом, направе план или договор са заинтересованим странама или било који други начин за превару било које институције јавног сектора. Код овог дела кажњава се и физичко лице које је учествовало у таквим плановима или склопило исте и за њега је прописана иста казна затвора, као за јавног службеника, као и забрана добијања јавних субвенција и помоћи и коришћења олакшица за порез и социјално осигурање на период од две до седам година.<sup>575</sup>

Дело под називом „забрањени преговори и активности за јавне службенике и злоупотребе при вршењу службене дужности“ постоји уколико орган или јавни службеник, који због своје службене дужности мора да суделује или интервенише у било каквој врсти уговора, правне ствари, или активности, том приликом користи као околност користи своју службену дужност да сачини или направи договор са заинтересованим странама или планове на било који начин за превару јавне установе, директно или путем посредника, у таквим пословима или радњама. Посебан облик овог дела постоји уколико се оно врши од стране извршитеља, арбитра, вештака, старатеља лица или имовине, стечајних управника и то уколико се ради о поступцима у којима су учествовали као службена лица.<sup>576</sup> С друге стране, кажњива је и ситуација у којој јавни

---

<sup>573</sup> Ибидем, Article 432.

<sup>574</sup> Ибидем, Article 433-436.

<sup>575</sup> Ибидем, Article 437.

<sup>576</sup> Ибидем, Article 438.

службеник мимо случајева предвиђених законом или прописима обавља професионалну активност у организацијама приватног власништва, стално или даје повремене савете у питањима и стварима, које се решавају или обрађују у служби у којој је он распоређен. Даље, још један облик овог дела постоји, уколико јавни службеник захтева сексуалне услуге неке особе за себе, супружника или ванбрачног партнера, потомка, усвојеника, од лица које има потраживања чије решавање зависи од тог службеника или о којима је овај дужан да поднесе извештај.<sup>577</sup>

Још је шпански кривични закон из 19. века кажњавао јавне службенике који троше више него што им је дозвољено на плате, имовину или поштена средства, а усвајање етичких кодекса, који певазилазе поштовање законских обавеза дошло је знатно касније, као израз зрелости институција.<sup>578</sup>

Шпанија је 2013. године усвојила посебан закон о транспарентности, приступу јавним информацијама и добром управљању (*Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*). У Преамбули овог Закона, истакнуто је да „Тек онда када се поступање јавних службеника подвргне контроли, тако да грађани могу да знају како се доносе одлуке које се на њих односе, како се управља јавним средствима или по којим критеријумима делују наше институције, можемо говорити о почетку процеса у коме поверена јавна овлашћења одговарају потребама друштва“.<sup>579</sup>

Овим прописом дат је ранг закона етичким и акционим плановима који регулишу рад чланова Владе, јавних функционера и службеника државне управе, аутономних заједница и јединица локалне самоуправе. Законом су предвиђени прекршаји у области сукоба интереса, економско-буџетског управљања и дисциплински прекршаји.

Законом је формирано и независно тело, Савет за транспарентност и добро управљање, који контролише и унапређује културу транспарентности, гарантује право на приступ информацијама од јавног значаја и поштовање принципа доброг управљања. Председник Савета за транспарентност и добро управљање именује се Краљевским декретом на период од пет година без могућности реизбора.

Даље, истим прописом предвиђено је и оснивање и развијање Портала транспарентности, који данас омогућава грађанима приступ свим информацијама од

---

<sup>577</sup> Ибидем, Article 439.

<sup>578</sup> Vacas J. J, Hernández-Tejero L.C, Códigos éticos y de conducta pública, доступно на: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513152>, приступ. 15.09.2023.

<sup>579</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

јавног значаја, чији је оквир прописан Законом.<sup>580</sup> Такође, предвиђено је и успостављање интегрисаног система управљања захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у јавној управи.

Анализом поменутог Закона, долазимо до закључка да шпанско право има велики број изузетака, у којима је могуће ограничити право на приступ информацијама од јавног значаја, а на основу извршеног тзв. теста штете, и то тако што се процењује интерес који је заштићен ограничењем у сваком конкретном случају и јавни интерес за откривањем, односно да ли он преовладава и то на начин који је сразмеран предмету и сврси. Ограничење права приступа може да постоји у следећим случајевима:

Уколико би приступ информацијама био штетан за:

- националну безбедност и јавну безбедност,
- одбрану,
- односе са иностранством,
- спречавање истраге и процесуирања кривичних, административних и дисциплинских прекршаја,
- једнакост странака у судским поступцима и делотворност судске заштите,
- економске и комерцијалне интересе,
- економску и монетарну политику,
- функције управног надзора, инспекције и контроле,
- заштиту животне средине,
- професионалну тајну, иднустријску и интелектуалну својину;
- гаранцију поверљивости, која се захтева у процесима доношења одлука.<sup>581</sup>

Против решења донетих у вези са приступом информацијама од јавног значаја може се изјавити жалба Управном суду, а истовремено се може поднети захтев Савету за транспарентност и добро управљање, што значи да једно не искључује друго, нити су ове две инстанце хијерархијски надређене један другој.

Председник Савета за транспарентност и добро управљање има обавезу да Омбудсмана извести о свим одлукама донетим по жалби.

Градови са аутономним статусом могу одлучити да именују своја независна тела или да закључе споразум са Саветом за транспарентност и добро управљање, којим

<sup>580</sup> Portal Transparencia: доступно на: <https://transparencia.gob.es/> приступ: 15.09.2023.

<sup>581</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

установљавају његову надлежност за поступање по жалби у захтевима за приступ информацијама од јавног значаја.<sup>582</sup>

Када је у питању дисциплинска одговорност, постоји посебна Уредба о дисциплинском режиму службеника државне управе.<sup>583</sup> Ова Уредба примењује се и на друге службеника јавне управе, уколико режим њихове дисциплинске одговорности није регулисан посебним прописом. Дисциплински прекршаји у шпанском праву могу бити: веома тешки, тешки и лакши.

Примера ради неки од веома тешких дисциплинских прекршаја су следећи:

- а) непоштовање обавезе верности Уставу у вршењу јавне службе;
  - б) свака радња која укључује дискриминацију по било ком основу;
  - в) напуштање службе;
  - г) доношење очигледно незаконитих споразума који наносе озбиљну штету управи или грађанима;
  - д) објављивање или неправилна употреба службене тајне проглашене законом или класификоване као такве;
  - ђ) намерни изостанак учинка који за собом повлачи застој у испуњавању постављених задатака;
  - е) кршење политичке неутралности или независности, коришћењем додељених овлашћења за утицај на изборне процесе било које природе и обима;
  - ж) ометање остваривања јавних слобода и синдикалних права;
  - з) спровођење радњи које имају за циљ ограничавање слободног остваривања права на штрајк;
  - и) учешће у штрајковима, онима који су изричито забрањени законом;
  - ј) непоштовање обавезе пружања основних услуга у случају штрајка;
  - к) дела која ограничавају слободно изражавање мисли, идеја и мишљења.<sup>584</sup>
- За разлику од веома веома тешких прекршаја, у озбиљне дисциплинске прекршаје, између осталих, сврставају се следећи:
- а) одбијање послушности надређенима;
  - б) злоупотреба овлашћења у вршењу службе;

<sup>582</sup> Le Conseil des droits de l'homme a reconnu que les piliers de la bonne gouvernance, доступно на: <https://www.abogacia.es/fr/actualidad/noticias/el-consejo-de-transparencia-pone-en-marcha-mesta-una-herramienta-para-medir-la-transparencia-de-la-actividad-publica/>, приступ: 15.09.2023.

<sup>583</sup> Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

<sup>584</sup> Ибидем, Art. 6.

ц) понашање које представља намерно кривично дело у вези са службом или које наноси штету управи или онима којима се управља;

д) толерисање надређених у погледу чињења веома тешких или тешких прекршаја од стране њихових подређених;

е) озбиљно занемаривање надређених, колега или подређених;

ф) уколико је делом проузрокована озбиљна штета на просторијама, материјалу или документима служби;

х) израда извештаја и доношење очигледно незаконитих споразума који наносе штету управи или грађанима и не представљају озбиљан прекршај;

и) недостатак учинка који утиче на нормално функционисање служби и не представља веома озбиљан прекршај;

л) неоправдано непоштовање радног времена који кумулативно износи најмање десет сати месечно;

м) трећи неоправдани изостанак у периоду од три месеца, када су претходна два била кажњена због лакшег прекршаја;

н) дела која доводе до озбиљног поремећаја услуге;

о) озбиљан недостатак пажње за оне којима се управља;

п) радње или пропусти у циљу избегавања система контроле радног времена или спречавања да се открије неоправдано непоштовање радног дана.<sup>585</sup>

Лакши дисциплински прекршаји су:

а) неоправдано непоштовање распореда рада, уколико не испуњава критеријуме за озбиљне прекршаје,

б) неоправдан недолазак на посао у трајању од једног дана;

ц) некоректно поступање у односима са јавношћу, надређенима, колегама или подређенима;

е) неиспуњавање дужности и обавеза службеног лица, под условом да их не треба класификовати као веома озбиљан или озбиљан прекршај;

д) непажња или немар у вршењу својих функција.<sup>586</sup>

Службеници који наведу друге да изврше дисциплинско дело или им у томе помажу, кажњавају се истом казном, као и извршиоци.

Дисциплинске санкције у шпанском праву су:

1) упозорење,

---

<sup>585</sup> Ибидем, Art. 7.

<sup>586</sup> Ибидем, Art. 8.

- 2) премештај са променом пребивалишта,
- 3) суспензија,
- 4) отказ из службе.<sup>587</sup>

Санкција отказа може бити изречена само за веома тешка дела, а за лакша дела може се изрећи само упозорење. Суспензија може бити изречена у минималном трајању од три године, али не може бити дужа од шест година.

Специфична санкција премештаја уз промену пребивалишта значи да службеници, који су због тешког прекршаја кажњени овом мером, неће моћи да добију нови радни распоред на локацији са које су премештени у наредне три године. У случају да је премештај изречен као санкција за извршење озбиљне грешке која није квалификована као тешки прекршај, ограничење траје годину дана. Овај период ће се рачунати од тренутка када је трансфер извршен.<sup>588</sup>

Рокови застарелости покретања дисциплинских поступака у шпанском праву су за веома тешке прекршаје шест година, тешке две године, а лакше месец дана и рачунају се од тренутка када је прекршај учињен. Застарелост почиње да тече од тренутка када је прекршај учињен. На сва питања дисциплинског поступка, која нису посебно уређена, примењује се Закон о управном поступку.<sup>589</sup>

Каталонија има усвојен Етички кодекс у јавним набавкама, којим се:

1. прецизирају основни принципи и етичке вредности у поступцима јавних набавки;
2. прецизирају уговорне праксе;
3. тежи подизању свести, обуке и праћење етичке посвећености.<sup>590</sup>

Реформа Шпанског устава из 2011. године увела је значајне промене у јавном сектору Шпаније.

Након те реформе посебну улогу и значај има Главни контролор државне управе (IGAE), који је заправо агенција за интерни надзор јавног сектора и истовремено центар за управљање јавним рачунима.

Као надзорна агенција IGAE је задужена да кроз претходно праћење законитости, континуирану финансијску контролу, ревизију и финансијску контролу

---

<sup>587</sup> Ибидем. Art. 14.

<sup>588</sup> Ибидем. Art. 15-18.

<sup>589</sup> Ибидем. Art. 22.

<sup>590</sup> COMPENDIUM of the public internal control systems in the EU Member States 2014, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5d1aca3-f349-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en>, приступ: 12.03.2024.

субвенција проверава да ли јавни сектор послује у складу са принципа законитости, економичности, ефикасности и делотворности.<sup>591</sup>

### 3. Велика Британија

Велика Британија посвећује велику пажњу питањима етике и интегритета у јавној управи. Током протекле две деценије усвојен је већи број кодекса понашања, тако да етичка норматива покрива широк дијапазон стандарда поступања у јавном сектору.

Сада већ познати документ из 1995. године под називом „Седам принципа јавног живота“ (The Seven Principles of Public Life), прихваћен је као основни стандард етичког оквира за читав јавни сектор. Овај документ саставни је део свих етичких кодекса и смерница јавноправних тела и органа.<sup>592</sup>

Односи се на лица која су изабрана или именована на јавне функције, на националном и локалном нивоу, као и све који су запослени у државној служби, локалној самоуправи, полицији, судовима, ванресорним јавним телима, здравственим, образовним и установама социјалне заштите. Принципи важе и за све оне у другим секторима који пружају јавне услуге. Овим документом је наглашено да су сва наведена лица истовремено задужена за одговорно управљање јавним ресурсима, али да су и службеници грађана и јавности.<sup>593</sup>

Основни принципи афирмисани у документу су:

1. Интегритет, који подразумева избегавање било каквих обавеза према људима и организацијама, који на неприкладан начин покушавају да утичу на службенике у раду и службеном поступању. Даље, службеници су дужни да избегавају доношење одлука или делују у служби у настојању да стекну неку корист, за себе, породицу или пријатеље и да са тим у вези уреде и декларишу све интересе и односе,
2. Несебичност, која треба да буде одраз поступања у складу са јавним интересом, дајући му предност над приватним интересима,
3. Објективност, односно непристрасност и правичност у одлучивању и деловању,

---

<sup>591</sup> IGAE, доступно на: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/en-GB/Paginas/Inicio.aspx>, приступ: 16.09.2023.

<sup>592</sup> The Seven Principles of Public Life, доступно на: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>, приступ: 03.08.2023.

<sup>593</sup> Ибидем

4. Одговорност, која подразумева одговорност доносиоца одлуке - службеника јавности за донете одлуке и предузете поступке;
5. Отвореност, односно транспарентност у доношењу одлука и адекватно поступање са информацијама, које су од јавног значаја.
6. Искреност у поступању;
7. Лидерство, које подразумева да сви носиоци јавних функција и запослени у јавном сектору, треба да испоље и промовишу ове принципе у свом понашању, те да се односе са поштовањем према другима.<sup>594</sup>

Комитет за стандарде у јавном животу основан је 1994. и одговоран је за промовисање седам принципа јавног живота широм Уједињеног Краљевства.<sup>595</sup>

Омбудсман је усвојио Принципе добре управе, које по упутству овог тела треба тумачити заједно са Принципима доброг поступања са жалбама и принципима правног лека, такође усвојеним од стране Омбудсмана, јер и једни и други имају за циљ заједничко разумевање онога шта се подразумева под добром управом. Поред тога циљ ових принципа је помогну јавним службеницима да пруже првокласну јавну услугу својим клијентима.

У контексту ових докумената, добра управа, између осталог подразумева:

А) Како треба поступати:

- исправно поступање у складу са законом и поштовање права свих;
- деловање у складу са регулативом и смерницама јавног тела у којима су јавни службеници запослени, било да су оне објављене или интерне;
- узимање у обзир примера добре праксе у поступању јавних тела;
- пружање ефикасних услуга, те коришћење адекватно обученог и компетентног особља;
- доношење релевантних одлука, на основу свих релевантних разматрања.<sup>596</sup>

Б) Фокусираност на корисника подразумева:

- настојање да се корисницима омогући лако приступање услугама;

---

<sup>594</sup> Committee on Standards in Public Life, доступно на: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>, приступ: 03.08.2023.

<sup>595</sup> Committee on Standards in Public Life, Striking the Balance Upholding the Seven Principles of Public Life in Regulation, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8099fced915d74e33fb5bf/Striking\\_the\\_Balance\\_\\_web\\_\\_-\\_v3\\_220916.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8099fced915d74e33fb5bf/Striking_the_Balance__web__-_v3_220916.pdf), приступ: 16.09.2023.

<sup>596</sup> Ombudsman, Principles of Good Administration UK, доступно на: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf>, приступ: 03.08.2023.



- извршавање својих обавеза, те услужно, брзо и осетљиво опхођење према људима и вођење рачуна о њиховим личним околностима;
- одговарање на потребе корисника услуга, укључујући и координацију са другим пружаоцима услуга;<sup>597</sup>

В) Бити отворен и одговоран подразумева:

- навођење критеријума за доношење одлука, као и навођење разлога за одлуке,
  - правилно и одговорно управљање информацијама,
  - вођење одговарајуће евиденције,
  - преузимање одговорности за своје поступке.

Г) Правично и пропорционално поступање:

- поступање према људима непристрасно, са поштовањем и љубазношћу,
- третирање људи без незаконите дискриминације или предрасуда и обезбеђивање елиминације сукоба интереса,
- објективно и доследно поступање,
- доношење пропорционалних и правичних одлука.

Д) Исправљање ствари:

- признавање грешака и извињење, када је потребно,
- исправљање грешака брзо и ефикасно,
- пружање јасних и благовремених информација о томе како и када изјавити жалбу или други правни лек,
- вођење делотворне жалбене процедуре.

Ђ) Рад на континуираном побољшању:

- редовно преиспитивање политика и процедура
- тражење начина и канала за добијање повратних информација од корисника и њихово коришћење за побољшање услуга и перформанси,
- настојање да се извуче порука из притужби на рад органа и јавних службеника и да се оне користе за побољшање услуга и перформанси.<sup>598</sup>

Омбудсман контролише широк спектар радњи, на основу пријава у којима се представљају потенцијалне неправилности у поступање јавних органа. То се може закључити и из Омбудсманове праксе. Тако се у једном случају подносилац представке,

---

<sup>597</sup> Ибидем

<sup>598</sup> Ибидем

жена, жалила Омбудсману због поступања органа јавне власти и пружање погрешних информација, када је затражила помоћ како да оствари своја права од Канцеларије за спољне послове у вези са силовањем, које је доживела на одмору у Турској. По њеним речима, јавни службеник јој је приликом таквог упита рекао да „настави са одмором и ужива у њему“, што је довело до тога да се осећа посрамљено и безначајно. Омбудсман је утврдио пропусте у поступању и понашању одговорних лица, препоручио спречавање понављања оваквог понашања и плаћање одштете.<sup>599</sup>

Државни службеници су такође обавезани етичким правилима и правилима понашања која су наведена у Кодексу државне службе — на пример, постављањем вредности и стандарда понашања који се очекују од свих државних службеника, као што су интегритет, поштење, објективност и непристрасност.

У оквиру сваког од стандарда понашања, наведени су као примери извесна пожељна и непожељна поступања државних службеника, под насловом, „Мораш“ и „Не смеш“. Нпр. „Не смеш“ се понашати на начин који је детерминисан политичким ставовима или користити јавне ресурсе у партијске политичке сврхе, дозвољавајући личним политички ставовима да одреде твоје поступање, понашање или савет који дајеш!<sup>600</sup>

У Великој Британији постоји Комисија за државну службу, која је до 1855. године била под Краљевском јурисдикцијом, да би уставном реформом из 2010. године, била установљена као независно, нересорно државно тело. Њу чине повереници државне службе и виши менаџери из приватног, јавног сектора и волонтери (секретаријат) чији је циљ да обезбеди пријем и регрутацију најбољих кадрова за државну службу. Комисија игра кључну улогу у гарантовању праведности, транспарентности и интегритета у процесу запошљавања и напредовања у државној служби. Врши мониторинг и поступа по изјављеним жалбама на принцип селекције и регрутације и током спровођења конкурса за запошљавање на основу Закона о државној служби. Овакво независно тело доприноси професионализацији државне службе, јер настоји да елиминше било какве дискриминаторне праксе, пристрасности, сукобе интереса приликом запошљавања у државној служби.<sup>601</sup>

---

<sup>599</sup> The Ombudsman's Annual report and accounts 2022 to 2023, доступно на: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/886%20PHSO%20Annual%20Report%20and%20Accounts%202022-23%20FINAL%20ONLINE.pdf>, приступ: 05.07.2023.

<sup>600</sup> The Civil Service Code UK, доступно на: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, приступ 05.07.2023.

<sup>601</sup> Civil Service Commission, доступно на: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/>, приступ. 05.07.2023.

Посебан Кодекс полицијске етике, базиран је на Нолановим принципима, њих седам, уз додатак два принципа и то правичности и поштовања. Овај Кодекс је систематизован тако да за сваки принцип пружа одговарајуће примере, који илуструју поштовање принципа. Тако су примери испуњавања стандарда интегритета следећи:

- Показивање храбрости од стране полицијских службеника да се ради оно за шта се верује да је исправно;
- Обезбеђивање да на одлуке полицијских службеника не утичу неприкладна разматрања личне користи;
- Свесно непружање лажних, нетачних и обмањујућих писаних или усмених изјава у било ком професионалном поступању и контексту;
- Неприхватање било каквих понуде, поклона, напојнице или гостопримства, који би могли да угрозе непристрасност;
- Некоришћење положаја за неприкладно присиљавање било које особе или решавања личних ствари.<sup>602</sup>

Кодексом је развијен тзв. Национални модел одлучивања, који је погодан и препоручује за доношење свих одлука у полицији, у етичким питањима. Модел се састоји од шест елемената, а у фокусу је и све елементе повезује Етички кодекс. Елементи су следећи:

1. Етички кодекс,
2. Прикупљање информација и обавештајних података,
3. Процена претње и ризика и развијање радне стратегије,
4. Разматрање законских овлашћења и политике поступања,
5. Идентификовање могућих опција и непредвиђених ситуација,
6. Предузимање радње.<sup>603</sup>

У недостатку писаног устава, овлашћења која се користе за распоређивање јавних ресурса су мешавина обичајног права, примарног и секундарног законодавства, парламентарне процедуре, дужности министара и друге дугогодишње праксе или прецедената. Однос између владе, која делује у име круне, и парламента, који представља јавност, је од централног значаја за управљање јавним ресурсима. Министри

---

<sup>602</sup>A Code of Practice for the Principles and Standards of Professional Behaviour for the Policing Profession of England and Wales, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7d867140f0b65084e75b94/Code\\_of\\_Ethics\\_2014\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7d867140f0b65084e75b94/Code_of_Ethics_2014_Web_Accessible.pdf), приступ: 05.07.2023.

<sup>603</sup> National decision model, доступно на: <https://www.college.police.uk/app/national-decision-model/national-decision-model>, приступ: 06.07.2023.

настоје да спроводе владине политике и пружају јавне услуге преко јавних службеника, али су у могућности да то учине само када парламент одобри право прикупљања, издавања и трошења ресурса.<sup>604</sup>

Велика Британија има усвојен и Кодекс корпоративног управљања у одељењима централне владе, истичући разлику између државног и јавног сектора, али препознајући и њихове сличности и све веће преплитање и приближавање. Стога, овај кодекс има за циљ да стручност и искуство стручњака из приватног сектора искористи и пружи подршку јавном сектору. То се реализује њиховим чланством у одборима у оквиру министарстава. Ови одбори се састоје од министара, високих званичника, државних секретара као председавајућих одбором и стручњака из комерцијалног приватног сектора. Одлуке одбора су саветодавног карактера и одлучујућу улогу у одбору ипак задржавају министри, али пружање подршке и искуства из приватног сектора може значајно допринети рационалнијем и ефикаснијем управљању јавним ресурсима.<sup>605</sup>

Национални ревизорски уред врши ревизију финансијских извештаја свих одељења централне владе, агенција и других јавних тела и о резултатима извештава парламент. Овај орган значајно помаже парламенту у вршењу функције парламентарног надзора.<sup>606</sup>

Што се тиче одговорности локалних службеника својим већима и јавности локалне заједнице, она је углавном регулисана судским пресудама. Први такав случај, којим је регулисан положај чиновника ранга секретара је био *Re Hurlle-Hobbs Exp. Riley and Another* (1944).<sup>607</sup>

---

<sup>604</sup> Managing Public Money, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1174979/Managing\\_Public\\_Money\\_-\\_May\\_2023\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1174979/Managing_Public_Money_-_May_2023_.pdf), приступ: 20.07.2023.

<sup>605</sup> Corporate governance in central government departments: July 2011 Code of good practice 2011, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c464240f0b62dffde100a/corporate\\_governance\\_good\\_practice\\_july2011.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c464240f0b62dffde100a/corporate_governance_good_practice_july2011.pdf), приступ: 21.07.2023.

<sup>606</sup> National Audit Office UK, доступно на: <https://www.nao.org.uk/>, приступ: 20.07.2023.

<sup>607</sup> Вучетић. Д, Правни режим и институције енглеске локалне самоуправе, Медивест Ниш, 2017, стр. 132.

## 4. Немачка

Иако постоје значајне сличности у погледу регулисања института одговорности јавних службеника у упоредном праву, свакако постоје и специфичности сваког националног правног система.

Постоје разлике и у прописивању броја кривичних дела против службене дужности и коруптивних кривичних дела (негде су коруптивна кривична дела подведена под дела против службене дужности, негде се засебно регулишу), њихових радњи извршења, индивидуализације кажњавања, висине казни, споредних казни и правних последица осуде. Заједничка карактеристика свих система је да све већу пажњу посвећују питањима етике и интегритета у јавној управи.

Тако се у немачком кривичном праву под појмом „јавни службеник“ подразумева свако лице које је:

- 1) судија или државни службеник;
- 2) лице које обавља друге јавне службене функције,
- 3) лице које је на други начин одређено да ради у државном органу или другој агенцији или је добило задатак да обавља јавне административне услуге, без обзира у ком организационом облику врше те задатке или дужности. Притом, особа којој су поверене посебне функције јавне службе, означава „свако лице које је запослено или ради за орган који обавља послове јавне управе или удружење или други савез, посао или предузеће које обавља јавне административне услуге за орган или другу агенцију и који је по закону формално обавезан да обавља послове тих функција на савестан начин“.<sup>608</sup>

Са друге стране, немачки закон дефинише и појам „Европског службеника“ и то је:

1. службеник који је члан институција ЕУ (Европске централне банке, судова Европске уније, Европске комисије и Европског ревизорског суда);
2. државни службеник или члан особља ЕУ, или институције, која је основана законом ЕУ и
3. лице које има задатак да извршава послове ЕУ или послове институција које су успостављене правом ЕУ.<sup>609</sup>

---

<sup>608</sup> Strafgesetzbuch-StGB-German Criminal Code (BGBl.I,S.4906), 22 November 2021. (Federal Law Gazette I, p.4906), Section 11.

<sup>609</sup> Ибидем, Sec. 11.

Кривични закон Немачке кривична дела дели на тешка, за која је прописана казна затвора од најмање годину дана и лакша, за које је прописана минимална казна затвора или новчана казна.<sup>610</sup>

Бројна су кривична дела против службене дужности у Немачком праву. Једно од њих је кривично дело прихватања повластица или бенефиција од стране јавних и европских службеника, као и лица којима је поверено вршење посебне функције јавне службе. Радња извршења се састоји у захтевању, те допуштању службеника да им се обећа корист или прихватање користи за себе или треће лице у замену за извршење неке дужности. Предвиђена казна затвора је три године или новчана казна. Иста радња извршења односи се и на чланове суда ЕУ, судије и арбитра, с тим што је за њих предвиђена казна затвора до пет година или новчана казна, а и сам покушај је кажњив.<sup>611</sup>

Кривично дело додељивања бенефиција, постоји уколико неко понуди, обећа или одобри јавном или европском службенику, лицу коме су поверене посебне функције јавне службе или војнику у Савезним оружаним снагама корист за то лице или треће лице у замену за вршење дужности. Исто кривично дело, са строжом санкцијом, постоји уколико неко понуди, обећа или одобри судији, члану суда Европске уније или арбитрау корист за то лице или треће лице у замену за то што су извршили или ће убудуће извршити неку судску радњу.<sup>612</sup>

Даље, немачки законодавац нормира и класична коруптивна кривична дела.<sup>613</sup> Тако примање мита постоји у случају када јавни и европски службеници или лица којима је поверено вршење посебне функције јавне службе, захтевају, дозволе да им се обећа или прихвате корист за себе или треће лице да би извршили нешто из домена службене дужности.<sup>614</sup>

Давање мита постоји, уколико неко понуди, обећа или одобри јавном и европском службенику, као и лицу којем је поверено вршење посебне функције јавне службе или војнику у Савезним оружаним снагама, корист за то или треће лице у замену за извршење службене радње, чиме то лице крши или би прекршило службену дужност.<sup>615</sup> За ово дело запређена је казна затвора од три месеца до пет година, а у лакшим случајевима казна затвора до две године или новчана казна.

---

<sup>610</sup> Ибидем, Sec. 12.

<sup>611</sup> Ибидем, Sec. 331.

<sup>612</sup> Ибидем, Sec. 333.

<sup>613</sup> Види: Kindhäuser, U. Hilgendorf. E, Strafgesetzbuch. Nomos, 2020, стр.15.

<sup>614</sup> Strafgesetzbuch, Sec. 332.

<sup>615</sup> Ибидем. Sec. 334.

Ово кривично дело има и други облик, када су извршиоци наведене радње извршења судије, чланови суда ЕУ или арбитра. Даље, предвиђени су и посебно тешки случајеви вршења овог кривичног дела и то: када се делом прибавља велика корист; када прекршилац прихвата сталну бенефицију или корист, која се тражи у замену за услугу, која се састоји у томе да прекршилац у будућности изврши службену радњу и уколико поступа на комерцијалној основи, односно „продаје услуге“, које обавља у оквиру службене дужности. У овом случају запређена је казна затвора од једне до десет година.<sup>616</sup>

Једно од кривичних дела нормирано немачким кривичним законом је и пропуштање службене радње и то једном општом формулацијом, која гласи, „нечињење је еквивалентно извршењу службене или судске радње“,<sup>617</sup> предвиђајући да се оно односи на сва претходно поменута кривична дела, која се врше у служби или у вези са њом.

Кривично дело сачињавања лажних евиденција у јавним службама настаје када овлашћени службеници, задужени за израду јавних исправа и вођење службених евиденција, у истима неистинито уносе или региструју податке, или када такве информације неправилно евидентирају у јавним регистрима.<sup>618</sup>

Кривично дело убирање превеликих пореза и следованих бенефиција, постоји уколико јавни службеници, који су задужени за наплату пореза и такси и других фискалних дажбина јавног карактера, наплаћују веће или мање износе пореза и осталих намета или оних које нису још увек доспеле и/или не положе наплаћени износ у благајну. Други облик извршења овог дела, је уколико јавни службеник, приликом службене исплате следованог новца, задржи тај новац противзаконито.<sup>619</sup>

Кривично дело, које се гони искључиво по одобрењу Савезне владе Немачке је кршење поверења у службу у иностранству и то уколико онај који преставља државу пред страном владом, заједницом држава, међувладином институцијом, прекрши службено упутство или поднесе неистините извештаје у намери да обмане Савезну владу.<sup>620</sup>

Кривично дело повреда службене тајне и посебну обавезу чувања службене тајне, могу извршити јавни службеници, европски званичници, лица којима су поверене

---

<sup>616</sup> Ибидем, Sec. 335.

<sup>617</sup> Ибидем, Sec. 336

<sup>618</sup> Ибидем, Sec. 348.

<sup>619</sup> Ибидем, Sec. 349.

<sup>620</sup> Ибидем, Sec. 353.a)

посебне функције јавне службе. Код овог кривичног дела кажњив је и нехат, под условом да су угрожени важни јавни интереси.<sup>621</sup>

Поред овог, постоји и посебно кривично дело кршења обавезе чувања пореске тајне, које постоји уколико службено лице, без овлашћења открије или користи личне податке или туђу пословну тајну, које је сазнао у својству јавног службеника пореског органа, у управном, поступку ревизије, кривичном или другом судском поступку, а све поводом пореских ствари.<sup>622</sup>

Немачки законодавац је регулисао и кривично дело подстрекивања подређеног на кривично дело и то од стране претпостављеног или јавних службеника који врше контролу или надзор. Тако први облик овог дела постоји уколико претпостављени, хијерархијски подређеног службеника подстиче, обавезује се да га подстакне да изврши незаконито дело или допусти да такво дело учини. Други облик извршења постоји уколико јавни службеници, који врше или на које је пренет надзор или контрола над служеним радњама других службеника, пропусте да увиде противправну радњу, коју је учинио надзирани службеник, као субјект надзора, а односи се на пословање, које је предмет контроле.<sup>623</sup>

Лицима која су осуђена за противправна дела у вршењу службене дужности или службе, злоупотребом службеног положаја или грубом повредом службене дужности може бити изречена додатна правна санкција, којом се онемогућава обављање те професије или службене дужности у року од једне до пет година. За изрицање овакве мере неопходно је да укупна оцена починиоца и дела покаже да би то лице наставком обављања професије, представљало опасност по исту, односно да би постојала могућност да почини тешка противправна дела исте врсте. Оваква мера се може изрећи и на неограничен период, уколико постоји довољно разлога да се верује да законски период од једне до пет година није довољан да се отклони опасност, коју за професију представља учинилац.<sup>624</sup>

Суд, такође може лиштити учиниоца способности за обављање јавне функције, права да гласа и да буде биран. Анализом кривичних дела, закључује се да је ово обавезна пропратна правна последица осуде јавног функционера уколико је осуђен за тешко кривично дело, на казну затвора од најмање једне године. Ово лице губи

---

<sup>621</sup> Ибидем, Sec. 353.b)

<sup>622</sup> Ибидем, Sec. 355.

<sup>623</sup> Ибидем, Sec. 356.

<sup>624</sup> Ибидем, Sec. 331.



способност да обавља јавну функцију и да буде бирано на изборима у трајању од пет година. Истовремено, осуђено лице губи и све одговарајуће правне положаје и права на којима је био у тренутку осуде, а суд му може одузети и право гласа о јавним стварима на период од две до пет година.<sup>625</sup>

Посматрано у односу на кривично законодавство Републике Србије, немачко законодавство садржи свеобухватније радње извршења кривичних дела против службене дужности и прописује строже кажњавање. Даље, немачко законодавство пружа могућност изрицања додатне правне санкције, онемогућавања обављања професије или службене дужности, у случају осуде за кривично дело против службене дужности и то у неограниченом трајању, уколико се учини вероватним да законски период на који ова мера може бити изречена није довољан да отклони опасност по професију коју обавља учинилац. Још једна специфичност је да је нечињење истоветно, односно изједначено са чињењем тј. радњама извршења службених или судских радњи и да се оно односи на сва прописана кривична дела против службене дужности.

Поред кривичне, као једне од традиционалних видова одговорности, Немачка посвећује велику пажњу питањима етике и интегритета у јавној управи.

Јавна управа у Немачкој је подељена на три независна нивоа, која нису у односима хијерархије и то:

- 1) савезна управа/администрација;
- 2) администрација федералних јединица, (Länder)
- 3) администрација локалних власти.

У немачком федералном систему, администрације 16 савезних држава имају централну одговорност за спровођење савезних и државних закона. Локални ниво, који се још назива и комунални ниво, такође има снажну административну и политичку улогу.<sup>626</sup>

У свим савезним агенцијама примењују се мере за идентификацију области, које су посебно подложне корупцији. Након идентификације, која се спроводи у редовним интервалима, унапред предвиђеним и ванредним, када околности то налажу, врши се анализа ризика, на основу које се дефинишу промене у организацији, процедурама или

---

<sup>625</sup> Ибидем, Sec. 45.

<sup>626</sup> Kuhlmann, S, Proeller, I, Schimanke, D, Ziekow J. Public Administration in Germany, 2021, Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8>, стр. 23.

распореду особља унутар институција јавне управе.<sup>627</sup> Такође, у свим савезним агенцијама именује се контакт особа одговорна за превенцију корупције. Једна контакт особа може бити одговорна за више агенција и оне су задужене за:

- 1) саветовање руководства о различитим ситуацијама превенције сукоба интереса, спречавања корупције и сл;
- 2) праћења сумњи на постојању корупције и њихова процена;
- 3) континуирано информисање запослених, непосредним контактом, семинарима, обукама и сл;
- 4) настојање да се информише јавност о свим казнама, правним санкцијама и последицама, на које су осуђени јавни службеници и функционери за корупцију, уз поштовање права приватности заинтересованих лица.

Особе за контакт нису овлашћене да воде истраге у дисциплинским поступцима за случајеве корупције, већ уколико особа за контакт има сазнања о чињеницима, које пружају основану сумњу да је почињено неко коруптивно кривично дело, дужна је да обавести руководство и да да препоруку о спровођењу унутрашње истраге, предузме мере којима ће спречити прикривање чињеница и доказа и да обавести надлежне органе.

Немачка има и посебан антикорупцијски кодекс понашања, који између осталог има за циљ да информише запослене у јавној управи, о томе како да избегну ситуације у којима би нехотице, невољно, могле да дођу у сукоб интереса и да буду умешани у корупцију. Даље, овај пропис има за циљ да упозори јавне службенике, јавне функционере и остала лица која су изједначена са њиховим правним положајем на последице коруптивног понашања.

У том циљу дефинисане су одређене препоруке овим лицима:

- а) пре свега будите пример, искажите јасан став да не толеришете, нити подржавате корупцију;
- б) одбијте сваки покушај увлачења у корупцију или дела са коруптивним елементима и одмах обавестите контакт особу и руководиоца о таквој ситуацији;
- в) уколико сумњате да неко жели да од вас тражи одређене повластице или вам их нуди, да бисте нешто урадили за њих, консултујте се о томе са својим колегама, као сведоцима;
- г) радите свој посао и вршите службену дужност тако да у сваком тренутку сва ваша поступања и акти могу проћи ревизију;

---

<sup>630</sup> Federal Ministry of the Interior, Rules of Integrity, доступно на: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile), приступ: 05.09.2023.

- д) одвојите посао и професију од приватног живота и приватних конекција, те настојите да ваши приватни интереси не дођу у сукоб са вашим професионалним дужностима;
- ђ) уколико приметите личне слабости својих колега, као што су проблеми са разним врстама зависности, као што си коцка, алкохол, дрога и сл, њихову склоност скупим хобијима или веће дугове, реагујте и спречите, на тај начин што та лица не би требало да буду одговорна за јавну набавку и сличне послове и задатке, у којима постоји могућност утицаја и коруптивних радњи са трећим лицима;
- е) помозите у превенцији, откривању и отклањању корупције, тако што ћете свом непосредно претпостављеном и особи за контакт пријавити различите ситуације које побуђују сумњу у постојање корупције;
- ж) завршите основну и напредне обуке о спречавању корупције;
- з) Када сте у добрим приватним односима са неким, неопходно је разграничити професионално и приватно, јер се од јавних службеника могу тражити различите услуге у замену са одређене погодности, које могу бити и ситне, а које могу бити тумачене и као акт коруптивног делања (попусте, улазнице, ручкове и сл);
- и) уколико сте учествовали у неком делу са коруптивним елементима, „скините тај терет са својих груди“ признајте самоиницијативно, што може довести олакшавајућих околности приликом кажњавања, односно смањења тежине казне и последице.<sup>628</sup>

Као једна од посебно важних мера у превенцији корупције у немачкој јавној управи истиче се ротација особља. Препорука је да се ова мера за управљање људским ресурсима, користи у оним областима које су подложне корупцији, а период ротације треба да буде ограничен на максимално пет година. Ротација се може спровести премештајем запослених јавних службеника или променом задатака који су нарочито осетљиви на корупцију.<sup>629</sup> Уколико ротација није могућа због недостатка стручног особља и сл. требало би применити рад у тимовима и размене задатака унутар организационих јединица, преношење одговорности, те проширивање надзора и контроле.<sup>630</sup>

---

<sup>628</sup> Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration, доступно на: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/Richtlinie\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_in\\_der\\_Bundesverwaltung\\_englisch.html](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.html), приступ: 16.10.2023.

<sup>629</sup> Integrity in the Federal Administration Annual Report for 2020 File reference: DGI3-15019/4#7 As at: 30 August 2021, доступно на: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/integrity-report-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/integrity-report-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1), приступ: 16.10.2023.

<sup>630</sup> Federal Ministry of the Interior, Rules of Integrity, доступно на: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile), приступ: 05.09.2023.

Даље, кључно је строго разграничење додатних активности и прихода који проистичу из тих активности од основних професионалних обавеза и зараде која се остварује у оквиру основног занимања. Такође, неопходно је спречити било какав утицај који би основне професионалне активности могле имати у циљу побољшања положаја или повећања прихода од секундарних активности.<sup>631</sup>

GRECO је препоручио Немачкој да уведе јасне одредбе и упутства за министре и државне секретаре о спречавању и управљању сукобом интереса и да се уведе пракса обелодањивања ситуација када се лица на највишим позицијама у извршној власти нађу у ситуацији сукоба приватних интереса са јавним.<sup>632</sup> Даље, као пример добре праксе истакнут је чин којим је сваки рачунар запослених у јавној управи у Немачкој, приказао обавештење и видео о превенцији корупције, поводом Међународног дана борбе против корупције 2020. године.<sup>633</sup>

Намерна или несавесна повреда дужности представља дисциплински преступ у немачком праву. Уколико постоје докази о кршењу радне дисциплине, послодавац може да покрене дисциплински поступак и утврди чињенично стање.

Дисциплински закон предвиђа пет дисциплинских мера које се могу изрећи у зависности од тежине дисциплинских дела. Мере су следеће:

- Опомена,
- новчано кажњавање,
- процентуално смањење плата,
- деградација,
- отпуштање из службе,
- смањење пензије,
- одузимање пензије.<sup>634</sup>

Отпуштање из службе или мера отказа у немачком праву, изриче се само уколико се сматра да је јавни службеник изгубио поверење јавности, услед учињене тешке повреде службене дужности.

---

<sup>631</sup> Ибидем

<sup>632</sup> Greco Report-Germany, GrecoRC5(2022)7 FIFTH EVALUATION ROUND Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, доступно на: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa89ee>, приступ: 05.09.2023.

<sup>633</sup> Ибидем

<sup>634</sup> Federal Disciplinary Act (*BGB I 34/2001*)

Тзв. дисциплински налог подразумева право надређеног или претпостављеног да изричу мере опомене, новчане казне или смањења пензија. Дисциплински налог је управни акт који се може правно оспорити приговором, тужбом за ревизију или жалбом на питања чињеница, њиховог погрешног и непотпуног утврђивања, као и на питања права, односно његову погрешну примеру.<sup>635</sup>

Дисциплинске мере отказа, одузимање пензија и деградације не могу изрицати претпостављени. Они могу само покренути дисциплински поступак, који ће водити надлежни управни суд и донети одлуку о дисциплинској мери.

Немачко право предвиђа могућност суспензије јавног службеника, уколико је то потребно, пре доношења коначне одлуке у дисциплинском поступку, а ради спречавања настанка штете. У тим ситуацијама, у зависности од финансијске ситуације јавног службеника, може му се одредити да настави да прима износ, у висини од максимално 50% основне плате.<sup>636</sup>

Сходно Основном закону Немачке сваки Немац је подједнако подобан за рад у јавној служби, сходно својим способностима, квалификацијама и професионалним достигнућима, без икакве дискриминације.<sup>637</sup>

Напредовања у државној управи у Немачкој, најчешће подразумевају промену радног места. Међутим, пре добијања решења о напредовању, државни службеник је дужан да одређено време ради на вишем радном месту. То означава да он неће добити коначно решење о напредовању одмах, већ условно, уколико задовољи критеријуме рада на вишем радном месту.<sup>638</sup>

У погледу премештаја, постоје неке специфичне одредбе у немачком праву. Државни службеници могу бити трајно или привремено премештени на друго радно место, без своје сагласности уколико се премештај одвија у оквиру надлежности истог послодавца или уколико се не мењају плата и пензија, које је до тада имао. Тако они могу бити премештени у оквиру истих органа; привремено распоређени у други орган у оквиру надлежности свог или другог послодавца или трајно премештени у други орган

---

<sup>635</sup> Federal Ministry of the Interior, The federal public service, доступно на:[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile), приступ: 11.10.2023.

<sup>636</sup> Ибидем

<sup>637</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version, published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 19 December 2022 (Federal Law Gazette I, p.2478, Section 33.

<sup>638</sup> Federal Ministry of the Interior, The federal public service, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile)

у оквиру надлежности послодавца или другог послодавца. Њихова сагласност је неопходна уколико се упућују на период дужи од две године, на службу која по врсти не одговара њиховој тренутној служби, а нарочито ако је мања плата и уколико се упућују другом послодавцу на период преко пет година. Такође, не могу бити премештени без своје сагласности на ниже радно место, нити упућени у јавну установу која је међународног карактера или нејавну институцију.<sup>639</sup>

Критеријуми за оцењивање рада запослених су првенствено перформансе, односно учинак, у ком циљу су утврђене смернице за оцењивање учинка и то на савезном нивоу. Месечна зарада се исплаћује унапред и састоји се од основне зараде, додатка који уважава породичне прилике и друге накнаде. Постоје посебни бонуси за додатни радни учинак, који има за циљ да награди учинак, посебна достигнућа, продуктивност и да на тај начин стимулише и мотивише оне запослене који су остварили такав учинак.<sup>640</sup>

Немачка је успоставила систем интерне ревизије и све јединице успостављене ревизије, послују у складу са Препорукама за интерне ревизоре у Савезној управи, коју је израдило Федерално министарство унутрашњих послова у сарадњи са осталим министарствима. У складу са овим упутством интерна ревизија испитује да ли је пословање организације законито, функционално, исплативо, ефикасно, у складу са важећим законским и интерним прописима, да ли реализује дефинисане циљеве ефикасно, да ли је имовина институције заштићена, да ли су пословни процеси и системи интерног праћења добро организовани и како функционишу и да ли се ефикасно управља ризицима. Не постоји веза између јединица интерне ревизије и Савезног ревизорског суда и његове Канцеларије за ревизију. Функционишу независно, а јединице интерне ревизије извештавају руководство директно. Такође, не постоји друга линија извештавања, тзв. одбори за ревизију или комитети.<sup>641</sup>

---

<sup>639</sup> Ибидем

<sup>640</sup> Ибидем

<sup>641</sup> COMPENDIUM of the public internal control systems in the EU Member States 2014, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5d1aca3-f349-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en>, приступ: 12.03.2024.

## 5. Европска Унија

Специфично за Европску Унију и систем одговорности је детаљан правни оквир који се односи на јавне набавке, јер по мишљењу Европске комисије, висок квалитет јавних услуга умногоме зависи од добро вођених и ефикасно реализованих јавних набавки. Поред тога, побољшање система функционисања јавних набавки и поштовање регулативе, може донети велике уштеде јавном сектору.<sup>642</sup> Европска правила обезбеђују да додела уговора веће вредности за пружање јавних добара и услуга буде правична, транспарентна и недискриминаторна.

Правом ЕУ дефинисани су основни критеријуми и принципи за реализацију јавних набавки чија вредност не прелази одређени праг и за које се претпоставља да су од прекограничног интереса. Прагови нису фиксни и редовно се ревидирају.

Прекогранични интерес или карактер подразумева да уколико је компанија, организација или институција основана у ЕУ, она има право да конкурише и учествује у поступку јавне набавке у било којој земљи ЕУ, без дискриминације.

За понуде испод дефинисаних прагова, примењују се правила националног законодавства, која морају бити усклађена и поштовати општа начела права Европске Уније.

Основне директиве ЕУ у овој области, које су државе чланице имале обавезу да имплементирају у своје законодавство до 2016. године су:

1. Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама<sup>643</sup>
2. Директива 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у сектору воде, енергије, транспорта и поштанских услуга<sup>644</sup>
3. Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији<sup>645</sup>

Директиве о поступцима ревизије покривају само уговоре који спадају у делокрут наведених директива.

Међутим, јасно је да поменуте директиве не покривају све јавне набавке, односно остаје широк спектар уговора који нису покривени њима.

---

<sup>642</sup> Public procurement, доступно на:

[https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement\\_en\\_](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en_) приступ: 10.10.2023.

<sup>643</sup> Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance

<sup>644</sup> Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC

<sup>645</sup> Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts

Европски суд правде је у својој судској пракси, потврдио да се правила унутрашњег тржишта из Уговора о ЕУ примењују и на уговоре изван делокруга Директива о јавним набавкама.<sup>646</sup> Даље, суд је развио скуп основних стандарда за доделу уговора, који се односе на унутрашње тржиште. Најпре је предвиђена обавеза адекватног оглашавања, поштовањем принципа једнаког третмана и недискриминације. Гаранција правичног и непристрасног поступка је неопходна последица обавезе да се обезбеди транспарентно оглашавање. У вези са овим стандардом Европска комисија сматра да пракса контактирања већег броја потенцијалних понуђача не може да буде довољна, чак и уколико наручилац контактира предузећа из других земаља чланица или покуша да дође до њих. Даље, недискриминаторни опис предмета уговора, не би требало да се односи на одређени процес, услугу, производе, патенте, трговачке марке, брендове, типове, специфично порекло или слично, осим уколико то није неопходно због предмета уговора, али у том случају мора бити праћен речима „или еквивалентан“ (производ, услуга и сл).<sup>647</sup>

Потребно је обезбедити једнак приступ за наручиоце из свих држава чланица, тако што се неће захтевати нпр. да предузећа морају бити основана у истој држави чланица, као и наручилац и сл. Поред тога, уколико се од потенцијалних понуђача захтева да доставе различите сертификате, доказе, дипломе и друге формалне квалификације, неопходно је њихово међусобно признавање.

Рокови за подношење понуда треба да буду довољно дуги да пруже шансу и заинтересованим предузећима из других држава чланица да прикупе документацију и припреме своју понуду.<sup>648</sup>

На основу извештаја Комисије о имплементацији и најбољој пракси националних политика набавки на унутрашњем тржишту, најчешће идентификоване слабости су следеће:<sup>649</sup>

- недовољно познавање правила од стране оних који их примењују, нарочито правила која нису разјашњења судском праксом;

---

<sup>646</sup> European Commission Interpretative Communication, Non the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives (2006/C 179/02), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006XC0801%2801%29>, приступ: 10.09.2023.

<sup>647</sup> Ибидем

<sup>648</sup> Ибидем

<sup>649</sup> REPORT FROM THE European Commission, Implementation and best practices of national procurement policies in the Internal Market, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:245:FIN&rid=3>, приступ: 15.09.2023.



- притисак да се обезбеди конкретан резултат поступка од стране политичке хијерархије;
- неадекватан кадар, посебно на локалном нивоу;
- недостатак вештина у поступцима јавних набавки и недовољно познавање тржишта;
- притисак да се брзо обезбеде резултати што резултира скраћењем времена за правилно планирање и вођење поступка;
- обрачун вредности набавке, односно вештачко раздвајање од стране наручиоца, било када се користи намерно у незаконитом контексту, или кроз погрешно тумачење које може довести до ненамерног вештачког раздвајања;
- разлози за искључење, односно неадекватно тумачење, најчешће прешироко тумачење изузетака;
- критеријуми за доделу – тешкоћа наручиоца да формулише одговарајуће и смислене критеријуме квалитета, укључујући и оне који укључују стратешке јавне набавке (зелене, друштвено одговорне и иновативне);
- уговорне стране најчешће користе најнижу цену као критеријум за доделу уговора, што се сматра једноставнијом варијантом, али је најефикаснији критеријум однос цене и квалитета, који се користи у ограниченим случајевима и то због страха од ризика у поступку ревизије усклађености;
- нема или има, али врло мало претходног истраживања тржишта што је резултирало нереалним или застарелим спецификацијама;
- коришћење најкраћих могућих рокова за подношење понуда или захтева за учешће и кратких рокова за извршење уговора<sup>650</sup>

Савет ОЕЦД-а је 2012. године усвојио Препоруку о сузбијању намештања понуда у јавним набавкама. Препорука је ревидирана 2023. године и између осталог сугерише да од свих понуђача треба захтевати да приликом подношења понуда, потпишу потврду о независном припремању предлога понуде, о томе да је она оригинална, без тајног договора и да је направљена са озбиљном намером да се прихвати, уколико уговор не буде додељен. Даље, у сваком позиву за подношење понуда требало би додати упозорење о томе које санкције следе у случајевима намештања понуда, склапања тајних договора, споразума, коруптивних деловања и слично (казна затвора, новчана казна,

---

<sup>650</sup> Ибидем

забрана учешћа у поступцима јавних набавки у одређеном временском периоду, одговорност за штету и сл).<sup>651</sup>

Прегледом компаративних система одговорности јавних службеника, можемо нагласити, као примере добре праксе, које треба следити поједина решења из сваког анализираног правног система.

Најпре у немачком праву обавезна правна последица осуде јесте лишење способности за обављање јавне функције, која наступа уколико је јавни службеник и јавни функционер осуђен за неко од кривичних дела против службене дужности, и то на казну затвора у трајању од најмање годину дана. Такође постоји могућност да суд лиши починиоца наведеног кривичног дела права да гласа и да буде биран. Ово је логична правна последица осуде, која треба да наступи уколико је лице учинило кривично дело против службене дужности, јер се на тај начин, поред основне казне лишавана, односно онемогућава да суделује у службеној дужности.

Даље, у немачком праву, учинак је један од основних критеријума за оцењивање, сходно смерницама, усвојеним на савезном нивоу, на основу чега постоје посебни бонуси за додатни радни учинак, продуктивност и посебна достигнућа. На овај начин награђују се запослени, који су имали додатни радни учинак и посебне резултате, а истовремено мотивишу сви јавни службеници, да буду продуктивнији и постижу бољи учинак.

Важне мере које немачко законодавство примењује у борби против корупције су именовање контакт особа, које су одговорне за превенцију корупције, али и тзв. ротације особља у сферама рада јавне управе, које су нарочито подложне корупцији, пре свега јавне набавке.

Шпански закон о транспарентности, приступу информацијама од јавног значаја и добром управљању, којим је етичким и акционим плановима, који нормирају рад јавних службеника и функционера, дат ранг закона, прави је пример како етичке норме могу да добију снагу писаних закона, након чега би временом у свести људи постало обавезујуће њихово дејство.

Шпанско право у случају извршења кривичних дела од стране јавних службеника и функционера предвиђа као обавезну споредну санкцију забрану обављања јавних послова и функција, забрану кандидовања на јавну функцију у одређеном периоду и/или

---

<sup>651</sup> OECDLEGAL/0396, Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement

забрану запошљавања у јавном сектору, у зависности од конкретног извршеног кривичног дела.

Француско право, у настојању да обезбеди имплементацију и надзор над антикорупцијским прописима у јавној управи, познаје тзв. службенике за усклађеност.

Поред тога изузетно су важни службеници за етику, који имају саветодавну улогу и дужни су да пруже савет, сваком запосленом, у вези са применом етичких правила у јавној управи.

Француско право има и тзв. референте секуларизма, који су **један облик гаранта** једнакости, толеранције, те елиминације верске дискриминације на радном месту, у јавној управи.

Оно што је нарочито значајно јесу санкције за непоштовање одлука, упутстава и препорука Високе управе, која поступа у ситуацијама сукоба интереса јавних службеника и функционера. Непоштовање одлуке овог органа кажњиво је казном затвора у трајању од годину дана и новчаном казном у износу од 15.000 евра. Овај орган је, посматрано у односу на надлежност, пандан српској Агенцији за борбу против корупције. Овако високе казне, које су прописане за непоступање по одлукама Високе управе, својеврстан су гарант извршења одлуке овог органа, чиме му се обезбеђује ауторитет и интегритет у јавности.

Велика Британија је формирањем Комисије за државну службу, као независног држаног тела, сачињеног од повереника државне службе, менаџера из приватног и јавног сектора и волонтера, направила велики напредак у процесу професионализације државне службе. Комисија има ингеренције да у процесу запошљавања и селекције кандидата, током конкурса поступа по изјављеним жалбама и на тај начин гарантује правичан поступак запошљавања, на основу услова предвиђених конкурсом **и** компетенција кандидата.

Европска Унија посебну пажњу посвећује, најризичнијој области коруптивног деловања у јавном сектору, јавним набавкама, спроводећи бројне анализе и настојећи да на различите начине превенира многобројне могућности намештања и злоупотребе у поступцима јавних набавки. Поред законског прописивања недозвољених понашања, присутни су и посебни етички кодекси, који се посебно односе на процесе јавних набавки.

# VI УНАПРЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ СРБИЈЕ ПУТЕМ МЕХАНИЗАМА ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ

## 1. Контрола независних државних органа

Улога екстерне контроле у јачању одговорности запослених у јавној управи изузетно је важна, под условом да у правом смислу те речи одражава независност и самосталност у раду.

У првом реду, овде се може говорити о Уставном суду, Заштитнику грађана, Државној ревизорској институцији (финансијска контрола, ревизије система, учинака, усклађености), Поверенику за информације од јавног значаја (примена закона, жалбени поступци), Поверенику за заштиту равноправности (борба против дискриминације у јавној управи), Агенцији за борбу против корупције (спречавање сукоба интереса у јавној управи) и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, као носиоцима екстерне контроле. Изузетно велики значај, нарочито у контексту доброг управљања има учешће цивилног друштва и различити облици непосредног учешћа грађана, као и скупштинска контрола и улога медија.

### 1.1. Уставни суд

У најширем смислу, систем контроле и заштите уставности подразумева посебан вид заштите устава од повреда учињених нижим нормативним актима.<sup>652</sup> Међу облицима уставне контроле доминира судска контрола уставности нормативних аката, која се поверава специјалним уставним судовима. Уставни судови су својеврсни чувари устава, који су независни од егzekутиве и легислативе, али и од осталих редовних судова.<sup>653</sup>

Сходно Уставу Републике Србије, у надлежности Уставног суда су „одлучивање о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима; одлучивање о сагласности

---

<sup>652</sup> Стојановић. Д, Уставно право, Књига II, 2009, Свен, Ниш, стр. 355.

<sup>653</sup> Ибидем, стр. 359. и

Марковић Р, Уставно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 2022. стр. 320.

потврђених међународних уговора са Уставом; сагласност статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом, као и сагласност других општих аката са законом“.<sup>654</sup>

У надлежности Уставног суда спадају и тзв. компетициони спорови, односно спорови о сукобу надлежности између судова и других државних органа, републичких органа и локалних и покрајинских органа, те о сукобу између покрајинских и органа јединица локалне самоуправе, као и између њихових органа.

Уставни суд одлучује и о изборним споровима, али је ова његова надлежност супсидијарног карактера, односно, само уколико није предвиђена надлежност других судова, односно Управног суда.

Уставни суд одлучује и о уставним жалбама, забрани рада политичких странака, удружења грађана и синдикалних организација у појединим специфичним случајевима.

Делотворност Уставног суда у повећању одговорности јавне управе најбоље се види у поступку контроле сагласности нормативних аката, којима овај суд заправо чува хирејархијску структуру уставног правног поретка. Тако је у једном случају суд ценио да Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике није био у сагласности са Законом и Уставом, јер је њиме мимо Закона о државној управи за обављање послова инспекцијског надзора као услов предвиђен положен правосудни испит. Уставни суд је утврдио да овај Правилник није усаглашен са законом, јер се актом министра не може прописати другачији или додатни услов мимо оног утврђеног Законом, чиме су прекорачене границе законског овлашћења.<sup>655</sup>

Даље, на локалном нивоу често се дешава неусаглашеност правних аката локалних самоуправа са правним актима више правне снаге. Тако је Пословником једне Скупштине општине предвиђено да одлуке и други правни акти изузетно могу имати ретроактивно дејство и ретроактивно се примењивати, уколико садрже одредбе које су повољније за грађане и правна лица. На основу овакве одредбе донета је одлука о локалним комуналним таксама, којом је предвиђено ступање на снагу одлуке даном доношења и ретроактивно примењивање у периоду од годину дана. Уставни суд је ову одредбу Пословника оценио као неуставну, јер се не може Пословником локалне

---

<sup>654</sup> Чл. 50. Устава РС („Сл. Гласник РС“ бр. 98/2006, 16/2022) и Закон о Уставном суду („Сл. гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013-одлука УС, 103/2015, 40/2015-др. закон, 10/2023 и 92/2023).

<sup>655</sup> Одлука Уставног суда, број: IУ-306/2005, од 15. маја 2008. године

самоуправе предвидети могућност ретроактивне примене прописа, као и то да прописи не могу ступити на снагу даном доношења, већ даном објављивања и чињења доступним јавности.<sup>656</sup>

## 1.2. Заштитник грађана

Улога данас већ познате шведске инситуције - Омбудсмана, еволуирала је у јавном сектору на различите начине у појединим земљама. „Како је „омбудсманија“, расла, што није изненађујуће, тако је расла и њена разноликост“. Сада ова институција располаже прилично цењеним оружјем у борби против понављања „лошег управљања“.<sup>657</sup> Омбудсман игра кључну улогу у подршци демократији и владавини права. Његова функција значајно доприноси ефикасности ових принципа. Такође, Омбудсман је важан за заштиту људских права и осигурава да администрација одговара за своје поступке.<sup>658</sup>

Истраживања показују да институција Омбудсмана у одређеној мери може да ојача, допринесе или поврати изгубљено поверење у институције. Уколико институције јавне управе не раде како треба, интервенција Омбудсмана може да доведе до промена у понашању организација и појединаца, што може довести до већег поверења у институције у целини, али само уколико они буде доследни у свом поступању.<sup>659</sup>

Омбудсман нуди једноставнију и приступачнију опцију у односу на судске поступке, који могу бити прескупи и компликовани за многе грађане, посебно за оне из социоекономски нижих слојева. Иако су одлуке и препоруке Омбудсмана обично без обавезујућег правног ефекта, оне усмеравају и обликују његове властите норме и стандарде понашања. На тај начин Омбудсман промовише поштовање принципа доброг управљања у доношењу одлука, како би се обезбедиле исправне одлуке и правилно понашање управе.<sup>660</sup>

---

<sup>656</sup> Одлука Уставног суда, број: IU-60/2006 од 3. јула 2008. године

<sup>657</sup> Reif, L. C. *The ombudsman, good governance, and the international human rights system*. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

<sup>658</sup> Kucsko-Stadlmayer, G. (Ed.). *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. 2008, Springer Vienna. стр. 12.

<sup>659</sup> Van Roosbroek, S., & Van de Walle, S. *The relationship between ombudsman, government, and citizens: A survey analysis*. *Negotiation journal*, 2008, 24(3), 287-302.

<sup>660</sup> Castro Barriga, C. *Principles of good governance and the ombudsman: a comparative study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru*. 2019, PhD Thesis, Intersentia.

Ова институција не може представљати „универзално средство за све могуће проблеме савремене јавне управе, нити бити замена за постојећа средства контроле, већ њихова неопходна допуна“.<sup>661</sup>

Заштитник грађана је инокосни, независни орган Републике Србије, који се стара о заштити и унапређивању људских права и основних слобода. Као орган републичког ранга установљен је законом од 2005. и прихваћен Уставом од 2006.<sup>662</sup>

Бира га и разрешава Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на период од осам година, без могућности поновног избора.

Заштитник грађана има овлашћење да контролише законитост и исправност поступања и рада органа управе, а у циљу утврђивања да ли је њиховим актима, радњама чињења или нечињења дошло до кршења права грађана гарантованих Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законима, других прописима и општим актима Републике Србије.

Он има право да предлаже законе из своје надлежности, да подноси иницијативу Народној скупштини и Влади за доношење нових, измену и допуну постојећих закона, других прописа или општих аката, уколико сматра да су они од значаја за остваривање права грађана, односно да се њима повређују та права. Даље, овлашћен је да даје мишљења Народној скупштини у поступку припреме прописа, Влади и органу управе мишљења на предлоге закона и других прописа, али само уколико се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. Поред тога овлашћен је да покреће поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом.<sup>663</sup>

Још једно важно овлашћење Заштитника грађана је могућност да препоручи разрешење функционера или да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе.<sup>664</sup>

Заштитник грађана је овлашћен на предузимање процесних и других радњи у поступцима, уколико му је то овлашћење додељено посебним прописима. Такав је случај са Законом о општем управном поступку. Сходно чл. 185. овог Закона могуће је поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана, а у циљу усклађивања са законом, уколико странка о чијим се правима и

---

<sup>661</sup> Давинић. М, Комплексност процеса ширења институције омбудсмана, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2011, 57(57), 101-111.

Видети: Давинић, М. Европски омбудсман и лоша управа. 2013, Заштитник грађана, Београд.

<sup>662</sup> Први пут је ова институција предвиђена у јединицама локалне самоуправе Законом од 2002. године, али под именом Грађански бранилац.

<sup>663</sup> Чл. 19-23. Закона о заштитнику грађана („Сл. Гласник РС“, бр. 105/2021)

<sup>664</sup> Ибидем, чл. 23.

обавезама одлучивало на то пристане и уколико се не вређају интереси трећег лица. Ово решење је у теорији виђено као ванредни правни лек, који није временски ограничен.<sup>665</sup> Органи управе су дужни да сарађују са Заштитником грађана у погледу свих неопходних информација и података којима располажу.<sup>666</sup>

„Притужбу Омбудсману може поднети свако физичко или правно лице, домаће или страном, уколико сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено неко људско, мањинско право и слобода“.<sup>667</sup>

У 2022. години утврђено је 4.218 повреда права грађана, од чега се 1005 односи на повреду принципа добре управе, од стране органа управе пред којима грађани остварују своја права.

Многобројне су препоруке Заштитника грађана, на основу којих се може уочити значај и делотворност одлука овог органа у односу на институције јавне управе. Нпр. неке од значајних препорука Заштитника грађана упућених органима управе, у последњем изештајном периоду су препоруке пореској управи да по службеној дужности утврђује застарелост пореских обавеза и престанак обавеза по том основу, а локалним пореским администрацијама да обрате нарочиту пажњу у примени прописа о достављању управних аката, поштујући интересе грађана да буду упознати са садржином упућених пореских аката<sup>668</sup>. Ове препоруке проистекле су из притужби грађана, по којима је поступао Омбудсман, којом приликом је утврдио да порески органи, не воде рачуна о застарелости пореских обавеза по службеној дужности и да приликом достављања, не поштују законске правила о достављању.

С обзиром на велики број притужби упућених на поступање Министарства унутрашњих послова, препоруке Заштитника грађана су да у овом органу државне управе морају редовно да се спроводе едукације у циљу унапређења квалитета поступања запослених службеника, а у складу са начелима добре управе. Даље, да приликом одлучивања по дискреционој оцени запослени у овом Министарству, морају да воде рачуна о циљу због кога им је дато овлашћење, посебно када је у питању тзв. „безбедносна провера“, као и да развијају интерне контроле и механизме контроле свог рада и да додатно унапређују и благовремено окончавају притужбени поступак.<sup>669</sup>

---

<sup>665</sup> Томић. З. Коментар Закона о општем управном поступку, Службени гласник, Београд 2017, стр. 539.

<sup>666</sup> Чл. 24. Закона о заштитнику грађана

<sup>667</sup> Чл. 28. Закона о заштитнику грађана

<sup>668</sup> Извештај Заштитника грађана за 2022. годину, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> приступ: 10.06.2023.

<sup>669</sup> Ибидем



Још један случај из праксе, који илуструје улогу и делотворност мишљења заштитника грађана, чиме доприноси реализацији начела добре управе, **јесте** случај у којем се Заштитнику грађана, обратио родитељ, као законски заступник детета, са притужбом у којој је навео да му Градска управа града Ниша, две године, онемогућава право, да упише презиме свог детета и на језику албанске националне мањине. Након што је захтев подносиоца притужбе од стране првостепеног органа одбијен као неоснован, другостепени орган, Министарство државне управе и локалне самоуправе је у поступку по жалби, поништило првостепено решења и предмет вратило на поновно одлучивање. У поновљеном поступку Градска управа града Ниша, спровела је доказни поступка и поново одбила захтев притужиоца, као неоснован, на који је он поново уложио жалбу Министарству државне управе и локалне самоуправе.<sup>670</sup>

Имајући у виду временски период у којем је притужилац покушавао да оствари своје право, односно заштити интерес детета, Заштитник грађана је сматрао да би даље поништавање решења и враћање на поновно одлучивање првостепеном органу, довело до непотребног одуговлачења поступка, који и иначе дуго траје, због чега је упутио Мишљење Министарству, као другостепеном органу. На основу и као одговор на Мишљење Заштитника грађана, Министарство је упутило одговор у којем је наведено да је Министарство донело решење о усвајању захтева за упис презимена детета и на језику националне мањине и наложило надлежном матичару да изврши промену.<sup>671</sup>

### 1.3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Једна од основних одлика демократских система јесте транспарентност рада органа јавне власти. На савременом степену развоја информационих технологија, ниво доступности информација је неупоредиво већи него у прошлости.

Дигитална информациона револуција је имала огроман утицај на повећање обима информација, које се производе и складиште, тако да постепено и готово извесно, прашњаве архиве полако одлазе у заборав.

---

<sup>670</sup> Мишљење заштитника грађана бр. 331-70/23, од 03.03.2023. године

<sup>671</sup> Одговор Министарства државне управе и локалне самоуправе Заштитнику грађана, бр. 200-00-326/2021/26, од 13.03.2023.

Сада се од органа јавне власти очекује већа транспарентност у раду и доступност информација. Грађани постају сумњичави према било којој активности владе, која се одвија у тајности.<sup>672</sup>

Популарна фраза „информатичко друштво“, скована је да опише суштину компјутеризованог света. Проблем настаје око употребе и злоупотребе информација.<sup>673</sup> Најпре се појавила потреба за транспарентним радом управе, путем доступности информација од јавног значаја, а касније нарочито прогресивним развојем информационих технологија и заштита података о личности.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је независан државни орган Републике Србије, чије је делокруг рада нормиран Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о заштити података о личности.<sup>674</sup>

Трагања за пореклом ове институције доводи нас до шведске институције Омбудсмана, па о повереницима за различите области можемо говорити као о врстама специјализованих омбудсмана. Дакле, ова институција би се могла сврстати у категорију „јавно-правних специјализованих омбудсмана екстерног типа“.<sup>675</sup>

Бира га Народна Скупштина на период од осам година, без могућности реизбора. Процедура избора Повереника започиње јавним позивом, који расписује Председник Народне скупштине, у трајању од 30 дана од дана објављивања. Скупштински одбор надлежан за послове државне управе доставља позив свим посланичким групама Народне скупштине да са списка пријављених лица, која испуњавају услове за избор, предложи кандидата за Повереника. Коначан предлог утврђује Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу већином гласова од укупног броја чланова Одбора.

Транспарентност процеса избора Повереника, треба да прати досупност биографија свих кандидата на сајту Народне скупштине, као и пренос седнице Одбора, на којој се утврђује предлог кандидата на јавном медијском сервису, што у досадашњој пракси није био случај. Даље, изузетно је важно утврдити критеријуме за евалуацију

---

<sup>672</sup> Young, W., Eddie Durie, H. J. The Commissioners are, Our Place in Canada: Report of the Royal Commission on Renewing and Strengthening our Place in Canada, 2010. доступно на: <https://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/projectAvailableFormats/NZLC%20IP18.pdf>, приступ: 13.08.2023.

<sup>673</sup> Birkinshaw, P. Freedom of information: The law, the practice and the ideal. Cambridge University Press, 2010, стр. 8.

<sup>674</sup> Закон о заштити података о личности („Сл. Гласник РС“, бр. 87/2017)

<sup>675</sup> Милков, Д., Специјализовани омбудсмани, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3/2007, стр. 101–121, стр. 112.

свих пријављених кандидата, јер је законска одредба која предвиђа да се за Повереника бира лице са „признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права“, преширока и оставља велики простор за избор политички подобних кандидата.

Најновијим законским решењима проширен је круг органа јавних власти који су обавезни да поступају по Закону за приступ информацијама од јавног значаја.<sup>676</sup>

Тражилац информација поред претходних изузетих органа, против чијих решења није могао да изјави жалбу, међу којима су: Народна скупштина, Председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Уставни суд, Републички јавни тужилац, сада не може изјавити жалбу ни против решења Народне банке Србије. Против решења поменутих органа може се покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема решења.

Нови Закон не дозвољава могућност изјављивања жалбе на решења Повереника, већ управно извршење спроводи Повереник у складу са Законом о општем управном поступку, а повећан је и износ новчаних казни које Повереник може да изриче.

Увидом у званичне презентације, органа јавне власти закључује се да је доследност у поступању Повереника у односу на законску обавезу објављивања Информатора о раду, испоштована. Даље, значајна је и јавно доступна листа органа који нису поступили по решењу Повереника или о томе нису доставили доказ.<sup>677</sup> На њој предњачи Министарство унутрашњих послова са чак 213 решења Повереника, по којима није поступљено или није достављен доказ о поступању.

На чињеницу да је институција Повереника важан чувар демократије, а приступ информацијама од јавног значаја изузетно значајан надзорни механизам и контролор рада органа јавне власти, указује тежња и покушаји интересних група да се путем закона сузи, односно ограничи простор деловања овог органа. Са друге стране важно је спречити и бројне злоупотребе овог права, примећене у пракси, односно учестало подношење захтева за приступ информација од јавног значаја, а у циљу остваривања

---

<sup>676</sup> Претходно законско решење је под органом јавне власти сматрало „државне органе, органе аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења и правна лица која оснива или финансира у целини или у претежном делу државни орган“.

<sup>677</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Листа органа који нису поступили по решењу Повереника, Доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BDa-%D0%BA%D0%BE%D1%98%D0%B8-%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%83-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D1%9A%D1%83-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0-2.html>, приступ: 10.10.2023.

новчане користи, без интереса јавности да зна, што је основни елемент ових информација.<sup>678</sup>

Случајеви ћутања управе у овој материји и даље остаје највећи проблем у пракси, на чије побољшање значајно може утицати нова законска могућност, којом је предвиђено право Повереника да изриче новчане казне, али и поштравање казнене политике Прекршајних судова. Даље, важно је да Повереник буде обавештен о исходима прекршајних поступака, а ова информација би требало да буде саставни део годишњег извештаја Повереника, што сада није случај и пракса. Ово решења је важно да би могао да се доноси суд о казненој политици прекршајних судова и решењима *de lege ferenda* у овој области.

Друга област рада Повереника је заштита података о личности. Лице које сматра да му је обрада података о личности извршена супротно закону има право изјављивања притужбе Поверенику. У овом поступку, у делу који се односи на поступање по представкама, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује инспекцијски надзор. Против одлуке Повереника постоји могућност покретања управног спора у року од 30 дана од дана пријема одлуке.<sup>679</sup>

Један од изазова представља и трагање за равнотежом између приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, а да притом ниједно од

---

<sup>678</sup> Нпр. у једном од новијих случајева у пракси Повереника, тражилац информација је поднео захтев за приступ информацијама од јавног значаја Банци Поштанска штедионица АД, којим је тражио достављање, „бројева предмета на основу којих му је Повереник за информације од јавног значаја уплаћивао новац на име трошкова заступања у управном спору од стране адвоката из буџета Повереника, датуме када је новац уплаћен и износе“. Банка Поштанска штедионица се у образложењу решења позвала на банкарску тајну, сходно Закону о банкама, али и начл. 74. став 1. Закона о платним услугама. Банка је у одговору назначила да клијент тражене податке може добити у било којој експозитури на лични захтев уз презентовање идентификационог документа и платне картице, али да ови подаци не могу бити доступни на основу захтева за приступ информацијама од јавног значаја, јер је битан елемент појма информације од јавног значаја, то да се она може учинити доступним и сваком другом тражиоцу, односно јавности, дакле општи карактер информација.

„Повереник је утврдио да је тражилац информација, у конкретном случају жалилац у периоду од 2017-2023. године поднео укупно 374 жалбе против органа јавне власти и 22 тужбе Управном суду и да ово не може бити ситуација у којој јавност има интерес да зна, односно да конкретно тражене информације буду објављене, јер циљ тражиоца у конкретном случају није контрола законитости и исправности рада органа јавне власти, већ прибављање одређених информација у приватне сврхе“. Решење Повереника бр. 071-11-909/2023-03, од 23.10.2023.

<sup>679</sup> Чл. 83. Закона о заштити података о личности

Нарочито осетљива сфера је заштита личних података пацијената, од стране здравствених установа. Тако је у једном од новијих случајева Повереник изрекао опомену здравственој установи, јер није обезбедила адекватне техничке мере у поступку обраде података, па је „чак 18 лица и то здравствених радника и сарадника неовлашћено извршило увид у е-картон пацијента“. Повереник је том приликом нагласио да „постоји разлика у обиму овлашћења између лекара и медицинских техничара те да средњи медицински кадар нема исти обим овлашћења као лекари...Постоји могућност уноса, измене, уви да и брисања података о личности пацијента, али је то дозвољено само орднирајућем доктору медицине“. Решење Повереника бр. 072-04-1476/2022-07, од 15.03.2023.

права не буде суштински угрожено на рачун другог. О овоме сведоче и пресуде Европског суд за људска права, у којима је Суд утврдио да није било кршења чл. 8. или 10. Конвенције за заштиту људских права, у случајевима када је одбијен захтев за приступ регистрима који садрже личне податке, а који се односе на личну безбедност.<sup>680</sup>

Тако је у једном случају Повереник нашао да је првостепени орган погрешно поступио и одбио захтев за приступ информацијама од јавног значаја, позивајући се на тајност информација и заштиту података о личности. Наиме тражилац је захтевао информације о уговорима на одређено време, који су закључени у конкретној школској години, у једној образовној установи. Повереник је константовао да се ради о информацијама од јавног значаја, јер су ангажована лица плаћена буџетским средствима, а ради се и о јавној служби, те да постоји интерес јавности да зна, али да лични подаци, као што су јединствени матични број грађана, адреса и сл. подаци из уговора, треба да остану тајни.<sup>681</sup>

У 2022. Повереник је окончао 17.672 поступка, од чега 12.769 у области слободног приступа информацијама од јавног значаја. Ово је значајно већи број предмета у односу на 2021. годину, чему је по мишљењу Повереника допринело ново законско решење у погледу проширења круга органа јавне власти.<sup>682</sup> У области заштите података о личности у 2022. окончано је 3.589 предмета.<sup>683</sup>

#### 1.4. Повереник за заштиту равноправности

Један од идеала стварања и континуираног напретка међународног права, јесте заштита људских права, нарочито заштита оних права, чији је правни пут за остваривање знатно отежан.

Појава спорадичних дискриминаторних поступања, али и понашања која учесталим поступањем постају дискриминаторна пракса могућа је у свим областима друштвеног живота, што је случај и са делањем органа јавне управе.

У ту сврху и национална законодавства формирају независне институције, које ће се бавити заштитом равноправности, односно забраном дискриминаторног

<sup>680</sup> Нпр. ECHR *Leander v. Sweden*, no. 9248/81, 26. Mar 1987.

<sup>681</sup> Решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 071-11-2213/2023-03, од 15.12.2023.

<sup>682</sup> Извештај Повереника за 2022. годину, доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>, приступ: 10.10.2023.

<sup>683</sup> Ибидем

поступања. Законом о забрани дискриминације из 2009. године установљена је институција Повереника за заштиту равноправности, као самосталног и независног органа.<sup>684</sup>

Ова институција је у теорији дефинисана, као „орган парламента који парламенту помаже да врши парламентарни надзор у материји заштите равноправности, али и својеврсни орган јавности, односно цивилног друштва, чији је и сам део.“<sup>685</sup>

Повереника за заштиту Равноправности бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на период од 5 година, уз могућност једног реизбора, на предлог скупштинског одбора надлежног за уставна питања. Повереник је, између осталог, овлашћен да „поступа по притужбама због дискриминације; даје мишљења и препоруке; подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреде одредаба којима се забрањује дискриминација; подноси извештаје Народној скупштини о стању у области заштите равноправности; упућује препоруке мера органима јавне власти за остваривање равноправности, подноси тужбе због повреде права из Закона о заштити дискриминације за рачун дискриминисаног лица, уз сагласност тог лица; информисе јавност о типичним и тешким случајевима дискриминације; прати спровођење закона и других прописа, иницира њихову измену и допуну, као и доношење нових прописа; даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа у области заштите дискриминације, сарађује са удружењима чија област деловања је учешће у борби против дискриминације“.<sup>686</sup>

У 2022. години Поверенику за заштиту равноправности поднето је највише притужби због дискриминације на основу националне припадности или етничког порекла и то укупно 163, следи старосна доб као основ дискриминације и то 150 притужби, затим здравствено стање 148 притужби грађана, инвалидитет 117 притужби и 128 притужби на рачун пола, брачног и породичног статуса као основа дискриминације. Остали основи дискриминације, као што су чланство у политичким партијама, синдикалним организацијама, сексуална оријентација и сл, суделују у значајно мањем проценту у односу на поменуте основе.<sup>687</sup>

---

<sup>684</sup> Закон о забрани дискриминације, („Сл. Гласник РС“, бр. 22/2009 и 52/2021)

<sup>685</sup> Петрушић Н, „Правни статус, улога и надлежност Повереника за равноправност“, Спровођење антидискриминационих политика у Србији, Темида, Београд, 2014, стр. 10.

<sup>686</sup> Чл. 33. Закона о забрани дискриминације РС

<sup>687</sup> Извештај Повереника за заштиту равноправности за 2022. годину, доступно на: <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/> приступ. 10.10.2023.

Посматрано у погледу области друштвених односа, највише притужби у 2022. години поднето је због дискриминаторних пракси и поступања у поступцима пред органима јавне власти, након чега следе притужбе у поступку запошљавања или на послу.<sup>688</sup>

Највећи број притужби односи се на дискриминацију по основу националне припадности или етничког порекла. Питање заштите мањинских народа, никако не треба да буде одраз тренутног стања односа између држава, нити лоших односа у прошлости. Овај случај је карактеристичан за политичку атмосферу и дипломатске односе држава на Балканском полуострву. Чињеница да још увек не постоји спремност појединих држава, односно њихових политичких актера и политике, да се превазиђу лоши односи из прошлости и да се крене путем помирења и изградње стабилних односа, који би допринели бољем животу становника тих држава, никако не сме да доведе у питање нити да остави у сенци заштиту права мањина. Уживање права мањина не сме се доводити у везу са принципом реципроцитета у односима између држава, односно са нивоом признања, могућности остваривања и заштите права сопственог народа, у државама у којима представља мањину. Такође је важно да се права које мањине уживају не доживљавају као награда за лојалност и поштовање уставног поретка једне државе и њених закона. Јер уколико било који припадник неке мањине, повреди уставни поредак једне државе или се понаша супротно њеним законима, он ће, као и сваки грађанин, припадник већинског народа, бити санкционисан, у складу са позитивним правом конкретне државе.<sup>689</sup> То не сме бити пут да му се ускрате права која ужива, у тежњи да заштити свој национални идентитет.

Остваривање права националних мањина, умногоме ће зависити од политичке атмосфере, културних и друштвених прилика, које постоје у једној држави, те у временима брзих миграционих процеса, питање заштите права мањина мора бити стално актуелно, на међународном плану, на централном нивоу државе, али и на нивоу локалних самоуправа. Суштина мањинских права је у заштити и неговању одредница националних идентитета - језика, културе, вере, обичаја и сл. Индивидуална права се остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима.<sup>690</sup>

---

<sup>688</sup> Ибидем

<sup>689</sup> Пржић, И. Заштита мањина, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1933, стр. 193..

<sup>690</sup> Марковић, Р, Уставно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2013. стр. 67.

Поједини случајеви дискриминације, према припадницима националних мањина у пракси изазивају недоумице, односно немогућност да се са сигурношћу тврди, да ли поједини акти, односно делања представљају облике дискриминације или то није случај.<sup>691</sup>

Поступање Повереника за заштиту равноправности, може имати велики значај у елиминацији разних видова дискриминаторног поступања у јавној управи. Тако је једном Препоруком, а на основу притужби појединих државних службеница, овај орган окончао дискриминаторну праксу у државној управи.

Наиме, Повереници је упућено неколико притужби, у којима се наводи да поједина министарства, органи управе у саставу и посебне организације, као и други државни органи, приликом оцењивања и напредовања државних службеница, жена, које су користиле трудничко, породилско и одсуство са ради ради неге детете, бивају

---

<sup>691</sup> Ова тврдња може се илустровати и анализом појединих пресуда Европског суда за људска права. Тако у случају Д.Х. и други против Чешке Републике, подносиоци представке су 18 чешких држављана ромског порекла рођени између 1958. и 1991. године који живе у округу Острава у Чешкој Републици. Између 1996. и 1999. године уписани су у специјалне школе за децу са потешкоћама у учењу, која нису била у стању да прате редовни школски програм. Према Чешком закону, одлуку да се дете упише у специјалну школу доноси директор, а на основу резултата тестова за мерење интелектуалног капацитета детета извршеног у посебном Центру и за то се захтева сагласност законског заступника детета. Дванаест подносилаца представке се жалило Уставном суду, тврдећи да је њихов упис у специјалне школе представљао општу праксу, која ствара сегрегацију и расну дискриминацију путем паралелног постојања два независна образовна система, специјалних школа за Роме и „нормалних” школа за већину становнишва. Ова жалба је одбијена. Четрнаест подносилаца је од Одељења за образовање Острове захтевало преиспитивање одлуке, тврдећи да су спроведени тестови непоуздани и да њихови родитељи нису били у довољној мери обавештени о последицама давања пристанка. Одељење за образовање је закључило да су уписи обављени у складу са законом. Дакле, подносиоци представке су се жалили према члану 2. Протокола 1. уз Конвенцију, самостално и у вези са чланом 14. Конвенције, да су претрпели дискриминацију у остваривању права на образовање због ромског порекла. У својој одлуци Европски суд је истакао да је више организација, укључујући и тела Савета Европе, изразило забринутост у погледу система према којем се ромска деца која живе у Чешкој, смештају у специјалне школе и тешкоћа које имају у остваривању приступа у редовне школе. Међутим, Суд је нагласио да није на њему да испитује друштвени контекст, већ да утврди да ли су разлози за упис подносилаца представке у специјалне школе били њихово етничко или расно порекло. Суд је даље констатовао, да осмишљавање и планирање програма образовања у начелу спада у оквир надлежности државе у питању, те да државе не могу бити спречене да оснују различите врсте школа за децу са тешкоћама у развоју или у примењивању посебних образовних програма у одговору на потребе друштва. У случају подносилаца представке, Европски суд за људска права је приметио да се правила за упис деце у специјалне школе не односи на етничко порекло ученика, већ да тежи оправданом циљу прилагођавања образовног система потребама и способностима или сметњама деце. Родитељи, као законски заступници, нису предузели ништа иако су примили јасно написане одлуке о упису њихове деце у специјалну школу. Представници подносилаца представке нису успели да побију закључке стручњака, који су утврдили да постоје њихове тешкоће у учењу. Каснију су неки подносиоци представници пребачени у редовне школе.

Суд је закључио да није дошло до повреде чл. 14. Конвенције у вези са чл. 2 Протокола 1. Међутим судија Varetto имао је супротно мишљење у конкретном случају, које је поткрепио Извештајем Владе Чешке из 1999. који се поклапа са временским периодом, када су поменута деца била уписана у школе. У Извештају, на који се судија позвао, признаје се да се „ромска деца са просечном или надпросечном интелигенцијом често смештају у специјалне школе на основу резултата психолопшких тестова, који су осмишљени за већину становништва и не узимају у обзир ромске специфичности”. Ово је по његовом мишљењу представљало дискриминаторну праксу.

ECHR, DH and Others v The Czech Republic, no. 57325/00



заустављене у напредовању, због тога што у периоду коришћења овог одсуства нису биле оцењене, тј. нису испуниле услов тзв. узастопног оцењивања, који је неопходан за напредовање. Ово лоше тумачење појединих органа државне управе, довело је у дискриминаторни положај жене, које су користиле горе наведена права, што је Повереница у својој препоруци, упућеној овим органима и констатовала, након чега је ова пракса заустављена.<sup>692</sup>

### 1.5. Државна ревизорска институција

Законито и правилно трошење буџетских средстава једно је од питања које има директне импликације на одговорност запослених у јавној управи. Стога је успостављање врховног независног државног тела надлежног за ревизију јавних средстава, под претпоставком постојања њеног суштински независног положаја, један од кључно- доприносићих фактора одговорности читаве јавне управе у контексту принципа доброг управљања.

У свету постоје три модела успостављања врховних ревизорских институција.

Вестминстерски или парламентарни модел, који карактерише главни државни ревизор, са истакнутом улогом и јаком концентрацијом надлежности. Други, тзв. Наполеонов или правосудни модел карактерише постојање независне врховне ревизорске институције, која је или интегрисана у правосудни систем националне државе или представља тзв. засебан суд, ревизорски или рачунски суд, са одређеним судским овлашћењима. Овај модел у неким земљама карактерише систем одговорности у којем се државни службеници обично сматрају лично одговорним за износе који нису потрошени у складу са законом, а били су предмет ревизије, односно у случају извршене неовлашћене и незаконите исплате. Трећи модел представља колегијални модел или модел Одбора, где одлуке доноси Одбор кроз заједнички рад својих чланова. Овај модел карактерише висок степен укључености Парламента у процесе одлучивања.<sup>693</sup>

Одговорност за коришћење јавних средстава је камен-темељац доброг управљања јавним финансијама и без обзира на начин успостављања врховног тела

---

<sup>692</sup> Повереница за заштиту равноправности, Препорука мера Министарствима, посебним организацијама и органима управе у саставу, бр. 021-01-298/2023-02, од 17. 3. 2023.

<sup>693</sup> Department For International Development (DFID), 2004, 'Characteristics of Different External Audit Systems', Policy Division Briefing Paper, доступно на: <http://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/08/DFID-audit-systems.pdf>, приступ: 10.09.2023.

државне ревизије њено деловање је изузетно важно и за превенцију и борбу против корупције.<sup>694</sup>

Државна ревизорска институција уведена је у правни систем Републике Србије 2005. године Законом о државној ревизорској институцији.<sup>695</sup> Њен правни положај додатно је потврђен Уставом Републике Србије из 2006. године.

Ревизије се врше на основу утврђених годишњих програма ревизије, који утврђује Савет ДРИ, као највише тело ове институције. Програмом ревизије дефинишу се будући субјекти ревизије, предмет, обим, врста, почетак и трајање поступка ревизије. Поступак ревизије отпочиње доношењем закључка о спровођењу ревизије. Програм ревизије сваке године обавезно обухвата: „буџет Републике Србије, организације обавезног социјалног осигурања, пословање Народне банке у делу који се односи на коришћење јавних средстава, те одређени број јединица локалне самоуправе, јавних предузећа и привредних друштава основаних од стране директних или индиректних корисника јавних средстава“.<sup>696</sup>

Оно што је нарочито важно су обавезе достављања тзв. одазивних извештаја од стране субјеката који су били предмет ревизије и код којих су утврђене неправилности и несврхисходности у раду, а нису отклоњене у току вршења ревизије. Субјекат ревизије је дужан да достави овај извештај у року који одреди Државна ревизорска институција, а који се мора кретати у границама од 30 до 90 дана од дана уручења извештаја, јер уколико то не учини чини прекршај. Овај извештај представља јавну исправу.

Државна ревизорска институција је дужна да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно кривичну пријаву надлежном органу, уколико у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање прекршаја и/или кривичног дела. Уколико Државна ревизорска институција открије да је нанета штета јавној имовини од стране субјекта ревизије или повезаног правног лица, она има обавезу да о томе обавести јавног правобраниоца. Такође, све релевантне институције су обавезне да Државној ревизорској институцији пруже информације о исходу предузетих поступака.<sup>697</sup>

---

<sup>694</sup> Лончар З, Контрола управе од стране државне ревизорске институције, Теме, Часопис за друштвене науке, Универзитет у Нишу, 2012, стр. 1301-1318.

<sup>695</sup> Закон о државној ревизорској институцији („Сл. Гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018-др закон).

<sup>696</sup> Чл. 35. Закона о државној ревизорској институцији.

<sup>697</sup> Чл. 41. Закона о државној ревизорској институцији.

Државна ревизорска институција (ДРИ) дужна је да обавести Народну скупштину ако установи да субјекат ревизије значајно одступа од принципа одговорног и ефикасног пословања. Заједно са обавештењем Народној скупштини се достављају ревизиони, одазивни и послеревизиони извештај. Исто обавештење које је упућено Народној скупштини, доставља се и ревидираном субјекту.

Сходно Пословнику о раду генерални државни ревизор упућује захтев, односно позив за разрешење одговорног лица код ревидираног субјекта уколико утврди тешку повреду обавезе доброг пословања и у одређеним случајевима кршења Закона. Овај позив садржи имена и функције лица која би требало да буду разрешена те захтев да субјекат ревизије одлучи о њему у року од 15 дана од дана уручења захтева и да о томе обавести Државну ревизорску институцију. Међутим, није најјасније да ли је ово обавеза Генералног државног ревизора или само могућност. С друге стране обавеза је органа да разреши одговорно лице у прописаном року или да саопшти ДРИ како је одлучио, јер уколико то не учини чини прекршај.<sup>698</sup>

Сличан је поступак захтева за разрешење одговорних лица у локалним самоуправама. Наиме у овим случајевима Врховни државни ревизор захтев за разрешење подноси Генералном државном ревизору, који га упућује скупштини јединице локалне самоуправе, са посебним означањем која ревизија је у питању којом се утврђује да одговорно лице не извршава или неадекватно извршава своје задатке и дужности.<sup>699</sup>

Годишњи извештаји Државне ревизорске институције, показују милионске уштеде буџетских средстава, као ефекат спроведене ревизије. Међутим, ефекти нису само финансијске природе. Поступањима и мерама ДРИ акцентују се неправилности у различитим областима деловања ревидираних субјеката, а тзв. мерама „скретања пажње“, скреће пажња и другим релевантним субјектима да суделују са становишта и у оквиру својих надлежности исправе неправилности. Ове мере се примењују у случајевима неусаглашености са важећим прописима, недостатка потребних прописа или у ситуацијама где прописи уопште нису донети, као и у другим сличним околностима. Све ово доприноси добром управљању јавним сектором.

Међутим, оно што забрињава је чињеница да се поједине мере „скретања пажње“, игноришу из године у годину. Нпр. у неколико годишњих извештаја, у односу на конкретне ревидиране субјекте мером „скретања пажње“, указује се на тзв. в.д. стања,

<sup>698</sup> Чл. 41. Пословника о раду Државне ревизорске институције („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009)

<sup>699</sup> Ибидем, чл. 42.

односно именовање в.д. директора. Тако је у последњем извештају за 2022. годину скренута пажња већем броју јавних предузећа, чији је оснивач локална самоуправа, а која су била субјект ревизије, због тога што су иста лица више пута именовала за в.д. директоре и то у трајању дужем од годину дана, што је супротно чл. 52. Закона о јавним предузећима.<sup>700</sup>

Бројне су мере скретања пажње од стране ДРИ упућене Влади и министарствима. Нпр. поједине здравствене установе имале су чланове управног и надзорног одбора испред представника оснивача, којима је истекао мандат, а Влада РС, као оснивач их није именовала у законском року и то најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа.<sup>701</sup> Министарство одбране није окончало процедуру оснивања војног катастра и решило имовинско-правне односе и сл.<sup>702</sup>

Поред детаљних извештаја о ревизији ДРИ, затим одазивних и послеревизионих извештаја, који садрже прецизне податке о свим утврђених неправилностима код субјеката ревизије, ДРИ једном годишње објављује и листу препорука, која садржи најзначајније препоруке, упућене субјектима ревизије. Тако је у 2022. Години ДРИ већем броју субјеката ревизије и то најчешће јавним предузећима упутила препоруку о успостављању система интерних контрола и то система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. Код система ФУК-а, нарочито је, по мишљењу ДРИ, важно управљање ризицима, те је већем броју субјеката ревизије препоручено да Стратегија управљања ризицима мора најмање једном годишње да буде предмет анализе, а потом и ажурирања контролних активности, које ће бити предузете у циљу свођења ризика на прихватљив ниво.<sup>703</sup>

## 1.6. Агенција за борбу против корупције

Корупција је појава са перфидним видовима испољавања и специфичном способношћу мутације, што отежава њено откривање, процесуирање и кажњавање.

---

<sup>700</sup> Извештај ДРИ за 2022. годину, доступно на: <https://dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%BE.pdf> приступ: 10.09.2023. године.

<sup>701</sup> Ибидем

<sup>702</sup> Ибидем

<sup>703</sup> Регистар препорука ДРИ за 2022, доступно на: <https://dri.rs/storage/dokumenta/Registar%20preporuka%2026%2006%202023.pdf>, приступ: 15.09.2023.

Дела са коруптивним елементима су све бројнија, а ова појава „преживљава“ у различитим системима, непрекидно тражећи пут до оних који јој својим делањем омогућавају опстанак.

Јавна управа, дискреционо право и дискрециона моћ одлучивања су погодно тло за корупцију. Гломазне административне процедуре, односно сложеност правних и бирократских правила, те неефикасност бирократија, стављају појединца у ситуацију да размишља у правцу коруптивног делања, зарад остварења жељеног циља и превазилажења административних баријера.

Историјски посматрано већина европских земаља има проблема за корупцијом, што показују и подаци Transparency International, иако је ово појава која је далеко заступљенија у земљама у транзицији. Годинама на листи светских земаља са најбољим индексом перцепције корупције предњачи Данска, а за њом следе Нови Зеланд и Финска. Србија је 2012. године била на 80 месту ранжираних земаља, 2013. на 96. месту, 2017. на 72. месту, 2018. на 87 месту, да би 2020, уследио значајан пад на 91. место од укупно 180 ранжираних земаља. Такав тренд се наставио и у 2021. када се Србија нашла на 94 месту, а у 2022. години налази се на 101. месту индекса перцепције корупције.<sup>704</sup>

Операција „Mani Pulite“ („Чисте руке“), која је покренута почетком 1990-их година у Италији, имала је дубок утицај на италијанску политичку сцену. Две главне партије које су значајно погођене овом антикорупцијском истрагом биле су Демокришћанска странка (Democrazia Cristiana - DC) и Социјалистичка партија Италије (Partito Socialista Italiano - PSI). Ове две партије су биле у центру серије судских истрага које су откриле широку мрежу корупције, утицаја и злоупотреба у високој италијанској политици. Као резултат, „Mani Pulite“ је довео до краја постојећег политичког поретка у Италији и отворио пут за нове политичке снаге.<sup>705</sup> Иако се многе касније анализе оспоравале значај и суштински допринос поменуте акције борби против корупције у Италији, званични подаци о индексу перцепције корупције показивали су супротно.<sup>706</sup>

Као последица ове акције, значајно се повећала стопа кривичног гоњења због корупције и различитих облика политичких малверзација. Стручна литература, показује

---

<sup>704</sup> Transparency International, доступно на: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, приступ: 10.06.2023.

<sup>705</sup> IMF, Lessons from Italy's Anti Corruption Effort, доступно на: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781484339749/ch021.xml>, приступ: 12.04.2023.

<sup>706</sup> Слична акција почела је да се спроводи у Бразилу 2014. године, под називом „Lava Jato“.

да је уследио растући степен судске укључености у политичке процесе у Италији, што је довело до већег утицаја судова и судија на рачун политичара и јавних службеника.<sup>707</sup>

Када су у питању политички субјекти, јавни функционери или носиоци јавних функција, облици корупције најчешће се јављају у облику размена услуга, разних видова неформалних споразума којима они нуде своје услуге, а за узврат траже друге услуге, новац, гласове и слично.

Готово са сигурношћу се може рећи да нема земаља имуних на корупцију, али и да има честитих људи од интегритета, којима она није својствена.<sup>708</sup> Уз немогућност да се сложимо са речима Душана Радовића „хтео сам да поткупим непоткупљивог, али нисам имао толико пара“, која указује да нема непоткупљивих, закључујемо да је суштински корак у борби против корупције да они који су дужни да је спречавају и да се против ње боре, морају бити на њу имуни. У том систему налазе се различите институције, полиција, тужилаштво, судство, али једна од њих је и Агенција за борбу против корупције.

Овакве институције имају чврсту основу за идентификовање коруптивних делатности и примену ефикасних превентивних мера у борби против корупције. Независно од облика постојања и овлашћења којима располажу, могу дати значајан допринос борби против корупције. У литератури се називају и „ратници интегритета“.<sup>709</sup>

Контрола корупције представља јавну политику усмерену на смањивање могућности за коруптивно понашање, као и на кажњавање незаконитих активности. Њен циљ је такође и да утиче на доносиоце одлука да прихвате и спроводе антикорупцијске реформе.<sup>710</sup>

Агенција између осталог има надзорна овлашћења над спровођењем стратешких докумената у области борбе против корупције, надлежна је да покрене и води поступке у случају постојања повреде закона о борби против корупције, има овлашћења да

---

<sup>707</sup> Vanucci A, Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 2021, 20: 408-424.

<sup>708</sup> Годишњи индекс перцепције корупције (CPI) мери се од 1995. године. Он рангира државе према перципираном нивоу корупције у јавном сектору. CPI допуњује глобални барометар корупције, који је уведен 2003. и спроводи се анкетањем обичних грађана широм света.

<sup>709</sup> De Sousa, L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, 2010, 53, 5-22.

<sup>710</sup> Још 1997. Савет Европе је усвојио Резолуцију (97) 24 о двадесет водећих принципа за борбу против корупције, међу којима су потреба да се осигура да они који су задужени за превенцију, истрагу, кривично гоњење и оптужење, као и суђење у кривичним делима корупције уживају самосталност и независност, као и наглашавање специјализације лица и органа надлежних за борбу против корупције. Teachout, Z. The anti-corruption principle. 2008, *Cornell L. Rev*, 94, 341.

подноси кривичне пријаве, да иницира покретање дисциплинских поступака, подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, води и контролише поднете извештаје о имовини и приходима функционера, решава ситуације сукоба интереса и сл. С друге стране мере које Агенција може да изриче делују више саветодавно или као вид препоруке и истински захтевају спремност осталих релевантних субјеката да обезбеди њихово извршење.

Тако се јавном функционеру у случајевима повреде закона могу изрећи мера јавног објављивања одлуке на званичној интернет страници Агенције и у Службеном гласнику и ригорознија мера разрешења са јавне функције.<sup>711</sup>

Прва мера јавног објављивања препоруке, закључујемо, нема значајнијег ефекта из више разлога. Прва због ограниченог домета „јавног објављивања“. Она је доступна на интернет страници Агенције и мало је вероватно да ће грађани, без неког посебног интереса и разлога посећивати електронску презентацију Агенције да би се информисали о предузетим мерама. Други вид објављивања је у Службеном гласнику Републике Србије, званичном гласилу Републике, којем приступ имају само лица, физичка или правна, која су претплатници.<sup>712</sup> Службени гласник је јавно предузеће, у којем се објављују сви прописи, али и одлуке Владе, судова, независних државних органа и многе друге одлуке и информације, за које јавност има интерес да зна. Из тог разлога неопходно је да такво гласило буде у потпуности доступно грађанима у свим оним деловима, за које јавност има интерес да зна, односно чије објављивање је обавезно законом, без икаквог условљавања претплатама, јер је Службени гласник јавно предузеће, које је основала Република и чије издавање је делатност од општег интереса. Треће и најважније је сврха која се треба постићи овом мером, а то је изазивање друштвеног прекора и осуде јавном функционеру који није поштовао закон, а она се не може постићи уколико за њу зна занемарљив круг људи.

Најчешћи случајеви у којима Агенција изриче меру јавног објављивања препоруке за разрешење су различити видови непотизма и недозвољене кумулације функција. Међутим у Извештајима Агенције, не постоје повратне информације да ли је поступљено по препорукама за разрешење, што би требало да буде обавеза, а не

---

<sup>711</sup> Види: Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2022. годину, доступно на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf), приступ: 10.05.2023.

<sup>712</sup> Годишња претплата за Службени Гласник РС-електронски облик износи 32.186. динара. Неопходна је посебна претплата за приступ архиви Службеног гласника, приступ судској пракси и сл.

могућност. Непоступање по мерама Агенције, али и њено неинсистирање на поступању по наложеним мерама, прилично су угрозили интегритет „ратника интегритета“.

Измена и допуна Закона о борби против корупције, која је уследила 2021. године, предвидела је као кривично дело „непријављивање имовине и прихода или давање лажних података о имовини и приходима“ јавних функционера. Један од инкриминисаних прекршаја је ситуација у којој јавни функционер врши политичку функцију у политичкој партији и суделује у политичким активностима партије. Из извештаја Агенције не могу се видети подаци о поднетим кривичним пријавама и захтевима за покретање прекршајних поступака, конкретно за ово кривично дело односно прекршај.<sup>713</sup>

Закључујемо да овој институцији у Србији и даље недостаје ауторитет, који треба да настоји да изгради снагом и доследношћу у поступању и извршењу сопствених одлука у континуитету. Поређења ради у Француској постоји независан орган или тело под називом Висока управа за транспарентност јавног живота, која је посматрајући надлежности, врло слична српској Агенцији за борбу против корупције. Међутим, за непоштовање, односно непоступање по одлукама Високе управе у Француској, могу се изрећи казна затвора у трајању од годину дана и новчана казна у износу од 15000 евра, што у великој мери обезбеђује извршење одлука овог органа.<sup>714</sup> У српском праву, са друге стране, није предвиђена санкција за непоступање, односно непоштовање одлуке Агенције за борбу против корупције.

#### 1.7. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Институција која је надлежна за заштиту права у поступцима јавних набавки, самосталног и независног карактера, која за свој рад одговара Народној скупштини, **јесте** Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Поступак пред Републичком комисијом покреће се захтевом за заштиту права, који се након најновије измене и допуне закона, подноси електронским путем, путем Портала јавних набавки и то истовремено наручиоцу и Републичкој комисији, а као дан пријема захтева, сматра се дан подношења електронског поднеска, путем Портала.

<sup>713</sup> Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022)

<sup>714</sup> La Haute Autorite, доступно на: <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/> приступ: 11.10.2023.



Стари закон о јавним набавкама није прецизирао начин подношења захтева, већ је само предвиђао истовремено подношење и наручиоцу и Републичкој комисији.<sup>715</sup>

Нови закон из 2021. године прецизира начин подношења захтева и дозвољава могућност избора и то електронским путем, путем Портала и писаним путем. Писани облик подношења захтева је требало извршити „непосредном предајом или препорученом поштом наручиоцу, у којем случају је подносилац захтева био дужан да Републичкој комисији достави копију захтева.“<sup>716</sup> Овакав облик подношења захтева отежавао је подносиоцу покретање поступка за заштиту права, због чега је најновијом изменом и допуном закона предвиђено да се захтев подноси искључиво електронски, путем Портала.

Републичка комисија одлучује и о жалбама изјављеним против решења наручиоца, подноси захтеве за покретање прекршајних поступака, има могућност изрицања новчаних казни у случајевима предвиђеним законом, али и могућност поништења уговора у складу са законом. Даље, доноси одлуку о предлогу наручиоца да захтев за заштиту права не задржава наставак поступања у поступку, односно да се забрани наставак поступка, закључење или извршење уговора, док се оне одлучи о предлогу за заштиту права.<sup>717</sup> Као и за захтеве за заштиту права, најновије законско решење предвиђа искључиво електронско подношење жалби на решења наручиоца.

У току 2021. године Републичка комисија формирала је 754 предмета поводом захтева за заштиту права, при чему је у 31 предмету у целини поништен поступак јавне набавке, а само у 2 предмета Комисија је утврдила постојање основа за покретање прекршајног поступка.<sup>718</sup>

Тако је у једном од случајева Републичка комисија изрекла новчану казну правном лицу, једној здравственој установи, која је у конкретном случају била наручилац у отвореном поступку јавне набавке и одговорном лицу у правном лицу, због тога што нису поступили и изјаснили се по поднетом захтеву за заштиту права, у законском року од пет радних дана од дана пријема захтева.<sup>719</sup>

---

<sup>715</sup> Закон о јавним набавкама, („Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).

<sup>716</sup> Чл. 204. Закона о јавним набавкама

<sup>717</sup> Чл. 187. Закона о јавним набавкама

<sup>718</sup> Извештај Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, доступно на: <https://kjn.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-o-radu-Republi%C4%8Dke-komisije-za-2021-godinu.pdf> приступ: 03.09.2023.

<sup>719</sup> Решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, бр. 4-00-393/2023. од 13.07.2023.

## 1.8. Контрола егзекутиве од стране Народне скупштине

Народна скупштина као законодавни орган има овлашћења да врши надзорну функцију над радом носилаца извршне власти, кроз одређене инструменте и механизме, нормиране Уставом РС, Законом о Народној скупштини и Пословником о раду Народне скупштине.

Најмоћнији надзорни инструмент у рукама законодавног тела су интерпелација у вези са радом Владе или члана Влада и гласање о неповерењу. Интерпелацију може поднети најмање 50 народних посланика у писаном облику. Са своје стране Влада је дужна да одговори на упућену интерпелацију у року од 30 дана, након чега се одговор Владе разматра на првој наредној седници Скупштине. Уколико одговор не буде прихваћен, покреће се гласање о неповерењу Влади или њеном члану.<sup>720</sup>

Образложени предлог за гласање о неповерењу Влади или члану Владе може поднети најмање 60 народних посланика. Народна скупштина има обавезу да разматра овај предлог на првој наредној седници и стави га на гласање, при чему се сматра да је неповерење изгласано уколико за предлог гласа већина од укупног броја народних посланика.<sup>721</sup>

Значајан механизам контроле егзекутиве су и посланичка питања упућена министрима, који су дужни да на њих одговоре.<sup>722</sup> Имају важну контролну функцију, због чињенице да се реализују непосредно.<sup>723</sup> Њима се информише јавност и акцентују пропусти у раду Владе, јер се најчешће постављају од стране представника опозиције. Поред редовне процедуре постављања питања, постоје и питања која су у вези са актуелним темама, када на захтев посланичке групе председник Народне скупштине најмање једном у току месеца одређује дан када ће на њих министри одговарати, уз директан телевизијски пренос.<sup>724</sup>

Форме за постављање посланичких питања у европским земљама су: „1) питања у писаној форми; 2) усмена питања са дебатом или без дебате, као и усмена питања која се постављају у тачно одређено време за постављање питања (question time); 3) хитна

<sup>720</sup> Чл. 56. Закона о народној скупштини, („Сл. гласник РС”. бр. 9/2010) и чл. 220-227. Пословника о раду Народне скупштине („Сл. гласник РС“ бр. 20/12)

<sup>721</sup> Чл. 220. Пословика о раду Народне скупштине

<sup>722</sup> Чл. 204. Пословник о раду Народне скупштине

<sup>723</sup> Пајванчић М. Парламентарно право, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 74.

<sup>724</sup> Чл. 209. Пословника о раду Народне скупштине

питања; 4) питања која се постављају у сату (времену) за одређену тему (topical hour); 5) комитетска питања; 6) интерпелација са захтевом за гласање о поверењу; 7) интерпелација без захтева за гласање о поверењу; 8) питања Влади; 9) буџетска питања“.

725

Извештаји које Влада подноси Народној скупштини су још један важан контролни механизам законодавног тела. Наиме, Влада је дужна да најмање једном годишње поднесе Народној скупштини извештај, као и на захтев Народне скупштине или по сопственој иницијативи.<sup>726</sup> Даље, скупштински одбори у одговарајућој области рада разматрају извештаје независних државних органа и тела, као што су Омбудсман и о томе подnose извештај Народној скупштини, након чега их она разматра и о томе доноси закључке и препоруке.<sup>727</sup> Поред тога, министри имају обавезу да подnose извештај о раду министарства одговарајућем одбору Народне скупштине, једном у три месеца. Од министра се може захтевати присуство пред одборима, ради разјашњења и постављања питања у вези са поднетим извештајима.

Образовање привремених радних тела, попут анкетних одбора или комисија, омогућава да се сагледа стање, утврде чињенице и разјасне околности о појединим питањима и догађајима. Анкетни одбор чине народни посланици, док комисију могу чинити и стручњаци из одговарајућих области. На крају свог рада они подnose извештај Народној скупштини о налазима до којих су дошли, а Скупштина доноси одлуке о извештају.

Народна скупштина има значајна овлашћења у поступку доношења и контроле извршења буџета и завршног рачуна буџета. Током поступка контроле примене буџета одговарајући скупштински одбор разматра и извештаје Државне ревизорске институције који се тичу законитости мера, али и примену пратећих финансијских планова и извештаја.

Поред, наизглед јаког контролног механизма Народне скупштине, у пракси облици и механизми парламентарне контроле не показују значајне ефекте, нарочито у ситуацијама када је скупштинска већина, односно позиција далеко бројнија од представника опозиције, па практично има потпуну контролу над радом свих тела и одбора у скупштини.

---

<sup>725</sup> Пејић, И. Контролна функција парламента, Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет Политичких наука, Универзитета у Београду, 2007, стр. 181.

<sup>726</sup> Чл. 228. Пословник о раду Народне скупштине

<sup>727</sup> Чл. 229. Пословника о раду Народне скупштине

У парламентарној пракси Републике Србије, тренутно се као најефикаснији контролни механизам издвајају посланичка питања и то она која која су у вези са актуелним темама, када на захтев посланичке групе председник Народне скупштине најмање једном у току месеца одређује дан током којег ће на њих министри одговарати, уз директан телевизијски пренос. То је прилика опозиционим посланицима да изнесу одређене лоше одлуке позиције, да превенирају доношење разних прописа и сл.

### 1.9. Остали облици екстерне контроле

Организације цивилног друштва показале су се као изузетно важни чиниоци развоја демократије и доприносећи фактор добром управљању у јавном сектору.<sup>728</sup> Оне представљају својеврстан мост између грађана и органа власти, како на локалном нивоу, тако и на централном нивоу.

Цивилни сектор констатно доприноси учешћу грађана у друштвеном и политичком животу, иако је често суочен са разним препрекама, институционалног, нормативног, али и ситуацијског карактера. Деловање организација цивилног друштва у земљама, која попут Србије, одликује нестабилност система и велико неповерење грађана у институције, афирмише слободу удруживања, као једну од темељних демократских слобода.

Поред тога, у организацијама цивилног друштва, приметно је учешће експерата из разних области, што би власт централна и локалне требало да доживљавају као предност, која ће им помоћи у доношењу исправних одлука, боље регулативе, односно као квалификованог партнера, који ће допринети добром управљању.<sup>729</sup> Нажалост учешће цивилног друштва често се доживљава непријатељски, због чињенице да најчешће указује на слабости рада и функционисања политичке опције која је на власти.

Сарадња са организацијама цивилног друштва је у интересу грађана и било која власт то мора да прихвати, јер нема суштинске демократије без учешћа цивилног сектора. Последњих година, постајемо свесни, колико је важан грађански активизам и колико он може да промени ситуацију у корист грађана, читавог јавног сектора и система уопште.<sup>730</sup>

<sup>728</sup> Scholte, J. A. Civil society and democracy in global governance. *Global governance*, 2002, 8(3), 281-304.

<sup>729</sup> Edgar, L., Marshall, C., & Bassett, M. *Partnerships: Putting good governance principles in practice*, Ottawa, Ontario, Canada: Institute on Governance, 2006, стр. 1-19.

<sup>730</sup> Tandon, R., & Mohanty, R. *Civil society and governance*, 2002, *Saṃskṛiti*, стр. 15.

Појам демократије у савременом друштву, незамислив је без непосредног учешћа грађана у креирању јавних политика и овај принцип мора бити имплементиран, где год је то могуће.<sup>731</sup> Имајући у виду, ограничавајуће факторе, као што су број чланова једне заједнице, те немогућност доношења одлуке због великог броја чланова неке заједнице, доминирају облици посредне, односно представничке демократије.

Поједини аутори тврде да путем облика директне партиципације, грађани имају моћ и позицију да буде додатни „вето играч“ и да са те позиције могу да спрече доношење штетних одлука, спровођење неефикасних пројеката, добију продуктивније инвестиције и сл.<sup>732</sup>

Директна партиципација грађана доприноси отвореном и транспарентном раду органа јавне власти и извршне и представничке, јер представља својеврсни надзор над радом ових органа, а тиме отвара пут квалитетнијим одлукама, а власт чини ближом и доступнијом народу, што као резултат треба да да већи ниво поверења грађана у јавну власт и њене службенике.<sup>733</sup>

Поставља се питање због чега грађани не користе формалне и неформалне могућности непосредног учешћа у креирању јавних политика. Који су ограничавајући фактори, а који лични мотиви за одустанак од коришћења могућности, које им закон ставља на располагање и које треба да утичу на побољшање неке сфере њиховог живота, односно које доприносе остваривању њихових интереса. Закључујемо да је мали проценат грађана упознат са могућностима које им закон ставља на располагање у погледу облика директне партиципације, али и убеђење да чак и уколико учествују, не могу много тога да промене, јер власт ради сходно својим интересима и интересима себи блиских група. Један од ограничавајућих фактора у мањим локалним самоуправама, због тако „непријатељског“ става према учешћу цивилног друшта може бити и страх од одмазде локалних власти будући да се ради о срединама где се људи међусобно познају.<sup>734</sup>

Ниво локалних самоуправа најближи је грађанима и на њему се најбоље могу идентификовати проблеми и потребе становништва, те је овај ниво власти најподеснији за разне облике непосредног учешћа грађана, попут зборова грађана, референдума,

---

<sup>731</sup> Ahmad, R. Governance, social accountability and the civil society. JOAAG, 2008, 3(1), 10-21.

<sup>732</sup> Види: Callahan, K. Citizen participation: Models and methods. International Journal of Public Administration, 30(11), 2007, 1179-1196.

<sup>733</sup> Roberts, N. C. The age of direct citizen participation. 2015, Routledge, London, стр. 30.

<sup>734</sup> Andjelković, J., Mladenović, M. K., & Đurović, M. The Right of direct participation of citizens and its forms at the Local level in the Republic of Serbia, Društvene Devijacije, Banja Luka, 2023, 8(1), стр. 363-371, стр. 367.

разних народних/грађанских иницијатива, али и месних самоуправа/заједница, које могу имати важну улогу у остваривању партиципативне демократије.<sup>735</sup>

Међународни документи гарантују право грађана на директно и индиректно учешће у процесима доношења одлука и то Универзална декларација о људским правима, као и Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године.<sup>736</sup>

Европска повеља о локалној самоуправи првенствено говори о остваривању права на локалну самоуправу путем облика представничке демократије. То не искључује спровођење директних облика партиципације грађана, те Повеља за промену одредаба граница локалне заједнице препоручује спровођење референдума.<sup>737</sup>

Препорука бр. 19 о учешћу грађана у локалном јавном животу, који је усвојио Комитет Савета Европе 2001. године, има велики значај. Ова препорука позива све државе чланице Савета Европе да активно учествују у промоцији принципа и спровођењу политике промовисања учешћа грађана.<sup>738</sup>

Облици непосредног учешћа грађана у вођењу локалне самоуправе, предвиђени Законом о локалној самоуправи, обухватају грађанску иницијативу, збор грађана и референдум. Посебна правила, која Закон о локалној самоуправи разрађује много детаљније него што је то био случај са неким ранијим законима, важе за месне заједнице, које могу имати важну улогу у реализацији партиципативне демократије.<sup>739</sup>

Законски оквир и недовољно развијена пракса коришћења грађанске иницијативе показују да у Србији не постоји подстицајно окружење за овај инструмент грађанске партиципације.

Бројне препреке у правном и институционалном оквиру могу бити разлог зашто грађанима недостаје мотивација за коришћење облика и механизма директне партиципације. Године 2019. израђен је Нацрт закона о референдуму и грађанској иницијативи од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе, који је садржао неколико одредби, чијем би усвајањем, потпуно обесхрабрио коришћење ових

---

<sup>735</sup> Види: Димитријевић, П, Вучетић, Д, Вучковић, Ј, Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе, Правни живот, Право и заповест разума, Удружење правника Србије, бр. 10-2, 261-282.

<sup>736</sup> United Nations. Universal Declaration of Human Rights. 1948. и United Nations (General Assembly). "International Covenant on Civil and Political Rights." Treaty Series, vol. 999, 1966.

<sup>737</sup> Савет Европе, European Charter of Local Self-government, 1985, Стразбург.

<sup>738</sup> Recommendation Rec (2001)19 on the participation of citizens in local public life, Committee of Ministers on 6 December 2001.

<sup>739</sup> Закон о локалној самоуправи, („Сл. гласник РС“, бр. . 129/2007, 83/2014-dr.zakon, 101/2016-dr.zakon, 47/2018)

облика директне партиципације грађана. Једна од одредби, садржана у нацрту је предвиђала обавезу плаћања накнаде за оверу потписа грађана, неопходних за референдум и народну иницијативу. Закон је усвојен, али без ове и појединих неповољних одредби.<sup>740</sup> Одустајање од ових лоших и посве неповољних решења за реализацију механизма директне партиципације, дошло је под притиском и уз учешће цивилног друштва. Ово је прави пример, како грађани могу да утичу на то да се одустане од законских решења која су неповљна и која угрожавају демократију.

Једна од студија, која је спроведена у немачкој покрајини Баварској, показује да су грађанске иницијативе (*Bürgerbegehren*) чест и врло делотворан механизам директне партиципације. Њих могу да покрену грађани или градска већа, по питањима из надлежности општине.<sup>741</sup>

Устав РС прописује да Народна скупштина може да распише референдум на захтев свих народних посланика или најмање 100.000 бирача о питањима из своје надлежности, осим у ситуацијама у којима Устав прописује да одређене обавезе, закони и поједина питања не могу бити предмет референдума.<sup>742</sup>

У Републици Чешкој је од 2000. до 2008. године одржано укупно 150 локалних референдума, које су покренуле локалне самоуправе. Ови референдуми су се бавили питањима локалног развоја или животне средине (нпр. коришћење нуклеарног отпада, питања транспорта, ветроелектране, али и отварање фабрика, индустријских зона итд).<sup>743</sup>

У Србији локални референдуми практично и не постоје. Пример добре праксе је локална самоуправа града Шапца, која је у децембру 2017. године одржала референдум, на којем су грађани одлучивали на који начин желе да потроше, односно да уложе прикупљена средства од пореза на имовину.

Утицај медија на формирање вредносних ставова појединаца је велики, па они имају изузетно важну улогу у демократијама, као својеврсни облици контроле рада влада. Штавише, многи облици нормативне контроле не могу да достигну свој ефекат, без одговарајуће медијске подршке.

---

<sup>740</sup> Закон о референдуму и народној иницијативи („Сл. Гласник РС“, бр. 111/21 и 119/21)

<sup>741</sup> Asatryan, Z., De Witte, K. Direct democracy and local government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 2015, 39, 58-66, стр. 59.

<sup>742</sup> Чл. 108. Устава РС.

<sup>743</sup> Smith, M. L. The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Republic. In *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, стр. 33-53, стр. 44.

У литератури се све више наглашава значај медија као доприносиоци фактор добром управљању. Постојање неспутане и независне штампе је неопходан пратилац процеса демократизације, који доприноси праву на слободу изражавања, те јачања одзивности и одговорности влада према својим грађанима. Непристрасно медијско извештавање, омогућава већу транспарентност и одговорност у управљању. Медији представљају својеврстан грађански форум и простор за јавну дебату, те истицање друштвених проблема и информисања о лошем раду влада.<sup>744</sup>

Истраживања показују да су државе чије медијске системе карактерише широка масовна доступност и независна штампа, најближе повезане са показатељима доброг управљања и људског развоја, да је у њима заступљено мање корупције, већа је административна ефикасност, ефикаснија владавина права и бољи развојни показатељи, као што су доходак по глави становника, мања економска неједнакост, већа писменост и већа јавна улагања у здравство.<sup>745</sup> С друге стране, карактеристике владе која жели да контролише медијски садржај су: пристрасност у извештавању, смањење информативног садржаја чиме се смањује гледаност међу оним гледаоцима који нарочито цене и прате ту врсту информација, као и медији у рукама људи (приватног капитала), који су блиски владином режиму.<sup>746</sup>

---

<sup>744</sup> Norris, P., The role of the free press in promoting democratization, good governance and human development 10. matters, 2006, 45(4-6), 66.

<sup>745</sup> Norris, P., & Zinnbauer, D. Giving voice to the voiceless: poverty eradication and democracy in the developing world. Human Development Report Office, 2002, OCCASIONAL PAPER, Background paper for HDR.

<sup>746</sup> Gehlbach, S., & Sonin, K. Government control of the media. Journal of public Economics, 2014, 118, 163-171.



## VII УНАПРЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ СРБИЈЕ ПУТЕМ МЕХАНИЗАМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ

### 1. Финансијско управљање и контрола у јавном сектору

Финансијско управљање и контрола у јавном сектору, представља свеобухватни систем успостављених процеса и контрола. Доприноси већој одговорности јавне управе, рационалном и одговорном управљању и трошењу буџетских средстава, изградњи културе интегритета, те промовисању поверења између грађана и јавне управе, настојећи да превенира корупцију и преваре.

У теорији се систем ФУК-а, односно у странијој литератури „PIFC“ (Public Internal Financial Control), сматра методом за уређивање административних проступака унутар организације, са директним или индиректним утицајем на буџет.<sup>747</sup>

Као једна од земаља са статусом кандидата за чланство у ЕУ, Србија се обавезала на испуњавање обавеза, предвиђених конкретним поглављима у различитим областима. Једно од њих је и поглавље 32. које се односи на финансијски надзор.<sup>748</sup> У поменутом поглављу један од најважнијих процеса је успостављање система и механизма интерне финансијске контроле и интерне ревизије у јавном сектору.

Поред тога што представља један од услова из преговарачког поглавља за земље кандидате за чланство у Европској Унији, као што је Србија, имплементација система финансијског управљања и контроле, као и интерне ревизије у јавном сектору, носи са собом многобројне користи за јавну управу. Један од кључних бенефита је повећање транспарентности у управљању јавним финансијама, што доводи до јачања поверења грађана и привлачења страних инвестиција. Ефикасније управљање ресурсима омогућава оптимизацију буџетских издатака и побољшање односа између уложеног и добијеног у јавном сектору. Ово доприноси не само финансијској стабилности и одрживости, већ и побољшању квалитета услуга које се пружају грађанима. Осим тога, постоји и боља контрола и управљање ризицима, што помаже у смањењу могућности за корупцију и злоупотребу средстава.

<sup>747</sup> Види: SIGMA, Financial control, доступно на: <https://www.sigmaweb.org/activityareas/financialcontrol.htm>, приступ: 08.06.2023.

<sup>748</sup> Министарство финансија, Поглавље 32. доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-1/poglavlje-32-finansijski-nadzor/>, приступ: 08.06.2023.

Међународни оквир о добром управљању у јавном сектору, развијен од стране Међународне федерације рачуновођа, добро управљање описује као деловање организација јавног сектора у настојању да остваре планиране резултате, притом поштујући јавни интерес.<sup>749</sup>

Сходно овом документу, поступање у јавном интересу захтева следеће:

1. неговање етичких стандарда и вредности и поступање са интегритетом;
2. обезбеђивање транспарености и отворености;
3. дефинисање јасних исхода за одрживи развој;
4. предвиђање мера и акција, који су неопходни за постизање тако планираних исхода;
5. настојање да се развију капацитети свих релевантних субјеката у систему;
6. управљање ризицима кроз систем финансијског управљања и контроле и интерне ревизије;
7. настојање да се обезбеди делотворна одговорност, кроз системе извештавања и ревизије.<sup>750</sup>

Овај систем треба да настоји да препозна све могуће ризике у једној организацији/институцији јавне управе, да би се њима ефикасније управљало.<sup>751</sup>

Почетни корак у имплементације ФУК-а у конкретној организацији јавне управе је препознавање користи које организације има од увођења и имплементације овог система и то најпре од стране руководства. Након тога важан корак је информисање и упознавање свих запослених о важности увођења система и обавезности сарадње приликом увођења истог, а нарочито приликом његовог спровођења. Увођење система ФУК-а (финансијско управљање и контрола) може имати одређене слабости или изазове, као што су недовољно информисање свих запослених о читавом процесу, њиховим улогама, обавезама и одговорности, као и свести о добробитима овог система за одговорно пословање читаве организације. Ово је уједно и први елемент система финансијског управљање и контроле или тзв. контролно окружење.

---

<sup>749</sup> INTERNATIONAL FRAMEWORK: GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR, доступно на: [https://www.ifac.org/\\_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf), приступ: 08.06.2023.

<sup>750</sup> Ибидем

<sup>751</sup> HerworthN. Public Financial Management and Internal Control, The Importance of Managerial Capability for Successful Reform in Developing and Transition Economies Public Financial Management and Internal Control, Palgrave Macmillan, доступно на: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-35066-5>, приступ: 03.06.2023.

Након првих фаза увођења система финансијског управљања и контроле (ФУК) у организацији, следећи значајан корак је детаљно дефинисање свих пословних процеса који се одвијају унутар те организације. Овај корак обухвата разраду и картографирање сваког процеса, укључујући њихове процедуре и токове, да би се обезбедило да су у потпуности у складу са важећим законодавством и интерним правилима и процедурама организације.

Субјекти јавне управе у свом раду суочени су са многобројним ризицима, као одређеним непредвиђеним, неизвесним догађајима, који могу утицати на остваривање планираних циљева. Неки ризици могу утицати више на реализацију циљева и постизање учинка, неки мање. С тим у вези један од важних корака, у успостављању система финансијског управљања и контроле је дефинисање и рангирање ризика. У теорији се могу наћи различите класификације ризика. Једна од њих је у односу на то да ли по субјекте јавног сектора представљају прилику или претњу и то: позитивни ризици, када представљају шансу или прилику и негативни, када представљају претњу. Други критеријуми деле ризике на област појављивања, нпр. на друштвене ризике, ризике за људска права, али и стратешке, који долазе из стратешких докумената и оперативне који доказе из свакодневног пословања организације.<sup>752</sup>

Без обзира на критеријуме поделе важно је да они буду препознати и да се њима континуирано добро управља. Заправо, добро управљање ризицима, значи да их сви субјекти у организацији морају бити свесни и то запослени заједно са руководством. Даље, они морају бити свесни чињенице да је управљање ризицима континуиран процес. Нагласак је увек на превенцији ризика, али пошто је и сама дефиниција ризика, непредвидивост и неизвесност, то значи да се они могу јавити и у току рада, односно пословања, а онда се њима мора добро управљати.

Ризици у јавној управи могу бити врло различити, а у зависности од области рада. Оно што је важно приликом израде регистра ризика, јесте идентификовати их колико год је то могуће у конкретном тренутку, одредити одговорна лица за управљање ризицима, мере за отклањање ризика, као и особе задужене за њихово отклањање, односно смањење ризика на најмању могућу меру. Након тога требало би да уследе анализе, састанци радних група и сл. на којима би се пратило и извештавало о управљању ризицима.

---

<sup>752</sup> INTERNATIONAL FRAMEWORK: GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR, доступно на: [https://www.ifac.org/\\_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf), приступ: 03.06.2023.

Поред управљања ризиком, кључне су и тзв. контролне активности, које омогућавају да се ниво ризика сведе на разумну, односно прихватљиву меру, као и међусобна комуникација и информисање, који су неопходни за функционисање овог система. Последњи елемент финансијског управљања и контроле је праћење и процена функционисања система ФУК-а. Ова активност спроводи се од стране интерне ревизије, редовним увидом и праћењем од стране запослених, као и различитим видовима самоевалуације од стране запослених и менаџмента.<sup>753</sup>

Систем финансијског управљања и контроле у правном систему РС, регулисан је Законом о буџетском систему (чл. 81) односно овим прописом успостављена је обавеза свих корисника јавних средстава да уведу систем финансијског управљања и контроле и интерне ревизије (на један од три Правилником предвиђена начина). Овим Законом предвиђена је и обавеза руководиоца да извештава министра надлежног за послове финансија о адекватности функционисања овог система и то до 31. марта текуће године за претходну.<sup>754</sup>

Европска Комисија изражава став да је развој система интерне финансијске контроле у јавној управи резултат фокуса на циљеве и управљање учинком, као и на ризике и добро управљање у целини, нарочито имајући у виду принцип одговорности организације, али и квалитет грађанима пружених услуга.<sup>755</sup>

Успостављање система интерне финансијске контроле у европским државама варира у зависности од њихових управних структура и правних система. На пример у Шпанији и Луксембургу, ови системи су организовани као централизоване контролне институције. То значи да постоји једно или више централних тела која су задужена за надзор и контролу економског и финансијског управљања на националном нивоу. У већини других држава ЕУ, попут Холандије, Шведске, Данске, Уједињеног Краљевства интерна финансијска контрола је организована тако да се бави ризицима и настоји да обезбеди остваривање општих циљева. Ови системи представљају децентрализоване системе интерне финансијске контроле.<sup>756</sup>

---

<sup>753</sup> Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 89/2019)

<sup>754</sup> Чл. 81. Закона о буџетском систему РС

<sup>755</sup> European Commission, COMPENDIUM of the public internal control systems in the EU Member States 2014 Second edition, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5d1aca3-f349-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en>, приступ. 10.08.2023.

<sup>756</sup> Ибидем

Већина држава успоставила је координацију и умрежавање између финансијских контролора, интерних и екстерних ревизора у оквиру читавог јавног сектора и то у облику посебних јединица за хармонизацију, које су најчешће део министарства финансија (нпр. Португал, Словенија, Холандија, Литванија итд). С друге стране, Аустрија, Данска и Немачка немају посебне, централне јединице за хармонизацију.<sup>757</sup>

Илустрације ради, приказујемо листу појединих пословних процеса и процедура, карактеристичних или уобичајених за институције јавне управе, из домена правних, кадровских и административних послова, као и послова јавних набавки. Након тога следи хоризантални и вертикални приказ процедуре.

1. Процес старања о примени Закона, Колективних уговора, Статута и других општих аката установе.

1.1 Процедура за старање о примени Закона, Колективних уговора, Статута и других општих аката установе.

2. Процес доношења општих аката установе.

2.1. Процедура доношења општих аката установе.

2.2. Процедура израде дописа, одлука, потврда и обавештења.

3. Процес заснивања радног односа, пријава на обавезно осигурање и престанка радног односа, као и одјава са обавезног осигурања.

3.1 Процедура заснивања радног односа и пријава на обавезно осигурање.

3.2 Процедура остваривања других права запослених.

3.3 Процедура престанка радног односа, одјава са обавезног осигурања.

4. Процес вођења персоналне евиденције досијеа и кадровских евиденција запослених у установи.

4.1 Процедура за поседовање и трајно чување докумената и података свих запослених у установи.

5. Процес вођења кадровских евиденција, чувања и заштита личних података.

5.1. Процедура вођење кадровске евиденције.

5.2. Процедура чувања и заштите личних података.

5.3. Процедура остваривања права из пензијског осигурања.

6. Процес израде појединачних решења из радног односа (породиљско одсуство, одсуство ради неге детета/посебне неге детета, неплаћено одсуство, мировање радног односа).

---

<sup>757</sup> Ибидем

6.1. Процедура израде појединачних решења из радног односа (породиљско одсуство, одсустворади неге детета/посебне неге детета, неплаћено одсуство, мировање радног односа).

7. Процес израде појединачних решења из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство).

7.1. Процедура израда појединачних одлука из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство, неплаћено одсуство, јубиларне награде, солидарне помоћи).

8. Процес учествовања у изради уговора које правно лице закључује у пословању са другим правним и физичким лицима.

8.1. Процедура за учествовање у изради уговора које правно лице закључује у пословању са другим правним и физичким лицима.

9. Процес о канцеларијском и архивском пословању.

9.1. Процедура о канцеларијском и архивском пословању.

10. Процес израде, измене и допуне плана набавке и праћења реализације плана набавке.

10.1. Процедура израде, измене и допуне и праћење реализације плана набавке.

11. Процес јавних набавки-отворени поступак.

11.1. Процедура јавних набавки- отворени поступак.

12. Процес набавке које су изузете од примене закона.

12.1. Процедура набавке, које су изузете од примене закона.

13. Процес правне заштите и заштите права понуђача.

13.1. Процедура правне заштите и заштите права понуђача.

14. Процес вођења евиденције о радном времену и евиденције о доласку и одласку са посла (карнет).

14.1. Процедура израде евиденције о радном времену и евиденције о доласку на посао ради исплате плата и трошкова за долазак и одлазак са посла.

15. Процес завођења докумената, архивирање и достављања документације.

15.1. Процедура за завођење докумената, архивирање и достављања документације

Процеси и процедуре, карактеристични или уобичајени за службу рачуноводства у институцијама јавне управе су следећи:

1. Процес књиговодства.
  - 1.1. Процедура књижења улазних рачуна.
  - 1.2. Процедура књижења излазних рачуна.
  - 1.3. Процедура књижења нефинансијске имовине.
  - 1.4. Процедура књижења осталих пословних догађаја и израда биланса стања
2. Процес усклађивања аналитичке евиденције и главне књиге.
  - 2.1. Процедура усклађивања аналитичке евиденције и главне књиге.
3. Процес састављања годишњег обрачуна и завршног рачуна.
  - 3.1. Процедура састављања годишњег обрачуна и завршног рачуна.
4. Процес књиговодствених поступака при изради финансијских извештаја.
  - 4.1. Процедура књиговодствених поступака при изради финансијских извештаја.
5. Процес пријема, ликвидирања и плаћања рачуна.
  - 5.1. Процедура пријема, контроле и обраде рачуна.
  - 5.2. Процедура плаћања рачуна.
  - 5.3. Процедура обрачуна путних налога.
6. Процес састављања предлога финансијског плана и ребаланса финансијског плана и контролисање утрошака.
  - 6.1. Процедура за састављање предлога финансијског плана и ребаланса финансијског плана.
  - 6.2. Процедура за праћење извршења финансијског плана и контролисање утрошака средстава.
7. Процес сређивања пописних листа са пописном комисијама у оквиру законских прописа и старање за правилно спровођење редовних и ванредних пописа.
  - 7.1. Процедура за сређивање пописних листа са пописним комисијама у оквиру законских прописа и старање за правилно спровођење редовних и ванредних пописа.
9. Процес обављање послова са Управом за трезор и пословним банкама.
  - 9.1. Процедура за обављање послова са Управом за трезор и пословним банкама.
10. Процес вршења обрачуна, контроле и исплате плата и накнада и осталих примања запослених.
  - 10.2. Процедура обрачуна и исплата зарада и накнада.
  - 10.3. Процедура израде и доставе пореских евиденција и статистичких извештаја.

10.4. Процедура обрачуна и рефундације боловања и одржавања трудноће преко 30 дана.

11. Процес за вршења обрачуна, контроле и исплате уговора о делу, допунског рада и уговора о привременим и повременим пословима.

11.1. Процедура исплата према уговорима о делу.

11.2. Процедура исплата према уговорима о ауторском делу.

11.3. Процедура исплата према уговорима о допунском раду.

11.4. Процедура исплате према уговорима о привременим и повременим пословима.

Процеси и процедуре карактеристични или уобичајени за информатичку службу су следећи:

1. Процес одржавања рачунарске опреме инситуције.

1.1. Процедура одржавања рачунарске опреме институције,

2. Процес ажурирања оперативних система, корисничких програма и антивирусних програма.

2.1. Процедура ажурирања оперативних система, корисничких програма и антивирусних програма.

3. Процес старања о ажурности базе података и креирању и чувању резервних копија података.

3.1. Процедура старања о ажурности базе података и креирању и чувању резервних копија података.

Након дефинисања процеса, следи израда хоризонталног и вертикалног прегледа процедуре. Приказујемо једну од процедура која је карактеристична за све организације у оквиру система јавне управе, а тиче се израде појединачних решења из радног односа.



## ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ (ХОРИЗОНТАЛНИ ПРЕГЛЕД)

**Траг за ревизију :**

**Датум:**

**Припремио:**

**Датум:** \_\_\_\_\_ .2023.

**Одобрио:** Одговорно лице у правно лицу/Руководилац

**Шифра процеса:**

**Верзија:** 1

**Јавна служба:**

**Процес:** израде појединачних решења из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство, неплаћено одсуство, јубиларне награде, солидарне помоћи).

**Циљ:** остваривање права запосленог на коришћење припадајућег годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи у складу са Законом о раду, Колективним уговором, Правилника о раду.

**Релевантни ентитети у организацији:** Руководилац установе, Руководилац правно-кадровске службе

**Релевантна трећа лица:** Релевантно Министарство за конкретну јавну службу, Инспекција рада Инспекцијски надзор Министарства, и други надлежни органи

Слика 1. Документација о систему (Хоризонтални преглед процедуре)

Извор (аутор)

## ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ (ВЕРТИКАЛНИ ПРЕГЛЕД) – МАПА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА

**Носилац пословног процеса:** дипломирани правник за правне, кадровске и административне послова- (одговорно лице)

**Назив пословног процеса:** израде појединачних решења из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство, неплаћено одсуство, јубиларне награде, солидарне помоћи).

**Циљ пословног процеса:** остваривање права запосленог на коришћење припадајућег годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи у складу са Законом о раду, Колективним уговором, Правилника о раду.

**Основни ризици:**

- немогућност остваривања права запослених из радног односа,
- не доноси се план коришћења годишњих одмора.

**Импут:** захтев запосленог за коришћење годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде и солидарне помоћи

**Активности:**

- пријем захтева запослених,
- обрачун припадајућег дела годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства јубиларне награде и солидарне помоћи,
- контрола,
- израда Решења о коришћењу Г.О , П.О и Н.О.,
- израда Решења о исплати јубиларне награде и солидарне помоћи,
- потпис одговорног лица,
- вођење евиденције о коришћењу годишњих одмора , плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде и солидарне помоћи,
- захтев за прекид коришћења годишњег одмора, плаћеног одсуства и неплаћеног одсуства,
- корекција коришћења годишњег одмора , плаћеног одсуства, и неплаћеног одсуства,
- достављање решења запосленом ,
- улагање решења о коришћењу годишњег одмора, плаћеног одсуства. неплаћеног одсуства, јубиларне награде и солидарне помоћи запослених.

**Резултат:** захтеви запослених за коришћење годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде и солидарне помоћи

**Ресурси за остваривање пословног процеса;**

- запослени, дипломирани правник за правне, кадровске и административне послова-шеф, Руководилац правно кадровске службе или секретар установе, Руководилац установе,
- потребна литература – важећи позитивни прописи, општа акта као извори информација,
- информатичка средства као подршка у припреми и извођењу пословног процеса.

**Шифре и називи процедура:**

Процедура израда појединачних одлука из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство, неплаћено одсуство, јубиларне награде, солидарне помоћи).

Слика 2. Документација о систему (хоризонтални преглед)-мапа пословних процеса

Извор (аутор)

## ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ (ВЕРТИКАЛНИ ПРЕГЛЕД) – ПРОЦЕДУРА

**Носилац пословног процеса:** дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове (одговорно лице)

**Назив пословног процеса:** израде појединачних решења из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство, неплаћено одсуство, јубиларне награде, солидарне помоћи).

**Циљ пословног процеса** остваривање права запосленог на коришћење припадајућег годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи у складу са Законом о раду, Колективним уговором, Правилника о раду.

**Област процедура:** процедура се примењује у пословном простору дипломираног правника за правне, кадровске и административне послова, Руководилац правне службе или секретар установе, Руководилац установе

### Одговорност и овлашћење:

дипломирани правник за правне, кадровске и административне послова је одговоран да води евиденцију о распореду годишњих одмора и одсуства, одговоран је за тачност унетих података за израду појединачних решења из радног односа (годишњег одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи).

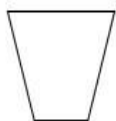
Руководилац правно-кадровске службе или секретар установе је одговоран за законитост.

Руководилац установе је одговоран и овлашћен за потписивање решења

### Термини и скраћенице коришћени у дијаграмима тока:



Активност или радња – у симбол се уписује кратки назив активности



Ручна операција – симбол се користи за означавање ручне операције



Почетак или завршетак поступка – симбол се користи за приказивање почетка и завршетка процеса у дијаграму тока. Унутар симбола уписује се реч "почетак" или "завршетак".

Слика 3. Документација о систему (вертикални преглед)-процедура

Извор (аутор)



**ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ (ВЕРТИКАЛНИ ПРЕГЛЕД) – ПРОЦЕДУРА**

ДИЈАГРАМ ТОКА	ОПИС АКТИВНОСТИ	СПРОВОЂЕЊЕ		Пратећа документација
		Одговорно лице	Рок за спровођење	
Почетак				
Пријем захтева запослених	Запослени подnose захтев за коришћење годишњих одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи који је одобрен од стране непосредног руководиоца и заведен у деловодник.	Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове	Дан пријема захтева	Захтев запослених
Обрачун припадајућег дела Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП	Обрачун припадајућег дела годишњег одмора, појединачно по основама, плаћеног, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи у складу са колективним уговором и правилником о раду.	Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове	У року који обезбеђује ефикасност	Решење
Контрола	Формална и суштинска контрола Решења. Уколико се уоче одређене неправилности, потребно је извршити корекције,	Руководилац правно-кадровске службе или Секретар установе	У року који обезбеђује ефикасност	Решење
Израда Решења	Израда решења о коришћењу Г.О., П.О и Н.О.	Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове	Дан пријема захтева	Захтев, база података
Израда Решења о исплати јубиларне награде и солидарне помоћи	Израда Решења о исплати јубиларне награде и солидарне помоћи у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором.	Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове	У року који обезбеђује ефикасност	Захтев, база података
Потписивање решења	Достављање решења о коришћењу годишњих одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде, солидарне помоћи на потпис.	Руководилац установе	Дан израде решења	Решење о коришћењу Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП., База података
Вођење евиденције о коришћењу Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП	Вођење табеле Плана коришћења годишњих одмора, плаћеног одсуства, неплаћеног одсуства, јубиларне награде и солидарне помоћи кроз годину.	Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове	Континуирано у току године	Решење о коришћењу Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП., База података

Слика 4. Документација о систему (вертикални преглед)-процедура

Извор (аутор)

ДИЈАГРАМ ТОКА	ОПИС АКТИВНОСТИ	СПРОВОЂЕЊЕ		Пратећа документација
		Одговорно лице	Рок за спровођење	
Захтев за прекид коришћења Г.О., П.О. и Н.О.	Због неодложних послова, годишњи одмор, плаћено одсуство и неплаћено одсуство могуће прекинути запосленом и позвати га да се јави на рад. Прекид коришћења годишњег одмора, плаћеног одсуства и неплаћеног одсуства могућ је због болести запослених.	Запослени, Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послова	По потреби	Захтев запослених
Корекција коришћења Г.О., П.О. и Н.О.	Врши се корекција датума коришћења годишњег одмора, плаћеног одсуства и неплаћеног одсуства и констатује се прекид Г.О., П.О. и Н.О.	Запослени, Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послова	У року који обезбеђује ефикасност	Решење о измени решења
Достављање Решења	Решење се доставља запосленом и руководиоцима организационих јединица.	Дипломирани правник за правне, кадровске и административне послова	У року који обезбеђује ефикасност	Решење о коришћењу Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП
Улагање решења о коришћењу Г.О. и П.О. запосленог	Улагање решења о коришћењу Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП. у персонални досије запосленог	Правно кадровски аналитичар	У року који обезбеђује ефикасност	Решење о коришћењу Г.О., П.О., Н.О., Ј.Н., СП
Завршетак				

Слика 4.(наставка) Документација о систему (вертикални преглед)-процедура

Након дефинисања листе пословних процеса, као и хоризонталног и вертикалног прегледа-процедуре, приступа се изради стратегије управљања ризицима и то најпре одређивању вероватноће настанка ризика, затим мерење ефекта ризика, те вредновању ризика.

Вероватноћа ризика, показује њихову вероватноћу појављивања у конкретној организацији/институцији.

ВЕРОВАТНОЋА	БОДОВИ	ОПИС
Изузетно висока	5	Очекује се настанак догађаја у већини околности
Висока	4	Очекује се настанак догађаја у већини околности, са неколико мањих одступања од предвиђених околности
Средња	3	Догађај се понекад може појавити
Ниже средња	2	Догађај се може појавити у врло малом броју случајева
Ниска	1	Настанак догађаја није вероватан

Слика 5. Вероватноћа ризика  
Извор (аутор)

Мерење ефекта ризика показује степен и процену значаја последице, уколико се ризик оствари, односно наступи штетни догађај који изазива последице.

Вредновање ризика представља утврђивање изложености ризику и његове границе прихватљивости за конкретну институцију. Ризици се деле на оне који не захтевају даљу реакцију, затим на оне који захтевају хитну реакцију, те оне које треба контролисати и њима добро управљати у правцу смањења на онај ниво који не захтева даљу реакцију.

## 2. Интерна ревизија у јавном сектору - појам и карактеристике

Интерна ревизија је једна од важних компоненти доброг управљања у јавном сектору.

Институт интерних ревизора дефинише је као консултантску активност, чији је циљ унапређење пословања организације, са посебним нагласком на независност и објективност.<sup>758</sup>

У ужем смислу представља испитивање финансијских извештаја правног лица, од стране независног, именованог стручњака, званог интерни ревизор, у циљу добијања његовог стручног мишљења о томе да ли је финансијско пословање организације у складу са законским и интерним актима.<sup>759</sup> Међутим, рад интерне ревизије не може се ограничити на финансијско пословање, већ она обухвата различите сегменте пословања.<sup>760</sup> У том циљу спроводе се активности, као што су праћење, самоевалуација, евалуација и слично са циљем пружања уверавања и сигурности одговорним лицима или колективним телима која су на челу организације, о томе да ли је њихово пословање одговорно и ефикасно.

Интерна ревизија је саветодавна активност, важна, како за приватни, тако и за јавни сектор. Активности интерних ревизора имају значајну улогу у ефективној контроли управљања у јавном сектору.<sup>761</sup> Међутим, постоје значајне разлике између функционисања интерне ревизије у јавном и приватном сектору. Субјекти јавног сектора делују у строго прописаном законском оквиру и они су оријентисани на своје услуге, њихов квалитет, као и на задовољство грађана пруженим услугама. Приватни сектор је фокусиран на стицање профита, његову максимизацију, али и минимизацију трошкова.<sup>762</sup>

Интерна ревизија је важна за добро управљање у организацији, односно за начин на који се управља организацијом, њеним структурама, обезбеђивањем одговорног понашања јавних службеника, смањењем ризика од превара и корупције, квалитетом пружених услуга, кредибилитетом организације, ефикасним обављањем менаџерских

---

<sup>758</sup> Institute of Internal Auditors – International Professional Practices Framework, 2009, стр. 2

<sup>759</sup> Ибидем.

<sup>760</sup> Schillemans, T., & Van Twist, M. Coping with complexity: Internal audit and complex governance. *Public performance & management review*, 2016, 40(2), 257-280.

<sup>761</sup> Enofe, A. O., Mgbame, C. J., Osa-Erhabor, V. E., & Ehiorobo, A. J. The role of internal audit in effective management in public sector. *Research Journal of Finance and Accounting*, 2013, 4(6), стр. 162.

<sup>762</sup> Goodwin, J. A comparison of internal audit in the private and public sectors. *Managerial Auditing Journal*, 2004, 19(5), 640-650.

активности, спровођењем јавних набавки, адекватном алокацијом ресурса и утрошком средстава.<sup>763</sup>

Циљ интерне ревизије јесте унапређење ефикасности и делотворности организације, кроз систем интерне ревизије који је одобрило руководство, у циљу поштовања прописа и процедура од стране менаџмента и саме организације. У теорији се поима као својеврсна помоћ менаџменту или као његов, „конструктивни критичар“.<sup>764</sup> Ово даље значи, да менаџмент својевољно жели да зна где греша и настоји да исправи своје грешке, уз помоћ стручних лица, која ће му на то указати.

Интерна ревизија је један од важних механизма одговорности, а ревизори специфични чувари законитог и правилног пословања организације. Интерна ревизија је професионална активност, путем које се проверава усклађеност пословања и која помаже у идентификовању проблема и то систематским приступом процени ризика и побољшању ефикасности управљања истим.<sup>765</sup>

Интерна ревизија има све значајнију улогу у успостављању система доброг управљања и одговорности у јавном сектору, па аутори широм света почињу да се баве проценом ефикасности овог алата на остваривање циљева и задатака јавног сектора. Једно од истраживања спроведено у Пољској указује на значајну улогу интерне ревизије у рационализацији пословања и допринос одговорном и етичном функционисању јавне управе, ефикасније функционисање јавних служби и рационалнију јавну потрошњу.<sup>766</sup>

Истраживања ОЕЦД-а о интерној ревизији у јавном сектору, идентификовала су неке од кључних фактора важних за ефикасно функционисање интерне ревизије. Прва од њих је тзв. линија извештавања интерне ревизије, којом се одређује лице или тело којој ће интерна ревизија бити одговорна и извештавати о резултатима.

Поједине земље, попут Уједињеног Краљевства, одликују две праксе у вези са линијом извештавања и то једна линији у министарствима, у којој шеф/руководилац интерне ревизије одговара секретару министарства или извршном директору, а потом они извештавају државном секретару. Друга линија извештавања, функционише тако да руководиоца интерне ревизије одговара нижем нивоу и то руководиоцу финансијске службе, односно лицу одговорном за финансије. Карактеристично за нека од

---

<sup>763</sup> Australian National Audit Office, Better Practice Guide - Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance. Canberra: Australian National Audit Office, 2014, стр. 75.

<sup>764</sup> Види: Unegbu A.O, Obi B.C. 2007, Auditing Hipuks Additional Press Uwani Enugu.

<sup>765</sup> Schillemans, T., & Van Twist, M, оп. цит. стр. 259-262.

<sup>766</sup> Postula, M., Irodenko, O., & Dubel, P. Internal audit as a tool to improve the efficiency of public service. European Research Studies Journal, 2020, 23(3), 699-715.



министарства у Великој Британији је да план рада интерне ревизије мора бити одобрен од стране службе рачуноводства, што по мишљењу ОЕЦД-а није добро решење, јер слаби независност ревизора и њихове експретизе.<sup>767</sup>

ОЕЦД је након спроведене опсежне анализе, дошао до закључка да је најефикаснији ниво извештавања интерне ревизије, случај када се извештаји подносе највишем нивоу унутар неке организације. Нпр. у министарствима, министру или еквивалентом лицу или телу.

Што се тиче тзв. друге линије извештавања, тзв. независног комитета за ревизију или одбора за ревизију, у Француској поједина министарства (мањи број) има другу линију извештавања и то комитет за ревизију, али је циљ и стратешко опредељење француске владе да спроведе реформу и формализује услуге интерне ревизије, као и да успостави другу линију извештавања у свим министарствима. Шведска нема другу линију извештавања, за разлику од нпр. Холандије, Канаде, Аустралије, Уједињеног Краљевства, који имају другу линију извештавања интерне ревизије, међутим шведска министарства сматрају да јавно објављивање свих извештаја интерне ревизије, који су у сваком тренутку доступни на интернету, свим запосленима доприноси транспарентности рада и ефикасности постизања сврхе интерне ревизије.<sup>768</sup>

Закључак ОЕЦД-а у погледу друге линије извештавања је да је добро да оно постоји, али да би комитети или одбори за ревизију требало да буду лица изван министарства, односно чак, изван јавне управе, како би се осигурала њихова независност.<sup>769</sup>

Што се тиче односа између финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, препоручује се или да се оба система успоставе под истим лицем/телом које ће њима руководити, а уколико то није случај препоручује се да ризици из система финансијског управљања и контроле, буду јасно укључени у мандат интерне ревизије.<sup>770</sup> Закључујемо да су ово две активности које се допуњују и не постоји разлог да у оквиру исте организације функционишу независно.

Још једна важна напомена ОЕЦД-а из спроведеног истраживања је да системи финансијског управљања и контроле и интерне ревизије не би требало да се ограничавају

---

<sup>767</sup> OECD, Report Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability доступно на: <https://www.oecd.org/governance/47638204.pdf>, приступ: 03.07.2023.

<sup>768</sup> Ибидем

<sup>769</sup> Ибидем

<sup>770</sup> Ибидем

на управљање ризиком у сфери буџета и финансија, већ би требало да обухватају шире контролно окружење, укључујући планове превенције и етичке кодексе понашања.<sup>771</sup>

Ово даље имплицира да је етика изузетно важна за оба система, што показују и примери француских министарстава која су у потпуности успоставила систем финансијског управљања и контроле, инсистирајући на етичком оквиру, који обухвата етичке кодексе и обавезне обуке из области етике и интегритета.

Као пример добре праксе ОЕЦД наводи једно министарство у Холандији, у којем сви запослени, обавезно, врше самопроцену интегритета, путем теста, чији резултати помажу интерној ревизији за препознавање ризика и ризичних области у којима може доћи до кршење етичких норми и стандарда интегритета, али које могу довести и до законске одговорности, јер често укључује коруптивне облике понашања. На основу извршене процене тестова интегритета, интерна ревизија поједине области укључује у свој план рада.<sup>772</sup>

Када су у питању квалификације интерних ревизија, сходно истраживању ОЕЦД-а, већина европских земаља, захтева посебна знања из области рачуноводства и ревизије за стицање звања интерног ревизора, као и полагање одговарајућих испита и стицање лиценце за обављање ове активности.

У Уједињеном Краљевству, поједина министарства су навела да се као услов, поред основног услова неопходног знања из области рачуноводства и ревизије, захтевају и квалификације, као што су: управљање људским ресурсима, управљање јавним набавкама, али и знање у области превенције и откривања превара.<sup>773</sup>

Светска банка се посебно фокусира на улогу интерне ревизије у откривању превара у јавном сектору. Експерти Светске банке закључују да иако су јавни сектори земаља повећали напоре у бављењу превенцијом и откривањем превара у организацијама јавног сектора, ипак их је и даље тешко открити.<sup>774</sup>

Као најчешћи пример наводе се различите преваре у поступцима јавних набавки, примање мита за „намештање“ уговора о јавним набавкама повезаним лицима, крађа или продаја инвентара организације, потрошног материјала или информација. Такође су честа тзв. потраживања за лажне, односно непостојеће трошкове, што се доказује

---

<sup>771</sup> Ибидем

<sup>772</sup> Ибидем

<sup>773</sup> Ибидем

<sup>774</sup> World Bank, Public Sector Internal Audit, Focus on fraud, доступно на: [https://cfrr.worldbank.org/sites/default/files/201911/public\\_sector\\_internal\\_audit\\_fraud\\_pages.pdf](https://cfrr.worldbank.org/sites/default/files/201911/public_sector_internal_audit_fraud_pages.pdf), приступ: 09.09.2023.

употребом фиктивно издатих признаница за путовања и смештај, као и рачуна за „наводно“ утрошено гориво. Даље, тражење и исплаћивање прековременог рада за оне сате када се реално није радило, као и исплаћивање дневница и путних трошкова за дане када се није заиста путовало. Све чешће су преваре у рачуноводству, односно тзв. извештајне манипулације, када се путем рачуноводствених извештаја, покривају или „пеглају“, различита незаконита стања и преваре.<sup>775</sup>

Светска банка инсистира на правилној подели дужности у спречавању превара, тако да пословни процеси буду адекватно подељени и распоређени, а да притом ниједна индивидуа у систему, нема приступ трансакцијама у читавом пословном процесу, већ само у свом делокругу рада.<sup>776</sup>

Законом о буџетском систему РС предвиђена је обавеза успостављања интерне ревизије, од стране корисника јавних средстава.<sup>777</sup> Посебним Правилником<sup>778</sup> разрађени су критеријуми, стандарди и модели организовања интерне ревизије. Она може бити организована као: а) посебна јединица; б) заједничка јединица два или више корисника јавних средстава; в) интерна ревизија коју обавља јединица интерне ревизије другог корисника јавних средстава. За формирање другог и трећег модела интерне ревизије, неопходна је претходна сагласност Централне јединице за хармонизацију.<sup>779</sup>

Министарство финансија Републике Србије, израдило је различите моделе аката, који могу бити од помоћи институцијама јавног сектора, приликом успостављања и функционисања интерне ревизије. Неке од њих су модел повеље интерне ревизије, модел етичког кодекса, али и модели којима се дефинише опис посла интерног ревизора, вишег интерног ревизора, јединице за интерну ревизију и њеног руководиоца.<sup>780</sup>

---

<sup>775</sup> Ибидем

<sup>776</sup> Ибидем

<sup>777</sup> Чл. 82. Закона о буџетском систему.

<sup>778</sup> Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. Гласник РС“, бр. 99/2011, 106/2013)

<sup>779</sup> Ибидем. чл. 3.

<sup>780</sup> Министарство финансија, доступно на: <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/modeli-akata-za-uspostavljanje-interne-revizije>, и <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/opisi-posla>, приступ: 05.08.2023.

## 2.1. Практични примери уочених неправилности у раду интерног ревизора у јавном сектору

Путем истраживачког инструмента - полуструктурираног интервјуа обављеног са овлашћеним интерним ревизором у јавном сектору, долазимо до примера из праксе о уоченим слабостима код субјеката интерне ревизије у јавном сектору.<sup>781</sup>

Интервју се састојао од следећих питања:

1. Које су најчешће неправилности које сте уочили у свом досадашњем раду, на позицији интерног ревизора у јавном сектору?
2. Да ли утврђене неправилности, можете да класификујете по одређеним областима, ради ефикасније анализе података?

Начелно, можемо издвојити неколико група неправилности, које су најчешће у пракси, и то:

1. неусаглашеност са законима и другим релевантим прописима;
2. непотпуна интерна акта;
3. непостојање интерног акта;
4. неусаглашеност и непоступање (непоштавање) у складу са сопственим интерним актима;

Ради детаљније анализе, утврђене неправилности поделили смо у неколико области, с обзиром на предмет ревизије, и то:

1. попис имовине и обавеза;
2. јавне набавке;
3. службена путовања у земљи и иностранству и трошкови репрезентације;
4. коришћење службених аутомобила;
5. безбедност и здравље на раду и заштита од пожара;
6. неусаглашености специфичне за поједине врсте јавних служби.

---

<sup>781</sup> Извештаји о ревизији овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору (необјављени документи). Овлашћени интерни ревизор Министарства финансија, на основу Сертификата Министарства финансија о стеченом звању овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, бр. 0455.

## 1. Попис имовине и обавеза

- Проверавањем усаглашености интерне регулативе, која се односи на годишњи попис за 2021. годину, утврђено је да обављена Процедура годишњег пописа имовине и обавеза субјекта ревизије није усаглашена са Правилником о начину и роковима вршења пописа имовине и обавеза и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем;

- Увидом у достављену документацију није пружено уверавање да су сви именовани чланови пописних комисија упознати са процедуром годишњег пописа имовине и обавеза субјекта ревизије;

- Тестирањем Решења о попису и образовању комисије за попис број XX утврђено је да је за председника Комисије за попис основних средстава и ситног инвентара именовано лице, које је задужено за имовину која се пописује, што није усклађено са законском и интерном регулативом;

- Тестирано је Решење о попису и образовању комисије за попис број XX и утврђено је достављено свим члановима комисије, али не и служби финансија, нити интерном ревизору, на његов захтев;

- Увидом у Упутство за рад комисија за вршење пописа у 2020. години, утврђено је да није у складу са Правилником организације у делу, који се односи на то што је Упутством предвиђено да пописне листе сачињава Централна пописна комисија, а Правилник предвиђа да то чини руководилац финансијске службе. Такође истим Упутством није предвиђено да се један примерак свих пописних листа оставља на пописном месту, иако то предвиђа Правилник.

- Извршен је увид у План рада Комисије краткорочних и дугорочних потраживања, обавеза, новчаних средстава и готовинских еквивалената и новчаних средстава за 2020. годину и утврђено је да нису добро дефинисани рокови јер се подаци за попис потраживања и обавеза могу добити након 31. децембра, тј. у наредној години за претходну;

- Код субјекта ревизије извршен је увид у планове рада комисија за попис за 2020. годину и утврђено је да планови пописних Комисија нису достављени интерном ревизору;

- Проверавањем начина усклађености помоћних књига и евиденција са главном књигом, утврђено је да не постоје записници о сравању помоћних књига и евиденција са главном књигом, као доказ да је сравање извршено;

- Посматрањем начина усаглашености са дужницима, утврђено је да савјешће није извршено у законом прописаном року, до 5. децембра текуће године, за коју се врши попис;

- Увидом у тестиране пописне листе код субјекта ревизије утврђено је да се не штампа и не попуњава трећи примерак пописних листи, са утврђеним стварним стањем без вредности, који би требало да се оставља на сваком пописном месту, што је предвиђено интерном регулативом;

- Тестирањем Пописне листе потраживања и обавеза на дан 31.12.2021. године је утврђено да иста није потписана од стране одговорног лица;

- На основу разговора са председником пописне комисије је утврђено да приликом пописа обавеза и потраживања за 2021. годину, члановима пописне комисије није стављена на увид оригинална документација;

- Тестирањем пописних листи на којима су пописани мобилни телефони дати на коришћење и увидом у двадесет реверса утврђено је да се реверси издају, али и да није пружен доказ да су издати за све мобилне телефоне који су дати на коришћење;

- Тестирањем приложених реверса утврђено је да нису формално исправни, најчешће непотпуни, односно да нису попуњени сви подаци на издатим реверсима;

- Тестирањем пописних листи утврђено је неслагање модела рачунара и то оног преносног рачунара који је дат на коришћење, са оним који је раздужен од стране запосленог којем је престао радни однос у установи.

Налази интерне ревизије указују на значајне недостатке у процесу пописа имовине и обавеза у истраживаној организацији. Првенствено, постоји неусаглашеност између обављене процедуре пописа и важећих правила и прописа, што подразумева непоштовање унутрашњих правилника. Осим тога, чланови пописних комисија нису адекватно упознати са процедуром пописа, што умањује њихову способност да ефикасно изврше своје обавезе. Такође, примећено је да лица задужена за пописану имовину учествују у процесу пописа, што представља сукоб интереса и није у складу са стандардима контроле. Недостаци у комуникацији и дистрибуцији релевантних докумената, као и неусаглашеност упутстава и правила, даље доприносе неефикасности процеса. Поред тога, постоје недоследности у вези са временским оквирима пописа и неадекватна документација, што утиче на тачност и поузданост пописних резултата.

Ови недостаци указују на потребу за значајним унапређењима у процесу управљања имовином и обавезама, укључујући побољшање знања и комуникације

унутар организације, као и прецизније усклађивање интерних процедура са важећим правилницима и законским оквирима.

## 2. Јавне набавке

- Утврђено је да је код конкретног субјекта ревизије, укупно закључено 26% планираних јавних набавки;
- Истраживање тржишта се ради формално-шаблонски, без пратеће документације и записника, на основу којег се може закључити како се дошло до података и цена понуђача, што може да указује да службеници за јавне набавке или комисија суштински не спроводе истраживање;
- За чланове Комисије, учестало се решењима именују иста лица (исти састав трочлане комисије) за различите врсте јавних набавки, чак и специјализованог типа,<sup>782</sup>
- У односу на закључене уговоре нема лица одговорног за праћење извршења одређеног уговора/наруџбенице;
- Код конкретног субјекта ревизије уплаћено је 50% од договореног износа на име аванса, а да Уговором то није дефинисано;
- Код конкретног субјекта ревизије позивом и уговором је захтевана одговарајућа меница за добро извршење посла, али ње није било у документацији, нити је тражена од субјекта и поред тога што је била предвиђена позивом и услов за закључење уговора.

Налази интерне ревизије у вези са процесом јавних набавки код конкретних субјеката ревизије откривају низ проблематичних аспеката који захтевају посебну пажњу и побољшање. Прво, код једног субјекта је примећено да је реализован само мали проценат (26%) планираних јавних набавки, што указује на потенцијалне недостатке у планирању или извођењу ових процеса. Такође, истраживање тржишта се обавља на формалан и шаблонски начин, без адекватне документације и записника, што може упућивати на то да службеници задужени за јавне набавке не спроводе детаљну и суштинску анализу тржишта.

---

<sup>782</sup> Код једног субјекта ревизије, у великом броју Комисија, именована су лица, која су помоћни радници у установи (домари, раднице на одржавању хигијене).

Други значајан проблем је учестало именовање истих чланова комисије за различите врсте јавних набавки, укључујући и специјализоване, што би могло утицати на објективност и квалитет процеса одлучивања. Осим тога, недостаје особа одговорна за праћење извршења уговора, што отежава надзор и осигурање квалитета извршења. Такође је уочена и неуобичајена пракса плаћања аванса без одговарајуће уговорне регулативе, као и непоштовање уговорних услова у вези са обезбеђењем меница за добро извршење послова. Све ово указује на потребу за озбиљним преиспитивањем и унапређењем процеса јавних набавки у организацији, како би се осигурала транспарентност, ефикасност и поштовање законских и уговорних обавеза.

### 3. Службена путовања у земљи и иностранству и трошкови репрезентације

- Код субјекта ревизије ххх је утврђено да не постоји интерни Акт односно Правилник о службеним путовањима у земљи и иностранству;
- Код субјекта ревизије налози за службена путовања су завођени од два до месец дана ретроактивно од тренутка окончаног службеног путовања;
- Код субјекта ревизије већи број путних налога је исплаћено без овере непосредног руководиоца и завођења на писарници;
- Код субјекта ревизије исплаћиване су дневнице за службена путовања, а иста су имала третман личних примања, односно путни налози су били отворени 24 часа на свака два, три дана;
- Код субјекта ревизије утврђено је да су и поред плаћених трошкова пуног пансиона за време службеног путовања, субјекти ревизије исплаћивали и дневнице за службена путовања, мимо закона;
- Иако је интерним актом, Правилник о коришћењу средстава репрезентације предвиђено да се о сваком догађају, који је био повод за трошење средстава репрезентације, саставља извештај, установе нису имале пратећу документацију за трошкове репрезентације, али су исту уредно плаћале.

У односу на службена путовања у земљи и иностранству, код посматраних субјеката ревизије, као нарочито проблематичан аспект јавља се истовремено покривање трошкова пуног пансиона, приликом боравка на службеном путовању и плаћање дневница, што је противно закону. Даље, присутне су и неправилности у отварању



службених налога, недостатак потписа налога, њихово ретроактивно завођење и недостатак интерних аката, којима би била регулисана процедура службених путовања у земљи и иностранству.

Што се тиче трошкова репрезентације, примећено је непоштовање сопствене интерне регулативе, која предвиђа обавезно састављање извештаја о трошењу средстава репрезентације, који су претходно били предмет спровођења поступка јавне набавке. Субјекти ревизије нису имали никакве пропратне извештаје о трошењу средстава репрезентације, а иста је уредно исплаћивана.

#### 4. Употреба службених аутомобила

- Интерним актима није дефинисано који су то послови који захтевају месечно задужење и која су то радна места која захтевају 24 часова дневно задужење аутомобила;
- Иако је Правилницима дефинисано да се након завршеног службеног пута службено возило паркира на службеном паркингу, запослени су иста често возили кући (примећено код већег броја субјеката ревизије);
- Да се не води ажурно база задужења/раздужења возила;
- Да се обрачунају и прате сви прописани порези и доприноси на лична примања за све запослене који су дужили службена возила и у исто време примали накнаду за долазак и одлазак са посла;
- Утврђено је да су поједина возила више трошила горива од уобичајене потрошње;
- Да запослени при сипању горива на пумпама нису уписивали тачну километражу са километар сата;
- Увидом у месечне путне налоге и GPS утврђена је велика разлика у пређеним километрима.

Налази интерне ревизије у погледу употребе службених аутомобила, указују на бројне неправилности, код већег броја субјеката ревизије. Коришћење службеног аутомобила, након завршетка службеног пута, те њихово одвожење и задржавање на местима становања корисника службених налога, примећено је код великог броја субјеката ревизије. Неусаглашеност ГПС уређаја и пређених километара, такође

показује значајно неслагање, код појединих субјеката ревизије, те већа потрошња горива од уобичајене.

Неажурно вођење база задужења, односно раздужења возила, као и недостатак комплетне интерне регулативе о томе која су то радна места која захтевају месечно и 24 часова дневно задужење аутомобила, код субјеката ревизије доводи до тога да многи запослени себи дају за право да захтевају и задржавају службени ауто.

#### 5. Безбедност и здравље на раду и заштита од пожара

- Код субјекта ревизије утврђено је да није усаглашен Акт о процени ризика на радном месту и радној околини са Оценом службе медицине рада;
- Да Актом о процени ризика на радном месту и радној околини утврди сва радна места која захтевају посебне претходне и периодичне прегледе;
- Конкретан субјекат ревизије не заводи ниједан образац – евиденције које се воде по Закону о безбедности и здравље на раду;
- Конкретан субјекат ревизије не поседује Решења надлежног Министарства о категоризацији објеката како је прописано Законом заштите од пожара.

Што се тиче аспекта безбедности и здравља на раду, код једног субјекта ревизије уочена је неусаглашеност Акта о процени ризика са стручном Оценом службе медицине рада, као и да обрасци који се тичу ове материје нису уопште завођени.

У домену заштите од пожара, утврђено је да конкретан субјект ревизије нема потребно решење надлежног Министарства, које је неопходно, у складу са Законом заштите од пожара, које се тиче категоризације објекта.

#### 6. Неусаглашености специфичне за поједине врсте јавних служби

Специфичност за делатност високог образовања је постајање сопствених средстава, а у складу са законом. У високошколским установама основна зарада се увећава у одређеном проценту из сопствених средстава. Код субјекта ревизије високошколске установе, утврђено је непостајање интерних аката, којима се дефинишу критеријуми за увећање зараде из сопствених средстава. Такође, образложења решења

за увећање зараде из сопствених средстава као основ наводе одређене послове који су већ у делокругу рада запосленог, односно који су већ предвиђена уговором о раду запосленог, те не могу спадати у ванредне активности и као такве бити основ за увећање зараде из сопствених средстава.

Нпр. субјекат ревизије је наводио следеће послове или квалитативне критеријуме у образложењима решења, која нису адекватан основ за увећање зараде из сопствених средстава:

- Реализације ванредног испитног рока;
- Пријем нове генерације студената;
- Учешће у комисијама;
- Припрема разних извештаја;
- Учешће у комисијама за одбрану дипломских радова (већи број комисија);
- Израда уверења, диплома, распореда наставе и испита (повећан обим посла);
- Сређивања скриптарнице пре почетка семестра;
- Показана изузетна стручност, преданост, самосталност, професионалност;
- Залагање на брзом и ефикасном обављању радних задатака;
- Припрема документације за годишњи попис;
- Повећан број позива на који се јављају лица задужена за давање информација студентима;
- Запослени доприносе угледу и афирмацији високошколске установе.<sup>783</sup>

Сва наведена образложења су већ садржана у Уговорима о раду запослених и њиховим рефератима, а она која садрже квалитативне критеријуме, не могу самостално бити основ за увећање зараде.

Још једна фреквентна неправилност уочена увидом у Уговоре о раду запослених у јавним службама, јесте да њихов обрачун и исплата зарада запослених и одређивање њихових коефицијената врши на основу Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. Ревизијом је утврђено да поједини запослени код субјеката ревизије, имају увећане коефицијенте у односу на горе поменуто Уредбу, као

---

<sup>783</sup> *Извештаји овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору (необјављени документи)*

и да су систематизована непостојећа радна места, којих нема у Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Код оних институција које су биле предмет контроле државне ревизије, ове слабости су уочене, међутим код појединих постоји проблем неусаглашеност Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама са Каталогом радних места, чиме је и државна ревизија, мером скретања пажње, упутила „апел“ релевантним субјектима да ускладе наведено доношењем, односно да измене, допуне или донесу нове - одговарајуће прописе.<sup>784</sup>

---

<sup>784</sup> Ибидем

## VIII ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ (СПЕЦИФИЧНОСТИ У ОДНОСУ НА ОПШТИ РЕЖИМ)

### 1. Одговорност локалних службеника

Режим одговорности локалних службеника, у великој мери је у складу са правилима општег режима у државној управи, иако постоје разлике које су резултат специфичности и потреба локалног службеничког система. Ове особености укључују, али нису ограничене на директнију повезаност и одговорност према локалној заједници, специфичних послова и овлашћења, као и различит нормативни оквир који утичу на рад локалних органа власти, а који проистиче из различитог регулисања изворних овлашћења јединица локалне самоуправе.

У циљу јачања одговорности према локалној заједници, локални службеници често се суочавају са повећаним очекивањима у погледу транспарентности, доступности и интеракцији са грађанима. То захтева развој ефикасних канала комуникације и механизма за укључивање јавности у процесе одлучивања. Таква интеракција помаже у изградњи поверења и легитимитета локалне управе, али такође повећава одговорност службеника за испуњење обећања и очекивања заједнице.

Специфичности задатака и овлашћења на локалном нивоу такође су значајне. Локалне самоуправе често имају изворна овлашћења у областима као што су урбанизам, локални економски развој, примарно образовање, здравствена заштита и комуналне услуге. Ова аутономија подразумева посебну одговорност за ефикасно управљање ресурсима, као и за иновативно и одговорно решавање специфичних проблема заједнице.

Различити нормативни оквири који утичу на рад локалних органа власти такође су битан аспект особености одговорности на овом нивоу. Закони и прописи на националном нивоу често постављају општи оквир, али локалне самоуправе могу имати додатне прописе који су прилагођени локалним потребама и условима. Ово захтева од

локалних службеника не само познавање и поштовање ширег правног оквира већ и способност адаптације и иновације у складу са локалним потребама и могућностима.

У циљу приказа одговорности запослених локалних службеника, спроведено је истраживање, којом су обухваћене поједине врсте одговорности, са циљем утврђивања делотворности овог система на локалном нивоу.

Истраживање је спроведено путем истраживачког инструмента, захтева за приступ информацијама од јавног значаја, упућеног електронском поштом на 30 електронских адреса локалних самоуправа.

Временски оквир истраживања, односио се на 2020, 2021. и 2022. годину.

Истраживачки инструмент, захтев за приступ информацијама од јавног значаја, састојао се од следећих питања:

1. Који је број покренутих и окончаних дисциплинских поступака, против локалних службеника и намештеника у 2020, 2021. и 2022. години у вашој локалној самоуправи?
2. Прецизирајте врсте повреда дужности из радног односа (лакше и теже), које су условиле покретање дисциплинских поступака у 2020, 2021. и 2022. години?
3. Број и врсте изречених дисциплинских мера у 2020, 2021. и 2022. години?
4. Број застарелих дисциплинских поступака, посебно за покретање, посебно за вођење поступка, у 2020, 2021. 2022. години?
5. Да ли је било повреда одредаба Кодекса понашања локалних службеника и намештеника у 2020, 2021. и 2022. години?
6. Уколико је било повреда одредаба Кодекса, о којим врстама повреда се радило и које су санкције изречене?
7. Да ли је донет Етички кодекс функционера локалне самоуправе?
8. Колико је локалних службеника процентуално у односу на укупан број запослених, оцењено са оценама „истиче се“, „добар“, „задовољава“ и „не задовољава“ у 2020, 2021. и 2020. години?
9. Да ли су, уколико је било оцењених са оценама „не задовољава“ и „задовољава“, наступиле последице одређивања оцене, у складу са чл. 133д Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе?

10. Да ли је у 2020, 2021. и 2022. години било утврђене одговорности службеника за штету проузроковану послодавцу?

11. Да ли је у 2020, 2021. и 2022. Год. утврђена одговорност службеника за штету проузроковану трећем лицу, односно да ли је у том случају послодавац захтевао накнаду плаћеног износа штете од службеника?

У истраживању је учествовало 30 локалних самоуправа и то:

1. Нови Београд,
2. Звездара,
3. Палилула,
4. Врање,
5. Сврљиг,
6. Смедерево,
7. Чајетина,
8. Пријепоље,
9. Зајечар,
10. Нови Пазар,
11. Краљево,
12. Панчево,
13. Суботица,
14. Врбас,
15. Власотинце,
16. Пирот,
17. Крушевац,
18. Ћићевац,
19. Бачка Паланка,
20. Пожаревац,
21. Лозница,
22. Вршац,
23. Трстеник,
24. Ниш,
25. Ужице,
26. Бор,

27. Ваљево,
28. Бујановац,
29. Крагујевац,
30. Шабац.

С обзиром на то да је транспарентност рада локланих самоуправа, нарочито кроз механизам приступа информацијама од јавног значаја један од **сегмената** доброг управљања и ово је био предмет анализе.<sup>785</sup> Наиме, примећено је да велики број локалних самоуправа из истраживачког узорка, нема видно истакнуте адресе, као ни особе за контакт, односно особе које су овлашћене да поступају по информацијама од јавног значаја. Овакви подаци су садржани у информаторима локалних самоуправа, који су истакнути на њиховим званичним веб-презентацијама, што је њихова законска обавеза. Све локалне самоуправе имају објављене информаторе на својим званичним страницима. Међутим, имајући у виду да већина грађана не зна да су такве информације доступне и садржане у званичним информаторима, требало би да постоје посебни линкови, односно банери на видно истакнутим местима на почетним странама званичних веб-презентација локалних самоуправа, који би брзо и ефикасно пружили информације грађанима, о томе на коју адресу се могу обратити поводом захтева за приступ информацијама од јавног значаја.

Даље, примећено је да су у појединим локалним самоуправама, попут Пирота и Ћићевца, лица овлашћена за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, начелник градске, односно општинске управе. Сматрамо неадекватним оваква организациона решења, имајући у виду обим посла и одговорности начелника општинских управа са једне стране и неопходно поступања у складу са строгим роковима и често, обимност захтева за приступ информацијама од јавног значаја са друге стране.

Поступајући у складу са начелима добре управе, чак и онда када је захтев за приступ информацијама упућен на погрешну адресу, односно није упућен лицу овлашћеном за поступање по захтеву, сваки службеник је дужан да такав захтев проследи лицу које је овлашћено да по њему поступа.

У захтеву је захтеван одговор, путем електронске поште, на адресу аутора, односно тражиоца информација од јавног значаја. Половина локалних самоуправа је свој

---

<sup>785</sup> Види: Јеринић, Ј. Вучетић, Д. Станковић М, Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу, Београд, 2020, Стална конференција градова и општина.



одговор и поред назначеног вида достављања информација, путем имејла, доставила и поштом, што сматрамо адекватним.

Све локалне самоуправе, у предвиђеним законским роковима одговориле су по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, са мање или више прецизним информацијама. Поједини одговори, захтевали су захтев за прецизирањем информација, на шта је уследио благовремен одговор и по захтевима за додатним прецизирањем информација. Град Вршац, није доставио одговор на питање бр. 8, које се тиче начина оцењивања локалних службеника.

Поједине локалне самоуправе су искористиле законску могућност за одлагање одговора на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, због сложености и обимности документације, позивајући се на чл. 16. ст.4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја о продужењу рока, али су одговориле у законом предвиђеном року од 40 дана, од дана пријема захтева.

### 1.1. Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност у локалним самоуправама регулисана је одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.<sup>786</sup>

Овај закон највећи делом прати режим дисциплинске одговорности државних службеника.

Постоје одређене разлике у погледу повреде дужности из радних односа или дисциплинских дела.

Разлика у погледу лакших повреда службене дужности је у томе што Закон о државним службеницима прописује повреду „учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са рада“,<sup>787</sup> док је у режиму одговорности локалних и покрајинских службеника, ово дело прецизирано, тако што је предвиђено да дело постоји уколико службеник касни на посао три или више пута, и то у периоду од два узастопна месеца или шест дана у периоду од дванаест узастопних месеци, односно неоправдано одсуствује у току радног времена или раније одлази са посла у истим временским оквирима“.<sup>788</sup> Ово друго решење је знатно боље и

---

<sup>786</sup> Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе(21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 92/2023, 113/2017-др. закон, 95/2018-др. закон, 86/2019-др. закон, 157/2020-др. закон, 123/2021-др. закон)

<sup>787</sup> Чл. 138. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

<sup>788</sup> Чл. 139. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

прецизније јер елиминише могућност произвољног тумачења одређених радњих које представљају елемент бића дисциплинског дела, јер је тешко дати конкретан одговор на то шта се сматра учесталним закашњавањем, колики је број кашњења неопходан, односно колико пута је потребно да постоји ранији одлазак са посла да би био подведен под ово дело. Стога ово законско решење, треба да садржи и Закон о државним службеницима, уместо постојеће, прешироке формулације.

У погледу тежих повреда радних обавеза, Закон о запосленима у локалним самоуправама и аутономним покрајинама, прецизирао је повреду злоупотребе права из радног односа, конкретизујући је и то тако што злоупотреба права подразумева „неистинито приказивање личних својстава или околности које представљају основ за коришћење права из радног односа“.<sup>789</sup>

У режиму одговорности локалних службеника, постоји тежа повреда радне дужности, „одбијање прописаног лекарског прегледа“, која није прописана у режиму одговорности државних службеника.

Такође, за разлику од режима дисциплинске одговорности државних службеника, којим је као тежа повреда радне дужности, прописано понављање лакших повреда дужности, утврђених коначним решењем, на локалном нивоу је ова повреда прецизирана, тако што је предвиђено да тежу повреду радне обавезе, представља „два пута поновљена лакша повреда дужности утврђена коначним решењем, којим је изречена дисциплинска мера, у периоду од две године“.<sup>790</sup> Ово је такође, боље и прецизније решење, које смањује могућност арбитрарног тумачења и злоупотреба.

Дисциплински поступак у режиму одговорности државних службеника, покреће непосредно руководиоца, сопственом иницијативом или на предлог лица које је надређено државном службенику. Поступак воде и о њему одлучује руководиоца, уз предвиђену могућност да именује комисију, која ће уместо њега водити поступак и одлучивати.<sup>791</sup>

У локалном режиму, поступак покреће послодавац, сопственом иницијативом или на предлог лица које је непосредни руководиоца службенику. Поступак води и о њему одлучује послодавац, с тим што у случају лакших повреда радних дужности није

---

<sup>789</sup> Ибидем

<sup>790</sup> Ибидем

<sup>791</sup> Чл. 139-142 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

дужан да именује комисију, док у случају тежих повреда постоји обавеза образовања комисије.<sup>792</sup>

Без обзира на то што је послодавац државних службеника држава, а локалних локална самоуправа, односно аутономна покрајина и без обзира на организационе разлике у овим системима, сматрамо неадекватним и непрецизним појам послодавца. Имајући у виду да је послодавац правно лице, поставља се питање ко је конкретно овлашћен да покрене и води дисциплински поступак у локалним самоуправама и да ли је то питање у потпуности препуштено вољи послодавца, односно локалне самоуправе. Стога, сматрамо да је решење из Закона о државним службеницима, адекватније и за локални режим.

Режим дисциплинске одговорности државних службеника, детаљније нормира усмену расправу, као једну од најважнијих фаза поступка.

Сматрамо адекватним да се уподобе одредбе, које се тичу усмене расправе државних и локалних службеника, јер нема разлога да постоји ова разлика и да се локалним службеницима ускраћују одређене могућности у тако важној, заправо најзначајнијој фази поступка.

Табела 1.

Број покренутих дисциплинских поступака у 2020, 2021, 2022. години у одабраним јединицама локалне самоуправе

Локалне самоуправе	2020. година		2021. година		2022. година	
	Покренути	Окончани	покренути	окончани	покренути	окончани
1. Нови Београд	/	/	/	/	2	1
2. Звездара	/	/	/	/	/	/
3. Палилула	/	/	/	/	/	/
4. Врање	2	2	9	8	6	5
5. Сврљиг	/	/	/	/	1	1
6. Смедерево	1	1	1	1	/	/
7. Чајетина	/	/	/	/	/	/
8. Пријеполје	/	/	/	/	3	/
9. Зајечар	/	/	6	/	/	1

<sup>792</sup> Чл. 143-144. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

10. Нови Пазар	/	/	2	2	2	/
11. Краљево	/	/	2	2	1	1
12. Панчево	2	2	1	1	1	1
13. Суботица	/	/	1	1	1	1
14. Врбас	/	/	/	/	/	/
15. Власотинце	/	/	/	/	/	/
16. Пирот	/	/	/	/	/	/
17. Крушевац	2	2	/	/	/	/
18. Ђићевац	2	/	/	/	/	/
19. Бачка Паланка	/	/	/	/	/	/
20. Пожаревац	/	/	/	/	/	/
21. Лозница	1	1	/	/	1	1
22. Вршац	/	/	/	/	/	/
23. Трстеник	/	/	1	/	/	1
24. Ниш	/	/	/	/	/	/
25. Ужице	/	/	/	/	/	/
26. Бор	/	/	/	/	/	/
27. Ваљево	/	/	/	/	/	/
28. Бујановац	2	/	/	2	/	/
29. Крагујевац	3	3	/	/	1	/
30. Шабац	/	/	/	/	/	/

У појединим локалним самоуправама, у којима градска управа није јединствена, захтев за приступ информацијама од јавног значаја неопходно је поднети свакој градској управи посебно, а у зависности од њене надлежности. Због тога се у појединим локалним самоуправама подаци односе на конкретну градску управу, којој је упућен захтев и то:

Град Крагујевац - Градска управа за друштвене делатности и

Град Ниш - Градска управа за друштвене делатности.

Поједине градске управе, с друге стране, иако нису јединствене, поступиле су по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, пружајући обједињене податке које су сачиниле у координацији са осталим градским управама. Ово је пример добре праксе

и то у случајевима када питања у захевима за приступ информацијама од јавног значаја има општи карактер, односно не тичу се само једне, конкретне градске управе.

Врста и тежина дисциплинских повреда, које су условиле покретање дисциплинских поступака у наведеним локалним самоуправама, а потом и изречене дисциплинске мере, односно исход поступка, били су следећи:

Градска општина Нови Београд у 2022. години покренула је два дисциплинска поступка и то због лакших повреда службене дужности, од чега је само један окончан и изречена је казна у износу од 5% основне плате службеника. Нису пружени прецизнији подаци о којим конкретно лакшим повредама дужности се радило.

Град Врање се издваја по броју покренутих дисциплинских поступака. У 2020. години покренута су два дисциплинска поступка и то због тежих повреда службене дужности. Један поступак је обустављен, а у једном је службеник ослобођен дисциплинске одговорности. У 2021. години покренуто је 9, а окончано 8 поступака и то 7 због тежих и 2 због лакших повреда службене дужности. Поступци су окончани тако што су два обустављена, у једном је службеник ослобођен одговорности, а у 5 су изречене новчане казне. У 2022. години, покренуто је 6 дисциплинских поступака, од којих је 5 окончано, а 1 поступак је у раду и то због 6 тежих дисциплинских дела, од чега је 5 лица новчано кажњено.

Дисциплински дела почињена у локалној самоуправи града Врања, била су следећа:

а) лакша: кашњење на посао три или више пута и ранији излазак са посла, а казна које је изречена, износи 20 % основне зараде за месец у којем је учињена повреда;

б) теже: неизвршавање радних обавеза, несавесно, неблаговремено извршавање послова и налога претпостављеног и недолично и увредљиво понашање према странкама и сарадницима. Изречене казне су: обустава 20% плате у периоду од 3 месеца и обустава 30% плате у трајању до шест месеци.

Општина Сврљиг је у 2022. години покренула један дисциплински поступак за тежу повреду службене дужности, након чега је изречена новчана казна у износу од 20% основне плате за месец август.

Локална самоуправа града Смедерева у 2021. и 2022. години покренула је по један дисциплински поступак, због тежих повреда службене дужности и то: недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; незаконито располагање средствима и несавесног односа према средствима, којима службеник рукује. Поступци нису окончани, те стога нису познати ни њихови исходи.

Пријепоље је покренуло 3 дисциплинска поступка у 2022. години, због тежих повреда службене дужности, која нису окончана, а један је прекинут због смрти службеника.

У Зајечару је покренуто 6 дисциплинских поступака, од чега је само један окончан, одлуком о обустави поступака, а код једног је дошло до застарелости вођења поступка, али је запосленом престао радни однос пре истека рока за окончање дисциплинског поступак.

Теже повреде службених дужности односиле су се на: неоправдани изостанак са рада најмање два узастопна радна дана, неизвршавање, несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање послова или налога претпостављеног и незаконит рад, односно незаконита израда службене документације, нетачна или на други начин неправилна обрада исте или пропуштање радњи за које је службеник овлашћен, чиме је дошло до одговорности послодавца или настанка штете.

Градска управа града Новог Пазара покренула је 2 дисциплинска поступка због тежих и лакших повреда службене дужности, у посматраном периоду, од чега су оба окончана. Теже повреде односиле су се на: недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама и сарадницима и службеника који није пријавио кривично дело за које је сазнао у вршењу службене дужности, као и због тога што је одбио налог Начелника Одељења да пријави кривично дело и поступи по допису Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Градска управа града Краљева, у посматраном периоду, покренула је и окончала три дисциплинска поступка због тежих повреда службене дужности, након чега су изречене две новчане казне у износу од 25% од плате у трајању од 6 месеци и друга премештај на радно место у непосредно ниже звање.

Панчево је у посматраном истраживачком периоду покренуло 4 дисциплинска поступка због тежих повреда службене дужности. Поступци су окончани изрицањем новчане казне (није прецизирано), од чега је један обустављен због престанка радног односа службеника, а у једном је службеник ослобођен одговорности.

Суботица је у периоду од 2020-2022. покренула два дисциплинска поступка, један због лакше, а једна услед теже повреде службене дужности, које нису прецизиране. За тежу повреду изречена је мера престанка радног односа службенику.

У локалној самоуправи града Крушевца, у 2020. години, покренута су два дисциплинска поступка и то један због лакше, други због теже повреде службене дужности. У првом случају, неоправданог изостанка са посла један радни дан,

запосленој је изречена новчана казна у износу од 5% основне плате исплаћене за месец у коме је решење постало коначно.

У другом случају, запослена је ослобођена оптужбе, због недостатка доказа. Наиме, овај поступак је покренут због тога што је запослена осумњичена да је неовлашћено користила картицу за електронску евиденцију присуства на туђе име, укуцавала друго лице у апарат за електронску евиденцију присуства, приказујући на тај начин неистините околности, које представљају основ за коришћење права из радног односа, што представља повреду из чл. 138. тачка Закона о запосленима у аутномнимним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Оно што је специфично је да се из образложења решења не може видети како је текао доказни поступак и на основу чега је запослена ослобођена оптужби, већ је само констатовано, да је запослена тога дана била евидентирана у хронологију долазака, те да нема доказа да је неко укуцавао њено присуство уместо ње.

У Ћићевцу су 2020. године покренута два дисциплинска поступка због теже повреде службене дужности и то: „неизвршавање, несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног“. Наступила је застарелост за вођење ових поступака.

У Лозници је покренуто и окончано два поступка, у посматраном периоду, и то због тежих повреда радних дужности и то: недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима, чиме је службеник кажњен новчаном казном од 20%, од основне плате за месец август, а други случај због: неоправданог изостанка са посла два узастопна радна дана, чиме је кажњен новчано у износу од 20% од основне плате за месец мај.

У Трстенику је 2021. године покренут један дисциплински поступак због теже повреде службене дужности, недоличног и насилничког понашања према сараднику, након чега је изречена новчана казна.

Градска управа за друштвене делатности града Крагујевца у 2020. години покренула је три дисциплинска поступка, и то два за лакше повреде дужности из радног односа, која су обустављена и један због теже повреде, који је окончан изрицањем новчане казне. У 2022. години покренут је један дисциплински поступак за тежу повреду дужности из радног односа и он се налази у поступку пред другостепеним органом.

Оно што је прво приметно из анализираних дисциплинских поступака, јесте да прилично дуго трају и да епилог најчешће добијају или не добијају пред сам протек рока

предвиђеног за застарелост вођења поступка. Уочава се и мали број покренутих дисциплинских поступака и блага казнена политика.

Најчешћа учињена повреда службене дужности је недолично и насилнично понашање према странкама и сарадницима, што се може повезати са недовољним познавањем правила Кодекса понашања и етичких норми, које би допринеле да се оваква понашања редукују или смање на минимум.

## 1.2. Етичка одговорност

Када је у питању поштовање етичких правила понашања локалних службеника, питања из истраживања су се у првом реду односила на Кодексе понашања локалних службеника и намештеника.

Наиме све локалне самоуправе из истраживачког узорка, њих 30, имају усвојене Кодексе понашања локалних службеника и намештеника.

Увидом у званичне веб-презентације локалних самоуправа, примећује се да ниједна локална самоуправа из истраживачког узорка, нема истакнут Кодекс понашања, на почетној страни своје веб-презентације. Чак се ови документи, врло тешко могу и пронаћи на сајтовима локалних самоуправа, јер се углавном налазе на линковима који се односе на остала документа. Нпр. на сајту града Крушевца, Кодекс се налази на банеру, који се односи на људске ресурсе, тако да је мало вероватно да ће грађани који се не баве овом проблематиком потражити и успети да пронађу ове документе, на оваквим местима.

Тиме се нажалост показује недовољан значај који локалне власти придају Кодексима понашања и уопште етици својих запослених према странкама и сарадницима, али и изградњи културе интегритета у локалним самоуправама. Ово је јасан показатељ да грађани немају прилике да тако лако и једноставно дођу до Кодекса понашања и да се упознају са њиховом садржином, да би знали какво понашање имају право да захтевају и очекују од стране локалних службеника.

Прегледом одредаба Кодекса понашања локалних самоуправа из истраживачког узорка, закључује се да су сви документи врло слични једни другима, да садрже одређена начела, као руководне идеје у поступању локалних службеника.

Примера ради, град Крушевац у свом Кодексу понашања локалних службеника и намештеника имају једну значајну одредбу, која гласи да су сва лица која први пут



заснивају радни однос, дужна да потврде да су упознати са правилима садржаним у Кодексу понашања и то давањем писане изјаве, која ће бити саставни део персоналног досијеа запосленог.<sup>793</sup>

Оваква одредба би требало да се односи на све службенике и намештенике, не само оне који први пут заснивају радни однос. Такође, оваква одредба би требало да важи и за све функционере, односно обавеза да потпишу изјаву о упознавању са Кодексом понашања локалних функционера, приликом ступања на функцију.

Општина Бачка Паланка има усвојен и Правилник о управљању сукобом интереса запослених у општинској управи, који нормира поступање у случајевима постојања или сумњи на постојање сукоба интереса.<sup>794</sup>

Што се тиче Кодекса понашања локалних функционера, поједине локалне самоуправе, као што су градска општина Звездара, Смедерево, Власотинце, овај Кодекс усвојиле су још 2005. године. Ови Кодекси би требало да буду измењени и допуњени у складу са новим изазовима са којима се суочавају јавне управе, односно локалне самоуправе, као њихов део, а то су, примера ради: различите ситуације сукоба интереса у јавним набавкама, перфидни и нови видови испољавања сукоба интереса, непотизма и сл.

Краљево, Пожаревац, Сврљиг, Ваљево, Бор, још увек немају усвојен Кодекс понашања локалних функционера, док је београдска општина Палилула на питање да ли има усвојен Кодекс понашања локалних функционера, одговорила да има усвојен Кодекс понашања локалних службеника и намештеника, што није одговор на постављено питање.

Једини случај кршења одредаба Кодекса понашања локалних службеника и намештеника, посматрано у односу на истраживачки узорак, десио се у Суботици, 2021. године и то због „изношења ставова супротних ставовима локалне самоуправе“, након чега је службенику изречена опомена. Због недостатка појединости о томе о каквом се понашању у конкретном случају радило, нисмо у могућности да изнесемо став о овој повреди одредбе Кодекса понашања.

Оно што је необично је одговор града Бора, а то је да је Стална конференција градова и општина усвојила Кодекс понашања локалних функционера, те да се он сходно

---

<sup>793</sup> Кодекс понашања службеника и намештеника града Крушевца, доступно на: <https://krusevac.ls.gov.rs/wp-content/uploads/2022/01/Kodeks-ponasanja-sluzbenika-i-namesewnika.pdf>, приступ: 10.11.2023.

<sup>794</sup> Правилник о управљању сукобом интереса у општинској управи општине Бачка Паланка, доступно на: <https://backapalanka.rs/wp-content/uploads/2022/07/pravilnik.pdf>, приступ: 15.08.2023.

примењује на локалне самоуправае, те стога није било потребе да овај Кодекс локална самоуправа усваја посебно. Стална конференција градова и општина је само препоручила модел Кодекса, као и примере и моделе многих докумената, дајући тиме велики допринос реформи локалне самоуправе у Србији, међутим то не значи да се модел документа може сходно примењивати и поступати по њему, а да није усвојен од стране конкретне локалне самоуправе. Даље, у питању је само модел документа, као пример, којем свака локална самоуправа може додати одређена специфична понашања, за које сматра да треба да представљају повреду одредаба Кодекса и тако овај документ прилагодити својим потребама.

### 1.3. Материјална одговорност

Када се говори о одговорности службеника за штету у локалним самоуправама и аутономним покрајинама, нема разлике у погледу режима одговорности државних службеника. Дакле, намера или крајња непажња су услов одговорности за штету локалног службеника.

У 30 локалних самоуправа из истраживачког узорка није забележен ниједан случај утврђене одговорности службеника за штету проузроковану послодавцу, нити за штету проузроковану трећем лицу у периоду од 2020. до 2023. године.

Ово наводи на закључак да локалне самоуправе, након исплаћивања одштетног захтева, нису заинтересоване да користе право регреса од службеника, тј. да доказују намеру или грубу непажњу. Ово право се може остварити у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Намеру је у пракси тешко доказати, али мишљења смо да се груба непажња у великом броју случајева може доказати, што повратно може изузетно позитивно утицати на појачан систем одговорности.

### 1.4. Професионална одговорност

Питање под редним бројем 7. и 8. односила су се на оцењивање службеника у локалним самоуправама из истраживачког узрока.

Наиме Законом је прописано да се службеник оцењује једном годишње и то најкасније до краја фебруара месеца текуће за претходну годину. Изузетак од оцењивања

је ситуација када је службеник у једном периоду оцењивања радио мање од шест месеци, без обзира на разлог<sup>795</sup> и када је службеник у радном односу на одређено време.<sup>796</sup>

Оцене се одређују решењем и оне могу бити: „истиче се“, „добар“, „задовољава“ и „не задовољава“.<sup>797</sup>

Претпоставке за оцењивање прописане Уредбом су радни циљеви, а мерила за оцењивање су: самосталност, предузимљивост, савесност и прецизност, постигнути резултати у извршавању послова радног места и утврђених циљева, сарадња са другим службеницима и остале способности које захтева конкретно радно место.<sup>798</sup>

Полазећи од овако утврђених критеријума, мерила и оцена, анализираћемо систем оцењивања службеника у 30 локалних самоуправа из истраживачког узорка, на основу добијених података.

У градској општини Нови Београд, службеници су оцењени на следећи начин:

2020. година- 12,9%- добар; 84,51%-истиче се; 2,59%-неоцењени;

2021. година- 15,13%-добар; 79,60%-истиче се; 5,27%-неоцењени;

2022. година-8,67%-добар; 88, 00%-истиче се, 3,33%- неоцењени.

Градска општина Палилула, град Београд:

2020. година- 2% задовољава; 46% добар; 52%-истиче се;

2021. година- 2% задовољава; 46% добар; 52%-истиче се;

2022. година-2% задовољава; 46% добар; 52%-истиче се.

Градска општина Звездара, град Београд:

2020. година- 54,05%-истиче се; 45,95%-добар;

2021. година- 74,79%-истиче се; 24,37%-добар, 0,84%-задовољава (1 службеник);

2022. година- 83,58%-истиче се; 16,42%-добар.

Град Врање:

2020. година-77%-истиче се, 23%-добар;

2021. година-76%-истиче се, 23%-добар, 1%-задовољава;

2022. година-80%-истиче се, 20%-добар.

Општина Сврљиг:

2020. година-100%-истиче се;

2021. година-100%-истиче се;

---

<sup>795</sup> У овај период не рачуна се период коришћења годишњег одмора

<sup>796</sup> Чл. 133а Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

<sup>797</sup> Ибидем, чл. 133б.

<sup>798</sup> Уредба о оцењивању службеника („Сл. гласник РС“, бр. 2/2019)

2022. година-100%-истиче се.

Град Смедерево:

2020. година-92,27%-истиче се, 7,73%-добар;

2021. година-94,27%-истиче се, 5,73%-добар;

2022. година-94,24%-истиче се, 5,76%-добар.

Општина Чајетина:

2020. година-30%-истиче се, 70%-добар;

2021. година-30%-истиче се, 70%-добар;

2022. година-30%-истиче се, 70%-добар.

Општина Пријеполје:

2020. година-100%-истиче се;

2021. година-100%-истиче се;

2022. година-100%-истиче се.

Град Зајечар:

2020. година-33,76%-истиче се, 42,86%-добар;

2021. година-37,82%-истиче се, 46,15%-добар;

2022. година-52,67%-истиче се, 36,67%-добар.

Град Нови Пазар:

2020. година-20,11%-истиче се, 19,89%-добар;

2021. година-20,11%-истиче се, 19,89%-добар;

2022. година-20,11%-истиче се, 19,89%-добар.

Град Краљево:

2020. година-15%-истиче се, 85%-добар;

2021. година-22%-истиче се, 78%-добар;

2022. година-32%-истиче се, 68%-добар.

Град Панчево:

2020. година-73,50%-истиче се, 26,07%-добар, 0,43%-задовољава;

2021. година-80,97%-истиче се, 18,14%-добар, 0,88%-задовољава;

2022. година-86,30%-истиче се, 13,69%-добар.

Град Суботица:

2020. година-32,63%-истиче се, 65,25%-добар, 2,12%-задовољава;

2021. година-36,19%-истиче се, 62,26%-добар, 1,55%-задовољава;

2022. година-24,54 %-истиче се, 74,1%-добар, 1,36%-задовољава.

Општина Врбас:

2020. година-97%-истиче се, 3%-добар;

2021. година-95%-истиче се, 5%-добар;

2022. година-87%-истиче се, 13%-добар.

Општина Власотинце:

2020. година-37,78%-истиче се, 62,22%-добар;

2021. година-100%-истиче се;

2022. година-100%-истиче се.

Град Пирот:

2020. година-46,23%-истиче се, 53,77%-добар;

2021. година-58,56%-истиче се, 41,44%-добар;

2022. година-63,86%-истиче се, 36,14%-добар.

Град Крушевац:

2020. година-90%-истиче се, 10%-добар;

2021. година-90%-истиче се, 10%-добар;

2022. година-92%-истиче се, 8%-добар.

Општина Ћићевац:

2020. година-75%-истиче се, 25%-добар;

2021. година-58%-истиче се, 42%-добар;

2022. година-97%-истиче се, 3%-добар.

Бачка Паланка

2020. година-65%-истиче се, 35%-добар;

2021. година-60%-истиче се, 40%-добар;

2022. година-80%-истиче се, 20%-добар.

Град Пожаревац:

2020. година-63,35%-истиче се, 34,65%-добар;

2021. година-36,60%-истиче се, 61,44%-добар, 1,96-задовољава;

2022. година-38,75%-истиче се, 60,00%-добар.

Град Лозница:

2020. година-95%-истиче се, 5%-добар;

2021. година-95%-истиче се, 5%-добар;

2022. година-95%-истиче се, 5%-добар.

Град Вршац:

Није достављен одговор на питање.

Општина Трстеник:

2020. година-6,7%-истиче се, 93,3%-добар;

2021. година-8%-истиче се, 92%-добар;

2022. година-18,3%-истиче се, 81,7%-добар.

Град Ниш-Градска управа за друштвене делатности:

2020. година-84%-истиче се, 1%-добар, 1%-задовољава, 14%-без оцене;

2021. година-97%-истиче се, 1%-добар, 2%-неоцењених;

2022. година-82%-истиче се, 1%-добар, 17%-неоцењених.

Град Ужице:

2020. година-41%-истиче се, 59%-добар;

2021. година-46%-истиче се, 54%-добар;

2022. година-59%-истиче се, 41%-добар.

Град Бор:

2020. година-91,51%-истиче се, 8,49%-добар;

2021. година-90%-истиче се, 10%-добар;

2022. година-90%-истиче се, 10%-добар.

Град Ваљево:

2020. година-72%-истиче се, 28%-добар, 1,3%-задовољава;

2021. година-67%-истиче се, 33%-добар, 1,7%-задовољава;

2022. година-71%-истиче се, 29%-добар, 0,9%-задовољава.

Општина Бујановац:

2020. година-10,7%-истиче се, 81,70%-добар, 7,6%-задовољава;

2021. година-9,57%-истиче се, 82,97%-добар, 7,43%-задовољава;

2022. година-11,45%-истиче се, 80,20%-добар, 8,52%-задовољава.

Град Крагујевац-градска управа за друштвене делатности:

2020. година-2,70%-истиче се, 92,60%-добар, 4,70%-задовољава;

2021. година-5,10%-истиче се, 94,90%-добар;

2022. година-4%-истиче се, 96%-добар.

Град Шабац:

2020. година-79,13%-истиче се, 20,87%-добар;

2021. година-90,62%-истиче се, 9,38%-добар;

2022. година-95,38%-истиче се, 4,62%-добар.

Анализом процента оцењивања запослених службеника у локалним самоуправама, закључује се да се у већини локалних самоуправа овај поступак спроводи

шаблонски, без примене одговарајућих мерила и критеријум, предвиђених уредбом. Наиме у већини посматраних локалних самоуправа, проценат службеника који се истиче је већи од 90%.

Поједине локалне самоуправе, попут Пријепоља и Сврљига, три године узастопно, оцилиле су све своје запослене службенике (100%), који испуњавају услов за оцењивање, са оценом „истиче се“. Иста је ситуација у општини Власотинце у 2021. и 2022. години, где је 100% службеника оцењено са оценом „истиче се“.

С друге стране градска општина Палилула, Чајетина и град Нови Пазар, су три године заредом, 2020-2022. оцилили своје службенике идентично, у потпуно истом процентуалном износу, од укупног броја службеника који се оцењује.

Сходно Уредби, „оцена истиче се, одређује се службенику који је с изузетним резултатом, изнад просека који су му утврђени остварио постављене радне циљеве и испунио устаљене захтеве радног места“.<sup>799</sup>

Овим се поступак оцењивања обесмишљава, јер је немогуће да толико велики проценат запослених, постигне резултате који су изузетни и изнад просека. На тај начин, демотивишу се они који заиста постижу овакве резултате да наставе да раде и буду издвојени, похваљени за свој рад и да напредују, јер се шаблонски сврставају у исти ранг са осталима.

С обзиром на то да оцењивање условљава напредовање, оваквим системом оцењивања сви службеници којима је најмање два пута узастопно одређена оцена „истиче се“, испуњавају услов за напредовање, уколико постоји слободно радно место и уколико службеник испуњава услове за рад на њему. Посматрано у односу на истраживане локалне самоуправе у трогодишњем периоду, у 2/3 локалних самоуправа, чак 90 % службеника испуњава услов за напредовање, што са сигурношћу указује на неделотворност система оцењивања.<sup>800</sup>

Поставља се питање, уколико 90% службеника, негде чак 100% свих запослених испуњава услове за напредовање, да ли ће сви они напредовати и уколико нема довољно слободних места за напредовање на непосредно више извршилачко радно место, а већина има услове за рад на њему, ко ће конкретно напредовати и по којим критеријумима. Да ли ће то бити субјективни критеријуми јер објективних, прописаних нема?

---

<sup>799</sup> Чл. 19. Уредбе о оцењивању службеника

<sup>800</sup> Чл. 133е Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

Ово наводи на више могућих узрока неделотворног система оцењивања локалних службеника. Најпре недовољно познавање поступка оцењивања од стране оцењивача. Сходно Уредби оцењивач је дужан да прати и надгледа рад запосленог константно, а да га квартално оцењује, сходно постављеним мерилима и критеријума. На основу тога он сачињава извештај, а дужан је да обави разговор са службеником, те да предлог оцене у извештају достави контролору. Контролор провера извештај, даје своје закључке и запажања, а јединица за људске ресурсе, проверава и оцењивача и контролора.

Даље, ово значи да сва лица која учествују у поступку оцењивања, морају бити упозната са начином оцењивања, поступком, критеријумима и мерилима оцењивања службеника. Овај поступак мора бити заснован на објективним критеријумима, нарочито имајући у виду да се у мањим локалним срединама, људи међусобно познају и да то може бити значајно ограничење поступку оцењивања.

Што се тиче питања бр. 9. које је гласило „да ли су уколико је било оцењених са оценама, не задовољава и задовољава наступиле последице одређивања оцене, у складу за чл. 133 д. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, ово питање је постављено из разлога анализе, колико запослени у локалним самоуправама заправо прате прописе, јер је чл. 133д Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, предвиђено да „службеник који на редовном или ванредном оцењивању добије оцену „задовољава“, премешта се на радно место у ниже звање, које одговара његовом степену образовања и за које испуњава услове за рад. Уколико такво место не постоји одређује му се нижи коефицијент, у складу са Законом о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе“.<sup>801</sup> Међутим, самим законом је предвиђено да се поменути члан примењује од почетка примене закона којим се уређују платни разреди службеника и намештеника у локалним самоуправама и органима аутономне покрајине.

Овај члан, односно његова примена, може значајно допринети јачању одговорности службеника у локалним самоуправама, међутим само уколико оцењивање буде ефикасно и објективно, што за сада није случај. Даље, неизван је тренутак почетка примене овог члана односно примене закона, којим се уређују платни разреди.

---

<sup>801</sup> Чл. 133д Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе



## ЗАКЉУЧАК

Одговорност је један од базичних принципа на којем би требало да почивају све савремене јавне управе. Управа без одговорности лишена је легитимитета. Легитимитет јавне управе изводи се из њене способности да делује на начин који одражава вољу и интересе заједнице коју служи. Одговорност је витална јер без ње, одлуке и активности управе могу деловати арбитрарно, неетично или неефикасно, чиме се угрожава њен легитимитет. Јасни механизми одговорности помажу у изградњи поверења јавности у управу. Добро управљање је доктрина, која доприноси сагледавању одговорности запослених у јавној управи из различитих контекста. Ова доктрина наглашава значај одговорности у различитим контекстима – не само у погледу легалности деловања, већ и његове ефикасности, етичности и утицаја на друштво.

Имајући у виду пет принципа доброг управљања, које је дефинисала европска Комисија, а то су: одговорност, отвореност, делотворност, партиципација и кохерентност, закључујемо да је одговорност кључни принцип доктрине доброг управљања, односно да сви други принципи служе, или имају за циљ да допринесу појачаној одговорности. Тако, отвореност подразумева транспарентност у различитим сегментима рада запослених у јавној управи. Транспарентнији рад, омогућава већи надзор, могућност указивања на грешке и злоупотребе, као и њихову превенцију. Партиципација је важна за креирање и имплементацију јавних политика, али и специфичан надзор од стране цивилног друштва, који доприноси појачаној одговорности. Делотворност, као надградња ефикасности у раду, јесте и један вид одговорности према грађанима. Ефикасност у раду је немогућа без одговорности, поштовања утврђених процедура, рокова, закона и слично. Закључујемо да је одговорност кривни принцип доброг управљања, односно да сви остали принципи имају за циљ да допринесу одговорности.

Добро управљање не пружа само теоријске основе за сагледавање принципа одговорности, већ пружа могућност и указује на неопходност сагледавања узрока неодговорности са различитих аспеката. Она не искључује традиционалне хијерархијске приступе одговорности у јавној управи, већ их концептуално шири, пружајући тако већу могућност сагледавања узрока неодговорности. Поред поштовања закона, односно правних прописа уопште и традиционалних видова одговорности, регулисаних правним

нормама, добро управљање указује на неопходност изградње културе интегритета и јачања утицаја моралних и етички норми у јавној управи.

Стварањем свести, код запослених о томе да се и етичке и моралне норме морају поштовати, без обзира што за њих не следи или евентуално следи блага санкција, јача се самоодговорност, јер није могуће све видове испољавања неодговорности правно нормирати и санкционисати. Тако се јача професионални морал и развија „осећај стида“, због непоштовања правила службе и превенирају евентуалне незаконитости. Када је реч о традиционалним видовима одговорности у српској јавној управи, истраживање које смо спровели показало је да сваки од видова одговорности показује извесне слабости у свом функционисању.

Полазећи од кривичне одговорности, основно запажање на основу званичних статистичких података је блага казнена политика судова, али и неразумљиво занемаривање великог значаја који мере безбедности и правне последице осуде могу имати на превенцију тзв. криминалитета белог оковратника, односно свих инкриминација против службене дужности или у вези са њом. Наиме, мера безбедности, забрана вршења позива, делатности и дужности, у одређеном трајању, требало би да буде обавезан у свим случајевима осуде за кривична дела против службене дужности, укључујући и дела против правног саобраћаја, када су извршена од стране службеног или овлашћеног лица. Посматрано у односу на упоредно правне системе, правне последице осуде треба схватити као споредне казне *sui generis*, које доводе до губитка, престанка, те забране стицања одређених права у одређеном трајању у циљу постизања сврхе кажњавања. Оне су нарочито значајне за дела против службене дужности.

Даље, приметна је процентуална велика заступљеност условних осуда, па се поставља питање оправданости њиховог изрицања, имајући у виду да је законодавац предвидео да је сврха изрицања ове мере упозорења, да се према учиниоцу лакшег кривичног дела не примени казна, уколико је могуће да условна осуда уз претњу казном постигне сврху, односно да учинилац више не врши кривична дела. Сматрамо да већина дела против службене дужности, дела са коруптивним елементима и дела против правног саобраћаја, не испуњавају квалификацију лакшег кривичног дела, те стога није оправдано изрицање толико процентуалног великог броја условних осуда.

Тако је у немачком праву обавезна правна последица осуде лишење способности за обављање јавне функције, која наступа уколико је јавни службеник и јавни функционер осуђен за неко од кривичних дела против службене дужности, и то на казну затвора у трајању од најмање годину дана. Такође постоји могућност да суд лиши

починиоца наведеног кривичног дела права да гласа и да буде биран. Ово је логична правна последица осуде, која треба да наступи уколико је лице учинило кривично дело против службене дужности, јер се на тај начин, поред основне казне лишава, односно онемогућава да суделује у службеној дужности.

Важне мере које немачко законодавство примењује у борби против корупције су именовање контакт особа, које су одговорне за превенцију корупције, али и тзв. ротације особља у сферама рада јавне управе, које су нарочито подложне корупцији, пре свега јавних набавки.

Шпанско право у случају извршења кривичних дела од стране јавних службеника и функционера предвиђа као обавезну споредну санкцију забрану обављања јавних послова и функција, забрану кандидовања на јавну функцију у одређеном периоду и/или забрану запошљавања у јавном сектору, у зависности од конкретног извршеног кривичног дела. Француско право, у настојању да обезбеди имплементацију и надзор над антикорупцијским прописима у јавној управи, познаје тзв. службенике за усклађеност.

Прекршајна одговорност је вид правне одговорности, која је предвиђена за велики број радњи чињења и нечињења, које су у делокругу рада јавне управе. Анализом доступних пресуда Прекршајних судова, уочава се блага казнена политика прекршајних судова и неоправдано изрицање опомена. Оно што је приметно, налик кривичној одговорности је маргинализација значаја заштитних мера у прекршајном поступку. Једна од заштитних мера, која може значајно допринети морализацији радних односа је мера јавног објављивања пресуде. Међутим садашња законска регулатива предвиђа да прекршајни суд изриче ову меру, уколико сматра да би било корисно да се јавност упозна са садржином пресуде, а нарочито у случајевима отклањања опасности по живот и здравље људи и заштите сигурности промета робе и услуга. Сматрамо да је код прекршаја, код којих се као починилац јавља јавни службеник, ефикасно предвидети као обавезну, заштитну меру, јавног објављивања пресуде и да то може бити добар вид превенције.

Годинама се српска јавна управа безуспешно бори са случајевима тзв. ћутања администрације. Бројност случајева ћутања управе, све више говоре у прилог урачунљивог и свесног понашања јавних службеника. Због тога сматрамо неопходним, прописивање прекршајне одговорности за све ситуације ћутања управе првостепеног и другостепеног органа и то као општу ситуацију, Законом о општем управном поступку.

Стандардизација правила и усаглашавање са европским законодавством, допринела је смањењу могућности за коруптивно делање у домену јавних набавки. Увођењем портала јавних набавки, доприноси се реализацији начела транспарентности поступка, који сада могу пратити сва заинтересована лица, а нарочито институције које су надлежне да уочавају и спречавају злоупотребе, као што су Канцеларија за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Неки од ризика који су и даље присутни и није пронађено адекватно решење за њихово елиминисање јесу: прецењивање потребних количина добара од стране наручиоца, могућност ознаке односно прецизног дефинисања појединих производа, добара или услуга, односно унапред усклађивање техничких спецификација у односу са производима или услугама, које у понуди има конкретан понуђач, а све то у неформалном договору са потенцијалним понуђачем, као и субјективне процене односа цене и квалитета. Оно што је посебно осетљиво и није праћено одговарајућом законском регулативом јесу набавке мале вредности, тј. оне набавке које су изузете од примене Закона. Наизглед мали износи, у збиру дају велике износе, јер је праг за примену Закона повећан на три милиона динара, у односу на претходно законско решење, које је износило 500.000 динара. Још један од видова злоупотребе, који је примећен и од стране Европске комисије, је тзв. „разбијање“ или „цепање“, великих набавки, на разноврсна добра и услуге, како би испуниле критеријум изузетости од закона и биле спроведене, као набавке мале вредности. Наиме код ових понуда је довољно, након истраживања тржишта, да понуђач достави позив за понуду на три адресе, по свом избору, без икаквих критеријума. Законодавац је у потпуности препустио наручиоцима, да својим интерних актима уреде ове поступке. То није адекватно решење, већ је неопходно да се одговарајућим подзаконским актом регулише овај поступак, да се смањи праг, односно износ до којег су одређене набавке изузете од примене закона и да се стандардизује форма и начин вршења истраживања тржишта. Истраживање тржишта је једна од најважнијих фаза поступка, која се у пракси спроводи шаблонски, про форме ради. Канцеларија за јавне набавке би требало да успостави сарадњу са Прекршајним судовима, у циљу добијања повратних информација о епилозима својих захтева за покретање прекршајних поступака и о самим исходима прекршајних поступака. Ови подаци требало би да буду саставни део годишњих извештаја Канцеларије за јавне набавке. Закон о буџетском систему, требало би изменити у правцу прецизирања одредбе која се тиче кршења прописа из области јавних набавки, јер отежава дефинисање елемента бића прекршаја.

Добро управљање претпоставља јавну управу чији је рад транспарентан њеним грађанима, а механизам приступа информацијама од јавног значаја један од најважнијих у борби против лошег управљања. У том контексту, значајне су измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, међу којима је и активна легитимација Повереника за покретање прекршајног поступка и могућност прекршајног кажњавања у случајевима ћутања управе, који су, сходно званичним извештајима Повереника, најбројнији. Изостаје, међутим, оштрија казнена политика прекршајних судова у овој материји, а проблем је и велики удео опомена, као прекршајних санкција, које се изричу чак и у случајевима, када је истом лицу, раније већ била изречена опомена, у материји информација од јавног значаја, односно за дело са истим или сличним елементима бића прекршаја. Судови опомену могу изрицати у случајевима када се може очекивати да ће се се лице убудуће клонити вршења прекршаја. Поставља се питање, како је могуће да се стекну услови за изрицање опомене, као санкције, повратницима за учињени исти или сличан прекршај. На овај начин судови исказују став, да непоступање и непоштовање прописа у области информација од јавног значаја, не представља неку велику друштвену опасност, што даље утиче на поступања других јавних службеника.

Када се говори о одговорности за штету, односно материјалној одговорности, спроведено истраживање показало је довођење у питање објективне одговорности државе за штету и приближавање субјективној одговорности, од стране судова у судским пресудама, што не би требало да буде случај. Са друге стране, у пракси, готово да не постоје случајеви регреса од стране државе за дело које је службеник учинио намерно или грубом непажњом. Ово је, мишљења смо, један од узрока који је умногоме допринео слабљењу одговорности у јавној управи, јер се стиче утисак, да за штету проузроковано јавној управи, у крајњој линији држави, нико не одговара и да се на тај начин, намера и груба непажња, толеришу. Стога закључујемо да би требало изменити законско решење и установити право и обавезу државе да се регресира од стране јавног службеника, који је штету проузроковао намером или крајњом непажњом.

Када је у питању дисциплински поступак, наша анализа је показала да би требало изменити одређена законска решења, која би допринела ефикасности процесуирања дисциплинских дела и самог дисциплинског поступка. Једно од њих је проширење могућности иницијативе за покретање поступка на сва лица, која имају сазнања да је учињено неко дисциплинско дело, а не као што је то сада случај, да ту могућност имају само државни службеници и непосредни руководиоци. Добро је решење да и Заштитник

грађана има право иницирања дисциплинског поступка, уколико сматра да је запослени у јавној управи, повредио права грађана или учинио пропуст, којим је причињена штета грађанима. Одредба Закона о државним службеницима, којом је предвиђено да руководиоцац није дужан да образложи одлуку којом је ускраћено одржавање усмене расправе, потпуно је погрешна, имајући у виду да је усмена расправа једна од најважнијих фаза дисциплинског поступка, на којој се изводе докази и омогућава службенику да изнесе своју одбрану. Прописи који регулишу материју дисциплинске одговорности царинских службеника, предвиђају могућност изрицања мере јавне опомене у трајању од 30 дана за лакшу повреду радне дужности, која се извршава објављивањем одлуке на огласној табли царинарница и Управе царина. Сматрамо да би овакво решење било адекватно и за режим одговорности за све службеничке прагматике у јавној управи и предвиђање мере јавне опомене у одговарајућем трајању, као основну или додатну меру.

Јачање професионалног морала запослених, развијањем етичких вештина и понашања, доприноси квалитету одговорности, јер интегритет јавне управе, зависи од поступања појединаца који је чине. Реализовано истраживање је показало да традиционални механизми одговорности, све више имају ограничену ефикасност и да је једини одржив, стратешки одговор на корупцију, константно унапређење интегритета јавне управе.

Тако Република Словенија има Закон о интегритету и спречавању корупције, којим су посебно дефинисани начини и стратегије јачања интегритета и механизми спречавања корупције. Шпанија је посебним Законом о транспарентности, приступу информацијама од јавног значаја и добром управљању, етичким нормама и акционим плановима, који уређују рад јавних службеника и функционера, дала ранг закона. У Француској постоје тзв. службеници за етику, који су дужни да пруже савет сваком запосленом у јавној управи у вези примене етичких норми и начела, као и решавање етичких дилема.

Кодекси понашања, који садрже етичке норме, најчешће су извор тзв. меког права, што не би требало да умањи њихов значај и вредност. Међутим из извештаја Високог службеничког савета о поштовању Кодекса понашања државних службеника, закључујемо да грађани нису упознати са овим документима, на шта указује број пријава кршења кодекса. Неопходно је усвојити планове интегритете у институцијама јавне управе, те именовати службенике или одборе за интегритет, који ће имати за задатак праћење и имплементацију усвојених планова. Такође, познавање етичких Кодекса мора

постати део провере знања и компетенција приликом спровођења конкурсног поступка и полагања државног испита, а обуке на тему примене етичких норми обавезан део професионалног усавршавања службеника.

Благовремено препознавање и управљање ситуацијама сукоба интереса представља још један аспект доброг управљања и неопходан је услов за одржавање и унапређење поверења грађана у јавну управу. Сукоб интереса настаје када лични интереси запослених у јавном сектору могу неадекватно утицати на објективно и неутрално вршење њихових службених дужности, чиме се поткопава интегритет и транспарентност управне делатности. Адекватно управљање овим ситуацијама, које укључује њихово рано идентификовање, развој стратегија за избегавање или ублажавање потенцијалних сукоба, као и постојање чврстих механизма за њихово решавање, кључна су гаранција функционисања јавне управе на начин који штити општи интерес и подстиче поверење јавности.

Успостављање управљачке одговорности, требало би да буде један од приоритетних реформских праваца јавне управе у наредном периоду. Управљачка одговорност подразумева одговорне руководиоце, са јасно дефинисаним одговорностима, механизмима и нивоима делегирања овлашћења и одговарајућих ресурса. Претпоставка за то јесу јасно дефинисани радни циљеве сваког службеника и јасноћа исхода који из њих произилазе. Такође, истраживања показују да су министарства у земљама Западног Балкана, и даље репрезент ригидне хијерархије, за шта су прави пример министарства, као најважнији делови државне управе. Наиме, министар потврђује готово све одлуке које се доносе у министарству, чиме остају неискоришћени преостали кадровски капацитети тог органа државне управе.

Даље, процес запошљавања запослених у јавној управи, требало би да буде конкурентан и заснован на принципима заслуга, потпуно независан од политичког утицаја, што није случај у српској јавној управи. Дobar пример долази из Велике Британије, која је формирала Комисију за државну службу, као вид независног дела, које чине повереници државне службе, менаџери из јавног али и приватног сектора, која поступа по жалбама изјављеним у току конкурсног поступка, чиме гарантује правичне услове запошљавања у државној служби, на основу услова предвиђених конкурсом и одговарајућих компетенција кандидата. Српска јавна управа, још увек не може да се ослободи тзв. система „плена“, који доводи до запошљавања кадрова по основу политичке подобности, а исто тако до њиховог оцењивања и напредовања. Вредновања

радног учинка службеника, мора се заснивати на компетенцијама, а важно је подстицати и систем самопроцене радне успешности, односно оствареност постављених циљева.

Када се говори о улози и значају екстерне контроле у јачању одговорности запослених у јавној управи, истраживање је показало да може бити изузетно значајно, али само под условом да органи и институције који представљају овај облик контроле буду потпуно независни и самостални у раду. Доследност у поступању и извршењу сопствених одлука, чува интегритет ових институција и јача поверење јавности у њих. У српском правном систему, примера ради, не постоји никаква санкција за непоштовање одлука Агенције за борбу против корупције, што нпр. није случај са одлукама тзв. Високе управе за транспарентност јавног живота у Француској, која је по функцијама и надлежности налик српској Агеницији. За непоштовање одлука овог органа у Француској се може изрећи казна затвора у трајању од годину дана и новчана казна у износу од 15000 евра.

Интерна контрола у јавној управи, у првом реду интерна ревизија и систем финансијског управљања и контроле, важни су фактори доброг управљања, који доприносе одговорности запослених у јавној управи. Финансијско управљање и контрола у јавном сектору, представља систем регулисања пословних процеса у институцијама јавне управе, чиме доприноси одговорном управљању, рационалном и законитом располагању буџетских средствима, јачању интегритета, бољој контроли и управљању ризицима. Интерна ревизија такође смањује ризик од коруптивног делања, незаконитог поступања и доприноси кредибилитету организације и квалитету пружања услуга грађанима.

У погледу интерне контроле јавне управе у српском праву, неопходно је успоставити комплетан законодавни оквир, који ће нормирати ову област. Даље, иако је Законом предвиђено успостављање интерне ревизије у јавном сектору, те успостављање система финансијског управљања и контроле, многе институције јавног сектора ову обавезу још увек нису испуниле. Надаље, успостављање интерне ревизије и увођење система ФУК-а није само себи циљ, већ његова адекватна имплементација од стране свих запослених и руководства у једној институцији, те његово константно ажурирање и управљање ризицима.

Исти је случај и са успостављањем интерне ревизије. Тако је у Холандији једно министарство увело обавезу свих запослених да обавезно врше самопроцену интегритета, путем тестова, након чега интерна ревизија анализира те резултате и



мапира ризичне области, у којима може да дође до кршења закона и стандарда интегритета.

Када се говори о одговорности на нивоу локалних самоуправа, наше истраживање спроведено у тридесет локалних самоуправа је показало да дисциплински поступци неоправдано дуго трају и да се завршавају пред самим протеком рока предвиђеним за застарелост вођења поступка или да долази до застарелости. У локалним самоуправама једна од најчешће учињених повреда службене дужности јесте недолично и насилнично понашање према странкама и сарадницима, што се повезује и са недовољним познавањем етичких норми садржаних у Кодексима. На то указују и подаци да је у трогодишњем периоду у проучаваним локалним самоуправама, пријављена само једна повреда одредаба Кодекса понашања. Што се тиче материјалне одговорности, ситуација је идентична, као и у остатку јавне управе. Нема забележених случајева утврђивања одговорности за штету проузроковану послодавцу, нити трећем лицу. На нивоу локалних самоуправа, долази до изражаја неделотворности и неефикасност система оцењивања и напредовања локалних службеника. Из добијених података, закључује се да локалне самоуправе овај поступак, спроводе шаблонски, без примене предвиђених критеријума. То се закључује по томе што је од 30 локалних самоуправа, 2/3 њих своје службенике оценило са оценом „истиче се“, у проценту преко 90%. Поједине локалне самоуправе су своје службенике оцениле потпуно идентично у трогодишњем периоду, а поједине су све службенике, њих 100% оцениле са оценом

„истиче се“. Ово указује да поступак оцењивања и напредовања у локалним самоуправама, треба реформисати, јер демотивише запослене који реално, у односу на постављене критеријуме и мерила, остварују добре резултате да наставе да раде, јер их сврстава у исти ранг са осталима, који такве резултате не постижу. Тако је у немачком праву, један од основних критеријума за оцењивање, на основу којег постоје посебни бонуси за продуктивност, додатни радни учинак и посебна достигнућа службеника. Такође указује и на непознавање метода и система оцењивања од стране оних који су дужни да то раде, али и на присутност субјективних критеријума приликом оцењивања.

Анализа и истраживање спроведено у овој дисертацији недвосмислено потврђује да примена принципа и механизма развијених под утицајем доктрине доброг управљања значајно унапређује одговорност запослених у јавној управи. Ова сазнања указују на то да се, када јавна управа усвоји и ригорозно примењује стандарде транспарентности, одговорности, ефикасности, учешћа и кохерентности, постижу мерљиво бољи резултати у раду запослених у јавној управи, повећава се интегритет и

изграђује поверење грађана. Ово истраживање јасно показује да добро управљање није само теоретски идеал већ и практично средство за остваривање знатно веће одговорности и ефикасности у јавном сектору, што је од суштинског значаја за динамичан и одржив развој једне државе и њеног друштва.

## ЛИТЕРАТУРА

Литература објављена на српском језику и језицима бивших југословенских република

- Антић. О, Облигационо право-приручник за полагање правосудног испита, Београд, Службени гласник, 2014.
- Балтић, А, Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство и кривични законик, докторска расправа, браћена 1938. Године на Правном факултету Универзитета у Београду.
- Блажић. Ђ, Службенички систем у Црној Гори, Правни живот, Копаоничка школа природног права, бр. 10/2007.
- Вучетић. Д, Правни режим и институције енглеске локалне самоуправе, Медивест Ниш, 2017.
- Винковић М, Бенковић Б. Улога дисциплинских санкција у борби против непрофесионалног и незаконитог понашања државних службеника-случај Хрватске и Босне и Херцеговине, Правни Вјесник, 2011, бр. 2, 215-232.
- Вукашиновић-Радојичић, З, Правна питања службеничких односа, Криминалистичко-полицијска Академија, Београд, 2015.
- Вукашиновић-Радојичић, З, Вучетић, Д. Професионализација јавне управе у Србији. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2021, 29-43.
- Вукашиновић Радојичић З, Чогурић В. Дисциплинска одговорност државних службеника у теорији и пракси, Копаоничка школа природног права Слободан Перовић, Београд, 2022.
- Давинић. М, Положај јавних службеника у органима државне управе (упоредна анализа), Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1999.
- Давинић, М. Појам добре управе – између класичног и меког права. Правни живот, 2010, 10.
- Давинић, М. Европски омбудсман и лоша управа. Заштитник грађана, 2013, Београд.

- Давинић. М, Комплексност процеса ширења институције омбудсмана, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2011, 57(57), 101-111.
- Делић Н, Кривично право-посебни део, Правни факултет Универзитета у Београду, 2023.
- Делић, Н. Кривично дело злоупотреба службеног положаја (члан 359. КЗ)-стање и перспектива, Казнена реакција у Србији VIII део, тематска монографија, Правни факултет Београд, 2018.
- Денковић, Д, Добра управа, Одговорност јавних службеника у средњовековном српском праву, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 469-475.
- Денковић. Д, Добра управа, Одговорност државних службеника у Србији 19 и 20. века, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
- Денковић, Д, Ко може непосредно одговорати грађанима за штету коју проузрокују јавни службеници, Београд, 1961, Анали Правног факултета у Београду, стр. 449-454.
- Денковић, Д, Вршење службе и одговорност за штету проузроковану грађанима, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 1957.
- Диги, Л. Преображаји јавног права, Геца Кон, Београд, 1929.
- Димитријевић, П. Управно право (Пето издање), Ниш, Медивест, 2019.
- Димитријевић, П. Одговорност управе за нечињење-са посебним освртом на ћутање управе, Докторска дисертација, Правни факултет Београд, 1996.
- Димитријевић П, Одговорност управе за нечињење-са посебним освртом на „ћутање“ управе, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, 2005.
- Димитријевић Павле, Јавна управа, Ниш, 1964.
- Димитријевић П, Марковић, Р, Управно право, књига 1. 1986.
- Димитријевић, П, Вучетић, Д, Менаџмент јавне управе, Досије студио Београд, Универзитет у Нишу и SeCons-група за развојну иницијативу Београд, 2021.
- Димитријевић. П, Вучетић, Д, Вучковић, Ј, Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе, Правни живот, Право и заповест разума, Удружење правника Србије, бр. 10-2, 261-282.
- Ђорђевић, Ј, Социјализам криза одговорности, десе огледа о отвореним питањима друштвено-политичког и правног система, Београд, Радничка штампа, 1984, стр. 227-228.

- Ивошевић, З, Дисциплинска и материјална одговорност, Правно-економски центар Београд, 1998.
- Ивошевић, З. Ивошевић, М. Коментар Закона о раду, Београд, Службени гласник, 2006
- Ивошевић, З. Ивошевић, М. Коментар закона о радним односима, Београд, Савремена администрација, 1998.
- Ивошевић, З. Дисциплинска и материјална одговорност, Правно-економски центар Београд, 1988.
- Јакшић С, Основни принципи накнаде штете у нашем праву, Архив, бр. 4., 1952.
- Јеринић, Ј. Вучетић, Д. Станковић М, Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу, Стална конференција градова и општина, Београд, 2020.
- Јовановић. Љ, Јовашевић Д, Кривично право Општи део, Полицијска академија, Београд, 2003.
- Јовановић Љ. Одређивање појама кривичног дела, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, год 25, 1987, бр. 3, 53-72.
- Јовановић Љ. Кривично право Општи део, Полицијска академија, Београд, 1995.
- Јовичић М, Демократија и одговорност. Београд, „Службени гласник“, 2006.
- Јовичић, М. Одговорност носилаца јавних функција: упоредноправна студија (Vol. 33), Институт за упоредно право, 1968.
- Јовашевић, Д. Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом, Београд, Номос, 2003.
- Јовашевић Д, Миладиновић Стефановић Д, Прекршајно право, Ниш, Медивест, 2018.
- Јовашевић Д, Прекршајна одговорност у праву Републике Србије, Годишњак факултета правних наука, 2013, 3(3), 47-63.
- Јовашевић, Д. Појам и карактеристике службених кривичних дела, Судска пракса, Београд, број 6/2005. године, стр. 55-62.
- Јовашевић, Д, Лексикон кривичног права, Београд, Службени гласник, 2011.
- Јовашевић, Д, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд, Номос, 2002.
- Јовашевић, Д, Службена кривична дела-одговорност и кажњивост, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. LXIII, 2012.

- Кавалијери, О правном односу између чиновника и државе, Дионичарска тискара, Загреб, 1911.
- Кавран Д, Наука о управљању, организација кадрови и руковођење, Београд, Научна књига 1991.
- Кавран, Д. Јавна управа, тренинг, реформа, ефикасност, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003.
- Карацић Стефановић В. Српски рјечник, Београд, Нолит, 1969.
- Константиновић М. Основ одговорности државе за проузроковану штету, Архив, 1952, бр. 3. стр. 296-305.
- Копрић. И, Сувремена јавна управа и њезино проучавање-комплексност и интеграција, Зборник радова у част проф. др Симеону Гелевском, 2015, стр. 15-39.
- Копрић И. Сувремена јавна управа и њезино проучавање-комплексност и интеграција, Зборник радова у част проф. др Симеону Гелевском, 2015, стр. 15-39.
- Крбек И, О одговорности државе за штету, Југословенска академија знаности и уметности, Загреб, 1954.
- Лилић, С, Кунић П, Димтријевић П. Марковић М, Управно право, Савремена администрација, Београд, 2002.
- Лилић С, Управно право; Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
- Лилић С, Управно право, Београд, Савремена администрација, 1995.
- Лончар, З. Јавно мњење – облике контроле управе. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1995, 1–3 (27–29) 231–241.
- Лончар З, Контрола управе од стране државне ревизорске институције, Теме, Часопис за друштвене науке, Универзитет у Нишу, 2012, стр. 1301-1318
- Лончар З. Одговорност министара, докторска дисертација, Универзитете у Новом Саду, Правни факултет Нови сад, 2000.
- Лубарда Б, Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
- Лубарда, Б. Радно право-Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, Правни факултет у Београду, 2012.

- Лубарда, Б. Дисциплинска одговорност и хармонизација права, Право и привреда, бр. 5-8/2001.
- Лукић Д. Р. Социологија морала, Српска академија наука и уметности, Београд, 1974.
- Марковић Б. Наука о управљању, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2003.
- Марковић Б, Одговорност, радна и технолошка дисциплина и санкције, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 1991.
- Марковић Р, Уставно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 2022.
- Марковић, Р, Уставно право, Правни факултет Унвиверзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 2013.
- Милков, Д. Управно право, Уводна и организациона питања, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.
- Милков, Д. Управно право, Уводна и организациона питања, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.
- Милков, Д., Специјализовани омбудсмани, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3/2007, стр. 101–121.
- Миловановић Д, Елементи одговорности(службеника) државне и локалне управе за штету, Правни живот, бр. 9-10, 1992.
- Милосављевић Б. Управно право, Правни факултет Универзитета Унион Београд и Службени гласник, 2007.
- Новаковић, С. Правни положај државних службеника и намештеника, 10 специјалних прилога „Савремене праксе, Београд, Савремена администрација, 2006
- Обрадовић, Г. Ковачевић Перић, С, Дисциплинска одговорност запослених, Ниш, Правни факултет Ниш, 2016.
- Пајванчић М. Парламентарно право, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
- Пајванчић М. О политичкој одговорности министара као елементу правне државе, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 1993, 65(12), 13-26.
- Пејић, И. Контролна функција парламента, Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет Политичких наука, Универзитета у Београду, 2007.

Пејић И, Политичка одговорност председника Републике, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1997.

- Перовић, С, Облигационо право, Београд, Службени Гласник СФРЈ, 1990.
- Петровић, М. Одговорност државе за штету проузроковану допуштеним радњама и правним актима њених службеника и органа, посебно законима, Зборник радова Правног факултета у Нишу, тематски број посвећен Славољубу Поповићу, бр. LVII, 85-99.
- Петровић, М Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа, Београд, Савремена администрација, 1981.
- Петрушић Н, „Правни статус, улога и надлежност Повереника за равноправност“, Спровођење антидискриминационих политика у Србији, Темида, Београд, 2014,
- Полит, К., & Букарт, Х. Реформа јавног управљања [Public Management Reform] (М. Милићевић, Прев.). Досије студио. (Оригинално издање објављено 2017), 2022.
- Поповић, С. Одговорност државе и организација које врше јавна овлашћења за штету нанету грађанима и правним лицима, Правни живот 11-12/1992.
- Поповић, С. Управа (јавна) у правној држави, Зборник радова, Успостављање модерне демократске правне државе у Србији, Београд, 1997.
- Прица, М. Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним поступањем државних органа и службеника, Одговорност у правном и друштвеном контексту, Зборник радова са Међународне научне конференције, Правни факултет у Нишу, 2020, Ниш, стр. 167-207.
- Пржић, И. Заштита мањина, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1933.
- Пусић Е. Наука о управи, Загреб, Школска књига, 2002.
- Пусић Е, Управни системи, Загреб, Графички завод Хрватске, књига 1. 1985.
- Пусић. Е. Наука о управи, 12 измењено и допуњено издање, Школска књига, Загреб, 2002.
- Пусић Е, Наука о управи, Школска књига Загреб, Загреб, 2002.
- Радишић, Ј. Облигационо право, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2021.
- Радуловић П. Одговорност у систему самоуправљања, Загреб, Информатор, Загреб, 1982.



- Симовић М. Јовашевић Д, Појам и карактеристике службених (корупцијских кривичних дела), Правна ријеч-часопис за правну теорију и праксу, год 14, бр. 52, 2017, Бања Лука, стр. 267-282.
- Сремчев Илић, С, Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015.
- Стојановић. Д, Уставно право, Књига II, Свен, Ниш, 2009.
- Стјепановић, Н. Управно право ФНРЈ, општи део, Приручник за студенте права, Савремена администрација, Београд, 1958.
- Стојановић З, Делић Н, Кривично право, 2008, Досије студио, Београд
- Стојановић, З. Кривично право Општи део, Београд, Правна књига. 2000.
- Тасић, Ђ. Одговорност државе по принципу једнакости терета, Београд, 1921.
- Тасић Ђ, Одговорност државе по принципу једнакости терета, Правни факултет Универзитета у Београду, 1996.
- Тинтић, Н, Радно и социјално право, књига прва, радни односи (II), Загреб, Народне новине, 1972.
- Томић, З, Управно право-систем, Београд, ЈП „Службени лист СРЈ“, Београд, 2002.
- Томић, З. Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени Гласник, Београд, 2009.
- Томић. З, Управна контрола управе, Београд, Савремена администрација, 1989.
- Томић З, Управно право, Номос, Београд, 1991.
- Томић, З. Правна природа тзв. одговорности државе за штету без грешке у југословенском праву, „Анали Правног факултета у Београду“, 1983. 1-4, 698-702.
- Томић. З, Коментар Закона о општем управном поступку, Службени гласник, Београд 2017.
- Урдаревић, Б. Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, 2014, Радно и социјално право, бр. 1/2014. Београд
- Шкулић М, Злоупотреба положаја одговорног лица: ratio legis и неки недостаци постојеће инкриминације, научни скуп „Привредна кривична дела“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017. стр. 69-95.

## Литература објављена на страним језицима

- Abel, O. *Éléments d'introduction à une éthique professionnelle. Autres Temps*, 1991. 31(1), 5-21.
- Addink, H. *Good governance: Concept and context*. Oxford University Press, 2019.
- Arts, B. *Non-state actors in global environmental governance: New arrangements beyond the state*. In: *New modes of governance in the global system: Exploring publicness, delegation and inclusiveness*, Palgrave 2006, 177-200.
- Andrews, M. "Good government means different things in different countries." *Governance* 23/1, 2010, стр. 7-35.
- Angelo, L. *Radical Servant Leadership: A New Practice of Public Education Leadership in the Post-Industrial Age*. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 2014, 12(2), стр. 175-199.
- Andjelkovic J, Mladenović, K. M, Đurović M, *The Right od direct participacion of citizens and its forms at the Local level in the Republic of Serbia*, *Društvene Devijacije*, Banja Luka, 2023, 8(1), стр. 363-371.
- Anđelković, J. *Public administration during the COVID-19 pandemic and reform directions*. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2022, 96: стр. 90-120.
- Atkinson, R. *The white paper on European governance: implications for urban policy*. *European Planning Studies*, 2002, 10(6), 781-792.
- Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. *Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review*. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2019, 2(2), 1-18.
- Armstrong, E. *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2005, 1-10.
- Arendt, H. *Collective Responsibility*. In *Responsibility and Judgment*, edited by J. Kohn. New York: (2003c) Schocken Books.
- Asatryan, Z., De Witte, K. *Direct democracy and local government efficiency*. *European Journal of Political Economy*, 2015, 39, 58-66.
- Ahmad, R. *Governance, social accountability and the civil society*. *JOAAG*, 2008, 3(1), 10-21.

- Bernstein, B., & Solomon, J. 'Pedagogy, identity and the construction of a theory of symbolic control': Basil Bernstein questioned by Joseph Solomon. *British journal of sociology of education*, 1999, 20(2), 265-279.
- Birkinshaw, P. *Freedom of information: The law, the practice and the ideal*. Cambridge University Press, 2010.
- Bicchieri C , *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, New York : Cambridge University Press , 2006.
- Button, M. E., Locke, J. Shame, Political Accountability, and the Ethical Life of Politics. *Political Theory*, 2019, 47(3), 391-408.
- Bovens, M. New forms of accountability and EU-governance. *Comparative European Politics*, 2007, 6p. 5, стр. 104-120.
- Brinkerhoff, D. W. Accountability and good governance: concepts and issues. *International development governance*, 2017, 269-287.
- Boyle, R. *Governance and accountability in the Irish civil service*, 1997, Institute of Public Administration.
- Bousta, R. Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration. *Rev. Digital de Derecho Admin*, 2019, 23-45.
- Bivins, T. H. Responsibility and accountability. *Ethics in public relations: Responsible advocacy*, 2006, 19-38.
- Brinkerhoff, D. W. Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options. Draft Report, US Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase, 2001.
- Callahan, K. Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 2007, 1179-1196.
- Castro Barriga, C. Principles of good governance and the ombudsman: a comparative study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru. 2019, PhD Thesis, Intersentia.
- Cameron, W. Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. *Australian journal of public administration*, 2004, 63(4), стр. 59-67.
- Cox, D, La C. M, Levine M. "Integrity." *The handbook of virtue ethics*. Routledge, 2014.стр. 200-209.
- Day, P. Klein, R. *Accountabilities: Five Public Services* 1987, London: Tavistock.

- David-B, Regulating conflicts of interest in public office, in Graycar, A. (Ed.), 2020, Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration, Edward Elgar
- Dahl, R. A. Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven: Yale University Press, 1982
- De Beke, A. O. IMF Activities to Promote Good Governance and Combat Corruption—An Overview. IMF, Policy and Development and Review Department, 2002.
- De Sousa, L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. Crime, law and social change, 2010, 53, 5-22.
- Dive, B. The accountable leader: Developing effective leadership through managerial accountability, Kogan Page Publishers, 2008.
- Duguit, L. Traité de droit constitutionnel (Vol. 2), E. de Boccard, 1923
- Dubnick, M. J., Frederickson, H. G. (Eds.). Accountable governance: Problems and promises. Routledge. 2014, ctp. 132-136.
- Edgar, L., Marshall, C., & Bassett, M. Partnerships: Putting good governance principles in practice, Ottawa, Ontario, Canada: Institute on Governance, 2006, ctp. 1-18.
- Enofe, A. O., Mgbame, C. J., Osa-Erhabor, V. E., & Ehiorobo, A. J. The role of internal audit in effective management in public sector. Research Journal of Finance and Accounting, 2013, 4(6).
- Fortsakis, T., Principles Governing Good Administration, European Public Law, vol.11, no.2, 2005, ctp. 207-217.
- Friedrich, C. J, Cole, T. . Responsible bureaucracy: a study of the Swiss civil service, 1932, Harvard University Press.
- Friedrich, Carl J. Responsible Government Service under the American Constitution. In Problems of the American Public Service, by Carl J. Friedrich et al., Monograph no. 7. 1935, New York: McGraw-Hill, 35-39.
- Galligan, D. J. "Discretionary powers: A legal study of official discretion." 1990, Oxford University Press.
- Gehlbach, S., & Sonin, K. Government control of the media. Journal of public Economics, 2014, 118, 163-171.
- Goodwin, J. A comparison of internal audit in the private and public sectors. Managerial Auditing Journal, 2004, 19(5), 640-650.
- Greenwood J, PyperR. Wilson, D, New public administration in Britain. Routledge, 2005.

- Gyong, J. E. Good governance and accountability in a democracy. *European Scientific Journal*, 2014, 7(26), 71-89.
- Gulrajani, N. Moloney, K. Globalizing Public Administration: Today's Research and Tomorrow's Agenda. *Public Administration Review*, 2012, 72: 78-86.
- Haidt J. *The Righteous Mind > Why Good People are Divided by Politics and Religion*, 2011, New York, Pantheon.
- Halachmi, A., Bouckert, G., *Public productivity through quality and strategic management*, Amsterdam, 1995.
- Heck, P. *Grundriss des Schuldrechts* Tubingen Uveranderten Nachdruck, 1958.
- Hollan, M. Trading in influence: Requirements of the council of Europe convention and the Hungarian criminal law. *Acta Juridica Hungarica*, 52(3), 2011, 235-246.
- Huberts, L. WJC. Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 2018, 20.sup1: S18-S32. Taylor and Francis, 18-32.
- Ibietan, J. "Corruption and public accountability in the Nigerian public sector: Interrogating the omission." *European Journal of Business and Management* 5.15 (2013): 41-49.
- Iftime, E, Ichim C, Pascariu L, Florea Ionescu D. "Forms of legal liability which protect public interests." *European Journal of Law and Public Administration* 1.1 (2014): 113-129.
- Jackson, M. Responsibility versus accountability in the Friedrich Finer debate. *Journal of Management History*, 2009, 15(1), стр. 66-77.
- Duguit, L, *Traite de droit constitutionnel*, II, E. de Boccard, 1923.
- Johnston, M. *Good governance: Rule of law, transparency, and accountability*. New York: United Nations Public Administration Network, 2006, стр. 1-32.
- Karp, T., Helg, T. I. From change management to change leadership: Embracing chaotic change in public service organizations. *Journal of change management*, 2008. 8(1), 85-96.
- Kant, I. *Metaphysik der Sitten*, Werkausgabe vol. VIII, ed. Wilhelm Weischedel, 1968, Frankfurt em Main: Suhrkamp, наведено према: Koller, П. "Право, морал и врлина." *Анали Правног факултета у Београду* 53.2 (2005): 59-78,
- Kelly, J. M. The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration. *Public Administration Review*, 2005, 65(1), 76-84.

- Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimannek, D., Ziekow, J. *Public Administration in Germany*, 2021, Springer Nature.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (Ed.). *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. 2008, Springer Vienna.
- Klitgaard R. *Controlling corruption*, University of California Press, 1991.
- Kindhäuser, U., Hilgendorf, E., *Strafgesetzbuch. Nomos*, 2020.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. *Governance Matters: from Measurement to Action*. *Finance and Development*, 2000, 37(2), 35-36.
- Khan, M. H. *Beyond good governance: An agenda for developmental governance. Is good governance good for development*, 2012, стр. 151-182.
- Keping, Y. *Governance and good governance: A new framework for political analysis*. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2018, 11, 1-8.
- Koprić, I., Musa, A., & Novak, G. L. *Good administration as a ticket to the European administrative space*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2011, 61(5), 1515-1560.
- Kulshreshtha, P. *Public sector governance reform: The World Bank's framework*. *International Journal of Public Sector Management*, 2008, 21(5), 556-567.
- Lalli P, *Ethique et Responsabilite Publique, Les Representations des Professionnelles*, En cours de publication dans les Actes du Colloque international *Ethique et métaéthique dans les professions de l'information et de la communication*, Université Paul Valéry de Montpellier, Béziers 25-26 novembre 2010
- *Le Petit Robert-dictionnaire analogique de la langue française*, Société du nouveau livre, Paris, 1970.
- Малахов, Віктор Аронович. "Етика." *К.: Либідь*, 2001.
- Mayson, Sandra G., Megan T. Stevenson. "Misdemeanors by the Numbers." *BCL Rev.* 61, 2020.
- Mendes J, *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, EUI LAW, European University Institute, Florence, 2009.
- Minogue, M., Charles P. Hulme, D., *Beyond the new public management*. Edward Elgar Publishing, 1998.
- Mulgan, R. 'Accountability': an ever expanding concept?. *Public administration*, 2000, 78(3), 555-573.

- Muñoz, J. R. A. El derecho fundamental a la buena administración en la constitución española y en la Unión Europea. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 2014. 1(2), 73-93.
- Natapoff, Alexandra. "Misdemeanor decriminalization." *Vand. L. Rev.* 68, 2015.
- Norris, P., The role of the free press in promoting democratization, good governance and human development. *10. matters*, 2006, 45(4-6).
- Norris, P., & Zinnbauer, D. Giving voice to the voiceless: poverty eradication and democracy in the developing world. Human Development Report Office, 2002, OCCASIONAL PAPER, Background paper for HDR.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, London 1986.
- Palumbo, A. Political accountability. 2017, London, Routledge.
- Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. Separation of powers and political accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112(4), 1163-1202
- Perry, J. L., De Graaf, G., Van der Wal, Z., & Van Montfort, C. Returning to our roots: "Good government" evolves to "good governance." *Public Administration Review*, 2014, 74(1), 27-28.
- Plumptre, T. W., & Graham, J. Governance and good governance: international and aboriginal perspectives. 1999.
- Pugh I. "The Ombudsman—Jurisdiction, Powers and Practice." *Public Administration* (1978), 127-138.
- Plant, J. F. Carl J. Friedrich on responsibility and authority. *Public Administration Review*, 2011, 71(3), 471-482
- Postula, M., Irodenko, O., & Dubel, P. Internal audit as a tool to improve the efficiency of public service. *European Research Studies Journal*, 2020, 23(3), 699-715.
- Qudrat-I Elahi, K. UNDP on good governance. *International Journal of Social Economics*, 2009, 36(12), 1167-1180.
- Ricoeur, P. "Éthique et morale." *Revista portuguesa de filosofia* 46.Fasc. 1 (1990): 5-17.
- Rivero, J. *Droit administratif*, Paris, 1960, Dalloz,.
- Reif, L. C. The ombudsman, good governance, and the international human rights system. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Roberts, N. C. The age of direct citizen participation. 2015, Routledge, London.

- Rohr, J. A. Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers. 2008, Edward Elgar Publishing.
- Rusch, W. Citizens first. Modernisation of the system of administrative procedures in South-Eastern Europe', Paper on IPSA RC 32 Conference, Europeanization of Public Administration and Policy: Sharing Values, Norms and Practices, April, Dubrovnik. 2013, стр. 189-228.
- SABHARWAL, M; HIJAL-MOGHRABI, I.; ROYSTER, M. Preparing future public servants: Role of diversity in public administration. *Public Administration Quarterly*, 2014, стр. 206-245.
- Scholte, J. A. Civil society and democracy in global governance. *Global governance*, 2002, 8(3), 281-304.
- Scheller Jr, Arthur. "Law and Morality." *Marq. L. Rev.* 36 (1952).
- Schillemans, T., & Van Twist, M. Coping with complexity: Internal audit and complex governance. *Public performance & management review*, 2016, 40(2), 257-280.
- Simon, H. A., Drucker, P. F., & Waldo, D. "Development of theory of democratic administration": Replies and comments. *American Political Science Review*, 1952, 46(2), 494-503.
- Stewart, D. W. "Professionalism vs. democracy: Friedrich vs. Finer revisited." *Public Administration Quarterly* (1985): 13-25.
- Stowe, K. Good piano won't play bad music: administrative reform and good governance. *Public Administration*, 1992, 70(3), стр. 387-394.
- Sorokina, N., Seryogin, S., & Shelomovska, O. Professional training of public servants in modern conditions of digitalization of education. *Public Administration Aspects*, 2022, 10(4), 30-38.
- Smith, M. L. The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Republic. In *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, стр. 33-53.
- Tandon, R., & Mohanty, R. Civil society and governance, 2002, Saṁskṛiti.
- Teachout, Z. The anti-corruption principle. 2008, *Cornell L. Rev.* 94.
- Thornhill, C. "Accountability." *Administratio Publica* 23.1, 2015, 77-101.
- Unegbu A.O, Obi B.C. Auditing Hipuks Additional Press Uwani Enugu, 2007.



- Vanucci A, Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 2021, 20: 408-424.
- Van Schoelandt, Chad. "Moral accountability and social norms." *Social Philosophy and Policy* 35.1 (2018): 217-236.
- Van Roosbroek, S., & Van de Walle, S. The relationship between ombudsman, government, and citizens: A survey analysis. *Negotiation journal*, 2008, 24(3), 287-302.
- Vučetić D. Dimitrijević, P. "Is the Link Between Serbian Local Governments' Public Policy Goals and Local Civil Servants' Performance Goals Strong Enough?," *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, vol. 18, no. 3, 2020, pp. 147-160.
- Walker, L. Woodrow Wilson, progressive reform, and public administration. *Political Science Quarterly*, 104(3), 1989, 509-525.
- Woodrow, W, *The study of public administration. Communication Researchers and Policy-making*, 2003.
- Waldo, D. The administrative state revisited. *Public Administration Review*, 1965, 25(1), 5-30.
- Waldo, D. Public administration and change: terra paene incognita. *Journal of Comparative Administration*, 1(1), 1969, 94-113.
- Ward, Stephen, (n.d.), "Ethics and the Media", University Cambridge Press, 2011.
- Webster Universal Dictionary, New York: Harper Publishing Inc, 1968.
- Zanotti, L. Governmentalizing the post–Cold War international regime: The UN debate on democratization and good governance. *Alternatives*, 2005, 30(4), 461-487.
- Zinich, L. V., Kuznetsova, N. A., & Kondratieva, O. V. Featuring Professional Development Of Civil Servants. In I. Savchenko (Ed.), *Freedom and Responsibility in Pivotal Times*, vol 125. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*, 2022, стр. 1073-1080.

## Правни извори, документи јавних политика и кодекси на српском језику

- Устав РС („Сл. Гласник РС“ бр. 98/2006, 16/2022)
- Закон о Уставном суду („Сл. гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013-одлука УС, 103/2015, 40/2015-др. закон, 10/2023 и 92/2023).
- Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, („Сл. лист СЦГ.-Међународни уговори, бр. 12/2005)
- Закон о потврђивању Кривичноправне Конвенције о корупцији („Сл. лист СРЈ“-Међународни уговори бр. 2/2002 и „Сл. лист СЦГ“-Међународни уговори бр. 18/2005)
- Закон о државној управи („Сл. Гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018-др. закон)
- Закон о државним службеницима, („Сл. Гласник РС“, бр.79/2005, 81/2005-испр, 83/2005-испр, 64/2007-испр, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)
- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС)
- Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019)
- Закон 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).
- Закон о спречавању сукоба интереса, („Сл. Гласник РС“ бр. 35/2019, 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022).
- Закон о прекршајима („Сл. Гласник РС“, бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009).
- Закон о прекршајима („Сл. Гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016-одлука УС, 91/2019-др. закон и 112/2022-одлука УС.
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Сл. гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002-испр., 23/2003-испр.70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-др. Закон, 62/2006-др. закон, 63/2006-испр.др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009-др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015-

аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 и 138/2022)

- Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, („Сл. Гласник РС“, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020.
- Закона о полицији („Сл. Гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)
- Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 39/02)
- Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 116/08)
- Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12)
- Закон о јавним набавкама („Сл. Гласник РС“ бр. 91/2019)
- Закон о слободном присутпу информацијама од јавног значаја („Сл. Гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2010).
- Закон о облигационим односима, ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Ustavna повељја и Сл. гласник РС бр. 18/2020)
- Закон о заштитнику грађана, („Службени Гласник РС“, бр. 105 2021)
- Закон о заштити података о личности („Сл. Гласник РС“, бр. 87/2017)
- Закон о локалној самоуправи, („Сл. гласник РС“, бр. . 129/2007, 83/2014-др закон, 101/2016-др.закон, 47/2018)
- Закон о референдуму и народној иницијативи („Сл. Гласник РС“, бр. 111/21 и 119/21)
- Закон о забрани дискриминације, („Сл. Гласник РС“, бр. 22/2009 и 52/2021)
- Закон о војсци („Службени Гласник РС“, бр.116/2007, 101/2010-др закон,, 10/2015, 88/2015-одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021-одлука УС)
- Закон о царинској служби (Службени Гласник РС, бр. 95/2018 и 144/2020)
- Закон о запосленим у јавним службама („Сл. Гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020, 123/2021.)
- Закон о државној ревизорској институцији („Сл. Гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018-др закон)
- Закон о народној скупштини (“Сл. гласник РС”. бр. 9/2010)
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе(21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 92/2023, 113/2017-др. закон, 95/2018-др. закон, 86/2019-др. закон, 157/2020-др. закон, 123/2021-др. закон)

- Кривични Законик, („Сл. гласник СРС“, бр. 26/77, 28/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, 21/90 и Сл. гласник РС, бр. 16/90, 49/92, 23/93, 67/93, 47, 94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.)
- Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022)
- Закон о планском систему, („Сл. гласник РС, бр. 30/2018)
- Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, („Сл. Гласник РС“ бр. 9/2022).
- Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, („Сл. Гласник РС“, бр. 2/2019; 69/2019; и 20/2022.)
- Уредба о оцењивању службеника, („Сл. Гласник РС“, бр. 2/2019)
- Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Сл. Гласник РС“, бр. 26/2017)
- Уредба о методологији за израду средњорочних планова („Сл. гласник РС“, бр. 8/2019)
- Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржаја појединачних документа јавних политика („Сл. гласник РС“, бр. 8/2019)
- Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 107/2020)
- Правилник о дисциплинској одговорности царинских службеника („Службени Гласник РС“, бр. 55/2019, 24/2021)
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 89/2019)
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 89/2019)
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. Гласник РС“, бр. 99/2011, 106/2013)
- Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ бр. 93/2020)

- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Сл. гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022)
- Пословник о раду Народне скупштине („Сл. гласник РС“ бр. 20/12)
- Пословника о раду Државне ревизорске институције („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009)
- Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са акционим планом за период 2021-2025, доступно на: [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program\\_tekst\\_-sa-AP-PDF.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program_tekst_-sa-AP-PDF.pdf), приступ:10.03.2023.
- Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Сл. гласник РС“, бр. 73/2021)
- Кодекс понашања државних службеника (Сл. Гласник РС, 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019, 32/2020)
- Кодекс понашања царинских службеника („Сл. гласник РС", бр. 59/2019)

#### Правни извори, извештаји, кодекси и документи објављени на другим језицима

- United Nations Millennium Declaration. OHCHR. 2000, доступно на: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>, приступ: 15.04.2023.
- United Nations Human Rights Council, Resolution 7/11. The role of good governance in the promotion and protection of human rights, 2008, OHCHR, доступно на: [https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_11.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_11.pdf), приступ: 10.05.2023.
- United Nations. Universal Declaration of Human Rights. 1948.
- United Nations Convention against Corruption, New York, 2004.
- United Nations (General Assembly). “International Covenant on Civil and Political Rights.” Treaty Series, vol. 999, 1966.
- UNDP “Governance for sustainable human development – a UNDP policy document”, United Nations Development Programme, 1997, доступно на: <http://www.undp-aciac.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>, приступ: 15.04.2023.

- The World Bank, From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study. The World Bank, 1989, доступно на: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainable-growth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspective-study>, доступ: 15.04.2023.
- Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). (2011). Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration » (CDL(2011)006). Доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f), доступ: 10.03.2023.
- Council of Europe, European Charter of Local Self-government, 1985, Strasbourg.
- Council of Europe, 12 Principles of Good Democratic Governance, 2009. <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>, доступ: 12.03.2023.
- Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on democratic accountability of elected representatives and elected bodies at local and regional level. Committee of Ministers.
- Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>, доступ: 11.03.2023.
- Recommendation Rec (2001)19 on the participation of citizens in local public life, Committee of Ministers on 6 December 2001.
- International Monetary Fund, Review of 1997 Guidance Note on Governance—a Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement. IMF Policy Paper. 2018.
- European governance - A white paper, European Commission, Document 52001DC0428, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>, доступ 30.06.2022.
- European Union. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 326/01, 1-390, 2012.
- C(2000) 3614. The Code of Good Administrative Behaviour – Relations with public for the staff of the European Commission in their relations with the public, OJ L 267.
- OECD, Principles of Corporate Governance, OECD, Paris, 2004.

- OECD LEGAL/0396, Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement
- OECD, Recommendation of the Council on Open Government. OECD Legal Instruments, доступно на: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#backgroundInformation>, 2017, доступ: 15.04.2023.
- SIGMA, The Principles of Good Administration, OECD Publishing.
- European Commission Interpretative Communication, Non the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives (2006/C 179/02).
- OECD Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers, No. 23, 1998.
- OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, доступно на: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316>, доступ: 10.09.2023.
- OECD “Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans”, SIGMA Paper No. 55, 2018, OECD Publishing, OECD, Paris,
- SIGMA, Principles of Public Administration 2023. OECD Publishing, Paris,
- SIGMA paper No. 21, Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, Paris, OECD 1997.
- SIGMA Paper No. 58, Managerial Accountability in the Western Balkans A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives.
- European Commission, Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners, 2017 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission, COMPENDIUM of the public internal control systems in the EU Member States 2014 Second edition, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5d1aca3-f349-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en,%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF>.10.05.2023.

- European code of good administrative behavior, European Ombudsman, доступно на: <https://www.europeansources.info/record/the-european-code-of-good-administrative-behaviour-2/>, приступ: 05.06.2023.
- No. R (80)2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities.
- Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 1999.
- European Commission, Serbia report 2013, доступно на: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2013\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2013_en), приступ: 10.03.2023.
- European Commission Serbia report 2014, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2014\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2014_en), приступ: 10.03.2023.
- European Commission Serbia report 2015, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2015\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2015_en), приступ: 10.03.2023.
- European Commission Serbia report 2016. <https://www.stat.gov.rs/media/2824/serbia-report-2016.pdf>, приступ: 10.03.2023.
- European Commission (2015), Principles of Public Internal Control, Position Paper No. 1, Ref. 2015-1
- OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT, OECD Publishing.
- OECD Recommendation on public integrity, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/> приступ: 10.08.2023.
- Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service (1998),
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance)
- Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC
- Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts
- Institute of Internal Auditors – International Professional Practices Framework, 2009,



- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 , 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri)
- Code pénal France, 22.07. 1992.
- LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique,
- Decree n° 2011-775 of 28th June 2011 regarding internal audit within the public administration,
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
- Conseil d'État, 5ème sous-section jugeant seule, 30/11/2011, 337617, Inédit au recueil Lebon, доступно на:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000024911103/>, приступ:  
23.09.2023.
- AFA Report, доступно на: [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA\\_AFA\\_2022\\_EN\\_Web.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA_AFA_2022_EN_Web.pdf), приступ: 23.09.2023.
- Penal Code Spain (Organic Law No. 10/1995 of November 23, 1995, as amended up to Law No. 4/2015 of April 27, 2015),
- Strafgesetzbuch-StGB-German Criminal Code (BGBl.I,S.4906), 22 November 2021. (Federal Law Gazette I, p.4906)
- Federal Disciplinary Act Germany, (BGBl I 34/2001)
- Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version, published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 19 December 2022 (Federal Law Gazette I, p.2478)
- Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration, доступно на:  
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderneverwaltung/Ri>

chtlinie\_zur\_Korruptionspraevention\_in\_der\_Bundesverwaltung\_englisch.html,

приступ:17.08.2023.

- Integrity in the Federal Administration Annual Report for 2020 File reference: приступ: 16.10.2023.
- Federal Ministry of the Interior, Rules of Integrity, доступно на: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?_blob=publicationFile), приступ: 05.09.2023.
- Greeco Report-Germany, GrecoRC5(2022)7 FIFTH EVALUATION ROUND Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, доступно на: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa89ee,%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF>, приступ:10.08.2023.
- Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration, доступно на: <https://www.government.nl/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016>, приступ.15.07.2023.
- Code of conduct in the Public Sector Published by: Agency for Modernisation (Moderniseringsstyrelsen) Local Government Denmark, доступно на: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>, приступ: 07.11.2023.
- Document 32018 D0221(02) Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission C/2018/0700, OJ C 65, 21.2.2018, p. 7–20
- European Commision, Ethich and integrity for Commissioners, доступно на: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics_en), приступ: 15.06.2023.
- European Ombudsman, Annual Report 2022, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/156017>, приступ: 18.08.2023.
- The Seven Principles of Public Life, доступно на: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>, приступ: 03.08.2023.

- Ombudsman, Principles of Good Administration UK, доступно на: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf>, приступ: 03.08.2023.
- The Ombudsman's Annual report and accounts 2022 to 2023, доступно на: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/886%20PHSO%20Annual%20Report%20and%20Accounts%202022-23%20FINAL%20ONLINE.pdf>, приступ: 05.07.2023.
- The Civil Service Code UK, доступно на: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, приступ 05.07.2023.
- A Code of Practice for the Principles and Standards of Professional Behaviour for the Policing Profession of England and Wales, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7d867140f0b65084e75b94/Code\\_of\\_Ethics\\_2014\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7d867140f0b65084e75b94/Code_of_Ethics_2014_Web_Accessible.pdf), приступ: 05.07.2023.
- European Ombudsman, Annual Report 2022 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/156017>, приступ: 10.08.2023.

#### Судска пракса и пракса државних органа

- Одлука Уставног суда, број: IU-306/2005, од 15. маја 2008. године
- Одлука Уставног суда, број: IU-60/2006 од 3. јула 2008. године
- ECHR, Castells v. Spain, Application no. 11798/85 (1992.4.23)
- ECHR, Leander v. Sweden, no. 9248/81, 26. Mar 1987.
- ECHR, DH and Others v The Czech Republic, no. 57325/00
- Пресуда Апелационог суда у Нишу бр. Кж1 436/2016, од 19. октобра 2016. године
- Пресуда Вишег суда у Београду, 15 К. бр. 3508/10, од 25.03.2015. године
- Пресуда Апелационог суда у Београду, Кж.1По.1 14/2013. године
- Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Кж.1-34/10, од 22. априла 2010. године
- Пресуда Апелационог суда у Београду, бр. Кж.1 По 8/2012. године
- Пресуда Врховног касационог суда КЗЗ 249/2020, од 14.05.2020.
- Пресуда Округног суда у Београду бр. КЖ 1380/ 91.
- Пресуда Прекршајног суда у Лесковцу, бр. 6-Пр.бр.4027/22, од 06.02.2023.

- Решење Прекршајног суда у Ужицу бр. 2 Пр.бр 4558/16, од 15.3.2018.
- Пресуда Прекршајног суда у Лесковцу бр. 9-Пр. бр. 47/22, од 20.06.2022. год.
- Пресуда Врховног Касационог суда бр. ПР33 1/2021, од 25.02.2021. год.
- Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2129/07, од 18.12.2007.
- Одлука Суда удруженог рада Србије бр. 1160/80, од 15.09.1980.
- Пресуда Апелационог суда у Нишу бр. 31Гж 2439/2020, од 07.04.2021. године
- Одлука Суда удруженог рада Србије, бр. 722/76, од 5.11.1976.
- Пресуда Управног суда РС, бр. 1У 5006/11, од 02.10.2012. године
- Сентенца Управног суда, Изрицање дисциплинске мере запосленом у Министарству Унутрашњих послова, у вези са пресудом Управног суда бр. *II-9У. 14990/13* од 26.02.2015. године
- Пресуда Управног суда бр. П-2 У. 26202/10 од 10. новембра 2011. Године
- Пресуда Управног суда бр. 3 у 848/19, од 30.06.2022. године
- Пресуда Управног суда, бр. 24 у 24051/21, од 16.06.2022. године
- Пресуда Управног суда бр. 18 у 15364/18, од 13.05.2022. године
- Пресуда Управног суда, бр. 25 у 1684/15, од 23.12.2016. године
- Пресуда Управног суда, бр. У-уз 1/2021 од 09. 05. 2022.
- Пресуда Управног суда, бр. у 6912/2019 од 27. 04. 2022.
- Пресуда Управног суда, бр. у 5455/2020 од 14. 04. 2022.
- Пресуда Управног суда, бр. у 2529/2019 од 07. 02. 2022.
- Мишљење заштитника грађана бр. 331-70/23, од 03.03.2023. године
- Одговор Министарства државне управе и локалне самоуправе Заштитнику грађана, бр. 200-00-326/2021/26, од 13.03.2023.
- Решење Повереника бр. 071-11-909/2023-03, од 23.10.2023.
- Решење Повереника бр. 072-04-1476/2022-07, од 15.03.2023.
- Решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 071-11-2213/2023-03, од 15.12.2023.
- Повереница за заштиту равноправности, Препорука мера Министарствима, посебним организацијама и органима управе у саставу, бр. 021-01-298/2023-02, од 17. 3. 2023.
- Решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, бр. 4-00-393/2023. од 13.07.2023.

## Извештаји државних органа

- Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2018. доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191192.pdf> приступ: 10.05.2023.
- Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2019, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201202.pdf>, приступ: 10.05.2023.
- Републички завод за статистику: Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020. , доступно на. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, приступ: 10.05.2023. и
- Републички завод за статистику, Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2020, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, приступ: 10.05.2023. и
- Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2021. доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>, приступ: 10.05.2023.
- Републички завод за статистику, Пунолетни учиниоци кривичних дела 2022., доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231184.pdf>, приступ: 10.05. 2023.
- Извештај Канцеларије за јавне набавке за 2022. годину, доступно на: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>, приступ: 10.04.2023.
- Извештај Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2019. годину, доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestaj-za2019.pdf>, приступ: 10.08.2023.
- Извештај Повереника за 2020. доступно на: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/CIRIzvestaj2020.pdf>, приступ: 10.08.2023.
- Извештај Високог службеничког Савета за 2022 Годину (ваљда 2022-гу годину), доступно на: <https://www.suk.gov.rs/tekst/78/akti-saveta.php>, приступ. 10.08. 2023. год.

- Извештај Заштитника грађана за 2022. годину, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> приступ: 10.06.2023.
- Извештај Повереника за 2022. годину, доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>, приступ: 10.10.2023.
- Извештај Повереника за заштиту равноправности за 2022. годину, доступно на: <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/> приступ. 10.10.2023.
- Извештај ДРИ за 2022. годину, доступно на: <https://dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%BE.pdf> приступ: 10.09.2023. године.
- Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2022. годину, доступно на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20A%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20A%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)
- Извештај Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, доступно на: <https://kjn.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-o-radu-Republi%C4%8Dke-komisije-za-2021-godinu.pdf> приступ: 03.09.2023.

#### Интернет извори

- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Good governance practices for the protection of human rights. United Nations, 2007, доступно на: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>, приступ: 15.04.2023.
- UN, Global and national leadership Good governance, доступно на: <https://www.un.org/en/chronicle/article/global-and-national-leadership-good-governance>, приступ 17.7.2022.
- European Commission, Public administration and governance, доступно на: [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_en), приступ:15.05.2023.

- OECD, Managing conflict of interest in the public service, guidelines and country experiences, доступно на: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service\\_9789264104938-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_9789264104938-en#page1) , приступ: 10.09.2023.
- OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, OECD Publishing, Paris, 2005, доступно на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/49107986.pdf>, приступ: 10.09.2023.
- Gisselquist, Rachel M. Working Paper Good governance as a concept, and why this matters for development policy, доступно на: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81039/1/688432662.pdf> , приступ 17.7.2022.
- Drake, E., Malik, A., Xu, Y., Kotsioni, I., El-Habashy, R., Misra, V., & Collingwood, V. Good governance and the World Bank, 2002, доступно на: [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_glob\\_SAP/BWP\\_Governance\\_World%20Bank.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf), приступ: 11.05.2023.
- World Bank Group, Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base 1 Mihály Fazekas and Jürgen René Blum, доступно на: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/656521623167062285/pdf/Improving-Public-Procurement-Outcomes-Review-of-Tools-and-the-State-of-the-Evidence-Base.pdf> приступ: 10.07.2023.
- European Commission Report, Implementation and best practices of national procurement policies in the Internal Market, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:245:FIN&rid=3>, приступ: 10.08.2023.
- Омбудсман РС, Добра управа, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>, приступ: 10.03.2023.
- Klitgaard R. IMF, доступно на: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaard.pdf>, приступ. 10.05.2023.
- Савет Европе, Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције, 2014, стр. 40, доступно на: <https://rm.coe.int/16806ecbd6> приступ. 10.04.2023.

- UNESCO, 2023. доступно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385179/PDF/385179eng.pdf.multi>, \_  
приступ: 10.04.2023.
- Индекс RTI (The Right to Information), доступно на: <https://www.rti-rating.org/>,  
приступ: 16.06.2023.
- М. Стефановић, К. Калајџић, Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Србији, доступно на: <https://www.partners-serbia.org/public/news/analiza-postupanja.pdf> приступ: 16.05.2023.
- OECD, Maturity Models, доступно на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-integrity-maturity-models.htm>,  
приступ: 20.08.2023.
- American Bar Association (ABA) Model Procurement Code, доступно на: <https://publicprocurementinternational.com/aba-mpc/>, приступ: 10.07.2023.
- European Parliament, The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States, Comparative Study, 2020, доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/270670/IPOL\\_STU\(2020\)651697.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/270670/IPOL_STU(2020)651697.pdf),  
приступ: 10.09.2023.
- OECD, Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en), приступ: 15.07.2023.
- OECD, The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty, доступно на: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en>, приступ: 10.09.2023.
- EU, Staff Regulations, доступно на: <https://eu-careers.europa.eu/en/selection-procedure/how-apply> и [https://europa.eu/epso/doc/archive/success/cast/cast\\_relex/call/doc/tocen100\\_en.pdf](https://europa.eu/epso/doc/archive/success/cast/cast_relex/call/doc/tocen100_en.pdf) ,  
приступ: 10.08.2023.
- RESPA, Оцењивање запослених у јавним управама земаља Западног Балкана, основна студија, доступно на: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Performance+Appraisal+StudyBSCM.pdf/5ba063d9c8e99309a1096d2535473028.pdf>, приступ: 10.09.2023.
- La Haute Autorite, доступно на: <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/> приступ: 11.10.2023.



- Portal Transparencia: доступно на: <https://transparencia.gob.es/>,\_приступ: 15.09.2023.,\_приступ: 17.09.2023.
- Committee on Standards in Public Life, доступно на: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>,\_приступ: 03.08.2023.
- Committee on Standards in Public Life, Striking the Balance Upholding the Seven Principles of Public Life in Regulation, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8099fced915d74e33fb5bf/Striking\\_the\\_Balance\\_web\\_-\\_v3\\_220916.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8099fced915d74e33fb5bf/Striking_the_Balance_web_-_v3_220916.pdf),\_приступ: 16.09.2023.
- Le Conseil des droits de l’homme a reconnu que les piliers de la bonne gouvernance, доступно на: <https://www.abogacia.es/fr/actualidad/noticias/el-consejo-de-transparencia-pone-en-marcha-mesta-una-herramienta-para-medir-la-transparencia-de-la-actividad-publica/>,\_приступ: 15.09.2023.
- IGAE, доступно на: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/en-GB/Paginas/Inicio.aspx>,\_приступ: 16.09.2023.
- Civil Service Commission, доступно на: <https://civilservicescommission.independent.gov.uk/>,\_приступ: 05.07.2023.
- National decision model, доступно на: <https://www.college.police.uk/app/national-decision-model/national-decision-model>,\_приступ: 06.07.2023.
- INTERNATIONAL FRAMEWORK: GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR, доступно на: [https://www.ifac.org/\\_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf),\_приступ: 08.06.2023.
- Australian National Audit Office, Better Practice Guide - Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance. Canberra: Australian National Audit Office, 2014, стр. 75.
- OECD, Report Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability доступно на: <https://www.oecd.org/governance/47638204.pdf> ,\_приступ: 03.07.2023.
- World Bank, Public Sector Internal Audit, Focus on fraud, доступно на: [https://cfr.worldbank.org/sites/default/files/201911/public\\_sector\\_internal\\_audit\\_fraud\\_pages.pdf](https://cfr.worldbank.org/sites/default/files/201911/public_sector_internal_audit_fraud_pages.pdf),\_приступ: 09.09.2023.

- Министарство финансија, доступно на: <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/modeli-akata-za-uspostavljanje-interne-revizije>, и <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/opisi-posla>, приступ: 05.08.2023.
- Кодекс понашања службеника и намештеника града Крушевца, доступно на: <https://krusevac.ls.gov.rs/wp-content/uploads/2022/01/Kodeks-ponasanja-sluzbenika-i-namesewnika.pdf>, приступ: 10.11.2023.
- Правилник о управљању сукобом интереса у општинској управи општине Бачка Паланка, доступно на: <https://backapalanka.rs/wp-content/uploads/2022/07/pravilnik.pdf>, приступ: 15.08.2023.
- НерworthN. Public Financial Management and Internal Control, The Importance of Managerial Capability for Successful Reform in Developing and Transition Economies Public Financial Management and Internal Control, Palgrave Macmillan, доступно на: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-35066-5>, приступ: 03.06.2023.
- SIGMA, Financial control, доступно на: <https://www.sigmaweb.org/activityareas/financialcontrol.htm>, приступ: 08.06.2023.
- Министарство финансија, Поглавље 32. доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-1/poglavlje-32-finansijski-nadzor/>, приступ: 08.06.2023.
- Managing Public Money, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1174979/Managing\\_Public\\_Money\\_-\\_May\\_2023\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1174979/Managing_Public_Money_-_May_2023_.pdf), приступ: 20.07.2023.
- Corporate governance in central government departments: July 2011 Code of good practice 2011, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c464240f0b62dffde100a/corporate\\_governance\\_good\\_practice\\_july2011.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c464240f0b62dffde100a/corporate_governance_good_practice_july2011.pdf), приступ: 21.07.2023.
- National Audit Office UK, доступно на: <https://www.nao.org.uk/>, приступ: 20.07.2023, приступ: 12.09.2023.
- Federal Ministry of the Interior, Rules of Integrity, доступно на: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile), приступ: 05.09.2023.
- Public procurement, доступно на: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en), приступ: 10.10.2023.

- Vacas J. J, Hernández-Tejero L.C, Códigos éticos y de conducta pública, доступно на: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513152>, приступ. 15.09.2023.
- Министарство финансија, Смернице о систему делегирања, доступно на: [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/IDfi1b\\_6010116998df1.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/IDfi1b_6010116998df1.pdf), приступ: 10.09.2023.
- Министарство финансија-управљачка одговорност, доступно на: <https://mfin.gov.rs/sr/o-ministarstvu-1/upravljacka-odgovornost-1>, приступ: 10.07.2023.
- Кодекс етичког понашања у Министарству просвете, науке и технолошког развоја, доступно на: <https://prosveta.gov.rs/wp-content/uploads/2021/11/Kodeks-etickog-ponasanja-u-MPNTR.pdf>
- Кодекс понашања и етике инспектора, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-04/%D0%B2.KODEKS-PONA%C5%A0ANJA-I-ETIKE-INSPEKTORA.pdf#:~:text=Kodeksom%20pona%C5%A1anja%20i%20etike%20inspektora%20%28u%20daljem%20tekstu%3A,profesionalnog%20i%20eti%C4%8Dkog%20pona%C5%A1anja%20i%20standardi%20integriteta%20inspektora>
- Public services and procurement Canada, доступно на: <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/cca-ccp-eng.html> приступ: 10.06.2023.
- OECD, Public Integrity Handbook, <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>
- La Haute Autorite, доступно на: <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/> приступ: 11.10.2023.
- Apologising as a means of putting things right - A practical guide for EU civil servants THEMATIC PAPER, 2017, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/thematic-paper/en/85549>
- Списак поклона службеника Европске Комисије, доступно на: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Inventaire%20PUBLIC%20MANDAT%20VON%20DER%20LEYEN.pdf>
- Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Листа органа који нису поступили по решењу Повереника, Доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4>

-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BDa-  
%D0%BA%D0%BE%D1%98%D0%B8-%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%83-  
%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%BB%D0  
%B8-%D0%BF%D0%BE-  
%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D1%9A%D1%83-  
%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D  
0%BA%D0%B0-2.html, приступ: 10.10.2023.

- Department For International Development (DFID), 2004, 'Characteristics of Different External Audit Systems', Policy Division Briefing Paper, доступно на: <http://inicativatpa.org/wp-content/uploads/2014/08/DFID-audit-systems.pdf>, приступ: 10.09.2023.
- Регистар препорука ДРИ за 2022, доступно на: <https://dri.rs/storage/dokumenta/Registar%20preporuka%2026%2006%202023.pdf>, приступ: 15.09.2023
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, доступно на: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, приступ: 10.06.2023.
- IMF, Lessons from Italy's Anti Corruption Effort, доступно на: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781484339749/ch021.xml>.

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Јована Анђелковић је рођена 29.12.1989. године у Нишу. Дипломирала је на Правном факултету, Универзитета у Нишу са просечном оценом 9,67. Звање мастер правник, стекла је на Правном факултету Универзитета у Нишу, са просечном оценом 10.

Докторске академске студије права уписала је школске 2017/2018, на Правном факултету Универзитета у Нишу и положила све испите предвиђене студијским програмом, са просечном оценом 10.

Током основних академских студија права била је добитник похвалница за постигнути успех током студирања. Добитник је награде Фонда Славољуб Поповић, 2012. године, за најбољи темат из науке Управног права, на тему „Овлашћења полиције“.

Похађала је више летњих школа, одржаних у иностранству и то: летњу школу „Protection of ethnich minorities“ одржану 2017. године у Драчу и летњу школу „Free Media4Western Balkans“, одржану 2019. године у Сплиту, обе у организацији Еуропа Института и мреже SEELS (South East European Law School).

2018. године похађала је летњу школу Европског приватног права, у организацији Правног факултета Универзитета у Салцбургу, а 2021. летњу школу „Advancing democracy, empowering democratic practices in the Western Balkans“, у организацији Факултета Политичких наука Универзитета у Сарајеву.

Била је учесник већег броја научних конференција, едукација, семинара, радионица и трибина.

У свом досадашњем научноистраживачком раду објавила је 18 научних и стручних радова у којима је обрађивала претежно актуелна питања Управног права и Права локалне самоуправе, али и јавно-правне научне области.

Школске 2017/2018 и 2018/2019, била је ангажована као сарадник ван радног односа на Правном факултету Универзитета у Нишу, за предмет Управно право.

Маја 2021. изабрана је у звање асистент на Топличкој академији струковних студија, за ужу јавно-правну научну област, предмете Управно право и Царински управни поступак.

Говори енглески, служи се француским језиком.

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

### **Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи**

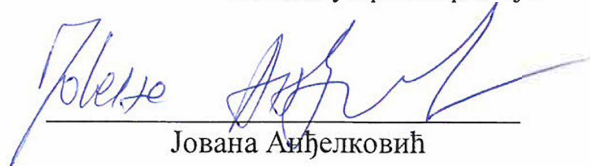
која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 06.03.2024. год.

Потпис аутора дисертације:

  
Јована Анђелковић

# ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Наслов дисертације:

## **Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи**

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, истоветан штампаном облику.

У Нишу, 06.03.2024. год.

Потпис аутора дисертације:



Јована Анђелковић

## ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Miroslav Jukić', is written in a cursive style.



## Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

**3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)**

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, 06.03.2024. год.

Потпис аутора дисертације:



Јована Анђелковић