

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

МАСТЕР РАД

**ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ САОБРАЋАЈНЕ
ИНСПЕКЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Ментор: проф. др Дејан Вучетић

Студент: Мила Драгановић
Број индекса : М031/19-О

Новембар, 2020.

САДРЖАЈ:

1.	УВОД.....	1
2.	Настанак и историјски развој инспекција.....	3
3.	Појам и карактеристике инспекцијског надзора	5
4.	Врсте и облици инспекцијског надзора	10
5.	Поступак инспекцијског надзора	12
5.1.	Овлашћења и надлежности саобраћајне инспекције.....	14
5.2.	Овлашћења и надлежности саобраћајних инспектора.....	23
5.3.	Овлашћења и надлежности начелника саобраћајне инспекције	28
5.4.	Услови за избор на место инспектора и начелника саобраћајне инспекције – спровођење интерног и јавног конкурса.....	29
6.	Надзор над радом инспекције саобраћаја	32
7.	Позитивна пракса у раду инспекције саобраћаја– мере доприноса ефикасном и транспарентном раду	38
8.	Предлог мера у циљу повећања ефикасности рада инспекције саобраћаја	39
9.	Сарадња са другим инспекцијама и органима	40
10.	Сарадња са грађанима	48
11.	ЗАКЉУЧАК.....	52
12.	ЛИТЕРАТУРА.....	54
13.	САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	58
14.	SUMMARY AND KEYWORDS.....	59
15.	БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	60

1. УВОД

Реч *инспекција* представља асоцијацију на тражење пропуста у појединој служби, којој би уследила казна. При томе пошто се често везана уз појам корупције, углед инспектора трпи. Државну службу инспекцијског надзора су оптеретиле предрасуде и бројни лоши примери из свакодневне праксе који су се дешавали у прошлости. Изградња новог лика и дела инспекција је започета 2011. а кулминацију доживљава од јуна 2016. када је и почела пуна примена *Закона о инспекцијском надзору*. Један од жењених резултата до којих се желело доћи је реформа инспекције и подизање угледа професије инспектора. Раније су инспектори имали улоге омражених контролора, док се реформом желело доћи до улоге информисаног посредника између државе и привреде, на бранику легалности и стандарда, за добробит целог друштва. Инспекција има значајну улогу и у праћењу стања у областима из делокруга органа државне управе. Имајући у виду да инспектори имају непосредан увид у пословање и поступање како физичких тако и правних лица, додељена им је улога кључниг извора информација о реалном стању. Такође, они имају улогу предлагања неопходних мера у различитим областима друштвеног живота. С тим у вези инспекција може да укаже на потребу ради измена и допуна важећи прописа, може да предложи друге неопходне мере које су потребне ради успешне реализације постављених циљева.

У нашој држави је присутан велики број инспекција – долази до честог мењања њихове надлежности, промене министарстава у оквиру којих раде. Истовремено долази до смањења њихових капацитета, њихов рад се заснива на коришћењу застареле опреме, са смањеним буџетима. Такође, иако долази до проширења надлежности, неповерење грађана је све веће. Поред инспекција постоје и имаоци јавних овлашћења. Они врше надзорне функције које имају све карактеристике инспекцијског надзора, али се тако не зову. Поседују надзорне и инспекцијске надлежности, као и органи у саставу у смислу чланова 28. и 29. *Закона о државној управи*, који *Инспекцијски надзор* је дефинисан чланом 2. ЗоИН-а,¹ као посао државне управе, чија су садржина и појам утврђени

¹ Службени гласник РС бр. 36/2015, 44/2018 - др. Закон, 95/2018

законом, којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се, превентивним деловањем или налагањем мера, обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра. **Саобраћајна инспекција** врши надзор над спровођењем *Закона о превозу терета у друмском саобраћају, Закона о превозу путника у друмском саобраћају, Закона о јавним путевима и одговарајућих подзаконских аката, Одлуке о јавном превозу путника, Одлуке о такси превозу и Одлуке о општинским и некатегорисаним путевима и улицама.*

Одсек саобраћајне инспекције обавља послове инспекцијског надзора у контроли примене закона у области саобраћајне инспекције са циљем да се превентивним деловањем или изрицањем мера оствари законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице. У циљу обезбеђења поштовања закона, саобраћајна инспекција налаже мере прописане законом и иницира покретање поступка пред другим надлежним органима. Саобраћајни инспектори континуирано пружају стручну помоћ у вршењу поверених послова и послова из изворне надлежности локалне самоуправе, заинтересованим лицима и надзираним субјектима у смислу давања стручних објашњења, упознавања са обавезама из прописа и указивања надзираним субјектима на могуће забрањене, односно штетне последице њиховог незаконитог рада. Инспекција за друмски саобраћај налази се у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у оквиру Сектора за инспекцијски надзор. Послови инспекције друмског саобраћаја обављају се у Одељењу за инспекцијске послове друмског саобраћаја. У Одељењу за инспекцијске послове друмског саобраћаја обављају се послови који се односе на инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области унутрашњег и међународног друмског саобраћаја и транспорта, предузимање управних и других мера, подношење захтева за покретање прекршајног поступка и пријава због привредног преступа односно кривичног дела, праћење стања и појава од значаја за остваривање законитости и предузимање иницијатива за одговарајуће измене и допуне закона и подзаконских аката као и надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова из делокруга Одељења.

2. Настанак и историјски развој инспекција

Термини *инспекцијска контрола* и *инспекцијски надзор* често се користе како у стручној литератури, тако и у свакодневној пракси. Према бројним мишљењима, постоји јединствено схватање да инспекцијски надзор не могу да замене остали облици контроле и надзора који постоје у нашем систему, барем уколико се посматра садашњи степен друштвеног развоја. То се потврђује следећим: инспекцијски надзор представља посебну управно - стручну делатност, која као таква изискује не само посебно организовање, већ и специфичне услове и методе рада. Под појмом инспекција се у досадашњој пракси подразумевао државни орган надлежан за инспекцијске послове, али и сама радња, коју тај орган врши. Поменуто је стварало одређену конфузију.

Инспекција долази од латинске речи *inspectio* што значи прегледавање, преглед, надзирање, надзорништво, војничка смотра, вршење прегледа на лицу места, исцрпан званични преглед.² Схватање *инспекције*, као органа у чијем је делокругу рада реализација различитих облика контроле и надзора, подразумевао је и овлашћење за обављање различитих активности и предузимање разноврсних превентивних и репресивних мера. Инспекција као активност подразумевала је скуп поступака и мера којима се врше послови инспекцијских послова или контроле и којима се обезбеђује функционисање државних органа управе у чији делокруг рада спадају инспекцијски облици надзора и контроле. Због свега наведеног, методолошки је коректније да се под појмом *инспекција* подразумева државни орган, а да се за саму радњу користи појам *инспекцијски надзор*. *Инспекција је орган у саставу, унутрашња јединица или инспектори органа државне управе... или другог субјекта са јавним овлашћењима, који врши инспекцијски надзор.*³

Инспекцијски надзор представља облик остваривања контролно-надзорне делатности органа државне управе и може се дефинисати као специфичан облик спољашње контроле уређен законом над актима и радњама различитих субјеката, државних и недржавних органа и организација, који врше посебно овлашћена лица – инспектори у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, чији је циљ да

² Вујаклија, М. (1980). *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, стр. 349.

³ Закон о инспекцијском надзору, Службени гласник Републике Србије бр. 36/2015, стр. 3.

се превентивним деловањем и налагањем мера, где су утврђене незаконитости и неправилности у раду, ускладе са важећим прописима и обезбеди законито поступање контролисаних субјеката.

Инспекцијски надзор је усмерен искључиво на поступање и понашање надзираног субјекта у односу на законом прописане норме.

Битна обележја инспекцијског надзора су: ⁴

I	спољни облик надзора који се обавља у више различитих области друштвеног живота над одређеним стручним пословима
II	обавља се специфичним методама и овлашћењима
III	спроводе га државни органи управе или министарства у саставу владе
IV	обавља га посебна групација службеника – инспектори који поседују непосредна овлашћења за доношење управних аката и предузимање одређених радњи над надзираним субјектом.

На основу садржинског одређења инспекцијског надзора може се закључити да су његови елементи: **субјекти надзора, објекат надзора, предмет надзора и надзорна овлашћења**. Потребно је истаћи да се елементи надзора уређују нормама. С обзиром на природу норме одређује се и врста надзора. Квалификовани и компетентни вршиоци инспекцијског надзора обично су организовани у инспекцијске службе, инспекције или инспекторате.

Инспекцијски надзор, као саставни део контролно – надзорне делатности органа државне управе, представља уставну категорију. Инспекцијски надзор се по први пут се појављује у Уставу СФРЈ из 1963. Тиме је уставотворац желео да намени посебан третман и друштвени значај инспекцијском надзору. Историјски развој је веома значајан, приликом сагледавања позитивно правног система инспекцијског надзора. Искуства историјског развоја инспекцијског надзора су драгоцене за дубљу анализу постојећег стања. Период од настанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца до окончања социјалистичке револуције 1945. карактерише строго унитарни облик државног уређења

⁴ Перишић, С. (2010). *Организација и принципи инспекцијског надзора*, Дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, стр. 11.

са веома централизованом управом.⁵ Систем инспекција одликован је тада строгом централизацијом и постојањем свеобухватног државног надзора на челу са *Главном контролом*.

Федеративни модел државног уређења окарактерисао је период који је уследио након окончања социјалистичке револуције. У зависности од промена у политичком систему, мењао се и положај система инспекција. Од свих обележја инспекција које су наведене, ауторитативност је веома битан симбол које су наше инспекције увек поседовале и које је последица њихове основне функције заштите законитости. По овом обележју наше су инспекције блиске инспекцијама у Аустрији и Немачкој, делимично у Великој Британији и Италији, а различите од инспекција у Француској које немају ауторитативна овлашћења.⁶

3. Појам и карактеристике инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор представља посебан облик управне функције. То је специфична контролнонадзорна делатност надлежних органа управе који управни надзор обављају као своју основну функцију.⁷ Као део управног надзора, инспекцијски надзор, у правном систему носи своје специфичности и проблеме који су нарочито изражени у друштвима у транзицији. У поменутим земљама још увек није у довољној мери изграђена правна регулатива, док се кроз процес приватизације јавља јак интерес приватног капитала. Обављање инспекцијских послова органа државне управе у Републици Србији, на начин на који се они и данас спроводе, има своје корене у периоду од 1945 – 1965. када су за то стваране одговарајуће уставне и законске претпоставке.⁸

Централизацијом управних послова 1990. донет је коначни оквир управног надзора који, упркос демократизацији свеукупне политике, није ни данас превазиђен. Са друге стране, промењене друштвене околности нужно условљавају другачији приступ

⁵ Ибидем, стр. 12.

⁶ Ибидем, стр. 13.

⁷ Димитријевић П. (2008). *Управно право, Општи део*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, стр.203.

⁸ Перишић, С. (2010). *Организација и принципи инспекцијског надзора*, Дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, стр. 18.

организацији и обављању послова државне управе а на тај начин и инспекцијских послова. Законодавац је организацију делом разрешио доношењем новог *Закон о државној управи*⁹ а одредбом његовог члана 18. оставио решавање питања инспекцијског надзора кроз будући *Закон о инспекцијским пословима*. Надзор над правилном применом законских прописа представља сложен механизам у савременој држави услед обима активности који он обухвата, као и на њихову компликованост и сложеност.¹⁰ Надзор се врши непосредним увидом у рад и поступање контролисаних субјеката у погледу примене закона, других прописа и општих аката при чему се изричу управне мере и предузимају друге законом утврђене радње.¹¹

У наредном делу ћемо направити паралелу термина инспекцијском надзору и контроле, чије идентично помињање не може бити исправно. Као делатност државне управе, **инспекцијски надзор** подразумева надзор над туђим чињењем или нечињењем било да су у питању привредна друштва, приватни предузетници, одређена привредна грана или техничко – технолошки систем или појединац. Унутар одређене организационо-функционалне целине са различитим циљем – подизање и побољшавање ефикасности целине, квалитета производа или услуга односно функционалне усклађености, одвија се **инспекцијска контрола**. Управна инспекција је једина област инспекцијског надзора која донекле носи у себи појмовно значење речи контрола. Дакле, долазимо до закључка да је инспекцијски надзор усмерен искључиво на поступање и понашање надзираног субјекта у односу на законом прописане норме. Овим појмовним одређивањем, јасно се одређује циљ и домет инспекцијских послова. Инспекцијски надзор се врши непосредним увидом у пословање и поступање контролисаних субјеката, у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката, али и изрицањем управних мера и предузимањем других законом прописаних радњи.¹²

Закон о инспекцијском надзору, чија је пуна примена почела у августу 2020.

⁹ Службени гласник РС, бр.77/05

¹⁰ Поповић, Т. (1958). *Правни положај инспекције рада у ФНРЈ у вршењу надзора над применом прописа из радног законодавства*, Београд, стр. 80.

¹¹ Перишић, С. (2010). *Организација и принципи инспекцијског надзора*, Дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, стр. 19.

¹² Бачанин Н. (2000). *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, стр.523.

године, попунио је многе празнине које су постојале у правном систему, допринео је стандардизацији и јавности рада инспекције али и омогућио да се уваже све примедбе које је привреда имала у поступању инспекцијских служби. У процес израде Закона били су укључени представници привреде, невладиног сектора, државне институције и уз помоћ USAID-а донет је добар и модеран закон који нам омогућава координацију између инспекцијских служби. Закон о инспекцијском надзору и Закон о управном поступку два су кључна закона у стратегији реформе јавне управе који мењају однос државе према грађанима и привреди. У току је израда информационог система: *све што буде везано за инспекцијски надзор требало би да буде у јединственом регистру како би различите инспекције могле да размењују податке између себе, што ће омогућити боље планирање капацитета и процену ризика.*

Према члану 2. *Закона о инспекцијском надзору*: Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.¹³ У поступку вршења инспекцијског надзора, укључујући и службену контролу коју спроводи инспекција ради потврде усаглашености и примене прописа у одређеној области, а који произлази из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Србије са правним тековинама Европске уније, непосредно се примењују одредбе посебног закона, ако је у одређеној области инспекцијски надзор тим законом уређен друкчије.¹⁴ Према члану 5. *Закона о инспекцијском надзору*: Сарадња надлежне инспекције са другим органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, правосудним и другим државним органима и другим заинтересованим органима и организацијама остварује се у складу са надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним

¹³ *Закон о инспекцијском надзору*, Службени гласник РС, бр. 36 од 21. априла 2015, 44 од 8. јуна 2018 - др. закон, 95 од 8. децембра 2018.

¹⁴ *Закон о инспекцијском надзору*, Службени гласник РС, бр. 95 од 8. децембра 2018.

прописима о државној управи и посебним законима.

Питања која су заједничка за све инспекцијске службе регулишу се одредбама *Закона о државној управи* из 1992. Донете одредбе су допринеле рационализацији и смањивању нормативизма, јер су се таква решења изостављала из посебних закона. Као примере можемо навести да се *о инспекцијском надзору се сачињава записник, инспекцијски органи – инспектори налажу извршење мера и радњи решењем, за учињено кривично дело и привредни преступ подноси кривична пријава, покрећу прекршајни поступак.*¹⁵

Посебним законима су се уређивале саме специфичности из рада појединих инспекција, које су условљене њиховом природом и потребом за ефикасношћу. Надаље се посебно истиче значај уређивања међусобног односа различитих инспекција у вршењу надзора. Ово је нарочито битно у оним областима у којима долази до преклапања надлежности инспекција.¹⁶ Вршењем контроле не утврђује се само да ли је рад одређеног органа био законит, него и да ли служба као управна организација правилно.

Елементи надзора	На основу садржинског одређења надзора може се закључити да су елементи надзора следећи: а) субјекти надзора, б) објект надзора, в) предмет надзора и г) надзорна овлашћења. Потребно је истаћи да се елементи надзора уређују нормама. С обзиром на природу норме одређује се и врста надзора.
Субјекти надзора	Као што је и познато, надзорни процес подразумева најмање два субјекта; Субјекта који врши надзор и субјекта над којим се обавља надзор. Најшире посматрано, субјекти надзора могу бити све врсте органа, организација и физичка лица. ¹⁷ Надзорни субјекти су пре свега државни органи, органи локалне самоуправе, али поједине облике надзора могу обављати и недржавни органи и организације. Када се ради о појединим

¹⁵ Влатковић М. (1993). *Систем државне управе у Републици Србији*, Београд, стр.168.

¹⁶ Мирјанић Ж. (2004). *Инспекција рада и реформе инспекције*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, стр.73.

¹⁷ Блажић Ђ. (2000). *Инспекције*, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, стр. 30

	<p>врстама друштвеног надзора, надзорни субјекти могу бити и политичке странке и групе грађана, али исто тако, ови субјекти могу бити истовремено и надзирани субјекти. У правној литератури, када се говори о субјектима надзора, најчешће се ради о активном субјекту, који обавља надзор, и о пасивном субјекту који је предмет надзора и који се одређује као објекат надзора. Према томе, литература истиче акценат на субјекат и објекат надзора, као учесницима надзорног процеса.</p>
<p>Предмет надзора</p>	<p>У односу на објект надзора, који је шири, предмет надзора представљају одређене активности надзираног субјекта које се одвијају у оквиру датог објекта надзора. Предмет надзора може бити шири или ужи. Шири предмет надзора представљао би одређени друштвени однос у одређеној области живота и рада надзираних субјеката.¹⁸ Ужи предмет надзора чине одређене активности субјекта који се надзире. Активности субјекта који су предмет надзора могу се испољавати и кроз радње чињења али и кроз радње нечињења. Тако радње чињења, као предмет надзора, представљају активности које су унапред одређене и које је је надзирани субјекат, у оквиру свог рада и понашања, дужан да обавља на начин који је унапред одређен. Те активности могу бити материјалне радње или одређени акти. Када говоримо о радњама нечињења, као предмету надзора, можемо истаћи да су и то активности које су унапред одређене и које надзирани субјекат у оквиру свога рада и понашања, није обавио а био је дужан. Оне могу бити одређене материјалне радње које је требало да врши или акти које је требао да донесе, али их није вршио или их није донео. Тако, ужи предмет надзора могу бити нпр; а) права, обавезе и одговорности радника; б) права, дужности, одговорности, акти субјекта, установа и других правних лица; в) права, дужности, одговорности, акти државних и органа локалне самоуправе; г) права и обавезе грађана и д) права, обавезе, дужности, акти других субјекта.¹⁹</p>

¹⁸ Блажић Ђ. (2000). Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, стр. 32.

¹⁹ Блажић Ђ. (2000). Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, стр. 32.

	<p>Из наведеног можемо сублимирати да су предмет надзора и објекат надзора у међусобној корелацији и условљености.</p> <p>Међусобна зависност огледа се у чињеници да без објекта надзора нема ни предмета надзора и обрнуто. Исто тако, објекат надзора је у односу на предмет уопштен, док је предмет надзора на одређени начин конкретизован на дату друштвену област.</p> <p>Слична ситуација је и са предметом надзора. Тако је и ужи предмет надзора условљен и завистан од ширег предмета надзора, тако да ужи предмет надзора не може постојати без ширег предмета, и обрнуто.</p>
--	--

Табела број 1. Елементи, субјекти и предмет надзора²⁰

4. Врсте и облици инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор, према врсти, може бити **редован, ванредан, контролни и допунски.**

Редован инспекцијски надзор	<p>врши се према плану инспекцијског надзора. Инспекцијски надзор на државној граници, који се обавља редовно, уподобљава се редовном инспекцијском надзору и на њега се сходно примењују одредбе <i>Закона о инспекцијском надзору</i>,²¹ ако тим или посебним законом није другачије одређено, односно када то проистиче из потврђеног међународног уговора или правних тековина Европске уније.²²</p>
Ванредан инспекцијски надзор	<p>врши се: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље</p>

²⁰ Перишић, С. (2010). *Организација и принципи инспекцијског надзора*, Дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, стр. 21 – 23.

²¹ Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

²² Чл. 6, ст. 3 Закона о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

	<p>људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав ризик захтева надзирани субјекат; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; по захтеву јавног тужиоца; када се поступа по представци правног или физичког лица; када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски инспекцијски надзор. Ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.</p>
<p>Контролни инспекцијски надзор</p>	<p>врши се након обављеног инспекцијског надзора, редовног или ванредног, а ради контроле да ли су извршене мере које су инспектори предложили надзираном субјекту.</p>
<p>Допунски инспекцијски надзор</p>	<p>врши се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног</p>

Саобраћајна инспекција спроводи радње у управном поступку, излази на терен по представкама грађана, по службеној дужности и на тај начин активно учествује у решавању саобраћајне проблематике, а у складу са Законом о путевима,²³ Законом о превозу путника у друмском саобраћају,²⁴ Законом о превозу терета у друмском саобраћају,²⁵ Законом о безбедности саобраћаја на путевима,²⁶ и осталим подзаконим актима донетим на основу ових Закона.

5. Поступак инспекцијског надзора

У спровођењу инспекцијског поступка, *Закон* посебно одређује да о сваком извршеном инспекцијском прегледу и радњама, инспектор саставља записник који садржи налаз стања и предложене, односно наложене мере.²⁷ Правило је да се записник достави надзираном субјекту, установи или другој организацији, и грађанину, над чијим је пословањем, тј. поступањем извршен увид. Такође, надзирани субјект, организација или грађанин, дужни су да обавесте инспектора о мерама које су им биле наложене записником.

Циљ инспекцијског надзора је како контрола примене закона од стране грађана и правних лица, тако и контрола примене закона од самих органа управе. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.²⁸ Веома често за обављање инспекцијског надзора образују се посебни органи управе, тзв. *инспекторати*, који су најчешће у саставу неког другог органа управе, односно министарства.

²³ Службени гласник РС бр. 41/2018

²⁴ Службени гласник РС бр. 68/15 и 41/2018

²⁵ Службени гласник РС бр. 68/15 и 41/2018

²⁶ Сл.гласник РС број 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 и др. Закон и 9/2016 – одлука УС

²⁷ Лиљић С. (2008). *Управно право*, Правни факултет, Београд, стр.368.

²⁸ *Закон о државној управи*, Службени гласник РС,бр.77/05,члан 18.

Особености, главна обележја инспекцијског надзора су:

- a) обавља се у више различитих области друштвеног живота – над одређеним стручним пословима (*здравствена, саобраћајна, тржишна, урбанистичка, комунална, шумарска, рударска, просветна делатност*),
- b) инспекцијски надзор предузимају министарства или органи у њиховом саставу, односно подручни органи или организационе јединице министарстава, односно инспектората – уз могућност његовог поверавања органима територијалних заједница, вршиоци инспекцијског надзора се уобичајено називају инспекцијске службе, квалификоване и компетентне за те послове,
- c) инспекцијски надзор се врши специфичним методима и овлашћењима.²⁹

Но, чак и у оквиру основних области друштвеног живота, врши се даља специјализација инспекцијских органа за поједина ужа питања (тако се у **оквиру саобраћаја разликују инспекторати железничког саобраћаја, друмског, ПТТ, ваздушног, пловидбеног саобраћаја и радио веза**, у оквиру пољопривреде се разликују пољопривредна, као општа инспекција, али и шумарска, ветеринарска, сточарска, за заштиту биља, винарска).³⁰ Основни смисао диференцијације појединих инспекцијских служби, има интенцију подизања квалитета рада. Како се поједини инспекторати баве уском проблематиком, на тај начин се долази до потпуне специјализације за одређена питања. Инспектори који обављају одговарајуће послове и задатке су стручњаци, посебно едуковани за одређене области и проблеме. О свим радњама које инспектор изврши приликом инспекцијског прегледа, дужан је да сачини записник, који поред инспектора, треба да потпишу и лица која су позвана да присуствују прегледу.³¹ Сасвим је познато да је инспектор одговоран за законит и правилан рад у обављању својих дужности, и без обзира на то какве повреде закона утврди.

²⁹ Томић З. (2009). *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 224.

³⁰ Милков Д. (1988). *Управно право*, Научна књига, Београд, стр. 243.

³¹ Милков Д. (1988). *Управно право*, Научна књига, Београд, стр. 265.

5.1. Овлашћења и надлежности саобраћајне инспекције

У Сектору за инспекцијски надзор обављају се послови инспекцијског надзора на спровођењу закона и других прописа у областима **железничког, друмског и водног саобраћаја, јавних путева**, грађевинарства, урбанизма и комуналних делатности, транспорта опасне робе, а који се односе на: *праћење стања у области инспекцијског надзора која је у делокругу инспекције; процену ризика; планирање инспекцијског надзора; усклађивање инспекцијског надзора; припрему, измену и допуну контролних листи и њиховог објављивања на својој интернет страници; превентивно деловање; надзор над нерегистрованим субјектима; вођење евиденције о инспекцијском надзору; израду и достављање Координационој комисији годишњег извештаја о раду и његовог објављивања на веб презентацији инспекције, као и други послови из делокруга Сектора.* Инспекцијски надзор ће се вршити у оквиру надлежности изворних послова републичке инспекције на целој територији Републике Србије, на свим граничним и административним прелазима, царинским терминалима, аутобуским станицама и стајалиштима, наплатним рампама, контролним пунтовима и на магистралним и регионалним путевима а део надзора из области превоза у друмском саобраћају који је поверен аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе ће вршити инспекција АП Војводина и јединице локалне самоуправе на њиховим територијама.

У Сектору за инспекцијски надзор образују се следеће **уже унутрашње јединице**:

Одељење за инспекцијске послове безбедности пловидбе³²	У Одсеку за инспекцијске послове безбедности пловидбе обављају се инспекцијски послови којима се обезбеђује безбедност пловидбе на подручју њихове надлежности који се односе на: инспекцијски надзор над спровођењем одредаба закона који се односе на безбедност пловидбе и закона из области инспекцијског надзора; улазно-излазне ревизијена речним граничним прелазима у сарадњи са другим надлежним органима; праћење кретања и задржавања пловила; учествовање у увиђајима када настане хаварија; праћење измена међународних и домаћих прописа из области унутрашње и поморске пловидбе; предузимање управних и
--	---

³² Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/odsek-za-inspekcijske-poslove-bezbednosti-plovidbe> датум приступа 25.11.2020.

	<p>других мера; давање мишљења, услова и сагласности за извођење радова на унутрашњим пловним путевима; сарадњу са предузећима, другим органима и организацијама из области водног саобраћаја; управљање бродским саобраћајем (ВТС), припрему и обраду података, вођење уписника бродова и других пловила и евиденција о пловилима, посади, пловидби и стању пловног пута и објекта безбедности пловидбе, као и о поморским пловним објектима; спровођење ратног режима пловидбе и предузимање мера у ванредним околностима (трагање и спасавање и сл); подношење пријава као и други послови из делокруга Одсека. Послови инспекције обављају се на подручјима територијалне надлежности капетанија: 1. Лучка капетанија Прахово; 2. Лучка капетанија Кладово; 3. Лучка капетанија Велико Градиште; 4. Лучка капетанија Смедерево; 5. Лучка капетанија Београд; 6. Лучка капетанија Панчево; 7. Лучка капетанија Сремска Митровица; 8. Лучка капетанија Сента; 9. Лучка капетанија Нови Сад; 10. Лучка капетанија Тител; 11. Лучка капетанија Бездан; 12. Лучка капетанија Апатин.</p>
<p>Одељење за инспекцијске послове друмског саобраћаја³³</p>	<p>У Одељењу за инспекцијске послове друмског саобраћаја обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области унутрашњег и међународног друмског саобраћаја и транспорта и закона из области инспекцијског надзора; предузимање управних и других мера; подношење пријава; праћење стања и појава од значаја за остваривање законитости и предузимање иницијатива за одговарајуће измене и допуне закона и подзаконских аката; надзор над радом покрајинских, градских и општинских органа управе у вршењу поверених послова из делокруга Одељења, као и други послови из делокруга Одељења. Послови из делокруга Одељења за инспекцијске послове друмског саобраћаја обављају се у седишту Министарства и у: 1. Подручној јединици за Колубарски управни округ, са седиштем у Ваљеву; 2. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Подунавски и Браничевски управни округ, са седиштем у Пожаревацу; 3. Подручној јединици за Расински</p>

³³ Интернет извор <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/odeljenje-za-inspekcijske-poslove-drumskog-saobracaja> датум приступа 25.11.2020.

	<p><i>управни округ, са седиштем у Крушевицу. 4. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Зајечарски и Борски управни округ, са седиштем у Зајечару; 5. Окружној подручној јединици за Златиборски управни округ, са седиштем у Ужицу; 6. Окружној подручној јединици за Поморавски управни округ, са седиштем у Јагодини; 7. Окружној подручној јединици за Моравички управни округ, са седиштем у Чачку; 8. Окружној подручној јединици за Рашки управни округ, са седиштем у Краљеву; 9. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Нишавски и Пиротски управни округ, са седиштем у Нишу; 10. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Јабланички и Топлички управни округ, са седиштем у Лесковцу; 11. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Пчињски и Косовско-поморавски управни округ, са седиштем у Врању; 12. Подручној јединици за Шумадијски управни округ, са седиштем у Крагујевцу. 13. Подручној јединици за Мачвански управни округ, са седиштем у Шапцу.</i></p>
<p>Одељење за инспекцијске послове државних путева³⁴</p>	<p>У Одељењу за инспекцијске послове државних путева обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области путева и закона из области инспекцијског надзора; изградњу, реконструкцију и одржавање државних путева: заштиту и одржавање државних путева; саобраћајне сигнализације, као и пратеће опреме пута (стајалишта, станице и снабдевање горивом, паркинзи и др); контролу грађевинских и употребних дозвола и пријаве радова; предузимање управних и других мера; подношење пријава надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова из делокруга Одељења, подношење иницијатива за измене закона као и други послови из делокруга Одељења. Послови из делокруга Одељења за инспекцијске послове државних путева обављају се у седишту Министарства и у; 1. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Шумадијски, Поморавски, Подунавски и</p>

³⁴ Интернет извор <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/odeljenje-za-inspekcijske-poslove-drzavnih-puteva> датум приступа 25.11.2020.

	<p><i>Браничевски управни округ, са седиштем у Крагујевцу; 2. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Борски, Зајечарски, Пиротски, Нишавски и Топлички управни округ, са седиштем у Зајечару; 3. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Јабланички, Пчињски управни округ као и за Косовски, Пећки, Призренски, Косовско-митровачки и Косовско-поморавски управни округ, са седиштем у Нишу; 4. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Златиборски и Моравички управни округ, са седиштем у Ужицу; 5. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Рашки и Расински управни округ, са седиштем у Краљеву, 6. Подручној јединици широј од подручја управног округа за Мачвански и Колубарски управни округ и територију АП Војводина, са седиштем у Ваљеву.</i></p>
<p>Група за инспекцијске послове железнице³⁵</p>	<p>У Групи за инспекцијске послове железнице обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области железничког саобраћаја и закона из области инспекцијског надзора; предузимање управних и других мера; подношење пријава праћење стања и појава од значаја за остваривање законитости и предузимање иницијативе за одговарајуће измене и допуне закона и подзаконских аката; међународну сарадњу у области инспекцијског надзора железничког саобраћаја, као и други послови из делокруга Групе.</p>
<p>Група за инспекцијске послове за транспорт опасне робе³⁶</p>	<p>У Групи за инспекцијске послове за транспорт опасне робе обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над спровођењем Закона о транспорту опасне робе и прописа донетих на основу тог закона и закона из области инспекцијског надзора; подношење пријава; предузимање мера утврђених законом и подзаконским прописима, као и други послови из делокруга Групе.</p>

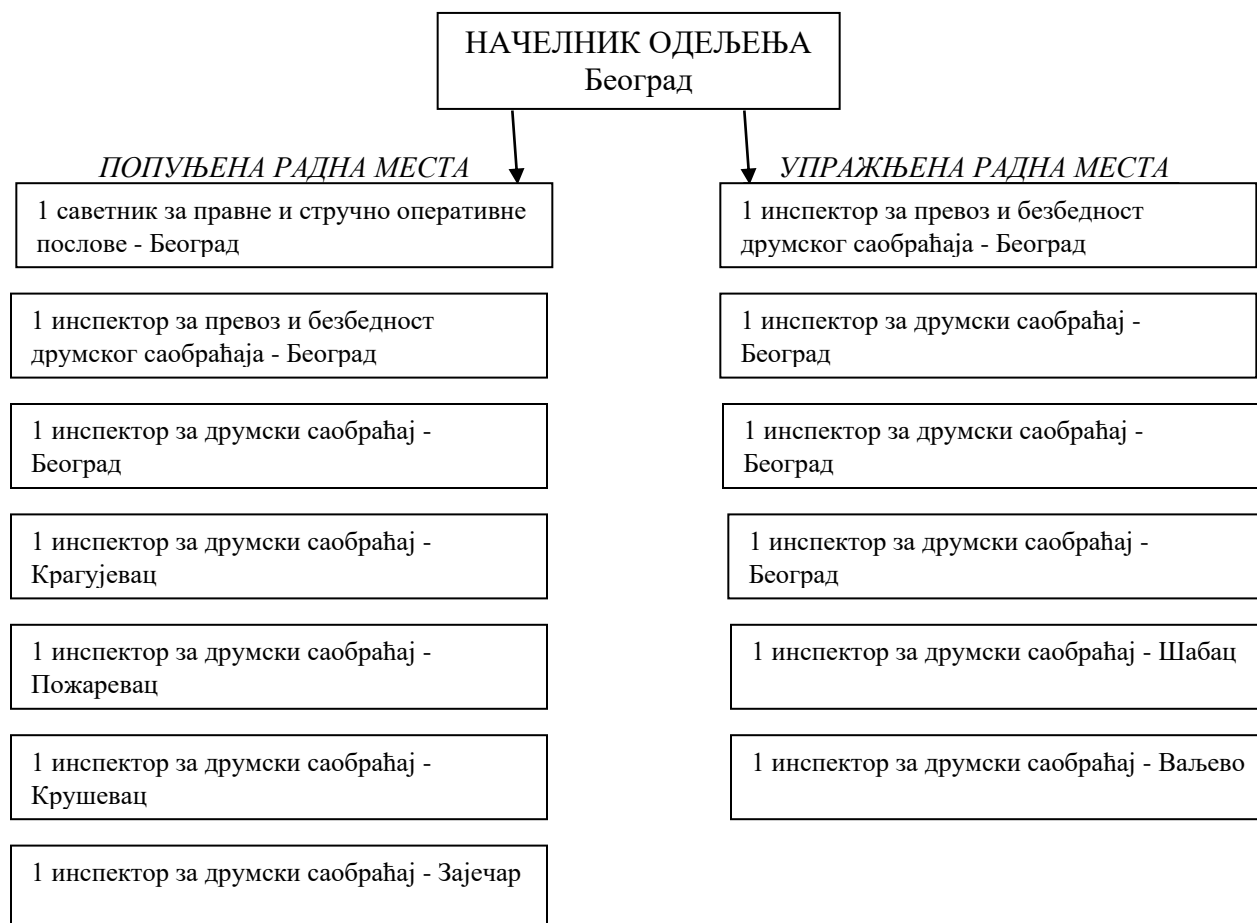
Инспекције имају надлежност у готово свим сферама друштвеног живота и веома је мало области које нису покривене инспекцијским надзором. Овлашћења инспекција су битан услов за остваривање основних функција инспекције. Од ширине овлашћења и

³⁵ Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/grupa-za-inspekcijске-poslove-zeleznice> датум приступа 25.11.2020.

³⁶ Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/grupa-za-inspekcijске-poslove-za-transport-opasne-robe> датум приступа 25.11.2020.

њиховог степена интензитета зависи ефикасност заштите правног поретка, а самим тим и заштите права грађана и других субјеката. Овлашћења стога представљају одређену моћ, тачније способност инспекцијског органа да захваљујући њима може ауторитативно да утиче на рад и понашање надзираног субјекта. Прецизније, овлашћења представљају скуп управних и других мера и радњи које инспектору стоје на располагању приликом вршења инспекцијског надзора са циљем да примора надзираног субјекта да свој рад и понашање усклади са прописима.³⁷

Преглед систематизованих односно попуњених радних места у Одељењу за инспекцијске послове друског саобраћаја³⁸



³⁷ Блажић, Ђ. (1996). Институцијски надзор као облик управно-правне заштите права грађана, *Правни живот*, Београд, 9/1996, стр. 739.

³⁸ Годишњи план инспекцијског надзора одељења за инспекцијске послове државних путева у 2020. години

1 инспектор за друмски саобраћај - Ужице

1 инспектор за друмски саобраћај -
Јагодина

1 инспектор за друмски саобраћај - Чачак

1 инспектор за друмски саобраћај -
Краљево

1 инспектор за друмски саобраћај - Ниш

1 инспектор за друмски саобраћај -
Лесковац

1 инспектор за друмски саобраћај - Врање

Послови из делокруга ове инспекције обављају у седишту Министарства у Београду и 8 подручних јединица:³⁹

Управни окрузи	Инспектори
Град Београд	4
Браничевски	1
Подунавски	
Колубарски	1
Мачвански	
Поморавски	1
Расински	1
Зајечарски	1

³⁹ Функционална анализа републичких инспекција са анализом капацитета, Балкански центар за регулаторну реформу (БЦРР) и Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД), Београд, 27.03.2019.године, стр. 70

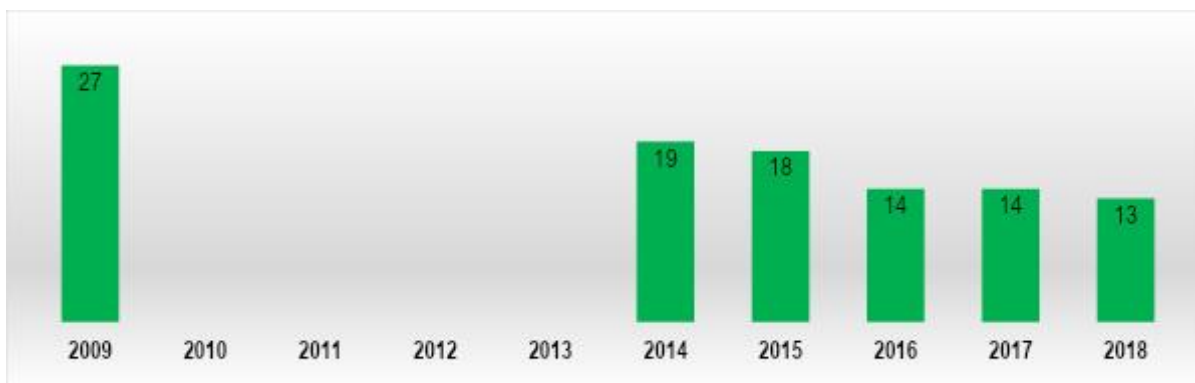
Борски	
Нишавски	2
Пиротски	
Пчињски	1
Јабланички	1

У инспекцији за друмски саобраћај систематизовано је 21 радно места, од чега 1 радно место на позицији начелника Одељења, 19 инспектора (од чега 2 инспектора за превоз и безбедност друмског саобраћаја, а 17 инспектора за државне путеве) као и 1 радно место за стручно-оперативне послове. Тренутно је поред места начелника одељења попуњено 13 радних места на позицији инспектора и 1 радно место на позицији за стручно-оперативне послове. Систематизација не предвиђа радно место у чијем опису послова је предвиђена анализа ризика и обрада података о инспекцијском надзору за ову инспекцију.⁴⁰

Назив радног места	Звање	Систематизација	Попуњеност
Начелник одељења	Виши саветник	1	1
Инспектор за превоз и безбедност друмског саобраћаја	Самостални саветник	2	/
Инспектор за државне путеве	Саветник	17	13
Стручно-оперативни послови	Саветник	1	1

У периоду од 2008-2018 године, број инспектора је смањен за више од 50%, односно са 27 инспектора колико их је било распоређено 2008, на 13 колико их је 2018. године. У посматраном периоду чак је 11 инспектора пензионисано, а 6 преминуло, док је само 4 инспектора запослено. Сигурно је на недовољан број инспектора последица и забране запошљавања и мера фискалне консолидације, али и других разлога имајући у виду да су ове мере на снази од 2014. године.

⁴⁰ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnik-o-unutrashnjem-uredjenju-i-sistematizaciji-radnih-mesta>



Кретање броја инспектора 2009-2018

Инспекција друског саобраћаја спроводи надзор над 9144 субјеката и објеката контроле.⁴¹

Р.бр.	Врста објекта под надзором	Број субјеката/објеката надзора
1.	Домаћи линијски превоз путника	169
2.	Домаћи ванлинијски/посебан линијски превоз путника	270
3.	Међународни линијски превоз путника	70
4.	Међународни ванлинијски/посебан линијски превоз путника	120
5.	Међународни превоз путника у транзиту	80
6.	Лимо сервис	46
7.	Домаћи превоз терета	6000
8.	Међународни превоз терета	500
9.	Међународни превоз терета у транзиту	1750
10.	Аутобуске станице	138
	УКУПНО	9144

⁴¹ Функционална анализа републичких инспекција са анализом капацитета, Балкански центар за регулаторну реформу (БЦРР) и Национална алијанса за локални економски развој (НАЈЕД), Београд, 27.03.2019.године, стр. 72

На основу извршене анализе, обрачунато је да је укупан број дана потребан за вршење инспекцијског надзора, и других послова у вези са инспекцијским надзором 5.996, те је, **неопходно запослити још 17 инспектора**. Имајући у виду да у оквиру ове инспекције недостаје значајан број инспектора потребно је у наредних неколико година запослити нове инспектора пре свега у подручним јединицама са највећим оптерећењем тј. планираним инспекцијским надзорима.

Одељење за инспекцијске послове друмског саобраћаја обавља послове надзора из области превоза путника и терета у друмском саобраћају.

<p>Општи циљ</p>	<p>је да омогући усмеравање на оне активности и субјекте надзора који носе значајан ризик а односе се на област превоза путника и терета који је рађен у складу са Стратешким планом инспекције. Значајан ризик за јавни интерес у области превоза путника представљају нерегистровани субјекти. Циљ овог плана је боље управљање ресурсима инспекције и боља интеграција послова у области инспекцијског надзора и координисаних активности. Овај план омогућава праћење активности инспекцијског надзора и остварење циљева уз помоћ ефикасније организације и спровођења инспекцијског надзора у области превоза путника. Спровођењем инспекцијског надзора над нерегистрованим субјектима смањиће се проценат сиве економије и повећати безбедност путника уз помоћ коришћења услуге оних субјеката који су своје пословање ускладили са законима и подзаконским актима.</p>
<p>Специфични циљ</p>	<p>ефикасног спровођења инспекцијског надзора ће се реализовати кроз континуирано праћење специјализованих база података и других извора информација, обуку инспектора, као и коришћење писаних процедура, инструкције и упутства који се утврђују и усклађују са општим циљевима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.</p>

5.2. Овлашћења и надлежности саобраћајних инспектора

Послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора.

Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе: *у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи и налагање управних мера у инспекцијском надзору и у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору.*

Према члану 4. *Кодекса понашања и етике инспектора* који носи назив: Законито и правилно поступање наводи се следеће:

У вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова инспектор поступа у складу са законом и другим прописима, правилима струке и одредбама и духом овог кодекса, у оквиру прописаних овлашћења, сагласно сврси закона и циљу због кога је овлашћење дато, а у складу са правилима здравог разума и логике. Инспектор самостално поступа и одлучује у сваком конкретном случају, уважавајући све околности случаја. У вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, инспектор поступа с дужном пажњом, према закону, правилима струке и доброј пракси (пажња доброг инспектора). Инспектор избегава такво тумачење одредаба закона и других прописа којим се не би остварио или би се угрозио смисао и циљ закона и другог прописа, односно којим би се стварале апсурдне и неправичне последице. Инспектор настоји да разуме суштину ствари и право значење, циљ, логику и место правне норме, како би могао да донесе исправну, одмерену, уравнотежену и логичну одлуку. Инспектор се придржава начела сразмерности и правичности у поступању и доношења одлука. Ово посебно важи када се ради о безначајним пропустима, чије последице су одсутне или незнатне и који не завређују интервенцију инспектора и предузимање мера. Инспекцијска овлашћења примењују се тако да не изазову веће штетне последице од оних које би наступиле да инспекцијско овлашћење није примењено. Инспектор ће да саслуша учеснике у поступку, истражи и покуша да открије узроке одређене појаве, свестрано размотри случај и одмери разлоге у корист и против одређене одлуке, пре него што донесе свој суд. У сложенијим стварима, када је инспектор у недоумици око начина поступања, затражиће мишљење колеге инспектора, руководиоца или унутрашње контроле инспекције или ће се обратити стручним лицима у надлежном органу или телу за мишљење о томе који начин поступања се препоручује.

У Републици Србији радноправни статус је уређен, *Законом о државним службеницима*.⁴² За овај тип радног односа употребљава се термин службенички однос, а запослени у државним органима називају се државни службеници. Службенички радни однос није класичан радни однос. Државни службеник не врши службу као своје право, већ као своју надлежност и дужност. Не врши је у своје име, већ као државни орган. За разлику од радног односа, који је пре свега уговорни однос, службенички однос спада у јавноправне односе. Држава је сама, путем закона, одредила општи положај, права и дужности службеника, висину плате, напредовање, одговорност, пензије и друга питања, и све то може да мења без учешћа службеника. Дакле, ту нема никаквог двостраног уговарања. *Закон о државним службеницима* уређује права и дужности две категорије запослених лица у државним органима. Те категорије су државни службеници и намештеници. Међутим, постоји могућност да се за поједине државне органе посебним законом нешто другачије уреде права и дужности запослених, али под условом да је то неопходно због природе послова тих органа. Најбољи пример за то је *Закон о полицији*⁴³ као посебан закон у области унутрашњих послова.⁴⁴

Један од најзначајнијих елемената инспекцијског надзора су свакако **овлашћења инспектора**. Ако пођемо од таквог става надзорних овлашћења, под инспекцијским овлашћењима подразумевамо скуп мера и активности инспекција којим они утичу на рад и понашање надзираног субјекта. Према томе, инспекцијска овлашћења представљају одређену моћ, способност инспекција да, у случају потребе, утичу на активности надзираних субјеката, у циљу усклађивања њиховог рада и понашања са унапред прописаним правилима. С воју снагу и деловање инспекције обезбеђују на различите начине, различитим али само правним средствима и различитим интензитетом у зависности од врсте инспекције.

Инспектор има право и дужност да: прегледа појединачне акте и другу документацију, саслуша и узме изјаве од одговорних и заинтересованих, прегледа пословне објекте, постројења, пословне просторије, предмете и робу, узима узорке ради

⁴² Сл. гласник РС, бр. 73/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.

⁴³ Сл. гласник РС, бр. 6/2016

⁴⁴ Vasiljević, D. (2011). *Funkcije policije i njena ovlašćenja da preduzme upravne radnje*, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVI, br. 2/2011, Beograd, str. 29–38.

анализе и експертизе, наређује потребна мерења, предузима и друге мере и радње за које је овлашћен посебним законом.⁴⁵

Самосталност у раду инспектора, нужан је предуслов за њихов ефикасан, објективан и успешан рад. Појам самосталност треба схватити тако да нико не може утицати на њихов рад на било који начин и поводом било којег случаја. Поље деловања инспектора у којем је он независтан, ограничено је једино овлашћењима које он има, односно која су му утврђена законом и другим прописима. Такође, појам самосталности инспектора значи, да функционер који руководи органом државне управе, у чијем је саставу инспекција, не може да предузима мере и радње из надлежности инспектора, нити може да врши било какав утицај на његов рад који би значио нарушавање начела самосталности.

Сама улога функционера у обављању инспекцијског надзора треба да буде у складу са његовом улогом утврђеном системским прописима у управи, тј. да поспешује рад инспекције одговарајућим планирањем и програмирањем рада, координацијом са другим органима и службама, отклањањем негативних утицаја на објективност рада инспекције. Када је реч о инспекцијским овлашћењима неопходно је напоменути да њихова врста и степен интензитета утицаја се разликују превасходно од предмета надзора, како ужег тако и ширег, и степена његовог друштвеног вредновања, што је степен друштвеног вредновања предмета инспекцијског надзора већи, то ће по правилу и овлашћења бити шира и са јачим интензитетом.⁴⁶

Располажући специфичним овлашћењима која други радници у органима државне управе немају, рад инспектора је подложен посебним, специфичним одговорностима. Садржина ових одговорности произилази из овлашћења која инспектори имају. Полазећи од права и дужности која инспектор има, конституисана је садржина и разлози одговорности. То значи да, уколико инспектор не би обављао своје дужности на прописан начин, у границама надлежности које има, аутоматски би ступио у дејство механизма предвиђене одговорности. Исто тако, предвиђен је облик и начин заштите инспектора од

⁴⁵ Влатковић М. (1994). Остваривање управног надзора, Савремена пракса, Београд, стр. 174.

⁴⁶ Блажић Ђ. (2000). Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, стр. 120.

нарушавања начела самосталности и незаконитог утицаја на његов рад. Инспектор је дужан да о таквим утицајима обавести функционера који управља тим органом. Ово је посебно значајна мера заштите инспектора у ситуацијама када су у питању објекти ширег друштвеног значаја, са могућим већим негативним реперкусијама, уколико се инспекцијски надзор не обавља на одговарајући начин, код заштите најважнијих друштвених вредности, живота и здравља људи, безбедности и сл.

Годишњим планом за 2020. годину предвиђено је да сви инспектори, укупно 275 дана врше ванредан инспекцијски надзор. Ово је процена на основу просека досадашњих извештаја о раду. Ванредни инспекцијски надзор ће се вршити по представкама, по захтеву других државних органа у циљу заједничког деловања. Надзор ће се обављати у складу са процењеним степеном ризика и у време предвиђено оперативним плановима инспекцијског надзора Одељења за инспекцијске послове друског саобраћаја. У циљу превентивног деловања инспекције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима планирано је да сви инспектори укупно 160 дана у току године врше саветодавне посете код надзираних субјеката.

Процена броја дана на годишњем нивоу на активностима које инспектори проведу ван редовног инспекцијског надзора субјеката⁴⁷

	Инспектор	Укупно дана
Укупан број дана у години	366	5124
Викенди	104	1456
Годишњи одмори	29	406
Празници	8	112
Укупан број радних дана	225	3150
Активности праћења стања, процене ризика, планирања, усклађивања и координације	30	420
Редовни и ванредни инспекцијски надзор и превентивно деловање	165	2310
Од тога редовни инспекцијски надзор	120	1680

⁴⁷ Годишњи план инспекцијског надзора одељења за инспекцијске послове друског саобраћаја у 2020. години

Остале активности	30	420
-------------------	----	-----

Израчунавање ефективног броја дана које сваки инспектор има на годишњем нивоу за потребе инспекцијског надзора⁴⁸

Послови и активности	иђен утрошак времена у данима
I. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	
Праћење стања и процена ризика	180
Израда плана инспекцијског надзора	99
Усклађивање и координација инспекцијског надзора	141
Укупно I:	420
II. РЕДОВНИ И ВАНРЕДНИ ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР И ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ	
Превентивно деловање инспекције	160
Сарадња у поступку вршења самосталних и заједничких инспекцијских надзора	80
Поступање по представкама физичких и правних лица	115
Редовни инспекцијски надзор	1680
Ванредни инспекцијски надзор	275
Укупно II:	2310
III. ОСТАЛИ ПОСЛОВИ И АКТИВНОСТИ	
Извештавање о спроведеним инспекцијским надзорима	92
Припремање годишњих, кварталних и других извештаја	32
Сарадња са другим секторима и одељењима	32
Сарадња са министарствима, МУП-ом, јавним тужилаштвом, др.органима и институцијама, удружењима и стручним телима	52

⁴⁸ Годишњи план инспекцијског надзора одељења за инспекцијске послове друмског саобраћаја у 2020. години

Израда мишљења на одлуке и друге опште акте	22
Казнени поступци	60
Управни спорови	51
Интерни састанци	10
Стручно усавршавање	65
Рад у радним групама за израду прописа	22
Рад у преговарачким групама	14
Укупно III:	420
Укупно (I+II+III)	3150
Укупно радних дана по инспектору (14 инспектора)	225

5.3. Овлашћења и надлежности начелника саобраћајне инспекције

Радам инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора. Руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора. **Руководилац инспекције на републичком нивоу је најчешће помоћник министра или директор органа управе у саставу министарства или начелник одељења.** Улога руководиоца инспекције се састоји у организацији посла и унапређењу и поспешивању рада инспекције:

- планирањем рада,
- праћењем извршења плана и предузимањем одговарајућих мера ради правилног и сврсисходног извршења плана,
- правилном расподелом посла и *терета*,
- издавањем налога и давањем смерница за рад,
- унапређењем координације и сарадње са другим инспекцијама и другим органима и службама,
- вођењем рачуна о законитости и правилности рада инспекције,

- укључујући поверене послове, и предузимањем одговарајућих мера ради осигурања законитости и правилности рада,
- отклањањем негативних утицаја на објективност рада инспекције и самосталност инспектора,
- предузимањем радњи и мера које се односе на стручно усавршавање и унапређење професионалних и етичких капацитета, стандарда рада, интегритета и одговорности инспекције,
- уједначавање инспекцијске праксе,
- побољшање опремљености инспекције и обезбеђење неопходних кадрова и финансијских ресурса за обављање посла,
- старањем о професионалном развоју инспектора и других запослених,
- дисциплини и реду у инспекцији,
- обавештавањем инспектора и других запослених о чињеницама битних за рад инспекције, као и на други начин.⁴⁹

5.4. Услови за избор на место инспектора и начелника саобраћајне инспекције – спровођење интерног и јавног конкурса

Процес пријема кадрова представља одређени ток догађаја и активности који доводи до попуњавања радних места у организацији.

Састављен је од низа активности као то су: *расписивање конкурса, тестирање, одлука о запошљавању, образовање на раду, унапређење, пријем на ново радно место.*

У савременом свету, да би се избегли произвољна именована, протекција и корупција, пријем службеника у управи врши се под једнаким условима за све грађане на основу јавног оглашавања потребе за слободним радним местом – *конкурса*, при чему поједина права примењују различиту процедуру. Начело једнакости у приступу јавној служби, предвиђено различитим међународним документима, има елементе остваривања политичких права грађана, као и елементе остваривања и других општих права човека и

⁴⁹ Стефановић, М., Миловановић, Д., Стефановић, Ј., Драгошан, И. (2015). *Водич за примену закона о инспекцијском надзору*, Штампариија Астерикс и Обеликс, Београд

грађанина, попут личних, културних и економских.⁵⁰ Њиме се онемогућава продаја или наслеђивање неке службе јер како Хегел примећује: *Способност, спретност, карактер припада посебности индивидуе: она мора бити одгојена и образована за неки посебни посао. Зато нека служба не може бити нити продана нити наслеђена.*⁵¹

Једнакост приступа јавним службама држављанима гарантује се уставним текстовима. Уставом Србије прописано је да су грађани једнаки у правима и дужностима без обзира на било какву посебност (национална припадност, пол, вера, језик, образовање) или неко друго лично својство. Истовремено, Уставом је предвиђено да *грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.*⁵²

Да би се попунило слободно радно место потребно је:

- а) да радно место буде предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу
- б) да се попуњавање слободног радног места уклапа у кадровски план који је донет.

Инспектор може бити лице са завршеним високим образовањем одређене струке и одређене дужине радног стажа у струци (свака инспекција је специфична), има положен државни стручни испит и испит за инспектора (новина предвиђена ЗИН).

Постоје уочљиве разлике између попуњавања слободног извршилачког радног места и слободног положаја. Док се слободно извршилачко место попуњава премештањем државног службеника из истог или другог државног органа или заснивањем радног односа, слободан положај се попуњава постављањем на положај актом Владе или другог надлежног државног органа. Предност при попуњавању слободног извршилачког радног места има премештај државног службеника из истог државног органа (члан 49–62). Премештај може бити са напредовањем или без напредовања. Међутим, ако руководилац не попуни радно место премештајем, он може да спроведе интерни конкурс. Тек ако се интерни конкурс не спроведе или он не успе, обавезно је спровођење јавног конкурса.

⁵⁰ Влатковић, М. (1995). Начело једнакости при ступању у јавну службу, *Правни живот*, бр. 9, I том, 1995, стр. 749–763.

⁵¹ G. W. F. Hegel, *Основне црте филозофије права*, Сарајево 1989, стр. 422.

⁵² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/06, члан 53.

Спровођење интерног или јавног конкурса предвиђено је и када је реч о попуњавању положаја (чл. 66–75). Но, у овом случају интерни конкурс је обавезан ако положај попуњава Влада, док се у осталим државним органима може одмах спровести јавни конкурс. У случају када се државни службеник после протеча времена на које је постављен поново поставља на исти положај, то се може учинити без интерног или јавног конкурса.

Уопште, при пријему кадрова у управи не смемо ићи толико далеко да доведемо у питање професионализам основних службеничких кадрова, па у том контексту сматрамо да евентуалне изузетке *нејавног оглашавања*, потребе за одређеним послеником у управи, треба рестриктивно тумачити. Професионална и непристрасна, одговорна и ефикасна управа представља неопходан услов за изградњу правне државе.

У Србији, садржину и облике стручног усавршавања, као и начин провере стручног знања службеника из органа државне управе и служби Владе, уређује Влада на предлог Службе за управљање кадровима. *De lege ferenda*, треба омогућити да сваки орган уређује садржај и облике стручног усавршавања према својој специфичности, у складу са начелима које утврди ресор надлежан за послове управе или Влада.⁵³ Према Члану 66. *Спровођење испита за инспекторе* Испити за инспекторе спровешће се у року од две године од дана почетка примене овог закона. Инспектор који обавља послове инспекцијског надзора дужан је да положи испит за инспектора до истека рока из става 1. овог члана, а у супротном сматра се да не испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора. Изузетно од става 2. овог члана, сматра се да инспектор који на дан ступања на снагу овог закона има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора и он није дужан да полаже испит за инспектора.

⁵³ Богићевић, Ч., Блажић, Б. (1993). *Основи правног положаја државних службеника*, Подгорица, стр. 98.

6. Надзор над радом инспекције саобраћаја

Службеничка етика је посебно питање у оквиру службеничког система, које тражи неке опште напомене. Наиме, опште је прихваћен став да службеничка етика представља скуп вредносних ставова својствених државном службенику које службеник усваја као лични критеријум понашања. Таква етика се уочава кроз однос службеника према: грађанима као појединцима, друштву као целини, органу државне управе у коме ради и сопственим радним обавезама. Како је регулисање овог питања уско повезано са развојем правне државе, у вези с тим истичемо да је постојање и поштовање етичких стандарда одраз степена развоја државе и показатељ значаја који држава придаје статусу својих службеника. На тај начин и они сами имају јасну представу о свом положају и укупном друштвеном значају делатности којом се баве.⁵⁴ Пажљивом анализом извора права запажа се да је нормативна регулатива у овој области различито развијена у појединим државама. Ваља истаћи да су и данас у мањини државе у којима су кодификације службеничког права спроведене у целости. Отуда су и даље службенички односи у многим државама само делимично и фрагментарно уређени најчешће нормама садржаним у актима различите правне снаге.⁵⁵ Свеобухватна реформа државне управе у Републици Србији увела је нови службенички систем који је уређен *Законом о државној управи, Законом о државним службеницима, Законом о платама државних службеника и намештеника* и још неким законима и подзаконским актима. *Закон о државним службеницима* из 2005. је након неколико деценија означио први помак ка одређеној кодификацији материје службеничких односа. Такође, дошло је и до увођења одређених сасвим нових метода и механизма савременог управљања кадровским ресурсима, што је омогућило деловање службеничког система као једне целине.⁵⁶ Свака професија се, између осталог, заснива на етичким принципима. Државно-службеничка (*управно-службеничка*) професија, као високо захтевна струка, подразумева поштовање одређених моралних стандарда у раду и односу са субјектима према којима је управна делатност усмерена. Мисли се, пре свега, на законитост али и на општу културу, поштење, част, једнако поступање према свима. Етика

⁵⁴ Vasiljević, D. (2012). Diskreciona ovlašćenja policije, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVII, br. 1/2012, Beograd, str. 19–35.

⁵⁵ Kulić, Ž., Vasiljević, D. (2009). *Radni odnosi u organima državne uprave* (elektronski izvor), Beograd

⁵⁶ Milovanović, D., Nenadić, N., Todorčić, V. (2012). *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd

кадрова у управи неспојива је са митом, корупцијом, бирократском неефикасношћу, бахатошћу, нерадом, шиканирањем грађана и другим негативним појавама.⁵⁷ Нови службенички систем у Републици Србији има обележја мерит службеничког система, односно каријерног система. Основни принципи на којима почива каријерни систем конституисани су важећим законодавством и то кроз начела о:

- *политичкој неутралности и непристрасности, законитости и одговорности,*
- *једнакој доступности радних места,*
- *напредовању у служби,*
- *защитити права државних службеника и намештеника,*
- *забрани повлашћивања или ускраћивања,*
- *одговорности за повреду службене дужности,*
- *флексибилном распоређивању државних службеника,*
- *праву службеника на стручно усавршавање,*
- *праву на синдикално организовање и постулатима службеничке етике.*⁵⁸

Питања која се односе на државне службенике су од највеће важности због улоге коју они имају у демократским друштвима, а пре свега у оснивању, консолидовању и очувању демократских институција. Општи тренд у правцу реформе система државне управе налаже обавезу да у органима државне управе раде државни службеници који поседују високе стручне и моралне карактеристике. Приврженост и поштовање начела владавине права, неутралности, лојалност демократским институцијама и поштовање грађана само су неке од карактеристика које се везују за државну службу.⁵⁹ У амбијенту опште тенденције реформисања система државне управе у многим европским земљама, у циљу повећања његове ефикасности, продуктивности и стандарда услуга које пружа грађанима, државним службеницима се признаје специфична улога у тим процесима услед чињенице да су они у служби државе и њених грађана. Привржена европским стандардима државне управе и постојању заједничких вредности које деле земље чланице Европске уније, Република Србија је, у вези са државним службеницима, у својим законима и пракси преузела нека основна начела добре праксе европског управног

⁵⁷ Vasiljević, D. (2012). Upravna inspekcija – organizacija, poslovi i postupak rada, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 3/2012, str. 113–114, Beograd

⁵⁸ Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М. (2012). *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд

⁵⁹ Васиљевић, Д. (2012). *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд

простора.⁶⁰ Нема сумње да државни службеници поред стручних треба да имају и одређене моралне вредности које ће допринети законитом, професионалном, политички неутралном, јавном и ефикасном раду управе.⁶¹

Правила службеничке етике обухватају однос службеника према грађанима о чијим правима и дужностима одлучују, однос службеника према друштвеној заједници, однос службеника према органу управе и однос службеника према пословима и задацима које обавља као своју професију. У том смислу, за службеничку етику може се рећи да представља скуп правила дефинисаних у друштву које је службеник, полазећи од свог статуса, прихватио као свој лични стандард понашања.⁶² Велики број земаља данас у свету има усвојене етичке кодексе којима су дефинисани стандарди понашања државних службеника. Они су производ насушне потребе да се дефинишу објективни критерији који ће бити средство у функцији контроле рада и понашања службеника. Кодекс представља јасан и прецизан писани документ који садржи стандарде рада и вредности којих се службеници морају придржавати и доноси се у циљу прецизирања правила понашања државних службеника, али и обавештавања јавности о прописаном понашању које се од њих очекује. За доношење кодекса неопходан је правни основ. У већини земаља то је закон. Међутим, то не значи да норме кодекса могу заменити законске норме о статусу државних службеника. Кодекс доприноси већој транспарентности рада управе. Захваљујући њему, грађани су јасно информисани шта могу очекивати од државних службеника.⁶³ Усвајање етичких кодекса је било у експанзији у земљама централне и источне Европе, крајем деведесетих година XX века. Они су имали и имају важну улогу и у превенцији корупције у управи, али и у промени етичке климе, не само у систему управе већ и у друштву уопште. Усвајање европских стандарда професионалног и етичког понашања не значи само примену законских ограничења рада државних службеника, већ и прихватање моралних стандарда доброг понашања. Тако у Француској рад државних службеника мора бити правилан, у Данској се од њих очекује пристојно понашање, у

⁶⁰ CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REVI – European principles for public administration (Evropski principi za državnu upravu) – SIGMA radovi broj 27, Paris, 1999. str. 225.

⁶¹ The Civil Service in France, Directorate General for Government and the Civil Service, Paris, 2006.

⁶² Пусић, Е. (1989). *Наука о управи, књига I*, уводна питања, управа у друштву, управа као људска делатност, Народне новине, Загреб, стр. 240.

⁶³ Марковић, И. (2007). *Савремена јавна управа, Студије и огледи*, Подгорица, стр. 211.

Португалу се очекује поштовање етике и правде, а у Белгији државни службеници треба да се понашају на одговарајући начин у складу са захтевима струке.⁶⁴

Иако повреде правила садржаних у етичким кодексима по правилу подлежу дисциплинској одговорности и дисциплинским санкцијама, у пракси се јавља проблем јер је тешко утврдити када одређено понашање представља повреду етичког принципа. Кршење моралних начела требало би да буде правно санкционисано како би се државни службеници уздржавали од понашања које није у складу са очекиваним правним и етичким стандардима. Овде треба истаћи да је за јачање етике у државној управи од посебног значаја и заштита службеника који указују на корупцију или друго неморално и незаконито поступање у управи – *дувача у пивтаљуку (whistle blowers)*. У Србији је донет Кодекс понашања државних службеника, који уз законе и друге прописе представља основу понашања државних службеника. У том смислу, Србија је донела низ закона у складу са европским стандардима у овој области.⁶⁵ Он дефинише стандарде професионалног понашања и радне етике. Има за циљ превенцију корупције, односно спречавање сукоба интереса, што доприноси јачању принципа владавине права.⁶⁶ Државни службеници су у обавези да се придржавају правила Кодекса, те свако понашање које је њима супротно представља повреду радне дужности. Кодексом су дефинисана начела: законитог и непристрасног рада државних службеника; заштите јавног интереса; професионалног опхођења са странкама; благовременог и тачног давања података и информација; ефикасног пружања помоћи; једнакости и пуног поштовања личности и достојанства странака.⁶⁷ Професионални и етички стандарди, као садржај *Кодекса понашања*, свој прави смисао добијају уколико постоји ефикасан систем њихове примене. Усвајање и примена етичких правила у великој мери утичу на рад службеника у посебним областима рада управе. Тако је у Србији усвојен *Кодекс полицијске етике*. Овим кодексом дефинисани су етички и професионални принципи у раду полицијских службеника. Кодекс је донет по узору на Европски кодекс полицијске етике.⁶⁸

⁶⁴ Вукашиновић-Радојичић, З. (2013). *Европски службенички системи*, Београд, стр. 72–74.

⁶⁵ Сл. гласник РС, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС; Сл. гласник РС, бр. 128/2014; Сл. гласник РС, бр. 36/2010.

⁶⁶ Сл. гласник РС, бр. 29/2008.

⁶⁷ Марковић, Н. (2014). Управно поступање Министарства унутрашњих послова у области држављанства, Безбедност, vol. LIV, бр. 1/2014, стр. 158–174, Београд

⁶⁸ Сл. гласник РС, бр. 92/06

Циљ *Кодекса понашања државних службеника* који је објављен у Службеном гласнику РС, број 29/08, је да ближе утврди стандарде интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа и да обавести јавност о понашању које има право да очекује од државних службеника. Кодекс, као општи правни акт тзв. меког права, поред осталог, уређује питања поверења јавности, законитости и непроистрасности у раду, заштите јавног интереса и спречавања сукоба интереса. Посебну пажњу скрећемо на **члан 9. *Поступање са поклоном***, према коме државни службеник не сме да прими поклон, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица у вршењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности сагласно прописима којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Уколико је државном службенику понуђен поклон или нека друга корист дужан је да поклон или другу корист одбије, односно уручен поклон врати, да предузме радње ради идентификације лица и уколико је могуће пронађе сведоке и да одмах, а најкасније у року од 24 сата, о томе сачини службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног.

У случају да је државни службеник у недоумици да ли се понуђени поклон може сматрати пригодним поклоном мање вредности дужан је да о томе затражи мишљење од непосредно претпостављеног. Доминација етичких вредности значи елиминацију криминализације друштва. Односно, више етике значи мање пословног неморала, превара, мита и корупције и, што је најважније, значи много мање законске регулативе и обрнуто. С обзиром на такву важност етике, у савременој теорији и пракси се придаје огроман значај истраживању узрока и фактора због којих долази до девијација у примени и коришћењу етичких принципа, поготову у области превенције. При томе, много већа пажња усмерена је ка истраживању узрока појава које доводе до ерозије етичких вредности и свих негативности у вези са тим, а поготово на пољу корупције.

Министарство државне управе и локалне самоуправе објавило је *Кодекс понашања и етике инспектора*, како би се подстакло њихово превентивно поступање и ефикаснија примена закона. Кодекс понашања и етике инспектора у примени је од 1. јануара 2019. године. Кодекс прописује да ће инспектори промовисати превенцију и саветовање, уместо кажњавања – циљ да се унапреди углед инспекције, као и да се ојача

поверење привредника и грађана у инспекторе. Инспектор мора да разуме и уважи привредника и да тежи да помогне пословном успеху привредних субјеката, а такође прописана је и нулта толеранција на корупцију. Инспектор мора да се односи професионално, са дужним поштовањем, љубазно, пристојно, обзирно, заинтересовано, ангажовано и стрпљиво. Инспектор не сме да злоупотребљава свој положај и да толерише корупцију и дужан је да се бори против сваког њеног облика. Кодекс понашања и етике инспектора усвојила је Координациона комисија за инспекцијски надзор. Према члану 1. *Кодекса понашања и етике инспектора* утврђују се начела и правила професионалног и етичког понашања и стандарди интегритета инспектора. Кодекс се примењује у складу са законом и кодексима којима се утврђује понашање државних службеника и запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као посебан облик тих кодекса намењен инспекторима. Према члану 2. циљеви овог кодекса су оснаживање интегритета и професионалних и етичких норми понашања инспектора, помоћ и путоказ инспекторима када су суочени са етичким и професионалним недоумицама, унапређење угледа инспекције и инспектора, обавештавање јавности о понашању које има право да очекује од инспектора, јачање поверења у инспекцију и рад инспектора и унапређење професије инспектора.⁶⁹

Посебну врсту инспекцијског надзора представља управна инспекција, чији је главни задатак обављање инспекцијске контроле над радом органа државне управе. Тако, према Закону о државној управи Републике Србије, надзор над применом закона и других прописа о државној управи у канцеларијском пословању, као и прописа о управном поступку који се односе на ефикасност и ажурност у решавању управних ствари, стручну спремину запослених који врше радње у управном поступку, објављивање имена радника који су овлашћени за решавање у управним стварима и за предузимање радњи у поступку пре доношења решења, врши управна инспекција.⁷⁰ У обављању послова инспекцијског надзора, управна инспекција посебно доприноси обезбеђивању поштовања начела законитости у раду државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне

⁶⁹ Кодекс понашања и етике инспектора доступно на следећем линку: <https://www.srbija.gov.rs/>

⁷⁰ Лилић С. (2008). Управно право, Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду, стр.371

самоуправе и ималаца јавних овлашћења. Управним инспекцијским надзором обезбеђује се и заштита јавног и приватног интереса, у складу са законом утврђеним надлежностима управне инспекције. Управна инспекција предузима и превентивне мере ради подстицања надзираних органа да ефикасно и благовремено извршавају прописима утврђене обавезе.

Сагласно члану 45. Закона о државној управи, унутрашњи надзор је надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Закон о државној управи одредио је да се управна инспекција уређује посебним законом.

7. Позитивна пракса у раду инспекције саобраћаја– мере доприноса ефикасном и транспарентном раду

Закон о инспекцијском надзору усвојен је 29. априла 2015. и пуна примена почела је годину дана касније. То је први кровни пропис за све републичке инспекције још од *Закона о државној управи* из 1992. године, који на свеобухватан начин стандардизује поступак инспекцијског надзора у циљу обезбеђивања законитости пословања привредних субјеката, веће предвидивости пословног окружења и правне сигурности.

ПРЕ ЗАКОНА	ПОСЛЕ ЗАКОНА
<p>Није постојао један закон који уређује инспекцијски надзор већ су инспекције биле усмерене на тзв. секторске законе из својих надлежности</p> <p>Нерегистрована предузећа нису могла да буду предмет инспекцијског надзора</p> <p>Изузев у неколико инспекција, није постојао систем планирања инспекцијског надзора већ су контроле обављане по пријавама или искуству инспектора</p> <p>Слаба или непостојећа комуникација и координација рада инспекцијских органа у</p>	<p>Закон о инспекцијском надзору примењују све инспекције, са изузетком одбране, полиције, комуналне полиције и пореске полиције. Инспектори имају законски основ да откривају и проверавају рад нерегистрованих радњи и фирми.</p> <p>Уведено планирање контрола, којем претходи процена ризика у појединачним делатностима или предузећима. Инспекције су обавезне да сачине и објаве вишегодишње планове надзора.</p> <p>Унапређена сарадња инспекција оснивањем <i>Координационе комисије за инспекцијски</i></p>

<p>спровођењу контрола</p> <p>Више инспекција често су непотребно дуплирале контроле у истом привредном субјекту</p> <p>Недовољна сарадња у дефинисању приоритетних области инспекцијског надзора</p> <p>Инспектори су поступали репресивно, првенствено усмерени на кажњавање надзираних субјеката</p> <p>Инспекцијског надзор карактерисала је недовољна транспарентност услед недоступности прописа који уређују рад инспекцијских органа</p> <p>Процедуре током инспекцијских надзора нису биле јасно дефинисане и јавно доступне</p> <p>Могућност да предузећа и радње саме провере усклађеност са прописима није постојала</p> <p>Све контроле инспекција биле су по правилу ненајављене</p>	<p><i>надзор.</i></p> <p>Захваљујућу успостављању плана координисаних и заједничких надзора нема више преклапања.</p> <p>Формиране радне групе инспекција за појединачне области надзора (нелегална трговина, храна, неформални рад, јавно здравље...)</p> <p>Уведене службене саветодавне посете и превентивно деловање инспекција.</p> <p>Јавност рада инспекција подигнута је на виши ниво објављивањем свих важећих аката, планова инспекцијског надзора и контролних листи.</p> <p>Надзор је стандардизован објављивањем контролних листи чија је примена обавезна како би свако предузеће знало шта инспектор може и сме да контролише.</p> <p>Привредници могу да оцене своје пословање користећи контролне листе и извештај о томе да доставе надлежној инспекцији.</p> <p>Инспектори су у обавези да редовни надзор најаве најкасније три дана пре почетка.</p>
--	--

8. Предлог мера у циљу повећања ефикасности рада инспекције саобраћаја

1	Повећати број извршилаца.
2	Организовати <i>информациони центар</i> и службу за административно аналитичке послове.
3	Организовати Одељење за контролу и надзор поверених послова ради ефикасније примене Закона о превозу путника у друмском саобраћају, Закона о превозу терета у друмском саобраћају и да се покрене и активира инспекцијски надзор покрајинских, градских и општинских саобраћајних инспектора, као и да се успостави координација рада са МУП-ом, инспекцијом рада, туристичком и пореском инспекцијом.
4	Обезбедити инспекцији за друмски саобраћај у складу са директивама и препорукама Европске уније приступ бази података из електронских регистара неопходних за тачно утврђивање потребних података, база нашег Министарства о издатим дозволама за превоз путника и терета, издатим лиценцама за превоз терета и превоз путника,

	податци из АПР-а, подаци из ПИО фонда и одређени податци из базе МУП-а.
5	Обезбедити у складу са директивама и препорукама Европске уније више учешћа у заједничким акцијама надлежних инспекција из држава у окружењу у циљу едукације и унапређења рада. У 2018. години успостављена је ефикасна сарадња са инспекцијом Републике Црне Горе и Републике Српске и план је да се и током наредних година сарадња настави.
6	Да се републички инспектори за друмски саобраћај технички опреме, да сваки инспектор има на располагању аутомобил 24 сата због сталне мобилности, „ув“-лампама за откривање фалсификованих дозвола у међународном друмском саобраћају и службеним оделом препознатљивом при вршењу инспекцијских надзора.
7	Потребно је организовати едукацију инспектора у циљу усавршавања и уједначеног поступања приликом инспекцијских надзора.

Табеларни преглед мера⁷¹

9. Сарадња са другим инспекцијама и органима

Сарадња надлежне инспекције са другим органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, правосудним и другим државним органима и другим заинтересованим органима и организацијама остварује се у складу са надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима. Сарадња обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. Надлежна инспекција у обављању послова из свог делокруга усклађује планове инспекцијског надзора и свог рада, размењује податке, предлаже предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора и на други начин сарађује са другим инспекцијама и субјектима са јавним овлашћењима који врше посебне

⁷¹ Стефановић, М., Миловановић, М., Стефановић, Ј., Драгошан, И. (2015). *Водич за примену закона о инспекцијском надзору*, Штампариија Астерикс и Обеликс, Београд

облике надзора и контроле - ради обављања обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и нарочито ради сузбијања делатности или активности нерегистрованих субјеката.

Државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења дужни су, на захтев инспектора, да му у року од 15 дана од пријема захтева доставе тражене податке и обавештења који су значајни за инспекцијски надзор. Надлежна инспекција, у складу са законом, сарађује са физичким и правним лицима, нарочито у циљу превентивног деловања, као и унапређења узајамне одговорности физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа. У том циљу, инспекција може одржавати информативне и едукативне трибине и консултативне састанке са представницима приватног сектора и другим заинтересованим странама.

Физичка и правна лица могу инспекцији подносити представке и захтеве, и од ње тражити податке и обавештења, у складу са законом. Ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне полиције. Полиција и комунална полиција пружају помоћ према законима којима се уређују полиција и комунална полиција.

ЗоИН је обезбедио постизање боље координације и усклађивање инспекцијског надзора, који врше различите инспекције, као и уједначавање праксе у спровођењу инспекцијског надзора. Значајне новине, које је овај реформски закон увео су између осталог: *хоризонтална и вертикална координација рада инспекција, процена ризика и планирање инспекцијског надзора, превентивне мере и едукативна функција инспектора, појачана одговорност.*

Координациона комисија је међуресорно координационо тело чији је задатак усклађивање и координација рада инспекција и унапређење делотворности инспекцијског надзора путем усклађивања планова инспекцијског надзора и програма обука, унапређења размене информација и стручних и етичких стандарда професије инспектора, мониторинга и евалуације инспекција и инспекцијског надзора. Координациона комисија представља

институционални механизам који ће помоћи да се остваре планирани циљеви реформе инспекцијског надзора, обезбеђивања боље заштите јавног интереса, унапређења пословног окружења и унапређења професије инспектора, уз смањење административних трошкова и повећање правне сигурности.

Послови и задаци Координационе комисије:

Послови и задаци Координационе комисије, којима се обезбеђује вршење обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, поред послова утврђених Законом о инспекцијском надзору, јесу:

- да разматра и даје мишљење на предлоге планова инспекцијског надзора, које достављају инспекције,
- да објављује на својој интернет страници информације о свим носиоцима послова инспекцијског надзора, а нарочито податке о њиховим надлежностима, адресама, телефонима и адресама електронске поште, као и о њиховим руководиоцима,
- да предузима одговарајуће активности у вези са обраћањем подносиоца притужбе који је незадовољан радом инспекције у складу са чланом 52. Закона о инспекцијском надзору,
- да разматра извештај о раду унутрашње контроле инспекције,
- да сарађује са Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу на успостављању јединственог информационог система за вршење инспекцијског надзора.⁷²

Јединица за подршку Координационој комисији за инспекцијски надзор формирана је у јуну 2017. у оквиру пројекта који спроводе Министарство државне управе и локалне самоуправе и НАЛЕД уз подршку Европске банке за обнову и развој. Тим Јединице обезбеђује одрживо функционисање Координационе комисије и радних група и системски води спровођење Акционог плана за реформу инспекција.

⁷² Интернет извор: <http://www.inspektor.gov.rs/page/418/%D0%9E-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0>, датум приступа, 24.11.2002.

- Јединица је израдила и успоставила ефикасне процедуре рада Координационе комисије за инспекцијски надзор. Укинута је Савет комисије чиме је КК постала једнодомно тело и досад је одржано 14 седница на којем су представници инспекција и ресорних институција.
- У оквиру Координационе комисије формирано је 11 оперативних група за приоритетне области инспекцијског надзора – сузбијање недозвољене трговине, угоститељство и туризам, храну, сузбијање неформалног рада, превоз путника и робе. За шест месеци одржана 33 састанка уз обавезно извештавање.
- Усвојен 21 план активности тзв. ходограм током инспекцијског надзора за приоритетне производе и области - за сузбијање нелегалне трговине дуваном, кафом, брашном, сузбијање незаконите трговине половним возилима и резервним деловима, у области организовања и реализације школских екскурзија итд.
- Рад инспекција подигнут је на виши ниво и сада све инспекције достављају месечне извештаје Јединици и Координационој комисији, који омогућавају израду аналитичке базе о инспекцијском надзору.
- Јединица је од јуна 2017. до јула 2018. евидентирала да су инспекције обавиле 6.325 саветодавних посета привредним субјектима, као и 1.387 случајева у којима су привредници сами себе оценили на основу контролних листи и извештај о самопровери доставили инспекцијама. Забележено је и 12.118 надзора над фирмама за које се сумњало да су нерегистроване што је потврђено код 3.685.
- Одговарање на представке и предмете упућене Координационој комисији је редовно и благовремено. Од 228 предмета, Јединица је директно одговорила на 184 док је 31 предмет проследила радним групама на решавање.
- Јединица је доношењем модела, смерница и правилника осигурала да све републичке инспекције (41) поступају према одредбама Закона о инспекцијском надзору.
- Креирана су упутства инспекцијама за управљање контролним листама, израду ходограма, Програм стручног усавршавања инспектора, План координисаних/заједничких надзора итд.
- Кроз месечно извештавање Координационе комисије створена је аналитичка основа за планирање унапређења људских и материјалних капацитета инспекција што ће

послужити за израду акционог плана за запошљавање инспектора у наредне три године. Сајт Координационе комисије (www.inspektor.gov.rs) је централно место за информисање о инспекцијама на којем су објављена сва усвојена документа о надзору, упутства и литература. Све републичке инспекције на сајту Координационе комисије имају страницу са информацијама о надлежности, резултатима, плановима надзора итд.

- Јединица је покренула израду билтена за обавештавање инспектора широм Србије о актуелностима у свету инспекција. Такође, на сајту редовно објављује вести о кључним дешавањима у области инспекцијског надзора.
- За потребе привреде припремљен је инфо лист Права и обавезе привредних субјеката у редовном инспекцијском надзору. Реч је о 23 права која имају привредници током контроле, од добијања потпуних информација до права на жалбу, као и девет обавеза, од поступања по захтевима инспектора до отклањања неправилности.

Предлог заједничких и координисаних акција инспекције за друмски саобраћај са другим инспекцијским органима у 2019. години⁷³

ПРЕДМЕТ ЗАЈЕДНИЧКЕ КОНТРОЛЕ	УЧЕСНИЦИ	I КВАРТАЛ			II КВАРТАЛ			III КВАРТАЛ			IV КВАРТАЛ		
		Јан.	Феб.	Мар.	Апр.	Мај	Јун	Јул	Авг.	Сеп.	Окт.	Нов.	Дец.
Инспекцијски надзор нерегистрованих субјеката	МУП – саобраћајна полиција, Управа криминалистичке полиције, инспекција рада, тржишна инспекција, пореска инспекција, градска-општинска инспекција, комунална инспекција	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Инспекцијски надзор домаћег ванлинијског превоза путника	МУП, градска-општинска инспекција, комунална инспекција, инспекција рада, пореска инспекција				x	x		x	x				
Инспекцијски надзор посебног линијског превоза путника	МУП, инспекција рада, пореска инспекција			x		x				x			

⁷³ План рада Одељења за инспекцијске послове друмског саобраћаја за 2019. направљен је у складу са Законом о инспекцијском надзору (Сл. гласник РС, бр. 36/2015 и 44/2018 - др. закон)

Инспекцијски надзор домаћег линијског превоза путника	МУП, инспекција рада	x			x				x			x	
Инспекцијски надзор међународног ванлинијског превоза путника	Туристичка инспекција, инспекција рада, тржишна инспекција, пореска инспекција, Управа царина				x	x			x	x			
Инспекцијски надзор међународног линијског превоза путника	Сарадња са инспекцијама држава у окружењу, Управа царина, гранична полиција	x			x				x	x			x
Рад на сузбијању нелегалних делатности на бази јавног оглашавања	Тржишна инспекција	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Инспекцијски надзор домаћег превоза терета	МУП, инспекција рада, пореска инспекција, шумарска инспекција				x	x					x	x	x
Инспекцијски надзор међународног превоза терета	Управа царина, пореска инспекција				x						x		x

Из досадашњег искуства, потребно је успоставити квалитетнију сарадњу са локалним самоуправама а посебно са начелницима округа, начелницима полицијских управа и инспекцијама рада. Потребно је усагласити критеријуме и приоритете у раду правосудних органа и прекршајних судова.

Пример из праксе 1:⁷⁴

Циљ контролних органа и даље треба да буде развој и унапређење начина рада контролних органа, континуирано усавршавање и преузимање добрих пракси из европских земаља, а које ће олакшати како рад инспекцијских органа, тако и пословање привредних субјеката, уз поштивање прописаних норми. У остваривању овог циља велики значај има размена стечених искустава (*усаглашеност законских и подзаконских аката, значај примене електронске обраде података, ефикасно планирање инспекцијских контрола-модул ризика, ефекти прекршајних и управних мера, сарадња са привредним субјектима са аспекта инспекцијског надзора*) између

⁷⁴ Република Српска, Републичка управа за инспекцијске послове, Бања Лука, Записник са 5. заједничког састанка одржаног 27 - 29. новембра 2018. у Зворнику, Број: 24.004/054-204-2/18

контролних органа Републике Српске и Републике Србије, а који делују и поступају у идентичном привредном окружењу. Приоритетни циљ контролних органа не треба да буде кажњавање. Инспектори предузимањем превентивних и корективних мера помажу и стимулишу примену прописа, а одлучним и енергичним предузимањем репресивних мера код субјеката контроле који намерно и тенденциозно крше прописе обезбеђују њихову примјну. У неким случајевима казна је права мера, док је у другим случајевима управна мера боље решење које резултује усклађивањем пословања привредних субјеката са законом. Такође, указано је и на значај медијске презентације активности контролних органа и остварених резултата, посебно у случајевима када је реч о примени нових законских решења или увођењу новина у рад контролних органа. У неким случајевима медијска кампања дугорочно може да оствари више ефеката него казна. У току радне посете, поред размјене стручних искустава и праксе у примени закона, инспектори из Републике Србије имали су прилику да учествују у конкретним инспекцијским контролама на терену. Извршене су заједничке контроле на претоварном чворишту лужине, индустријском железничком колосеку и акумулацији црвеног муља у оквиру постројења компаније Алумина, те у области нелегалног превоза на граничним прелазима. На састанку је закључено да ће се у наредном периоду приступити оперативном планирању даљег тока заједнички координисаних инспекцијских контрола, уважавајући територијална овлашћења инспектора, те реализацији закључка са 9. заједничке сједнице Владе Републике Српске и Владе Републике Србије, којим је предложено да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије и Републичка управа за инспекцијске послове Републике Српске усагласе и закључе Меморандум о размени искустава у области инспекцијског надзора.

Пример из праксе 2:⁷⁵

У Извештају оо раду инспектора за 2018. у складу са чланом 44. *Закона о инспекцијском надзору истичу се следеће активности:* Редовно су вршени инспекцијски надзори државних путева, у присуству представника ЈП *Путева Србије* и извођача на редовном одржавању путева и то често и по њиховом захтеву. Циљ надзора је био откривање и отклањање недостатака, које угрожавају безбедност саобраћаја (*то јесте процена степена ризика по безбедност саобраћаја*), начин извођења радова у циљу смањења трошкова инвеститора и извођача, бољем ефекту рада и мањем утицају на одвијање саобраћаја у току радова). Инспектор је редовно указивао на уочене

⁷⁵ Извештај о раду инспектора за 2018. годину, у складу са чланом 44. Закона о инспекцијском надзору. Сл. Гл. РС, бр. 36/2015.

пропусте и на основу уочених битних недостатака, покретао ванредне инспекцијске надзоре, којима су налагане мере за отклањање уочених неправилности и недостатака. Сарадња са надзорном службом ЈП *Путева Србије* је задовољавајућа, а саветодавне посете су добро прихваћене и јасни су резултати на превентивном деловању. Инспектори су редовно обавештавани о стању на путевима, од стране извођача и управљача државних путева, посебно о ванредним догађајима, недостацима за које су процењени велики и критичан степен ризика по људе, безбедност саобраћаја и материјална добра. На основу обавештења, планиране су саветодавне посете и ванредни инспекцијски надзори. Посебна приправност је уведена за зимско одржавање путева, у смислу проходности путева, смањења степена ризика од појаве поледице на путевима, забране саобраћаја за поједине категорије возила или потпуне обуставе саобраћаја. Вршена је контрола давања информација о стању на путевима, у средствима јавног информисања, АМСС и преко штаба зимске службе ЈПС. Ниво координације инспекцијског надзора са инспекцијским надзором кога врше друге инспекције је остварена у сарадњи са другим инспекцијама, конкретно са грађевинском инспекцијом, инспекцијом рада, припадницима МУП-а, Одељења саобраћајне полиције.

Током 2017. године, вршене су контроле ванлинијског превоза путника у туристичкој сезони, у сарадњи са туристичком инспекцијом допринео је безбеднијем превозу путника ка туристичким дестинацијама. Остварена је задовољавајућа сарадња са инспекцијом рада у циљу спречавања рада без уговора о раду. У сарадњи са саобраћајном инспекцијом Републике Црне Горе вршена је контрола редовних међународних аутобуских линија према Црној Гори у току туристичке сезоне. У сарадњи са саобраћајном инспекцијом Републике Српске извршено је неколико заједничких акција у контроли противзаконитог обављања превоза путника на граничним прелазима према БиХ, што је резултирало изрицањем мере забране приступа на територију Босне и Херцеговине за једног нелегалног превозника из Р. Србије, и изрицање Опомене пред забрану уласка за још једног превозника.

Уочени проблеми: у великом броју општина и градова изражено је или потпуно или селективно непоступање локалних саобраћајних инспектора, у појединим општинама нема уопште запослених локалних саобраћајних инспектора, или један инспектор *покрива* више надлежности. Дешава се да председници општина траже да реагује наша инспекција, а своје инспекторе не могу да натерају да раде свој посао, или дужи низ година не запошљавају никог. *Пример лоше праксе: Баточина, Лесковац, Пожега, Тутин. Пример добре сарадње: Панчево, Београд, Крушевац, Трстеник, Рашка, Аранђеловац, Топола, АПВ, Шабац, Лозница, Бор, Зајечар, Неготин, Пожаревац, Велико Градиште.*

10. Сарадња са грађанима

Наша устаљена пракса као грађана је да реагујемо кад се нешто већ деси, односно кад су угрожена наша лична права или општи интерес. Грађанин као појединац инспекцијским службама или инспекторима као појединцима се може обраћати лично (у просторијама инспекције), телефоном, факсом, електронски, писмено. (ЗУП). Свака пријава (представка) има карактер иницијативе за покретање поступка инспекцијског надзора, подносилац представке нема својство странке у поступку. Највећи број инспекција и анонимне пријаве разматра као иницијативе за покретање поступка инспекцијског надзора по службеној дужности. Сарадња са грађанима, заснива се на представкама грађана које су упућене инспекцији. Уколико питање није у надлежности дате инспекције, она је дужна да грађане упутује којој инспекцији или илити органу да се обрате, у супротном ако је питање из њихове надлежности дужни су да изађу на терен и у установе чињенично стање и пруже информације грађанима на који начин да заштите своја права.

Развој технологија, Интернета и електронског пословања доводи до аутоматизације многих процеса. Како клијенти не би чекали у реду у пошти, банци, у продавници, осмишљен је концепт е-куповине, е-пословања, па и е-управе која се односи на употребу информационих и комуникационих технологија у размени информација, пружању сервиса и пословању државних органа и институција са физичким и правним лицима, као и међу гранама саме управе.⁷⁶ Један сервис е-управе треба да пружи следеће могућности: обавештења, као што су информисање грађана о важним променама и новинама, преглед докумената и подношење захтева (*захтеви за издавање докумената*). Е-управа има за циљ олакшање пословања надлежних органа, као и смањење трошкова, повећање брзине и тачности управљања папирима. Ово такође има позитиван утицај на економију, јер подразумева ефикаснији приступ услугама управе и смањује трошкове административних функција.⁷⁷ На овај начин се повећава транспарентност и доступност информација, као и расположивост услуга. Можда најбитнији аспект развоја е-управе је свеобухватни развој друштва, аутоматизација процеса и већа ефикасност. Електроска

⁷⁶ Brown, M. (2003). *Electronic government*, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy

⁷⁷ Al-Hakim, L. (2007). *Global E-government: Theory, Applications and Benchmarking*, Toowoomba: Idea Group Inc (IGI)

управа се односи на употребу инфомационо-комуникационих технологија у реализацији задатака и процеса везаних за државу и јавну администрацију. Суштина концепта је вазна за могућности које поседују ICT да промовишу, подрже и унапреде добре управне процедуре и демократске процесе.⁷⁸ Савремена литература нуди више концепата и дефиниција е-управе/е-владе, а навешћемо само неке од њих: Е-управа је коришћење Интернета и других електронских система да би се поједноставило и олакшало комуницирање са владиним сервисима.⁷⁹ Е-управа је употреба ICT у јавној администрацији комбинована са организационим променама и новим знањима и способностима запослених, са циљем унапређења јавних сервиса и демократских процеса и са јачењем подршке јавној политици.⁸⁰ Е-управа је web базирана технологија, коју користи локална управа као комуникациони канал, који је понуђен посетиоцима, грађанима, пословним партнерима, другим локалним управама и запосленима. Већина присутних концепата и дефиниција е-управе обухвата употребу електронских технологија у три области јавног деловања:⁸¹ однос између јавне администрације и цивилног друштва, функционисање јавне власти у свим фазама демократских процеса (electronic democracy), и обезбеђивање јавних услуга (electronic public services). Развој е-управе није изолован циљ, већ функција и подршка много ширим економским и социо-политичким циљева као што су: модернизација јавне администрације, развој националне економије, шире укључење грађана у демократске процесе. Са друге стране, развој е-управе је врло комплексан и захтеван процес, тако да се обично идентификују следећа три нивоа у његовом развоју: доступне су само информације на Интернету. Корисницима су доступне само статичке информације на Интернету, без могућности електронске интеракције с државном управом, омогућени су комуникационо-интерактивни сервиси. Грађанима је омогућено да с управом комуницирају електронским путем, тј. да размењују електронске поруке, или користе једноставне апликације за међусобну комуникацију, примењени су трансакционо-интеграциони сервиси. У потпуности се примењују сложене и

⁷⁸ Stability Pact eSEE Initiative, (2006). *E-Governance Centre for South East Europe, Strategy Paper*, Brussels, Ljubljana, стр. 5

⁷⁹ Васковић, В., (2005). *Електронско пословање у јавној управи*, ФОН, Београд, стр. 24

⁸⁰ European Commission, (2002). *eEurope 2005*, Brussels, стр. 9 - 13.

⁸¹ Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine i UNDP, (2006). *Nacionalna strategija za informaciono društvo*, Beograd, стр. 32

специјализоване вишестепене трансакције између различитих државних органа са циљем задовољења појединачних корисничких захтева, као што је обрада поднесака грађана.⁸²

Пример из праксе:

Све дефинисано изнад смо навели како би направили увод у програм *Е – инспектор*. Програм за рад инспекција *Е-инспектор* је добро замишљен али програм није у потпуности пратио алгоритам државне управе и заправо представља проблем у раду а не да га олакша. Инспекција за државне путеве поступајући у Е-инспектору, у предходном периоду имала је 31 поступање по представкама и 71 по основу планова надзора. При раду у ЕИнспектору долази до прекида из разних разлога и наставља се ван система е – инспектор. Најчешће грешке су: немогућност приступа систему и немогућност електронског потписивања аката (*блокирање система те је немогуће потписати налог или записник*). Поред грешака које се јављају у функционисању система, рад у систему захтева неупоредиво више времена у односу на досадашњи начин рада, а нарочито у поступању по основу контроле ванредог превоза. Систем је нефункционалан у делу саме израде аката - куцања. Доступне опције за обраду текста су неприкладне па се рад своди на куцање акта у Word-у и копирање у систем. Приликом рада јавља се проблем при започињању предмета. Нпр, када постоје само делимични подаци о надзираном субјекту, тада није могуће урадити план надзора, последично, ни налог за инспекцијски надзор. У случајевима представки које се односе на више ствари, или из надлежности више инспекција, државних органа и сл., потребно је започети више предмета по једној представци. Поступања по хитном налогу из кабинета нису компатибилна са поступањима у Е-инспектору (поступање инспекцијског надзора је извршено или је покренуто, по класичном систему па се у тим случајевима ЕИнспектор не користи. Издавање локацијског налога и поступање није регулисан у Е-инспектору. Када се дође на локацију непознати су надзирани субјекти (ванредни превоз). Код ванредног превоза на локацији врши се контрола теретних возила. У бази нису убачене саобраћајне дозволе за превознике као и за физичка лица – програм даље не ради. У базу за надзиране субјекте нису убачени државни органи ни локалне самоуправе и њихови органи / секретаријати (нпр. Град Београд није убачен и његови секретаријати...). Ако нпр. неки орган који није надлежан за решавање проблема прослеђује надлежном органу база га третира као надзираног субјекта и тражи ПИБ, мат. број и остало и ако се не поуне подаци програм стаје.

⁸² Министарство науке и заштите животне средине и UNDP, (2006). *Nacionalna strategija za informaciono društvo*, Beograd, str. 33.

Није могуће поступање инспектора у е-инспектору кад је надзирани субјекат физичко лице или нн лице. Када више корисника користи истовремено програм програм успорено ради и укочи се. Начелник по неколико дана не може да потпише налог јер програм укочен. **Дакле, поред нових могућности, које би требале олакшати, наведене су само лоше стране јер програм има много недостатака. У будућности би требало да се ради на модификацији програма, како би се подигло на виши ниво. Имајући у виду и савремену светску пандемију, којој се не назире крај још увек, електронско пословање сматра се нужношћу.**

11. ЗАКЉУЧАК

Без обзира што се у свету и код нас даје огроман значај инспекцијском надзору, ипак се у модерним управним системима наглашава да он представља *рак рану* у функционисању таквог система. Међутим, у функционисању инспекцијског надзора има много проблема, поготово у системима који су у процесу прекомпозиције власти. **Савремени концепт инспекцијског надзора све више истиче превентивну контролну функцију уместо репресивне.**

У околностима сложенијих друштвених односа и модела вишепартијског система, начело стручности, непристрасности и политичке неутралности има посебан спецификум. Ово се пре свега односи на постојеће проблеме претераног утицаја политичких партија на функционисање државних органа као и на смањење државне управе, где основни критеријуми у погледу одабира нових кадрова треба да буду стручност, достигнути ниво усавршавања, као и постигнути резултати а никако припадност одређеној партији.

Ради утврђивања чињеница инспектор је овлашћен да изврши увид у јавне исправе, у личну исправу са фотографијом, узима писмене и усмене изјаве физичких и овлашћених лица, изврши увид у пословне књиге, општа и појединачна акта, евиденције и друга документа, врши непосредан увид у процес рада, изврши увид у простор, опрему, узме потребне узорке, фотографише, и предузме друге радње у циљу утврђивања чињеничног стања. Наведене радње инспектор предузима по прибављеном Налогу за инспекцијски надзор (Чл. 16. ЗИН) којим је утврђен предмет инспекцијског надзора, осим у хитним случајевима кад постоје разлози за неодложно поступање (*отклањање опасности по живот и здравље, заштита имовине, животне средине*) кад се инспекцијски надзор може обавити и без налога за инспекцијски надзор.

Након утврђеног чињеничног стања, ако неправилности нису уочене - инспектор то констатује и тиме се поступак завршава. Ако су неправилности уочене, у зависности од врсте и облика кршења прописа - инспектор предузима корективне мере кад може да укаже на незаконитост и опомене починиоца уз остављање рока за отклањање незаконитости; може да донесе решење са налагањем за отклањање незаконитости; да

изрекне меру забране обављања делатности док се уочене неправилности не отклоне. Инспектор може да изрекне и посебне мере наредбе, забране или заплене кад је то посебним законом прописано. Инспектор може да изрекне мандатну казну на лицу места, да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, да поднесе кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ, одн. да иницира санкционисање незаконитих понашања која су законом прописана као кажњиве радње (репресивне мере).

12. ЛИТЕРАТУРА

- Al-Hakim, L. (2007). *Global E-government: Theory, Applications and Benchmarking*, Toowoomba: Idea Group Inc (IGI)
- Brown, M. (2003). *Electronic government*, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy
- CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REVI – European principles for public administration (Evropski principi za državnu upravu) – SIGMA radovi broj 27, Paris, 1999. str. 225.
- European Commission, (2002). *eEurope 2005*, Brussels
- G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo 1989, стр. 422.
- Kulić, Ž., Vasiljević, D. (2009). *Radni odnosi u organima državne uprave* (elektronski izvor), Beograd
- Milovanović, D., Nenadić, N., Todorčić, V. (2012). *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd
- Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine i UNDP, (2006). *Nacionalna strategija za informaciono društvo*, Beograd
- Stability Pact eSEE Initiative, (2006). *E-Governance Centre for South East Europe*, Strategy Paper, Brussels, Ljubljana
- The Civil Service in France, Directorate General for Government and the Civil Service, Paris, 2006.
- Vasiljević, D. (2011). *Funkcije policije i njena ovlašćenja da preduzme upravne radnje*, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVI, br. 2/2011, Beograd, str. 29–38.
- Vasiljević, D. (2012). *Diskreciona ovlašćenja policije*, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. XVII, br. 1/2012, Beograd, str. 19–35.
- Vasiljević, D. (2012). *Upravna inspekcija – organizacija, poslovi i postupak rada*, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 3/2012, str. 113–114, Beograd
- Бачанин Н. (2000). *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу
- Блажић Ђ. (2000). *Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица*
- Блажић, Ђ. (1996). *Институцијски надзор као облик управно-правне заштите права грађана*, *Правни живот*, Београд, 9/1996

- Богићевић, Ч., Блажић, Ђ. (1993). *Основи правног положаја државних службеника*, Подгорица
- Васиљевић, Д. (2012). *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд
- Васковић, В., (2005). *Електронско пословање у јавној управи*, ФОН, Београд
- Влатковић М. (1993). *Систем државне управе у Републици Србији*, Београд
- Влатковић М. (1994). *Остваривање управног надзора, Савремена пракса*, Београд
- Влатковић, М. (1995). *Начело једнакости при ступању у јавну службу*, Правни живот, бр. 9, I том, стр. 749–763.
- Вујаклија, М. (1980). *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд
- Вукашиновић-Радојичић, З. (2013). *Европски службенички системи*, Београд
- Годишњи план инспекцијског надзора одељења за инспекцијске послове друмског саобраћаја у 2020.
- Годишњи план инспекцијског надзора одељења за инспекцијске послове државних путева у 2020.
- Димитријевић, П. (2008). *Управно право, Општи део*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу
- *Закон о државној управи*, Службени гласник РС, бр. 77/05
- *Закон о инспекцијском надзору*, Службени гласник Републике Србије бр. 36/2015
- *Закон о инспекцијском надзору*, Службени гласник РС, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.
- *Извештај о раду инспектора за 2018. годину*, у складу са чланом 44. Закона о инспекцијском надзору. Сл. Гл. РС, бр. 36/2015.
- Интернет извор <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/odeljenje-za-inspekcijske-poslove-drumskog-saobracaja> датум приступа 25.11.2020.
- Интернет извор <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/odeljenje-za-inspekcijske-poslove-drzavnih-puteva> датум приступа 25.11.2020.
- Интернет извор: <http://www.inspektor.gov.rs/page/418/%D0%9E-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0>
- Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/grupa-za-inspekcijske-poslove-zeleznice> датум приступа 25.11.2020.

- Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/grupa-za-inspekcijске-poslove-za-transport-opasne-robe> датум приступа 25.11.2020.
- Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/odsek/odsek-za-inspekcijске-poslove-bezbednosti-plovidbe> датум приступа 25.11.2020.
- Интернет извор: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-inspekcijски-nadzor-0>
- Лилић С. (2008). *Управно право*, Правни факултет, Београд
- Марковић, И. (2007). *Савремена јавна управа, Студије и огледи*, Подгорица
- Марковић, Н. (2014). *Управно поступање Министарства унутрашњих послова у области држављанства*, Безбедност, vol. LIV, бр. 1/2014, стр. 158–174, Београд
- Милков Д. (1988). *Управно право*, Научна књига, Београд
- Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М. (2012). *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд
- Мирјанић Ж. (2004). *Инспекција рада и реформе инспекције*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд
- Перишић, С. (2010). *Организација и принципи инспекцијског надзора*, Дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет
- Поповић, Т. (1958). *Правни положај инспекције рада у ФНРЈ у вршењу надзора над применом прописа из радног законодавства*, Београд
- Пусић, Е. (1989). *Наука о управи, књига I*, уводна питања, управа у друштву, управа као људска делатност, Народне новине, Загреб
- Република Српска, Републичка управа за инспекцијске послове, Бања Лука, Записник са 5. заједничког састанка одржаног 27 – 29. новембра 2018. у Зворнику, Број: 24.004/054-204-2/18
- Сл. гласник РС, бр. 29/2008.
- Сл. гласник РС, бр. 6/2016
- Сл. гласник РС, бр. 73/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.
- Сл. гласник РС, бр. 92/06

- Сл. гласник РС, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС; Сл. гласник РС, бр. 128/2014; Сл. гласник РС, бр. 36/2010.
- Службени гласник РС бр. 36/2015, 44/2018 - др. Закон, 95/2018
- Службени гласник РС, бр.77/05
- Стефановић, М., Миловановић, Д., Стефановић, Ј., Драгошан, И. (2015). *Водич за примену закона о инспекцијском надзору*, Штампарија Астерикс и Обеликс, Београд
- Томић З. (2009). *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/06, члан 53.

Сажетак и кључне речи

Предмет овог мастер рада је организација и надлежност саобраћајне инспекције схваћена као укупност овлашћења и послова саобраћајне инспекције, као и однос са другим органима и грађанима у циљу побољшања ефикасности свеобухватног рада у решавању саобраћајне проблематике.

На самом почетку, аутор чини осврт на питање настанка инспекцијског надзора и његовог увођења у правни поредак Републике Србије, те важеће формалне изворе права у овој области. Надаље, обрађено је питање изворних надлежности саобраћајне инспекције, елемената, субјеката и објеката инспекцијског надзора, што представља срж њене делатности. Централни део рада заузима питање организације саобраћајне инспекције, у смислу поделе надлежности између унутрашњих једница саобраћајне инспекције, као и сардња са другим инспекцијама и органима. Ту се као значајно јавља питање координације, усклађивања и уједначавање праксе инспекцијског надзора саобраћајне инспекције и других инспекција или органа. Као значајан субјекат по овом питању се јавља Координациона комисија чији је управо задатак решавање оваквих питања. Такође, аутор не занемарује ни питање контроле над радом саме саобраћајне инспекције. С тим у вези, као значајно се издваја законом уређен вид сарадње, а уједно и спољне контроле саобраћајне инспекције од стране грађана у виду представка, које се могу и анонимно поднети, а које имају карактер иницијативе за покретање поступка инспекцијског надзора.

Саставни део овог рада чине и примери из праксе, како на националном, тако и на регионалном нивоу, са циљем преузимања истих и унапређења рада инспекцијских органа, на основу стечених искуства.

Кључне речи: инспекција, саобраћајна инспекција, овлашћења саобраћајне инспекције, организација саобраћајне инспекције, надлежности саобраћајне инспекције

Summary and keywords

Organization and competence of the traffic inspection in the Republic of Serbia

The subject of this master's thesis is the organization and competence of the traffic inspection understood as the totality of powers and tasks of the traffic inspection, as well as the relationship with other authorities and citizens in order to improve the efficiency of comprehensive work in solving traffic problems.

At the very beginning, the author reviews the issue of the emergence of inspection supervision and its introduction into the legal order of the Republic of Serbia, and the valid formal sources of law in this area.

Furthermore, the issue of the original competencies of the traffic inspection, elements, subjects and objects of inspection supervision, which is the core of its activity, was addressed. The central part of the thesis is the organization of traffic inspection, in terms of the division of competencies between the internal units of traffic inspection, as well as cooperation with other inspections and authorities. This raises the issue of coordination, and harmonization of the practice of inspection supervision of traffic inspection and other inspections or bodies. The Coordination Commission appears as an important subject on this issue, whose task is to solve such issues. Also, the author does not neglect the issue of control over the work of the traffic inspection itself. In this regard, the legally regulated type of cooperation, as well as the external control of traffic inspection by citizens in the form of petitions, which can be submitted anonymously, and which have the character of an initiative to initiate an inspection procedure, stand out as significant.

An integral part of this paper are examples from practice, both at the national and regional level, with the aim of taking them over and improving the work of inspection bodies, based on the experience gained.

Keywords: inspection, traffic inspection, authorizations of traffic inspection, organization of traffic inspection, competencies of traffic inspection.

Биографија студента

Мила Драгановић, рођена је 04.07.1994. године, у Нишу, где је и завршила Основну школу „Коле Рашић“ као носилац Вукове дипломе. Гимназију „Светозар Марковић“, природно-математички смер, завршила је 2013. године са одличним успехом. Исте године уписује и Правни факултет Универзитета у Нишу, где је дана 29.01.2019. године дипломирала са просечном оценом 8,09.

Школске 2019/2020 године уписала је мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, општи смер, ужа јавноправна научна област, са просечном оценом у досадашњим студијама – 10.00. Од јуна 2019. године обавља приправнички стаж код адвоката Срђана Алексића из Ниша.

Успешно је завршила програм обуке из области антидискриминационог права на Правној клиници за заштиту од дискриминације Правног факултета у Нишу.

Говори енглески језик.