

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Нормативни оквир управне делатности као  
елемент добре управе**

**(мастер рад)**

Доц. др Милош Прица

Бојан Благојевић  
M027/18-O

Ниш, 2019.године

## САДРЖАЈ

УВОД .....	4
Глава 1.....	6
ДОБРА УПРАВА КАО ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ .....	6
1. Државна управа, јавна управа, добра управа .....	6
2. Историјски развој јавне управе и концепта добре управе .....	9
3. Проблем дефинисања појма добре управе .....	12
4. Облици испољавања и развоја добре управе.....	15
5. Будућност јавне управе као добре управе: .....	18
проспектна управа или технократска власт.....	18
Глава 2.....	21
УТИЦАЈ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА НА КОНЦЕПТ ДОБРЕ УПРАВЕ.....	21
1. Проблем нормирања друштвених односа.....	22
1.1. Милграмов експеримент .....	24
1.2. Економски утицај лоше управе .....	27
2. Врсте утицаја нормативног оквира на добру управу.....	29
2.1. Активан утицај нормативног оквира.....	29
2.2. Пасиван утицај нормативног оквира.....	30
2.3. Непосредни утицај нормативног оквира .....	30
2.4. Посредни утицај нормативног оквира .....	30
2.5. Материјални утицај нормативног оквира.....	31
2.6. Формални утицај нормативног оквира .....	31
2.7. Анализа нормативног оквира управне делатности.....	32
Глава 3.....	34
ПРИМЕРИ ЛОШЕГ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА .....	34
КАО ПОКАЗАТЕЉ ЛОШЕ УПРАВЕ И ПОВРЕДЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА.....	34
1. Спровођење Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору .....	34
2. Поступање Фонда ПИО .....	35
3. Поступање Националне службе за запошљавање.....	36
Глава 4.....	40
2. Компликовање процедуре .....	42

3. Тутање управе као елемент лоше управе .....	43
Глава 5.....	46
ПОТРЕБНЕ ПРОМЕНЕ У НОРМАТИВНОМ ОКВИРУ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТУ ДОБРЕ УПРАВЕ .....	46
1. Санкција.....	46
2. Награђивање ефикасног рада службеника .....	48
3. Конкуренција органа .....	49
4. Запошљавање тимова, а не појединаца.....	49
5. Препознавање актуелних проблема и адекватно решевање и припремање за сезонско увећавање послова .....	50
6. Практични примери решавања проблема који се јављају као .....	51
последица лоше управе (борба искоришћавањем права .....	51
против лоше управе, свакодневна адвокатура) .....	51
ЗАКЉУЧАК .....	53
Сажетак .....	55
Abstract .....	56
Литература.....	57
Биографија .....	59

## УВОД

Занимљиво је то колико нас тренутно може да наброји до три немачка писца, или можда је боље питање да ли знамо неког руског, француског или српског филозофа. Како је могуће да се одређене појаве везују управо за одређено државно уређење?

Посматрано историјски, можемо приметити да је у државама са потпуно централизованом (апсолутном) влашћу било изражено да се генијалци свог времена баве књижевношћу, али са врло малом друштвеном (јавном) критиком или било којом другом критиком, у велу шале или измишљене приче. Они нису смели да откривају друштву шта уствари власт ради. Овакве појаве се везују за Француску (у XIV веку), Русију и Србију (у XX веку).

Насупрот њима да се приметити да је у државама у којима је владала децентрализована власт, није било толико књижевника, али су преовлађивали мислиоци са константном критиком друштва и научни истраживачи који су стварали неочекиване изуме, попут аутомобила. Оваква појава се везује за Немачку у XIX веку.

Данас у управи се јављају сличне појаве, у друштвима где је либералније окружење постоји више могућности за остваривање иновација, док је у строго централизованим режимима боље спровођење закона, али стриктно у корист власти.

Због тога ћемо у овом раду настојати да објаснимо да остваривању потреба грађана кроз управну делатност лежи пуно препрека.

Овај рад је почео са идејом утицаја управних норми на грађане, међутим као веома широка тема морала је еволуирати у нешто прецизније. Стога, приликом прикупљања грађе за израду рада сам размишљао да истражим како то уствари управна делатност функционише, или не функционише и на основу чега је потребна и корисна добра управа.

Схватио сам да остварење појединачног управног права које лице поседује у највећој мери зависи од поступања надлежног државног службеника. Насупрот томе носилац права нема никакво делотворно правно средство да своје право оствари у разумном року. Оваквом понашању државног службеника погодују постојање небројано много општих правних норми које се налазе у бројним законским и подзаконским актима, који нису кодификовани и о чему носилац права зна врло мало. При оваквом распореду снага, велика предност се налази на страни службеника.

Приликом израде раде полазио сам од тога да је за побољшање управне делатности само неопходно променити норму и све ће се лепо ставити на своје место. Сматрао сам да постојање добре управе варира у значају на факторе који утичу на промену нормативног оквира.

Претпоставка овог рада је да је развој управне делатности у овом тренутку на највећем могућем степену у нашем друштву и да ће се она унапредити само уколико ми као друштво поставимо нове и боље циљеве и неуморно делујемо ка остварењу истих.

На основу овога долазимо до потребе да се овај зачарани круг утицаја норме на концепт добре управе, која касније непосредно утиче на друштво и утицај друштва на нормативни оквир, требају боље да се истраже и прикажу одређене предности и недостаци досадашњег поступања.

## **Глава 1.** **ДОБРА УПРАВА КАО ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ**

### **1. Државна управа, јавна управа, добра управа**

Током развоја друштва, држава је настојала да заштити добра од којих је друштво зависило. Тако се у робовласничком друштву штити роб односно радна снага роба, због тога што је друштво у великој мери зависило од радне снаге роба. Након тога, можемо приметити да је у феудалном друштву готово универзално, кмету забрањено да напусти обрадиву земљу, чак се његова судбина поистовећује са судбином земље коју обрађује, опет због тога што друштво у великој мери зависило од континуираног рада кмета. Појавом првих занатлија у већим градовима, настала је могућност да један од синова остане да обрађује имање, а остали напусте и крену у веће градове. Након овога долази до развоја новчаног промета и тада видимо по први пут велику друштвену моћ раних „капиталиста“, који улагањем свог новца доводе до стварања великих компанија које су задовољавале потребе друштва. Природним током ствари долази до удруживања носилаца финансијске моћи и они стварају ране монополе и картеле, на основу којих шире своју политичку моћ и долазе у посед материјалних ресурса, највише везаних за енергију. Након оваквог стварања моћи, једина препрека која је претила овим монополима су нагле и неочекиване промене у економији, односно економске кризе. Да би решили овај проблем носиоци финансијске моћи су почели да стварају конгломерате, што ће се испоставити као генијално решење, због тога што током економске кризе није могуће да се деси пад пословања свих предузећа која су у саставу конгломерата, али то је довело и до тога да више није битно на који начин предузеће послује и да ли послује у складу са циљем предузећа или етичким стандардима, све док доноси профит. Тиме је отворена једна велика пандорина кутија, у смислу да се то нелојално поступање на тржишту, попут куге, проширило и на остале учеснике тржишта.

Данас је у модерном друштву најбитније да се омогући што већа и лакша наплата пореза. Порез је инструмент који носиоци финансијске моћи (као што је Међународни монетарни фонд) користе за наплату камате на средства која су дата држави да би их користила у нерезонске сврхе. Интересантно је и то да су од оснивања ММФ државе распоређење у две групе, на кредиторе и дебиторе, али током последњих 75 година, ниједна држава није променила свој статус и прешла из групе дебитора у групу кредитора. Ово због тога што више не постоји интерес државе да заштити своје конститутивне елементе (територију, становништво и власт), већ се у највећој мери поштују интереси транснационалних компанија и великих међународних финансијских институција, односно интерес профита. Овде долазимо до појма добра управа.

Да би остварили своје циљеве, носиоци финансијске моћи утврђују и спроводе мере за заштиту свог уложеног капитала, не ретко на штету имовине грађана, али под окриљем демократије и владавине права.

На први поглед је чудно да грађани без захтева, без протеста, без борбе добију право да захтевају поштено, законито и људско поступање од стране запослених у јавној управи, које ће притом бити спроведено у разумном року.

Очигледно је да постоји интерес државе за оваквим поступањем. Наиме, уколико би дошло до ажурирања података у Републичком геодетском заводу везано за носиоце права својине и уместо власника који су давно преминули, се упишу живи власници који су фактички корисници права својине на одређеним парцелама, држава би могла много ефикасније да наплаћује дажбине по основу пореза на имовину и сличних и имали би велики интерес да се такав циљ оствари.

Зато се данас и ради на томе да се омогући лакши приступ јавним услугама које посредно или непосредно дају корист држави.

Добра управа је могла да настане и да се развије само оног тренутка када је корисник права представљао довољан интерес по друштво да му се морао омогућити лакши приступ да региструје и оствари своја права на основу којих треба да плати порез. Не треба узети да је ово начелно лоша ствар. Порези се могу

користити на разне начине, тако да боље уређење и функционисање управне делатности никако није лоша ствар, али коришћење пореза грађана за плаћање камате на непотребне кредите међународних финансијских институција је засигурно лоша економска политика.

Појам добре управе је највише везан за поступање службеника у органу управе на најефективни начин који би требао помоћи грађанима на обострано задовољство.

Проблем који се често јавља у објашњавању појма добре управе је да се објашњава и дефинише само један аспект добре управе, обавеза јавне управе да поступа у складу са законом и да се дужњом пажњом поштују субјективна права грађана и њихова правна добра.

Међутим, врло се ретко помиње обавеза грађана да своје понашање усмере ка заштити и остварењу општег добра.

Наиме, грађанин ће се борити против ћутања управа од стране јавне управе, али неће да поступа сходно начелу економичности и да не злоупотребљава право на социјалну помоћ. Такође, индивидуалног грађанина не интересују поступања државног органа до тренутка када не дође у његово двориште, што је тотално погрешно, јер без узајамне помоћи око решавања личних проблема, ово друштво се неће променити на боље.

На почетку 2016. године, на предлог омбудсмана, министар за рад, запошљавање, борацка и социјална питања је донео Кодекс добре управе. У њему се предвиђају само начини поступања државних службеника везано за рад са странкама и за рад у државном органу, али се ниједном одредбом не помиње, какво се понашање очекује од грађанина који се обраћа том државном органу и какве последице ће бити уколико се грађанин огреши о Кодекс добре управе.

Добра управа је дефинитивно двосмерна улица, и без поштеност и правичног поступања грађана, неће бити ни поштеност и правичног поступања управе.

На почетку развоја државне управе, она је подразумевала само извршавање воље апсолутног монарха на најефикаснији начин. Међутим, након појаве

демократски изабраних органа власти поставило се је и питање каква треба бити будућа државна управа. Насупрот државној управи као носиоцу власти и ауторитативним извршиоцем државних послова, јавила се идеја вршења управе као јавне службе, у интересу грађана и ради испуњења друштвених функција без којих друштво не би могло да постоји као цивилизовано. За творца идеје јавне службе се помиње француски теоретичар Леон Диги.

Наиме, разлика између јавне службе и државне управе се састоји и у томе да се у виду јавне службе могу поверити одређени државни послови, и то имаоцима јавних овлашћења који ће вршити јавну службу.

Тако јавна управа постоје сервис грађана, који има задатак да омогући демократију, ефикасност и владавину права. У оваквој концепцији јавне управе се јавља добра управа која настоји да ограничи злоупотребу овлашћења од стране јавне управе и настоји да приближи грађанима могућност приступа јавној управи.

Требамо поменути и концепт „Нове јавне управе“, која тежи да јавна управа буде уређена попут предузећа на тржишту, чиме би се тежило остварењу економичности, ефикасности и ефективности јавне управе, што дугорочно уопште не би било добро, сходно томе што се друштво током времена мења, а за промену је потребно новирање начина функционисања јавне управе. Уколико би се поштовало начело економичности не би могло да створи нови начин решавања новонасталих проблема, јер за иновацију су потребна средства, а ризик од неуспеха код покушаја стварања нечег новог је увек велики. Тиме би дошли у ситуацију да се не стварају нова решења за нове проблеме на пољу деловања јавне управе, самим тим она би заостала у односу на потребе друштва, што дефинитивно није циљ јавне управе.

## **2. Историјски развој јавне управе и концепта добре управе**

Главни узрок настанка савремене државне управе била је победа у свим земљама Западне Европе, с изузетком Енглеске, наследног монарха, репрезентанта идеје државног централизма, над сталешким институцијама, заточеницама

феудалне децентрализације. Претходну, сталешку државу одликује пре свега дуализам владара и сталежа као политичких снага; како владар, тако и сталежи имају своју војку, финансије, судове. Почивајући на непостојаној равнотежи двају супротстављених начела, централизма и децентрализације, тај поредак порађаше сталне размирице, па чак и међусобне ратове, и могао је да опстаје само дотле, док је изнад његових основних чинилаца стајао неспорни ауторитет првосвештеника римске Цркве, папе. Расколи у западној Цркви, који су достигли врхунац у појави протестантизма, реформације, током 16. века, срушили су политички ауторитет Рима и отворили раздобље крвавих верских ратова реформиста и контрареформиста. Само је апсолутна монархија могла да их оконча, наметнувши верски мир и толеранцију, тиме што је сломила како политички ауторитет вере, тако и конкуренцију сталежа. Уједно, само је она могла, као централизована војна сила, да заустави надирање ислама као главног непријатеља Европе: апсолутистичка Шпанија протерује Арапе у Африку, а апсолутистичка Аустрија Турке на Балкан. Стара феудална самоуправа, која почива на својинским и пореским правима својих носилаца, племства и црквених великодостојника, бива потиснута и замењена плаћеним школованим владарским службеницима. Куцнуо је тиме час рођења савремене западне бирократије. Додуше, апсолутизам је постојао и у Енглеској, али је то био апсолутизам једне сталешке институције, Парламента. Зато је савремена рационална бирократија уведена у Енглеској тек у другој половини 19. века, дакле када више није могла да постане оруђе краљевске власти која је у то време већ била пуки привид.<sup>1</sup>

Апсолутну монархију је заменила либерална правна држава током револуција крајем XVIII века и почетком XIX века. Либерална држава је обећавала остварење максималних слобода грађанина у свим сферама, почев од економске чије је предводник Адам Смит, до правне реформе која је везана за Џеремија Бентама.

---

<sup>1</sup> М.Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2011, стр.23-24.

Због велике слободе у утврђивању односа која требају бити непромењиви или барем не лако промењива категорија долази до развитка друштва без утицаја државе што се показало као лоша стратегија. Овде долазимо до интервенционистичке правне државе.

Интервенционистичка правна држава тежи, коришћењем свог надмоћног положаја, да интервенише у привреди како би омогућила добробит за грађане и осигурала предвидљиву будућност друштва. Међутим, проблем овакве концепције је у томе што се на овај начин држави дозвољава и интервенција која није у интересу грађана, нити у јавном интересу, већ врло често у интересу неколицине моћника. Идеја интервенционистичке правне државе није пошла од коришћења државног монопола ка агресивном циљу, као што су стварање одређених ситуација, већ је кренула од дефанзивног циља, заштите слабијег грађанина пред великим тржиштем које је претило да оконча његов цивилизовани стандард живота.

Такође, велика је заблуда да изједначавање људи доводи бољем функционисању друштва и тржишта, што није тачно, због тога што на почетку тржишне утакмице ресурси и таленти нису једнако подељени, што гарантује да резултат никада неће бити изједначен. Међутим, главна ствар која држава треба да омогући да је сви имају могућност да учествују на тржишту, а не да сви имају загарантовану плату.

Улога регулативне државе не треба да води економском изједначавању субјеката тржишта – као резултату – али би том интервенцијом њихове почетне позиције требало ставити у одређену сразмеру. Другим речима, улога законодавца неопходна је ради заштите слабијег учесника у односу према економски надмоћном субјекту.<sup>2</sup>

Међутим, треба напоменити да је концепт добре управе нужна појава у интервенционистичкој правној држави. Наиме, овде долази до реалне потребе за побољшањем резултата у којима држава интервенише. Сходно томе, настаје проблем који не може да се реши простим прописивањем и извршавањем правила,

---

<sup>2</sup> Прица, М, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Ниш, 2016, стр.124.

већ је то више некакав друштвени однос који није лако дефинисати. То је однос између теретног и добродошног правног посла. Са једне стране имамо реалну потребу да се грађанима омогући остваривање права, а са друге стране то право треба да се оствари на најбољи могући начин, што често захтева од службеника да помажу грађанима.

Да би се унапредило функционисање јавне управе, држава ће бити принуђена да пратећи високе технологије, имплементира нека од тих решења. На првом месту ту је сигурно потреба за увођењем боље комуникационе технологије која би убрзала само остваривање права. Може се напоменути и то да би умрежавање јавне управе и дозвољавање рестриктивног приступа грађанима таквој мрежи омогућило рецимо бољу организацију здравствених прегледа, подношење захтева за лична документа без чекања редова, а све би то омогућило лакше решавање захтева од стране службених лица, будући да би и они могли да са сваког места приступе подацима на мрежи.

### **3. Проблем дефинисања појма добре управе**

Пре излагања појма добре управе, желео бих да напоменем да се у правној теорији увек полазило од једног имагинационог института који се касније наметао друштву док га не прихвати у неком облику. Пример оваквог понашања је дефинитивно сигурност. Наиме, сигурност не постоји нигде у природи, нити је стање које може да се гарантује, али зато одређени правни теоретичари се залажу за постојање сигурног друштва у коме ће све потребе (сигуран стан и сигурност запослења и сл.) бити задовољене на правичан начин и једнако за све чланове друштва. Овде долазимо до још једног загарантованог имагинационог института: забране дискриминације. Дискриминација се никада не може у потпуности искоренити. Наиме, приликом одабира музике које слушамо, ми не дајемо шансу свим извођачима на исти начин, нити гледамо све филмове које су икада били снимљени без одабира. Ми чак при одабиру лекара који ће нас оперисати не

тражимо било ког како их случајно не бисмо дискриминисали, већ захтевамо најкомпететнијег и оног са највећом историјом успеха, јер се ради о нашем животу.

Међутим, забрана дискриминације је институт којем се треба тежити у намери да сваког грађанина укључимо у тржиште, у обављање јавних послова, да му обезбедимо могућност да захтева свој интерес, али никако да гарантујемо остварење свачијег интереса, због тога што нема довољно ресурса за остварење свачијег интереса.

Идеја поделе власти јавила се још у делима античких филозофа (Аристотела, Полибија), али се модерно учење везује за Џона Лока и Шарла Монтескјеа. Џон Лок је у свом делу "*Две расправе о влади*" изнео идеју о дводеоби власти на законодавну и извршну, док је Монтескје у делу "*О духу закона*" поставио тезу о неопходности поделе власти на законодавну, извршну и судску, јер „све води пропасти када једно лице или сталеж [...] имају у једној руци све три власти“.

Међутим, као што изостанак поделе власти, односно њена концентрација, воде ка тиранији, тако и потпуна подела власти доводи до нефункционалног система, у коме се носиоци јавних функција претварају у неодговорне и изоловане центре моћи.

Из тог разлога идеалан тип државног уређења, како га је Монтескје замислио, није могао бити доследно спроведен ни у једној земљи. Ипак, прилагођена примена Монтескјеових идеја, праћена узајамном контролом различитих грана власти, нашла је своје место у уставима великог броја држава.<sup>3</sup>

Да би смо завирили мало дубље у појам добре управе, прво морамо објаснити шта значи *бирографија*, односно од чега та добра управа полази. Бирографија је тип управне организације која је хијерархијски подељена у циљу спровођења одређеног поступка. Бирографија обележава и власт која се налази у рукама службеника и која неретко доводи у опасност слободе корисника права. Може се рећи да бирографија има и свог политичког дејства, тиме што свесно и циљно утиче на побољшање или отежавање услова одређене групе грађана

---

<sup>3</sup> М.Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа(maladministration)*, Београд, 2013, стр.91.

(чланова политичке странке, богатијих грађана, пензионера, студената и сл.). Против овакве поставке моћи грађани немају правних средстава борбе. Протест је једино фактичко средство борбе које им преостаје, али и оно не даје жељене резултате.

Због тога је створен појам добре управе, да би грађани имали могућност борбе против садашњег поступања бирократије у нади да ће се у будућности ствари променити на боље.

Добра управа се може дефинисати као *меко право*, што значи да она представља правила или принципе који правно не обавезују, али могу утицати на кориснике права. Будући да се не може гарантовати поштовање правила која нису правно обавезујућа, овај проблем се покушава решити дефинисањем појма лоше управе, односно прописивањем нежељених поступања органа управе и начина санкционисања таквог понашања. За разлику од појма добре управе, који је теоријски концепт, појам лоше управе је веома стваран појам и представља реални проблем.

Термин „maladministration“ представља енглеску сложеницу састављену од придева „mal“ који се преводи као лош, неправедан, неправилан и именице „administration“, која означава управу, односно администрацију. Овај појам се први пут појавио у закону који је регулисао делатност британског Омбудсмана, али је убрзо постао прихваћен од великог броја земаља које су увеле ову институцију у своје правне системе. При томе, појам лоше управе био је нов само у смислу правне формулације, док се у енглеском колоквијалном говору употребљавао још од XVII века.

Покушаји дефинисања појма лоше управе углавном су недовољно прецизни, зато што се, нужно, заснива на терминима, који сами по себи нису потпуно јасни. Такође, појам лоше управе, само условно се може одредити на универзалан начин, пошто специфичну садржину добија у зависности од земље, законске регулативе, као и административне културе која у њој влада. Коначно, дефинисање појма лоше управе, неминовно значи његово ограничавање. Тиме, одређени број оправданих

притужби остаје изван дефиниције, па је деловање омбудсмана по њима онемогућено.<sup>4</sup>

#### 4. Облици испољавања и развоја добре управе

Извршна власт се стара да закони који су донети од стране народне скупштине (парламента) буду спроведени у дело, односно да остваре своје циљеве.

При томе, извршна власт не представља интегралну и недељиву целину, већ подразумева постојање два значајна сегмента: политичко-извршног и управног. Политичко-извршна власт оличена је у институцијама шефа државе и владе, а у функционалном смислу подразумева вођење политике и управљање државом и друштвом. Са друге стране, управа подразумева велики број органа и тела који су у хијерархијској структури подређени институцијама политичко-извршне власти. Њихова функција састоји се у непосредној примени закона и других прописа, доношењу и спровођењу управних аката, као и свакодневном обављању великог броја конкретних задатака.<sup>5</sup>

Из изнетог можемо закључити да су захтеви политичко-извршне власти другачији од захтева управне власти. Наиме, управна власт је као железничко предузеће, њен задатак је да извршава задатке на време, ефективно у складу са прописима и да *одвезе возове дуж већ постојећих пруга*. Ови задаци су стриктно регулисани, зна се и број, место, време и начин, и за решавање истих није потребна никаква креативност, нити мудрост, чак ове две способности сметају у обављању управних делатности.

Међутим, проблем се јавља када нема исправно постављених задатака, када се не зна у ком правцу треба да се иде, нити број, место, време и начин на који треба задаци да се изврше, када нема *постављених пруга*. У оваквом случају креативност и мудрост су најтраженије способности.

---

<sup>4</sup> М.Давинић, Појам лоше управе, *Правни живот*, бр. 10/2008, стр. 717-719.

<sup>5</sup> *Ibid.*, стр. 92.

Овде долази до појаве политичко-извршне власти и њене способности да у интересу већине води друштво у правом смеру. Политичко-извршна власт доноси одлуке које усмеравају друштво на тај начин што се одређене категорије грађана (пензионери, труднице, државни службеници, радници) стављају у повољнији положај у односу на друге. Овакве одлуке се често називају контраверзним или дискриминаторним, због тога што се финансијска средства прикупљена од свих грађана додељују одређеној групи грађана и због тога што се прописује да су одређене групе грађана у повољнијем положају у односу на друге.

Међутим, захтевима свих грађана се не може удовољити због недостатка финансијских средстава и не могу сви грађани остварити права која *заслужују*. Због необавештености или неинтересовања грађана долази до ситуације да се траже права која су добијали претходници у другом друштвеном уређењу (као на пример државни стан, отпремнина за цео радни стаж, сигурност запослења и сл.) и која права данас нису присутна у политичким одлукама власти. Често због неиспуњења оваквих захтева грађани имају аверзију према политичко-извршној власти, због тога што њих власт дискриминише и ради против њихових интереса.

Појам добре управе везан је за оба модалитета извршне власти. Код управне власти појам добре управе има за циљ неометано функционисање прописаних правила и поступака за њихово остваривање. Док код политичко-извршне власти појам добре управе је везан за целисходност донетих одлука.

Међутим, као што се може примети у пракси код оба модалитета власти долази до нетранспарентности органа управе, до дискриминаторних одлука или начина поступања и до развоја корупције. Такође, постоје и примери лоше управе који су везани искључиво за политичко-извршну власт, као што су неиспуњење преузетих обавеза, прављење правних грешака, односно занемаривање одређених услова или правила приликом одлучивања. Са друге стране, управна власт је подложнија неправедном поступању, неоправданом кашњењу (ћутању управе), процесним неправилностима, злоупотреби овлашћења и недостатку или неадекватности образложења одлуке.

Из овога закључујемо да на основу ових параметара можемо одредити који је степен развоја принципа добре управе у једном друштву.

Најпре три најбитније појаве лоше управе су засигурно, нетранспарентност, дискриминација и корупција. Од њих у највећој мери зависи ефикасност и ефективност управе.

До нарушавања принципа транспарентности долази у ситуацији када надлежна институција неоправдано одбије да пружи информацију или документа који се налазе у њеном поседу, када пружи погрешне информације, али и када без оправданог разлога искључи јавност са својих састанака.<sup>6</sup>

По речима Европског омбудсмана, транспарентност не представља циљ, већ средство за остварење циља, који се огледа у јачању владавине права и демократских принципа унутар ЕУ.<sup>7</sup>

На овај начин орган управе, злоупотребљавајући своју власт, неиспуњавем захтева јавности и принципа транспарентности, тежи да прикрије неправилности које службеници органа чине.

У члановима 2 и 7 Универзалне декларације о људским правима из 1948. године по први пут је формално прокламована забрана дискриминације.

Забрана дискриминације је веома потребно људско право до оног тренутка докле свима пружа исте могућности, приступ и шансу, али постаје веома штетна када доноси једнак резултат за све, на тај начин она ствара принудну једнакост и обесхрабрује способне.

Корупција је углавном повезана са активностима државе, посебно са њеном дискреционом моћи и монополским положајем у пружању јавних услуга.

Основне узрочнике корупције пре требамо тражити у начину на који држава функционише и обавља своје функције, него у величини јавног сектора. У прилог томе говоре примери земаља које имају изразито велик јавни сектор и низак ниво корупције (на пример Швајцарска, Канада, Данска, Финска). Владине активности

---

<sup>6</sup> Ibid, стр. 313.

<sup>7</sup> Ibid, стр. 312.

могу створити плодно тло за корупцију и из тог разлога основни узрочници корупције ће се тражити у њима.<sup>8</sup>

## **5. Будућност јавне управе као добре управе: проспектна управа или технократска власт**

Када размотримо пређашње идеје, можемо се запитати којим путем иде ова модерна управа? Добра управа ће се засигурно мењати еволуцијом, а никако наглим тектонским променама (револуцијом). Ово се дешава због тога што привреда и друштво једне државе мора да зна у ком правцу се креће како би се задржао економски раст и не би дошло до кризе. Пример супротног деловања засигурно може да буде „Брегзит“ који је довео једно друштво до толике несигурности у односу на крај једног правног процеса да се британско друштво засигурно налази близу кризе.

Једна од теорија која се бави будућношћу управе је и идеја проспективне управе, која је веома заступљена у идејама реформе управе у Француској.

По овом схватању, проспективна управа би у ствари била управа која не би могла бити класична управа подређена представничким и политичко-извршним органима, већ би проспективна управа морала бити некаква управа врхунских експерата који би образовали високо стручни орган са великим овлашћењима за преображај друштва па самим тим би и његова улога стварно била више политичког карактера, јер би на основу развоја науке и економских и друштвених услова давала правац и оквире развоја преображаја друштва. По овом гледишту, проспективна управа води аутономном преображају управе како би она што боље одговорила потребама друштва, па је стога проспективна управа неспојива са системом подређене управе, јер би проспективна управа ради преображаја друштва

---

<sup>8</sup> В.Јањић, *Добра управа и борба против корупције као стимулаци у изградњи просперитетног друштва*; у: Дејан Шупут (ур.) *Добра управа и интерна ревизија*. Београд, 2012, стр.70-95.

морала руководити читавим системом делатности мреже управних и политичко-извршних органа у земљи.<sup>9</sup>

Ова идеја полази, исто као код камералиста, од тога да ће стручно лице које је образовано за вођење послова управе, да даје боље резултате од политичара који нема неопходна знања и способности, а тренутно води управу. Предлог проспективне управе је да управа не би требала бити подређена законодавној и судској власти, већ би требала да буде сачињена од експерата у овој области, који би имала права и могућности да управу уреде по правилима струке и науке.

Фантазија утописта је била да могу променом норме или државног уређења да добију жељену промену друштва, о чему ће бити више речи касније. Али пошто знамо да норма, може да промени навике и тенденције друштва током дужег понављања, док у краћем року наилази најчешће на одбојност, то можемо претпоставити да би проспективна управа донела побољшање у дужем временском периоду, док би проблем био краткорочни период.

Једно од бојазни за остваривање идеје проспективне управе јесте и недемократичност, односно непостојање избора представника овакве управе. Наиме, идеја је да се на одлучујућим местима у проспективној управи поставе стручњаци који би били експерти у својим областима, а не политичари које бирају грађани. Оваквим поступањем би могло да се током образовања или селекције кадрова фаворизују стручњаци одређеног политичког размишљања или са одређеним наклоностима.

Још једна критика идеје проспективне управе је стварање технократске власти, тј. замена политичке за технократску власт. Наиме, сложеност регулисања односа и процеса захтева стручњаке који корисницима права лако намећу своје одлуке, због тога што грађани немају разумевање за тако сложене ситуације и верује у шта год стручно лице каже.

Међутим, дефинитивно је не треба отписати. Наиме, потреба за оваквом идејом се јавила управо због тога што су службеници управе зависни од

---

<sup>9</sup> Д. Денковић, *Добра управа*, Београд, 2010, стр.142.

политичких одлука надређених, које нису увек у најбољем интересу грађана, што најчешће доводи до фактичког неостваривања прописаних права.

## Глава 2. УТИЦАЈ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА НА КОНЦЕПТ ДОБРЕ УПРАВЕ

Од најранијих писаних правних прописа преко Закона 12 таблица, претора и прецедената англосаксонског права, правни проблеми који се први пут јављају, решавају се увек истим путем: усложњавањем. До појаве кодификација сродних норми, која се може сматрати првим решењем за усложњавање правних правила, не постоји другачије решење осим да се за сваку нову ситуацију изрекне ново правило. Наиме, ово усложњавање се решава навођењем принципа закона, који се требају пратити у случају да се деси случај који не спада под дејство ниједне норме или се налази под дејство више норми. Проблем се овде јавља уколико у више закона постоје норме које противрече једна другој. Решење овог проблема се јавило у прописивању правила да *lex specialis derogat legi generali*, али и оно има својих недостатака.

Будући да овако компликована ситуација може лако да измакне контроли уколико се спроводи од стране правно необразованих службеника, а буде упућена правно необразованим лицима. Да би се решила ова ситуација, корисници права се обраћају стручним лицима који их заступају уз накнаду (адвокатима), а од стране државе се образује инокосни орган који има обавезу да прати да ли се органи управе понашају у складу са правом (заштитник грађана).

Што доводи до закључка да у стварности постоје четири фактора остварења права која потичу из управних норми. Први фактор су надлежне институције за остварење права у које се могу сврстати органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као носилац поступка у коме се признају права. Други фактор је контрола управе, у којој требамо поменути политичку контролу управе, правну контролу у виду унутрашњег и спољњег надзора, судску контролу управе, контролу од стране тужилаштва и заштитник грађана који контролише да ли орган управе ради у корист грађана.

Трећи фактор су носиоци или корисници права, односно лице по чијем се захтеву покреће управни поступак, а може бити правно или физичко лице, односно страни или домаћи држављанин, код којих се гледа њихова мотивација за остварење права. Такође, може бити пасивна странка, односно лице против кога се води управни поступак или може бити интервенијент односно лице које заинтересовано за исход управног поступка. Четврти фактор су заступници који се деле на законске и вољне заступнике, а такође треба поменути и привремене заступнике и заједничке представнике који представљају посебне облике заступања. Ови заступници настоје да у име и за рачун странке остваре одређено право на основу позвања материјалних и процесних норми и начина за долажење до правног циља који је корисник права зацртао.

Променом било ког од ова четири фактора се може утицати у већој или мањој промени на управну делатност. Што доводи до закључка да није увек нужна промена нормативног оквира по којима функционишу органи управе, већ је некад неопходна промена и на другим пољима.

Постоје две компоненте које стварају нормативни оквир, то су форма и садржина. Данас се приликом стварања нормативног оквира законодавац, али и орган управе ослањају више на садржину нормативног оквира. Форма норми је класично правна компонентна, док код садржине доминирају неправни (економски, политички, психолошки и сл.) аспекти норми. Због овакве праксе често долази до позитивног или негативног сукоба норми и на овај начин се смањује могућност за настајање добре управе.

## **1. Проблем нормирања друштвених односа**

Може се окарактерисати да је нормирање друштвених односа један од основних циљева права, али ту долазимо до проблема. Уколико је нормирање друштвених односа циљ, какво се дејство очекује од тих норми?

Због овога можемо да закључиво да усвајање и спровођење норми није циљ права, већ средство којим право успева да утиче на друштво да остане без већих друштвених подела и сукоба.

Проблем циља управе по први пут се јавља појавом камералиста. Они су први увидели да образовано лице које познаје да је потреба монарха уравнотежено и мирно друштво, односно друштво чије су потребе задовољене, може да помогне монарху да остане на власти.

Оваквим поступањем монарх је дао управну власт ненаследним стручним лицима која су морала проћи обуку да раде на овим пословима, што је захтевало одређени ниво интелектуалне способности.

Као последица тога јављају се људи који су мање спремни да користе свој положај за своје добро, а више како би променили положај људи око њих, што није био случај код вазала у феудалном друштву.

Након камералиста се јављају утописти, који скоро универзално сматрају да државна управа треба да има другачију структуру, а неки од њих и да је најбитнија ствар децентрализација управе.

Утописти се могу критиковати због тога што су они сматрали да је могуће једном идејом променити друштвене навике, од којих неке имају упориште у еволуционарном току настанка човека као врсте и не могу се отклонити, док за оклањање других није било могућности због културног наслеђа, као и религијске припадности. Због тога се утопистичке идеје често називају фантазијама.

Поред њих можемо поменути и Маркса и Енгелса, који под инспирацијом утописта стварају друштво где не сме бити монопола и где влада друштвена класа која има највећу моћ (по њиховом мишљењу радничка класа), али њихови следбеници по идеологији нису спровели њихове мисле онако како су их изнели, већ врло често и сасвим супротно у односу на Маркса и Енгелса.

## 1.1. Милграмов експеримент

За постојање норме која треба уредити одређени друштвени однос, неопходан је ауторитет. Тај ауторитет има изузетно далекосежне последице, него што ми на први поглед можемо да уочимо. На следећем примеру можемо видети моћ ауторитета.

Милграмов експеримент је низ социјално психолошких експеримената, који су први пут спроведени 1961. године у Њу Хејвену. Експеримент је развио психолог Стенли Милграм са намером да тестира спремност просечних особа да се супротставе наредбама ауторитативне особе која крше властита морална начела или су у супротности с њиховом савешћу.

Милграмов експеримент је првобитно развијен у потрази за социјално психолошким објашњењем злочина из доба нацизма. Експеримент је почео три месеца након почетка суђења немачког нацистичког ратног злочинца Адолфа Ајхмана у Јерусалиму.

Експеримент је требало да одговори на питање: „Да ли је могуће да су Ајхман и милион његових саучесника у холокаусту само извршавали наређења?“ и да провери теорију „Немци су другачији“ која се темељила на претпоставци да Немци имају особеност посебне послушности према надређенима.

Експерименти су довели до шокантног закључка. Знатан број особа су обављале оно што се тражило од њих, и нису се супроставили приговорима савести, док се чинило да наредбе долазе од легитимних ауторитета.

У наредним годинама експерименти су поновљени много пута са конзистентним резултатима у различитим друштвима, мада не са истим процентима широм света.<sup>10</sup>

Милграмов експеримент се састојао у ситуацији да добровољци који су се пријавили за експеримент уведу у једну собу заједно са истим бројем људи који су

---

<sup>10</sup> Wikipedia, *Милграмов експеримент*, преузето 12.10.2019.  
[https://sr.wikipedia.org/wiki/милграмов\\_експеримент](https://sr.wikipedia.org/wiki/милграмов_експеримент)

били намештени ту. Након овога ушао би научник у белом оделу и изабрао би два кандидата увек једног добровољца и једног учесника који је био намештен, након овога они су бацали новчић ко ће од њих двоје бити у улози ученика, а ко у улози испитивача. Међутим, избор је био привидан и служио је само да добровољни учесник сматра да случајно добио улогу испитивача и да је врло лако могао да заврши као ученик.

Након овога, учесници су одвајани у две просторије, где је у једној боравио само ученик, а у другој испитивач и научник у белом оделу. Експеримент се састојао у следећем, испитивач је постављао питања ученику преко интеркома и на сваки нетачан одговор је морао да притисне прекидач који је означавао одређени напон страје од 15 до 450 волти, стим што је на последњем прекидачу било исписано XXX. Ученик ни у једној прилици није трпео никав шок само је његова улога била да имитира све већи степен нелагодности и бола како су се шокови приближавали највећој вредности.

Пре него што је експеримент започет Милграм је питао четрнаест студента психологије са четврте године студија на Јејл универзитету да предвиди понашање сто хипотетичких „учитеља“. Већина испитаника је веровала да врло мали број „учитеља“ ће бити спреман да по налогу експериментатора нанесе највећи напон. Милграм је такође неформално анкетирао своје колеге и утврдио да и они, такође, верују да ће врло мало субјекта бити спремно да пусти најјаче ударе. Милграм је испитао и четрдесет психијатра са медицинског факултета, који су веровали да до десетог шока, када „ученик“ захтев да буде ослобођен, већина субјекта ће престати експеримент, док код шока од 300 волти, када „ученик“ одбија да одговори, само 3,73 % испитаника би и даље наставило. Веровали су да би само нешто више од једне десетине једног процента испитаника пустило најјаче ударе.

Стварни исходи експеримента били су изненађујући, око 60% испитаника ишло је до краја, мада су преко интеркома могли да чују крике и агонију особе из друге собе, што им је тешко падало. У једном од протокола је записано да је озбиљан и уравнотежен пословни човек који је ушао у лабораторију са осмехом и

самоувереним држањем кроз двадесетак минута био на ивици „нервног слома“, молећи да се са експериментом престане, па ипак се покоравао захтеву експериментатора и остао послушан до краја. Субјекти су били у конфликтној ситуацији јер су морали да бирају између послушности легитимном ауторитету експериментатора и моралног захтева који су слушали од детињства – да не смеју наносити зло другим, сасвим недужним људима. Реакције већине учесника у експерименту јасно су доказивале њихово чврсто уверење да су „ученику“ задали болне и врло штетне шокове. Резултати серије експеримената показали су запањујуће високу спремност, иначе по свему нормалних људи, да послушају захтев ауторитета који од њих тражи да поступају на начин који се коси с моралним нормама. Видљиве особине експериментатора и „ученика“ нису имале знатнијег утицаја на ниво показане послушности испитаника. Једнак степен послушности био је и онда када је жртва деловала благо и онда када је одавала утисак грубе особе. Поред тога, жене су демонстрирале исти степен послушности као и мушкарци, мада се напетост када су извршавале све суровије налоге експериментатора код њих очигледније испољавала него код мушкараца.<sup>11</sup>

Морамо напоменути и то да су на милграмовом експерименту стављање бројне критике. Најпре треба поменути да на ауторитет делују многи фактори попут локације, формалности ситуације и начина одевања контролора. Уколико се било који од ових параметара измени, проценти послушности опадају. Нарочито се види пад уколико се промени локација.

Током извођења експеримента испитаници су сматрали да је експеримент племенит и да они учествују у тесту који покушава да открије моћ меморисања под притиском.

Такође, може се рећи да пошто су учесници волонтирали, њихов однос према ауторитету је повољнији у односу на људе који би се присилно нашли у сличној ситуацији.

---

<sup>11</sup> Ibid.

Учесници су за учешће у експерименту били плаћени, па су можда због тога осећали моралну обавезу да наставе са експериментом.

Током извођења експеримента учесници су се налази у затвореној просторији унутар лабораторије и на тај начин осим претпостављеног нико није могао да их види, па се може претпоставити да на њих није могла да утиче осуда средине.

На питање учесника да ли је електрошок опасан по здравље претпостављени су одговарали да је непријатан, али да није опасан по живот, што говори о томе да можда учесници нису сматрали да нарушавају здравље особе у другој просторији.

Учесници су стављени пред дилему између унутрашњег морала и спољашњег ауторитета, а може се претпоставити да су у датим околностима одабрали лакши пут.

Поред ауторитета треба напоменути да на друштвене односе поред појединаца утиче и друштвена ситуација у којој се појединац налази, сходно томе не треба узимати да се овакви резултати могу поновити у комплексним ситуацијама управљања предузећем или органом управе, али засигурно показује да је ауторитет један од битних фактора који утичу на организовање људи и остваривање комплексних задатака.

## **1.2. Економски утицај лоше управе**

Путем јавне управе држава обезбеђује заштиту конкуренције, регулише ризике у финансијском сектору, прописује рачуноводствене и техничке стандарде. Заправо свако јавно управљање значи доношење низа одлука које могу имати облик регулације. Изостанак адекватне регулације са једне стране доводи до деформације у функционисању тржишта (монополско понашање, морални хазард, високи ризици и друго) док претерана регулација са друге стране спутава привреду и грађане, намећући јој додатне трошкове. Из тог разлога пре него што се донесе и

имплементира нека одлука неопходно је сагледати однос између користи и дисторзија које она може да изазове.<sup>12</sup>

Примера ради, можемо поменути поступање Града Ниша према псима луталицама. Град Ниш је донео одлуку да уклони псе луталице са улица Града Ниша, међутим након противљења удружења за заштиту живота је одустао од идеје да се пси луталице склоне са улица, мислећи да ће на тај начин проћи лакшим путем, са мање отпора.

Овде постоје два јасна и међусобно супротстављена интереса. Први је интерес чланова удружења за заштиту живота да се пси луталице не требају померати из њиховог градског станишта, већ се требају чувати на улицама.

Други интерес имају грађани Ниша који су посредно или непосредно били у непријатној ситуацији због паса луталица. Град Ниш неразмотривши користи и штету од своје одлуке, довео је друштво у ситуацију да се пред Основним судом у Нишу подигну више хиљада тужби за накнаду штете због уједа паса луталица које су директна последица одлуке Града Ниша, која као таква веома штетно делује на стање буџета Града Ниша, а самим тим и на задовољење потреба грађана.

Ово је пример који показује да негодовање против одлуке не мора увек да иде непосредно преко јавног протеста, већ може да се јави као низ поступака који имају велику материјалну штету по доносиоца одлуке. Сматрамо да је орган локалне самоуправе имао обавезу да узме у разматрање све интресе свих грађана приликом доношења одлуке, како Град Ниш не би долазио у ситуацију да исплаћује штете које су се могле избећи.

---

<sup>12</sup> В.Јањић, *Добра управа и борба против корупције као стимуланси у изградњи просперитетног друштва*; у: Дејан Шупут (ур.) *Добра управа и интерна ревизија*. Београд, 2012, стр.76.

## **2. Врсте утицаја нормативног оквира на добру управу**

Наиме, као прво морамо утврдити тај увек неухватљиви појам „добре управе“. Овде се јавља проблематика која се може описати у једном аргументу, а то је да постоји стварна опасност од дефинисања појма добре управе, због тога што се његовим ограничењем може изоставити неко понашање органа управе или „корисника права“ које би неизоставно довело до неефикасног, незаконитог и нецелисходног поступања управе.

Због тога се у литератури више пажње посвећује појму „лоше управе“ (maladministration). Овде можемо рећи да је појам „лоша управа“ поступање управе које доводи до неефикасности, незаконитости или нецелисходности у односу на корисника права.

Појам корисник права ћу објаснити као свако физичко или правно лице које се обраћа органу управе или имаоцу јавних овлашћења са захтевом да одлучи о настанку, промени или престанку законом загарантованог права које спада у управну материју.

Утицај нормативног оквира на добру управу може бити активан, пасиван, непосредан, посредан, материјални, формални и неутрални о којима ће бити више речи у наставку.

### **2.1. Активан утицај нормативног оквира**

Приликом сагледавања последице коју норма треба да произведе, може се утврдити да норма утиче на корисника права, самим постојањем, односно да не треба никакво покретање поступка или одобрење од стране органа управе да би норма произвела дејство.

Овакав приступ засигурно доноси огромне предности на страни корисника права, али представља проблем имплементације када се појаве гранични случајеви који се могу признати под дејство норме, али и не морају.

## **2.2. Пасиван утицај нормативног оквира**

Утицај норме који није непосредан и своју правну снагу црпи из опште правне норме, али не утиче позитивно на корисника права се може назвати пасивним утицајем.

Као пасиван утицај се могу узети забране понашања, због тога оваква норма нема активног дејства, већ се односи на само на оне који не поштују забрану. Можемо напоменути забрану дискриминације као класичан пример који у управној делатности доноси пасиван утицај нормативног оквира.

## **2.3. Непосредни утицај нормативног оквира**

Најчешће дејство које се везује за утицај норме на корисника права јесте непосредно дејство. Ово дејство је видљиво на први поглед и често се назива правом. Међутим, да се разликовало од активног дејства које своју снагу црпи из опште правне норме, за постајање непосредног дејства мора постојати појединачни правни акт који се доноси у управном поступку, најчешће на захтев странке, али може бити донет и по службеној дужности.

Оваквим дејством се може сматрати издавање грађевинске дозволе, издавање пасоша, рефундација трошкова лечења и сл.

## **2.4. Посредни утицај нормативног оквира**

Код овог утицаја карактеристично је то да се последица деловања не везује увек за директно дејство норме. Овакве норме могу бити веома значајне због огромног дејства коју могу да имају, а које дејство норме непосредно не утиче на корисника права.

Најбољи пример за овакво дејство би била заштита животне средине, која је постала актуелно питање задњих година и у свету, а и код нас.

## **2.5. Материјални утицај нормативног оквира**

Поред горе поменутих утицаја, не смемо заборавити да је материјалним утицајем најлакше директно променити понашање или ситуацију у којој се грађани налазе.

Социјална помоћ је један од очигледних примера утицаја норме на материјално стање корисника права. Међутим, не треба изгубити из вида да је од одређеног степена финансијског благостања, материјална помоћ нема већег утицаја на услове живота грађана.

Уколико се материјална помоћ даје наугроженијима, они ће стварно осетити велики напредак у стандарду живота. Насупрот њима, социјална помоћ се додељује и људима који можда формално испуњавају услове, али фактички поседују станове, аутомобиле, обрадиву земљу или другу имовину, те се на овај начин у њиховом стандарду живота дешава мала промена, али велика штета за буџет државе. Те се овакве ситуације требају избегавати највећим напорима.

Такође, дебатна је тема финансијског помагања радно способних грађана и желим да напоменем да прецизнијим нормативним оквиром може да се постигне обострана корист и за корисника права социјалне помоћи који је радно способан и за државу.

## **2.6. Формални утицај нормативног оквира**

Овај утицај норме је стриктно правног дејства и он се најчешће везује за поступак. Наиме, не требамо сматрати ово за мање битан утицај или олако схватити значај оваквог утицаја.

Потреба за прецизно постављеним нормативним оквиром када је у питање уређење, спровођење и контрола поступка остварења права је од највеће важности.

Најчешћи примери лоше управе, ћутање администрације и злоупотреба овлашћења су практично примери лошег формалног утицаја нормативног оквира.

Задатак је правника да ову област регулишу на начин да се евентуалне злоупотребе сведу на минимум.

## **2.7. Анализа нормативног оквира управне делатности**

Будући да поменути утицаји не делују изоловано већ су зависни један од другог, требало би направити анализу и објаснити нормативни оквир управне делатности.

Као елементи свих утицаја јавља се принцип законитости, оцена целисходности и духовна управна делатност који се могу сагледати кроз материјалну управну делатност и слободну оцену и врлину у поступању службеника.

Прво, код материјалне управне делатности, опште правне норме представљају довршено и прецизирано правно биће али материјална делатност у питању не подлеже законитости у материјалном смислу. Примера ради, понашање учесника у саобраћају је регулисано општим правним нормама. Полицијски службеници контролишу понашање учесника у саобраћају и њихова делатност је материјална, имајући у виду да контролишу понашање возача наспрам општих правних норми којима је понашање возача регулисано. Полицијски службеници поседују оцену целисходности (слободну оцену), са претпоставком законитости и по правилу непосредним извршењем законом поверених овлашћења. У томе је значај добре управе, да полицијски службеници поступају са врлином, поштујући законске норме и тежећи остваривању јавног интереса.

Друго, полиција још више користи оцену целисходности код заштите јавног поретка, јавног мира, јавне безбедности итд. Треће, код духовне управне делатности, суштина је у томе да се у управном поступку прецизирају опште правне норме како би се управним актом поставило правно правило које конкретизује и прецизира законску норму наспрам субјективног права и правне дужности. Овде је значај добре управе у томе: да се органи државне управе не понашају као носиоци власти, већ као субјекти правног поретка (нпр. да издају

решење у што краћем року, без ћутања управе итд.). И код духовне управне делатности, органи државне управе могу користити слободну оцену.

Овде се може видети значај концепта добре управе, који настоји да да један филтер приликом слободног одлучивања унутар законом датих овлашења. Добра управа представља стандард која се не може уредити правним правилима, а има велики утицај на одлучивање државног органа. Она настоји да обезбеди лакоћу у одлучивању тиме што ће спречити да службено лице доноси одлуке које иду на штету органа или грађанина и настојати да омогући лакше остваривање циља јавна управе, а то је дефинитивно ефикасно и ефективно остваривање права које држава гарантује грађанина.

**Глава 3.**  
**ПРИМЕРИ ЛОШЕГ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА**  
**КАО ПОКАЗАТЕЉ ЛОШЕ УПРАВЕ И ПОВРЕДЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА**

**1. Спровођење Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору**

Доношењем одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему јавног сектора Града Ниша за 2017.годину (објављене у Сл. листу града Ниша бр.106/2017, 18/2018, 65/2018, 44/2019, 63/2019 и 69/2019) је утврђено да је максималан број запослених на неодређено време у систему јавног сектора Града Ниша за 2017. годину, у укупном броју од 5.585 запослених, у 43 предузећа, које је Град Ниш основао или Градске управе града Ниша и свих општина на територији Града Ниша.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (Сл.гласник РС, бр.68/2015, 81/2016 – одлука УС и 95/2018) у одредби члана 8 прописује:

Максималан број запослених у систему локалне самоуправе, одредиће се применом следећих критеријума и мерила:

5) за град Ниш – 16,50 запослених на 1000 становника;

На основу ових параметара можемо израчунати, уколико број запослених на неодређено време од 5.585 поделимо са коефицијентом 16,50 који је законом прописан за Град Ниш, добићемо број од 338,48 који када помножимо са 1000 (будући да је на толико становника предвиђен коефицијент) долазимо да Град Ниш има 338.484 становника. Као што знамо сходно попису из 2011.године у Нишу је живело 260.237 становника.

Ово нас доводи до два веома невероватна закључка, или се број становника Града Ниша за 8 година повећао за око 30% или постоји кршење опште правне норме Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Одлука о максималном броју запослених на неодређено време у систему јавног сектора Града Ниша за 2017. годину је потврђена и 2018.године и 2019.године и ниједном запосленом на неодређено време није престао радни однос на начин прописан чланом 21 и 22 Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Овде се ради о класичном примеру лоше управе у виду не контроле Закона од стране Владе РС, али и злоупотребе овлашћења од стране Града Ниша.

Када се број становника Града Ниша из 2011. године од 260.237 подели са 1000 па помножи са 16.50, добијамо број од 4294 запослених на неодређено време. Разлика између тренутно запослених на неодређено време и максималног броја по Закону о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору је 1291 запослених, што значи да има 23,12% вишка запослених на неодређено време.

Узимајући да сви запослени имају просечну плату у РС за месец јун 2019.године од 74.009,00 динара, Град Ниш је непоштовањем Закона оштетио буџет грађана Ниша за 95.545.619,00 динара, што износи око 1% буџета Града Ниша.

## **2. Поступање Фонда ПИО**

Министарство одбране је 2007. године донело одлуку да није неопходно да постоје два одвојена пензиона фонда (један за потребе војног сектора, други за потребе цивилног сектора) и да би спајањем институција и доношењем заједничког нормативног оквира дошло до ефикаснијег рада.

Ово на први поглед није уопште лоша идеја, нити као замисао има погрешно дејство. Међутим, начин на који је ова одлука остварена у пракси доводи до питање да ли је можда требало поступити другачије.

Наиме, да би се идеја спровела у дело утврђен је дан 01.01.2008.године као тренутак када ће се за потребе војних пензионера примењивати нормативни оквир Фонда ПИО, а не Закон о војсци Србије и да ће се од тада војни пензионери имати иста права као и сви остали пензионери.

Међутим, приликом те промене дошло је до пропуста усклађивања пензија војним пензионерима за 2007.годину у вредности од 11,06% пензије.

Против оваквог поступања органа управе су покренути бројни управни поступци и управни спорови, али без дејства, тако да је на крају о причињеној штети после бројних негативних одлука судова морао да одлучује Уставни суд, који је 2012.године утврдио да је повређено право војних пензионера на усклађивање пензија за 2007.годину у вредности од 11,06%.

Међутим, због неспособности државе да гарантује правну сигурност и обавезност одлука судова, до разрешења овог проблема је дошло тек у фебруару 2016. године, тако што је Фонд ПИО вансудским признањем дао могућност свим оштећеним пензионерима да се до краја јануара 2016.године поднесу одштетни захтев и да ће им почетком фебруар бити исплаћени износи пензија.

Проблем оваквог поступања лоше управе је у финансијској штети која је нанета Фонду ПИО. Наиме, ако се прорачуна камата на износе пензија од 2008. године до 2016. године, долази се до податка да је Фонд ПИО исплатио на име камате 64,43% више него што би то пензионери иначе остварили.

На овај начин се може видети да једна замисао и одлука органа управе може начинити велику штету коју ћемо посредством пореза платити сви ми, или ћемо оскудевати у остваривању одређених права која нас директно погађају (упис детета у вртић, право на здравствену заштиту, заштита животне средине и сл.)

### **3. Поступање Националне службе за запошљавање**

Доношењем Закона о измени и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, који Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“ бр.38/2015 од 29.04.2015.године, а ступио је на снагу 7.5.2015.године, извршене су неке конкретне промене.

Наиме, у члану 3. поменог закона прописује да се става 2 Члана 43.Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, мења и сада гласи:

„ Национална служба за запошљавање општим актом ближе уређује критеријуме, начин и друга питања од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања“.

На овај начин су се створили услови да се крајем 2015.године донесе Правилник о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања, на основу ког се по први пут прописује начин остварења права на запошљавање за незапослена лица, за инвалиде и за лица која желе да сама оснују предузеће због самозапошљавања, али и могућности да запосле друге.

Такође, у члану 8 је прописано да се члан 69. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености мења и гласи:

„Основица за утврђивања висине новчане накнаде јесте просечна зарада, односно плата или накнада зараде, односно накнада плате која је незапосленом исплаћена у складу са законом у последњих 12 месеци које претходе месецу у којем је престало осигурање.

Ако зарада није исплаћена или је исплаћена у износу нижем од основице на коју је обрачунат допринос, основицу за утврђивање висине новчане накнаде чини основица на коју је обрачунат допринос за обавезно осигурање за случај незапослености и за коју је поднета појединачна пореска пријава надлежном органу, у складу са законом.

Ако незапосленом у периоду из става 1. овог члана није обрачунат допринос за обавезно осигурање за случај незапослености и није поднета појединачна пореска пријава надлежном органу у складу са законом, висина новчане накнаде утврђује се у најнижем износу, у складу са законом“.

На даље, у члану 9 је прописано да се у члану 70. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености на става 2. додаје став 3. који гласи:

„Новчана накнада из става 2. овог члана одређује се на основу броја радних часова за месец за који се врши исплата новчане накнаде“.

Након ове промене доноси се нови Закон о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености који је објављен у „Службеном гласнику РС“ бр.113/2017 од 17.12.2017.године, а ступио је на снагу 25.12.2017.године, с тим што одредба члана 6. почиње да се примењује од 1.1.2018.године, а одредба члана 7. почиње да се примењује од 1.1.2019.године.

У поменутом члану 6 мења се члан 69. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и сада гласи:

„Месечни износ новчане накнаде представља производ дневне новчане накнаде и броја календарских дана у месеци за који се остварује право и врши исплата.

Дневна новчана накнада утврђује се множењем основице дневне новчане накнаде са личним коефицијентом.

Основица дневне новчане накнаде у себи садржи припадајуће доприносе за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање и износи 1.000,00 динара.

Лични коефицијент из става 2. овог члана представља однос укупне зараде, односно новчане накнаде, основице осигурања и висине уговорене накнаде у последњих 12 месеци који претходе месецу у коме је престао радни однос, односно престало осигурање и просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике у тренутку остваривања права на новчану накнаду.

Месечни износ новчане накнаде утврђује се сразмерно броју календарских дана у месецу за који се остварује право и врши исплата новчане накнаде, стим да за цео календарски месец не може бити нижи од 22.390,00 динара, нити виши од 51.905,00 динара“.

Након овог прописано је у члану 7 Закона да се члан 70. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и сада гласи:

„Основица дневне новчане накнаде, као и најнижи и највиши месечни износ новчане накнаде из члана 69. овог закона усклађују се са годишњим индексом потрошачких цена у календарској години, која претходи години у којој се

усклађивање врши, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике.

Усклађене износе из става 1. овог члана објављује Национална служба на свом веб сајту, најкасније у року од 7 дана, од дана објављивања индекса из става 1. овог члана.

Усклађени износи из става 2. овог члана примењују се од првог дана наредног месеца по објављивању тих износа.

На основу предочених прописа можемо закључити да је овде дошло до промене начина рачунања месечних износа накнаде за случај незапослености. Ово није случајна промена и није настала због тога што је организација (у овом случају Национална служба за запошљавање) одлучила да поправи свој начин рада и прецизира на који начин ће се одредити ова накнада, већ је овде дошло до огромног броја судских предмета у којима се констатовало да ова организација није поступала по закону и на исти начин је причинила штету десетинама хиљада корисника права на новчану помоћ за случај незапослености.

Дакле, видимо да се промене у виду прецизнијих и уређених поступака остварења права не дешавају због потребе за побољшањем права „корисника управе“, већ у највећем броју случајева, због потребе да се смањи штета по буџет Републике Србије која настаје искључиво несавесним радом органа управе или ималаца јавних овлашћења.

## Глава 4. ПРОМЕНЕ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА И ТОК УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ

### 1. Дејство промене нормативног оквира

Дејства промене нормативног оквира могу бити непосредна и посредна. Приликом промена норми може доћи и до позитивних и негативних резултата, а неки од њих могу имати велике размере (као што смо видели у претходним деловима рада).

Промена нормативног оквира може дозволити децентрализацију доношења одлука, што може имати за последицу већу слободу одлучивања на локалном нивоу, као позитивну последицу. Може имати и негативну последицу слепог слушања центра политичке моћи, а притом формално испуњавати услове демократичности.

Такође, повећање пореза или такси на одређене поступке остварења права, може позитивно или негативно утицати на остварење права са једне стране, али и на буџет државе са друге.

Прецизност норме може осигурати мању потрошњу на нивоу органа управе чиме се онемогућавају злоупотребе приликом јавних инвестиционих пројеката, јавних набавки или ванбуџетских рачуна.

Држава има задатак да сваком грађанину побољша стандард живота, самим тим и приступ електро или водоводној мрежи, канализацији, асфалтираном путу, јавном градском и приградском саобраћају и сл. Међутим, побољшање услова остваривања ових права не значи да ће се побољшати животни стандард грађана (на пример уколико се смањи цена карте у јавном превозу, неће бити користи грађанима који не користе превоз, нити онима до којих превоз не саобраћа.)

Такође, промена норме, на тај начин што ће за одређене ситуације дозволити дискреционо одлучивање службеника, ће засигурно дати повећање ефикасности, али оставити могућности произвољности и неједнакости, а засигурно је један од већих утицаја на повећање корупције у друштву.

Када се говори о посредним дејствима нормативног оквира, дефинитивно су у највећој мери везани за његово спровођење. Један од битнијих посредних дејства је и постојање квалитетне бирократије.

Можемо рећи да је то бирократија која ће принципима добре управе да обезбеди ефективно остваривање права прописаних нормом, што значи да ће се права остваривати у оптималном кратком року, а да ће бити остварена у максималном квалитету, како би се избегла употреба жалбе и одуговлачење поступака.

Плате државних службеника су директно одређене нормативним оквиром управне делатности и могу имати велики утицај на запошљавање стручних кадрова, али и на поступање службеника.

Једна од интересантних карактеристика је та, да повећањем плата у јавном сектору повећава се и цена мита, самим тим се онемогућава великој већини грађана са скромним финансијским средствима да учествује у корупцији, чиме се проређује појава корупције.

Прописивање прецизних казни и спровођење истих за поступање службеника која се могу окарактерисати као лоша управа, засигуно доводи до смањења таквог понашања.

Такође, пропуштање прописивања таквих казни и толерисање неправилног поступања у малим стварима, касније се повећава.

Као контрола примене нормативног оквира, најзаступљена је институционална контрола. Међутим, у време развијања демократичности, све је заступљеније непосредно одлучивање грађана о политичком утицају (чак и на локалном нивоу), али се не дозвољава непосредно одлучивање на контролу рада органа управе.

На крају бих напоменуо да транспарентност рада и информисаност грађана су две најутицајније категорије посредног дејства остваривање права, а која се могу побољшати променом нормативног оквира.

Притом треба напоменути да прецизирано правно уређивање може уследити и путем општих правних норми као довршених и прецизираних правних бића у правном поретку, чиме се не доводи у питање разлика у правном дејству које дели општи правни акт од појединачног правног акта.<sup>13</sup>

На овај начин се постиже већа прецизност норми које регулишу управну делатност, па макар почети од неспорних ствари које ниједан грађанин не жели, а које до сада нису регулисане, као на пример принцип учтивости и поштовања корисника права током обраћања органу управе.

## **2. Компликовање процедуре**

Један од очигледнијих проблема ка остварењу добре управе, јесу очигледно прекомпликоване процедуре, као и сувише буквално тумаче управних норми.

Наиме, овде можемо уочити да је најчешћа доскочица људи, који чекају у реду да остваре своја права, „фали ти један папир“. Међутим, ово је озбиљнији проблем него што се на први поглед може уочити. Првенствено људи који желе да остваре своја права су врло често принуђени да чекају у редовима, а да за то нема никакве објективне потребе. Службеници који раде на шалтерима су врло често нељубазни према грађанима, невешти у свом раду, али за такво поступање нема никаквих санкција. Такви људи се награђују на тај начин, што и да неко има примедбе на рад службеника, руководиоци органи увек стану на страну свог запосленог и увек под истим оправдањем, да нема техничких могућности да они раде брже од овога. Врло често у писарницама органа управе, које дневно посети више стотина грађана, ради само један или двоје запослених.

Напомињем, да је врло често да се за подношење једног захтева тражи да се поднесу докази као да се грађанин брани у кривичном поступку и то за дело које се

---

<sup>13</sup> М.Прица, *Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“*, Косовска Митровица, 2019, стр.607.

води по службеној дужности, а не да захтева од органа управе да му призна на закону засновано право.

Овакво дејство компликоване процедуре, засигурно има утицаја на степен остварења права и на однос између грађана и државе.

### **3. Ћутање управе као елемент лоше управе**

Један он начина које грађанину стоје на располагању приликом борбе против лоше управе јесте и могућност покретања специјалног поступка због ћутања управе. Овај институт дозвољава грађанину да утиче на ефикасност одлучивања од стране надлежног органа.

Закон о општем управном поступку (Сл.гласник РС, бр.18/2016 и 95/2018-аутентично тумачење) у члану 151 ст. 3 је прописао да постоји могућност изјављивања жалбе уколико решење није издато у законом одређеном року. Међутим, приликом израде предлога Закона постојала је идеја да се ћутање управе решава на позитиван начин, односно да орган који не донесе решење у законом одређеном року, уствари признаје право по основу захтева, али од те идеје се на крају није сасвим одустало. Наиме, ставом 5 истог члана прописано је да се посебним законом може прописати да се неиздавање решења у законом одређеном року (ћутање управе) сматра усвајањем захтева странке.

У члану 145 прописан је рок за издавање решења од 30 дана, када се одлучује у поступку непосредног одлучивања, односно 60 дана када се не одлучује у поступку непосредног одлучивања.

По први пут се увиди преклузивни рок за изјављивање жалбе због ћутања управе који износи годину дана од истека законом прописаног рока за одлучивање. Ово је прописано да би се повећала правна сигурност и извесност поступка. Законодавац је вероватно сматрао да је рок од годину дана довољан за интервенцију пред управним органом и да корисник права који се током рока понаша пасивно, вероватно није ни заинтересован за остваривање тог свог права.

Значајне новине у Закону о општем управном поступку садржане су у члану 173 ст. 2 где се по први пут омогућује другостепеном органу да поводом ћутања управе сам одлучује о управној ствари и члану 210 ст. 2 у коме је прописана дисциплинска одговорност за службено лице које не изда решење у законом одређеном року (ћутање управе).

Законом о управним споровима (Сл.гласник РС, бр.111/2009) у члану 19 прописан је поступак покретања управне тужбе пред Управним судом у случају да другостепени орган не донесе решење по жалби странке у року од 60 дана од дана пријема жалбе, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу.

Овакав поступак има реално дејство само уколико дође до Управног суда и он пресуди по траженом тужбеном захтеву. Врло ретко се дешава да другостепени орган донесе одлуку да се одлучи по захтеву грађанина.

На основу изнетог поставља се питање, зашто је онда овај поступак толико компликован и зашто се толико времена оставља када се зна да се ништа неће променити док не дође време да Управни суд донесе одлуку?

Да би се спречила оваква пракса потребно је да ћутање управе подлеже казни која би погађала службено лице директно или орган чијом кривицом је дошло до ћутања управе, а која казна не би била дисциплинске природе, где надређени имају дискреционо право покретања поступка, већ би била у рукама корисника права, односно човека који може да трпи штету због поступања (односно непоступања) службеног лица.

Грађину који очекује доношење решења од стране органа управе, може бити причињена штета самим чекањем, док се овакво понашање службених лица не карактерише као противправно самим тим није допуштена накнада штете на основу члана 35.ст.2 Устава РС (Сл.гласник РС, бр.98/2006), који гарантује сваком грађанину накнаду материјалне и нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.

Да би се променио овај повлашћени положај државног органа, имаоца јавних овлашћења, органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе засигурно треба променом нормативног оквира установити да је недоношење решења у законом одређеном року противправно понашање односно да није законито нити је правилни рад јавне управе.

Аналогијом можемо размотрити пример одговорности за штету због оштећења и закашњења код предузећа које обавља железнички саобраћај. Будући да је у контроли предузећа које обавља железнички саобраћај локомотива која врши превоз, вагон у коме се превози, одржавање и контрола пруга преко којих се превоза, контрола пружних прелаза и сигнализација везана за исте, те се може закључити да превоз железничким саобраћајем, не зависи од других учесника у железничком саобраћају, будући да других учесника нема, нити зависи од временских прилика, због тога што је предузеће у контроли сваког аспекта превоза, због тога се одређује да за штету која настане због оштећења или закашњења предузећа одговора објективно, без обзира на кривицу.

Овакав принцип се дефинитивно може применити и на органа управе који би одговарали за штету насталу закашњењем доношења решења објективно, без обзира на кривицу, чак и без потребе утврђења кривице, све док се докаже да штета могла настати закашњењем. На овај начин ћутање управе би постало заштита грађана од самовоље органа управе.

## **Глава 5.**

### **ПОТРЕБНЕ ПРОМЕНЕ У НОРМАТИВНОМ ОКВИРУ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТУ ДОБРЕ УПРАВЕ**

Као и сваки процес и увођење принципа добре управе се може побољшати. Због тога ћу у следећем делу покушати да укажем на одређене промене које би требале да уведу побољшање у управну делатност, мада она није тешко да се промени на боље, ту има пуно места.

#### **1. Санкција**

У бирократским системима надређени најтеже дају наредбе као што је „уради како мислиш“, али то није правило у свим државним органима. Током војне операције на ратном подручју, надређени издаје општу норму „заузмите то и то село“, док оставља подређеном да он одреди на који начин и са колико људи ће се акција спровести. Након њега следећи подређени у низу одређује план акције и време када ће акција кренути и завршити, док ће највероватније последњи подређени који треба да изведе акцију на лицу места одлучити како да поступи у складу са његовим искуством. У војсци сматрају да никада није добро да један човек одлучује о сваком аспекту једне акције.

Као супротни пример можемо узети било који управни орган који се бави остваривањем права већег броја корисника. Можемо узети Републички Фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Када се корисник права јави Фонду са захтевом да му се рефундира новац који је платио за лек који се налази на листи бесплатних лекова, он добија цео списак документације којим треба да преда како би доказао да је платио лек, да му је лекар дао рецепт за тај лек, да је осигуран код Фонда, да утврди идентитет копијом личне карте итд.

Овакав начин рада засигурно ствара тензију између Фонда и корисника права и на тај начин многи људи који имају право на рефундацију не желе да се упуштају у овако напорно искуство. Фонд сигурно рачуна да одређени број људи

неће да поднесе захтев за остварење овог права и на тај начин ће више финансијских средства остати Фонду. Фонд овде има награду уколико отежа остваривање права на рефундацију.

Таква пракса Фонда се може променити уколико Фонд ПИО за рефундацију лекова мора да плати све трошкове рефунације унапред на рачун друге институције, рецимо Народне банке Србије или Пореске управе, без обзира да ли корисник права поднесе захтев или не. На тај начин, новац ће свеједно да напусти Фонд и смањиће се злоупотребе које су сада очигледно присутне.

Из свега изнетог можемо закључити да уколико постоји стварна одговорност или прети санкција у виду губитака људских живота, као што је то у војној акцији, државни службеници гледају да заштите колегу поред себе, понашајући се као тим у коме свако ради свој посао. У другом примеру, када нема непосредне провере одговорности или санкције у виду накнаде штете, новчаног кажњавања или губитка посла, државни службеници настоје да заштите себе, односно своје радно место, не обзирајући се на начин остварења тог циља.

То нас нужно наводи да се запитамо, да ли претећа санкција може да буде прави смер у кретању ка доброј управи?

На први поглед делује као да је то најбоље решење и да треба увести што више санкција против што више службеника, али сматрамо да то не би имало жељено дејство.

Као што можемо видети, санкција има велику моћ да промени смер друштва, односно да убрза или умањи одређени учинак.

Проблем санкције је универзални проблем сваког уређења, уколико се допусти већа слобода биће више креације, самим тим и већег напретка, али ће продуктивност, односно дисциплина да страдају.

Са друге стране, претерана претња санкцијом ће створити државне службенике који ће због страха доносити одлуке које никоме ће бити потребне и то ће створити велике компликације у поступку и начину функционисања друштва.

Решење се може наслутити негде између ових крајности. Између реда који долази са санкцијом и нереди који долази са слободом.

За овакав подухват је неопходна добра комуникација између хијерархије државних службеника у једном органу управе. О овоме ће бити више речи у наставку рада.

## **2. Награђивање ефикасног рада службеника**

Насупрот идеји санкције можемо поставити идеју награде. Награђивање ефикасног рада државног службеника је дефинитивно једна неистражена територија.

Приликом стварања служби спроводи се идеја да друштво сразмерно плати стручњака, који ће за узврат да користи читавом друштву. Ова идеја сама по себи није лоша, али дефинитивно има неких негативних последица у стварности. Наиме, врло често су, те плате који државни службеници примају, испод просека у поређењу са лицима истог или сличног стручног образовања у другим гранама. Службеници немају реалну могућност повећања плате без обзира на указани труд, док са друге стране не постоји могућност да им се плате смање, док је могућност губитка радног места, минимална.

Будући да, у бирократији има више радних места него реалне потребе за радницима, треба се примени принцип плаћања по радном учинку. Треба се напоменути да није искључено да се направи привидна конкуренција између органа управе тако да онај орган који услужи више корисника, да добије већу плату, о чему ће бити више речи у наставку.

Ефикасност рада засигурно не треба ценити само по броју одрађених предмета или процесуираних грађана. Ту мора постојати више критеријума како би се поред ефикасности осигурала и ефективност. Орган управе мора имати свој производ, за који производ ће одговарати свом својом имовином и који ће остварити у разумном року.

### **3. Конкуренција органа**

Приликом доношења решења сваки орган управе има своју надлежност и има свој делокруг послова који у фактичком смислу ствара монополски положај на тржишту. Шта би се десило уколико би постајала конкуренција на тржишту остваривања права?

Данас постоје лакши начини комуникације него што је то било пре педесетак година. На основу тога, закључујемо да је данас много лакше и јефтиније обратити се надлежној служби путем интернета и да нема потребе констатног одласка до органа управе.

Сходно томе, можемо се обратити органу који има исту стварну али различиту месну надлежност и који ће брже да обради наш захтев. Аналогно гледајући најкраћа рочишта се заказују у Основним судовима у Пироту, Сурдулици, Крушевцу, Зрењанину, а најдуже у Првом основном суду у Београду. До веће ефикасности би морало доћи уколико не би постојао месни монопол, већ да се омогући да се поводом одређеног захтева можемо обратити било ком стварно надлежном органу на територији Републике Србије. На овај начин би се децентрализовало обављање послова и путем поште и других видова комуникације би се одлучивало о захтева корисника права, што би довело већем броју обрађених захтева у краћем времену.

### **4. Запошљавање тимова, а не појединаца**

Приликом постављања стручних кадрова који треба да воде орган управе врши се само појединачно запошљавање. Предност овакве појаве се огледа у томе, да орган може да оцени и утврди да ли ће овако лице испуњавати своје задатке и да ли ће се уклопити у колектив наведеног органа.

Међутим, овај проблем оцене стручности и компатибилности се може избећи уколико се за радна места која управљају радом органа бирају тимови, а не појединци.

Главни руководилац органа би био биран на тај положај, само уколико је претходно део тима. У привреди се може видети да за управљање великим корпорацијама увек се бира појединац који долази са својим тимом. Оваквим поступањем се гарантује стручност и компатибилност на основу тога што тај тим функционише већ дуже време и на другим радним места су дали свој допринос, што се може и проверити много лакше, него кад се запошљава појединачни радник. На пример, за концертни наступ се не позивају сви музичари појединачно, већ цела група заједно, због тога што ће група боље извршити задатак, него скуп појединаца.

## **5. Препознавање актуелних проблема и адекватно решевање и припремање за сезонско увећавање послова**

Унапређење услуге органа управе је теоријски појам, који није виђен у пракси. Орган управе невољно мења начин рада, никако не иде у корак са технологијом и ретко признаје да је начинио грешку или штету. Овакво поступање доводи до тога да се смањује ефективност рада органа управе што доприноси већем оптерећењу буџета и смањењу прилика за развој на тржишту. Примера ради можемо навести чекање од више од годину дана за доношење грађевинске дозволе, због чега се инвеститор одлучио да свој капитал инвестира на другом месту, а та општина, то насеље и грађани који у њој живе су изгубили пословну прилику да за накнаду учествују у изградњи објекта, да учествују у одржавању објекта или да у локалу који био саграђен отворе фризерски салон који је неопходан насељу. Све ово због доношења одлуке са неоправданим закашњењем. То је нажалост пракса у српским општинама.

На органу управе је свакако обавеза да води рачуна о последицама својих одлука и о организовању свог посла. Орган може предвидети на основу искуства или статистичких података, у ком периоду ће му се обраћати више грађана са одређеним захтевима, а у ком периоду мање. На основу тога може ангажовати

више лица у радној сезони, како грађани не би створили навику да орган ништа не ради и да ће им одбити захтев или не одлучити у недогледно време.

## **6. Практични примери решавања проблема који се јављају као последица лоше управе (борба искоришћавањем права против лоше управе, свакодневна адвокатура)**

Најчешћи проблем код решавања бирократије јесте одбијање писарнице органа управе да прими захтев грађанина. Решење овог проблема би могло бити да се исти захтев преда путем Поште препорученом поштиљком, али овај начин има својих проблема. Наиме, приликом оваквог слања морате бити сигурни да уз захтев достављате све неопходне доказе о поседовању и остварењу траженог права, иначе орган ће бити приморан због недостатка доказа да ваш захтев одбаци.

Такође, није неопходно да захтев предате заједно са документацијом. Због истицања рокова може се десити да чекате да вам други орган достави документ и да због тог закашњења нећете бити у могућности да предате захтев у року. У оваквом случају може се предати захтев без потребне документације у року, а након пристизања, документацију ћете послати касније. Треbate имати у виду да док захтев који сте ви послали дође до радног стола службеника који ће по њему поступати може проћи и више од месец дана, а за то време ће засигуно здружити накнадно поднети документ вашем захтеву.

Приликом подношења жалбе против управног решења многи органи управе ће покушати да вас натерају да одустанете од жалбе, тиме што ћете морати платити таксу на жалбу, за коју таксу требате отићи у пошту или банку или је једноставно незадовољни оваквим поступањем не желите платити.

Решење се огледа у томе да орган управе мора примити и процесуирати вашу жалбу, без обзира да ли је такса плаћена или није. Устав је загарантовао у члану 36.ст.2 да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом

интересу. Уколико суд одбије пријем жалбе без таксе, исту жалбу можете поднети путем поште препорученом пошиљком.

Из мог искуства сам закључио да се државни службених запослен у органу управе највише плаше писаних речи. Приликом неформалног разговара ће често наводити да ви немате тражено право, да не требате подносити било какав захтев и да они нису у обавези да вам одговоре, али тренутком када то од њих затражите да вам издају написмено, реторика се мења. Често сам био у ситуацији да добијем позив поводом жалбе, само да би ме убеђивали како то ничему не води и да ја имам могућност да у том тренутку жалбу повучем, да би након мог негодовања и захтева да наставим са поступком одлука другостепеног органа била позитивна по мене.

## ЗАКЉУЧАК

Приликом регулисања друштвених односа путем правних норми долази до многих проблема. Некада су правила дискриминаторна, некад недовољно јасна, некад превише захтевна, некад непотребна. Могло би се и закључити да правни систем не функционише и да га треба мењати. Али штос је у томе да ми боље од овога немамо.

Према речима Џордана Питерсона: „Чињеница да мотор са унутрашњим сагоревањем загађују, постаје довољно велики проблем да прикупи пажњу јавности, тек оног тренутка када много већи проблем који је тај мотор са унутрашњим сагоревањем решио, оде у заборав.<sup>14</sup>

Сваки корак ка доброј управи је у правом смеру, сваки покушај поправљања овог корумпираног, дискриминаторног, нетранспарентног и инертног система је добар покушај. Нисмо ми као друштво стигли до овде случајно, нити на срећу. Да би се дошло до овог тренутка у развоју, требало је пуно труда, напора и рада генерација.

Данас се људи узнемире или наљуте када не добију своје право, а уствари прави начин поступања је баш супротан. Грађани требају на сваки начин да досађују органима управе са својим захтевима и тражењима и идејама и критикама и примедбама. Требају нам људи који се боре најпре за себе, а онда тек са своју породицу, комшију и улицу. Тако се једино може остварити принцип добре управе у српском друштву.

Према речима Монтескјеа, власт у држави се треба поделити на законодавну, извршну и судску. Међутим, ту исту идеју данас можемо употребити и приликом остваривања појма добре управе.

Монтескјеова законодавна власт је попут креативног дела добре управе, њен циљ је да креира прави смер кретања друштва, да да визију и да постави циљ, како би сви ми у друштву могли да се окренемо ка остварењу тог циља.

---

<sup>14</sup> Џ.Питерсон, *12 rules for life: an antidote to chaos*, Канада, 2018, стр.141.

Монтескјеова извршна власт је попут ефективног дела добре управе и треба да делује ка оптималном остварењу визије у најкраћем могућем року.

На крају, Монтескјеова судска власт је попут мудрог дела добре управе, оног дела који треба да контролише, довољно строго да се лоша управа не понови, а довољно благо да се служба не затвори у себе.

Наша је обавеза да делујемо, јер од нечињења ништа не може да се створи. Зато требамо протестовати противу онога чиме смо незадовољни, захтевати оно што сматрамо корисним, одлазити у државне институције и постављати питања, требамо радити све оно што радимо према приватним предузећима која нам пружају услуге, према њима се бунимо, претимо, тражимо новац натраг, рекламирамо и све под паролом „за добар новац, добра роба“. Такво понашање нам треба и против државних органа, ту требамо смислити нову паролу „за добар порез, добра управа“.

Није проблем добре управе нормативни оквир управне делатности, већ активност припадника друштва, активност оних који од добре управе зависе.

На крају бих завршио речима Милтона: „Немојте кривити природу, она је своју улогу одиграла, сада ви одиграјте своју“.

## Сажетак

Предмет овог рада је анализа утицаја промене нормативног оквира на постојање и развијање добре управе. У раду се настоји објаснити које све препреке се јављају у настојању да кроз прописивање норме се промени свест и понашања службеника органа управе који су посредно или непосредно одговорни за увођење добре управе. Такође се наводе реални примери лоше управе. Анализирају се врсте утицаја нормативног оквира и покушава се појаснити дејство промене нормативног оквира на развој добре управе. На крају се предлажу могуће промене у циљу бржег остваривањ принципа добре управе.

**Кључне речи:** Добра управа, лоша управа, санкција, утицај норме

## **Abstract**

Normative framework of administration as an element of good governance

The aim of this paper is the analysis of the effect of the changes in normative framework on the existence and development of good governance. The paper itself tries to explain all the hindrances that can be found in the processes of introducing norms in order to change awareness and behavior of workers employed in the Administration department, who are directly or indirectly responsible for the introducing of good governance. Moreover, there are real examples of bad governance. Types of the effects of the normative framework were analyzed and the effect of changes in the normative framework on the development of good governance was explored. Finally, possible changes were suggested in order to actualize faster development of good governance.

**Key words:** good governance, bad governance, sanctions, the effect of the norm

## Литература

- Влатковић, М. Брковић, Р. Урдаревић, Б. (2013). *Службеничко право*. Београд: Досије студио.
- Влашки, Б. (2015). Стандарди услужности јавне управе у свјетлу добре и лоше управе; у; Миодраг Мићовић (ур.) *Услуге и заштита корисника*. Крагујевац: Правни факултет универзитета у Крагујевцу институт за правне и друштвене науке. 879-899
- Вучковић, Ј. (2011). Право на добру управу и електронске услуге; у; Миодраг Мићовић (ур.) *XXI век – век услуга и усложног права*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу институт за правне и друштвене науке. 815-826
- Давинић, М. (2013). *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*. Београд: Заштитник грађана.
- Давинић, М. (2010). Појам добре управе – између класичног и “меког” права. *Правни живот*. Број 10/2010. 389-404.
- Давинић, М. (2008). Појам лоше управе. *Правни живот*. Број 10/2008. 717-731.
- Денковић, Д. (2010). *Добра управа*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду
- Димитријевић, П. (2008). *Управно право општи део*. Ниш: Правни факултет
- Димитријевић, П. (2017). *Управно право општи део*. Ниш: Медивест
- Јањић, В. (2012). Добра управа и борба против корупције као стимуланси у изградњи просперитетног друштва; у; Дејан Шупут (ур.) *Добра управа и интерна ревизија*. Београд: Институт за упоредно право. 70-95
- Лозина, Д. Кларић, М. (2012). „Добра управа“ као управна доктрина у *европској унији*. Осијек: Правни Вјесник. год. 28. бр.2. 23-37
- Милосављевић, Б. (2017). *Управно право*. Београд: Пројурис.
- Петровић, М. (2011). *Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део)*. Ниш: Правни факултет, Центар за публикације.
- Питерсон, Џ. (2018). *12 rules for life: an antidote to chaos*. Канада: Random house Canada.
- Поповић, С. Петровић, М. Прица, М. (2011). *Управно право општи део*. Ниш: Свен.
- Прица, М. (2016). Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу.

- Прица, М. (2019). Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа. *Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“*, стр.597-639
- Пусић, Е. (1961) *Управа*. Загреб: Школска књига
- Шимац, Н. (2016). Право на добру јавну управу – у контексту еуропских интеграција -. *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*. год. 53, 1/2016. 105-118

## Биографија

Бојан Благојевић рођен је у Скопљу, 05. марта 1991.године. Након заврштека основне и средње административно-биротехничке школе, одлучује да 2009.године упише основне академске студије на Правном факултету у Нишу. Основне студије завршава 16.05.2018.године и исте године уписује мастер академске студије на Правном факултету у Нишу. Запослен је у адвокатској канцеларији од 2010.године до данас, са кратким паузама, где усавршава своје знање на практичним примерима правних проблема и показује добре резултате.