

## ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР И РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ

**Драгољуб Кавран**

*председник Удружења за јавну управу Србије*

**Зорица Вукашиновић**

*Полицијска академија, Београд*

**Апстракт:** Процес европских интеграција, током последњих десет година, утицао је на конвергенцију националних административних система земаља чланица Европске Уније. Сарадња између држава, размена искустава и најбоље управне праксе, развој и дефинисање заједничких административних принципа, стандарда и вредности, утицали су на приближавање националних управа и настанак и развој „Европског управног простора“. Модерна и реформисана јавна управа, која има капацитете за ефективну примену комунитарног права, представља услов за чланство у Европској Унији. Имајући у виду да је један од стратешких циљева наше земље укључивање у савремене европске токове, праћење импулса модернизације управе, усвајање и имплементација заједничких европских управних принципа, стандарда и вредности, један је од кључних задатака за нашу земљу.

**Кључне речи:** европске интеграције, европски управни простор, европски административни принципи, реформа јавне управе, образовање кадрова за Европску Унију

## УВОД

Процес европских интеграција утиче на хармонизацију различитих области права. Ваља разликовати при томе јавно и приватно право. Јавно право сваке земље увек је било мање подложно спољним утицајима, пре свега због објеката регулисања и заштите јавног интереса. Отуда је хармонизација јавног права сложенија. Стога се постепено ствара амбијент који олакшава наше, по свему судећи, неизбежно приближавање и укључивање у Европску Унију. Рађа се концепт тзв. „Европског управног простора“ као „релативно усклађени скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација, делатност и функционисање органа државне управе на основама *Acquis Communautaire*“.<sup>1</sup> Организација<sup>2</sup> и делатност управе утемељене су у традицији и култури сваке земље.<sup>3</sup> Управни системи земаља чланица су веома специфични, те се сматрало да и само поређење производи тешкоће, а да се о хармонизацији готово и не може говорити.<sup>4</sup> Ипак, у току последњих десет година, снажна интеракција између права Европске Уније и националних управних права земаља чланица, довела је до промена у националним управним системима и подстакла процес њихове хармонизације.<sup>5</sup> Усклађивање управне праксе међу земљама чланицама Европске Уније, било је успешно, али механичко преузимање решења, најчешће није било одрживо. Преузимање готових решења једног специфичног социјалног и институционалног система не може довести до истих резултата у земљи са другачијом културом, традицијом и организационим амбијентом. Погледајмо правне односе који се регулишу. З. Томић констатује: „Управне норме Комунитарног права посвећене су понајвише следећим секторима: службеничким односима, царинама порезима, обезбеђењу од неовлашћеног откривања и коришћења личних података, еколошкој заштити, правном уређењу конкуренције, материји јединственог „Европског грађанског статуса“

---

1 Д. Кавран, Европски управни простор, реформа и образовање државне управе, Правни живот, бр. 9, 2004

2 У Европи постоје различити начини организовања држава – унитарна држава у Шпанији, прожета принципом аутономије националности и региона, уставна монархија у Данској, са администрацијом на два нивоа, унитарна држава са три административна нивоа у Грчкој, централизована унитарна држава без регионалног нивоа у Ирској, централизована али деконцентрисана држава у Француској, федерална држава са високом аутономијом чланица у Немачкој.

3 Опширније А. Рабреновић, Начела квалитетне управе у праву Европске Уније, Часопис Јавна управа, стр. 155, бр.1/2002

4 С. Nizzo, National Public Administrations and European Integration, [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

5 J. Schwarze, Administrative Law under European Influence, London, 1996

заштити потрошача“.<sup>6</sup> Разликујемо правне норме и вредности, критерије односно стандарде на којима почива сваки правни систем. Усклађивање правних односа и норми теже је због специфичних потреба, организационе културе и окружења, сваке државе. Европска Унија не подстиче административну конвергенцију на начин како то чини у областима приватног права. Ипак, у свим ресорима државне управе све више се ради на прихватању заједничких вредности, стандарда и критерија, примени сличних па чак и компатибилних поступака и процедура. Подстиче се и изградња система образовања које битно олакшава трансфер знања и идеја. Тако се чини и у области унутрашњих послова и безбедности. Болоњска Декларација и усаглашавања у Прагу, Берлину, Ници и другде утичу на стварање усклађеног и трансферабилног система Европског високог образовања, први пут у историји. Никле су бројне организације за међународну техничку сарадњу, размењују се искуства.

Успостављањем јединственог европског тржишта мења се и карактер управних делатности. Националне администрације постају значајан чинилац подстицања и развоја економије, заштите развијених људских права. Данас, добро јавно управљање (“good governance”), привредни развој и социјална кохезија, спадају међу основне компоненте демократског развоја савремене Европе и њеног управног простора.<sup>7</sup> У складу са традицијом, у европским земљама, државна управа је гарант правне државе, обезбеђује заштиту права грађана, мир и поредак, социјалну и политичку стабилност друштва. Ефикасност државне управе која врши власт у служби грађана обележје је социјално-политичких стандарда правне државе. Јавна служба почива на критеријима високе професионалности, заштићена од претеране политизације у циљу обезбеђивања динамичног социјалног и институционалног развоја. Опште је правило да је одржавање стабилне организације и развоја друштва могуће уколико постоји континуитет у подржавању позитивних резултата у оквирима општеприхваћених вредности.

Чини се да смо несумњиво опредељени за прикључење европским интеграцијама. Стога стимулисање модернизације и рад на реформи управе као предуслов прикључења, постају приоритет.<sup>8</sup> У циљу испуњења Копенхагенских

---

6 З. Томић, Управно право - систем, Београд 2002, стр.21. Слично: J. Schwarze, Administrative Law under European Influence, London, 1996

7 Видети: Д. Кавран „Европски управни простор, реформа и обрасовање државне управе“, Правни живот, бр.9, 2004 стр.1059 и даље.

8 Ваља такође подсетити да се Србија и Црна Гора налазе у припремној фази процеса стабилизације и придруживања. Кључни инструмент овог процеса је Споразум о стабилизацији и придружи

критерија, као и других докумената<sup>9</sup> од којих зависи приступање Европској Унији, пред нашу земљу се поставља сложен задатак реформисања структура и прилагођавања функције, задатака и послова управе. Темељно реформисана јавна управа и одговарајуће управно законодавство, наводе се као приоритети у развоју потенцијалних земаља чланица Европске Уније.<sup>10</sup> Примена комунитарног права, зависи од способности управних система будућих држава чланица да се прилагоде новим условима.<sup>11</sup> Модернизација управе, усвајање и увођење у живот европских принципа, вредности и стандарда, ради примене комунитарног права,<sup>12</sup> један је од кључних задатака за нашу земљу.

---

вању који одражава решеност земље потписнице да након прелазног периода формално приступи ЕУ и представља први обавезујући правни акт који се потписује са ЕУ. Уговор о стабилизацији и асоцијацији, (Stabilization Association Agreement) који закључују земље кандидати са Европском Унијом, представља оквир за спровођење припрема земаља кандидата у чланство Уније, имајући у виду аспекте као што су развијање регионалне сарадње, подстицање економског развоја, хармонизација правних прописа. У смислу даљих припрема за приступање Унији, земље кандидати закључују „Европски Уговор“ (European Agreement) који обухвата политичку, економску и културну сарадњу, политички дијалог, хармонизацију прописа, као и погодности у вези са трговином између ових земаља. Закључивањем ССП, земље потписнице започињу неповратан процес интеграције и стога Европска Унија посвећује велику пажњу проценама и припремама сваке земље пре закључивања овог Уговора. Европска Унија прати стање у бројним областима друштвеног и привредног живота (путем различитих механизма - консултативне радне групе, стални дијалог и сл.). Европска Комисија, такође објављује годишње извештаје о напретку у процесу стабилизације и придруживања. Посебна врста извештаја, који СЦГ очекује, је Студија о изводљивости. Студија ће анализирати стање политичких и економских реформи у СЦГ, испуњавање препорука Комисије и одговориће на питање да ли је СЦГ способна да уђе у наредну фазу процеса стабилизације и придруживања, започне преговоре о СПП као и спремност СЦГ да поштује обавезе које произилазе из њега. Опширније, Commissions Communication to the Council and European Parliament of 26 May 1999 (COM(99) 235), European Commission, The European Union: Still enlarging, Brussels, 2001, „Информација о досадашњем току Процеса стабилизације и придруживања Србије и Црне Горе Европској Унији,, Министарство за економске везе са иностранством Владе Републике Србије, 2003. године итд. У циљу формулисања стратегије и координације активности за приступање Унији на нивоу Републике Србије, Уредбом о образовању Канцеларије за придруживање Европској Унији (Сл. Гласник РС бр. 25/04), образована је Канцеларија за придруживање Европској Унији, као стручна служба Владе Републике Србије, која обавља послове у вези са стратегијом придруживања ЕУ, иницирање, праћење и координацију усклађивања прописа Србије са прописима и стандардима ЕУ и обавештавање ЕУ и јавности о томе, иницирање, праћење и усклађивање стручних и административних послова органа државне управе у процесу приступања ЕУ, сарадњу са институцијама државне заједнице Србија и Црна Гора итд .

9 White paper, 1995, Agenda 2000, European Ombudsman Report

10 Опширније Т.Verheijen, The management of EU Affairs in Candidate Member States, Sigma Paper No 23

11 Видети К. D. Borchardt, the ABC of Community Law, The Legal Sources of Community Law, стр. 58

12 “У односу на државно, комунитарно право представља “страно право,, па се примена његових норми у државама чланицама не подразумева, већ претходно мора бити унето или прихваћено

## I ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР И НАЦИОНАЛНИ СИСТЕМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Директан утицај Европске Уније на организацију управа држава чланица не постоји. Ради се о индиректном утицају који произилази из одредбе оснивачког Уговора,<sup>13</sup> којим се предвиђа обавеза земаља чланица да предузму све потребне мере ради испуњавања обавеза које произилазе из чланства у Европској Унији. У том смислу, примена права ЕУ зависи од административних капацитета и способности будућих држава чланица да се прилагоде новим условима.<sup>14</sup> За Унију није од значаја начин организовања националних административних система, већ је битна ефикасна примена одредаба комунитарног права.<sup>15</sup> Основним изворима права Европске Уније, није одређен модел јавне управе који треба да усвоје земље чланице,<sup>16</sup> те се може рећи да у великој мери постоји „административна аутономија“. Ово, ипак не значи да европско „супранационално“ управно право није од значаја за државе чланице, јер држава која приступи Унији без прилагођене, модерне јавне управе, неће имати капацитете да одговори савременим захтевима Уније, што би могло довести до поремећаја у раду Европске Уније.<sup>17</sup>

Током времена се изградњи и развоју управних система, посвећује све више пажње, а модерна управа постаје услов за чланство у Европској Унији. Истичемо да су 1993. године, дефинисани Копенхагенски критеријуми за приступање земаља Централне и Источне Европе Европској Унији.<sup>18</sup> Прва група

---

од националних правних поредака„. Видети Р. Вукадиновић, „Однос комунитарног права према правима држава чланица„, Европска Унија и процес придруживања Србије и Црне Горе, Факултет политичких наука, Београд, 2003, стр. 107-124

13 Видети Consolidated Version of the Treaty Establishing European Community, Rome, 1957, Article 10. (ex Article 5)

14 Видети К. D. Borchardt, the ABC of Community Law, The Legal Sources of Community Law, стр. 58

15 Извори комунитарног права су уговори, општи правни принципи, међународни уговори, регулативе, директиве, препоруке, одлуке, генерални принципи управног права, конвенције које закључују земље чланице. Опширније, К. D. Borchardt, the ABC of Community Law, The Legal Sources of Community Law

16 Према неким ауторима, процес интеграције управних система је покушај да се премости празнина између формалних правила и неформалне праксе. Видети С. Spanou, European Integration in Administrative terms: A Framework for Analysis and the Greek Case, Journal of European Public Policy, Sept. 1998, стр. 467-484

17 Видети А. Рабреновић, Ка новој европској управи, Правни живот 10/98, стр. 227

18 Видети The Copenhagen Criteria, Agenda 2000, For a stronger and wider Union, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 European Commission, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, стр. 39-47

услова установљених у Копенхагену, су постојање институција које гарантују демократију и владавину права, поштовање људских права и права мањина,<sup>19</sup> друга група услова је везана за развој тржишне економије и конкуренцију, а трећа група услова се односи на способност прихватања обавеза које произилазе из чланства у Унији, односно могућност примене комунитарног права (*Acquis Communautaire*). Иако се развој управних система експлицитно не помиње, трећи услов, који произилази из примарних извора права Европске Уније, тиче се способности држава чланица да прихвате „достигнућа заједнице“, што у великој мери зависи од административних капацитета држава да одговоре новим захтевима.<sup>20</sup>

На састанку Савета Министара Европске Уније у Мадриду, 1995. године, истакнуто је да интеграција земаља Централне и Источне Европе захтева прилагођавање њихових административних система,<sup>21</sup> као и да није довољно да европско законодавство буде само прикладно пренето на национални ниво, већ и да се ефективно примењује у раду државне управе и судова.<sup>22</sup> Овом приликом се питање усклађеног, интерактивног развоја управних система први пут директно помиње у вези са даљим развијањем капацитета јавних управа потенцијалних држава чланица да спроводе политику Заједнице и примењују право ЕУ. Европски Савет је израдио документ „Бела књига“ (*White Paper*)<sup>23</sup> ради пружања помоћи у стварању и развоју институција и законодавства који су неопходни за укључење будућих земаља чланица у европске процесе.<sup>24</sup>

---

19 Према Копенхагенским критеријима, чланство у Унији захтева да земље кандидати испуне следеће:

- стабилност институција које гарантују обезбеђење демократије, принципа владавине права, људских права и поштовање заштите мањина
- постојање тржишне економије и
- способност преузимања обавеза које се односе на политичке и економске циљеве и монетарну политику Европске Уније.

20 Опширније о условима за приступање Европској Унији, European Commission, *The European Union and the World*, Brussels, 2001, стр. 18

21 European Commission Paper, *The European Union Still Enlarging*, Luxembourg, 2000, стр. 8-11

22 Ибид.

23 Одобрен је 1995. године.

24 У тачки 3.25 овог документа експлицитно се наводи да државе чланице треба да прилагођавају управни апарат и друштво у целини условима који су неопходни за примену закона. Овај сложени процес захтева стварање и промене, оснивање или прилагођавање потребних институција и структура. То подразумева реформу односно кључне промене јавних управа потенцијалних земаља чланица.

У Агенди 2000, коју је Европска Комисија представила 1997. године, важан део представља мишљење Комисије о поднетим пријавама за чланство, којом приликом се значајна пажња посвећује јавној управи.<sup>25</sup> Комисија је детаљно навела услове за приступање Унији<sup>26</sup> и у том смислу указала на значај појединих аспеката развоја националних администрација, као што су децентрализација, побољшање процеса доношења одлука, транспарентан и отворен рад јавне управе. Такође је указала на потребу доношења Закона о јавним службеницима ради уређења права и обавеза запослених, потребу систематског образовања на раду, запошљавање и напредовање према заслугама као и обезбеђење блиске сарадње потенцијалних земаља чланица и Уније пре приступања.<sup>27</sup>

У генералном извештају, Европски Омбудсман<sup>28</sup> је нагласио да грађани Европске Уније имају право на квалитетну управу (good administration).<sup>29</sup> Право на квалитетну управу, произилази из два основна принципа – принципа владавине права (управа мора да поступа у складу са правним нормама) и принципа који произилази из сврхе управе, а то је концепт управе на услузи грађанима.<sup>30</sup> Обзиром да је циљ јавне управе пружање услуга грађанима и старање о њиховим интересима, они са правом могу да очекују да се управа

---

25 Опширније, Sigma Paper, No 23, A. Mayhew, Preparation of EU and CEEC Institutions for the Accession Negotiations, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, стр. 80-81

26 То су слободни избори, подела власти, независно судство, поштовање права на локалну самоуправу, пун обим политичких и грађанских права, као и економских, социјалних и културних права, ефикасан систем заштите права мањина. Опширније: Sigma Paper No 23, J. Fournier, Administrative reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, стр. 111-118

27 Без обзира када ће потенцијалне земље чланице приступити Унији пре приступања треба да се спроведе стратегија интензивне сарадње. Уколико се стратегија добро спроведе, добија се гаранција добро припремљеног уласка у Унију, чиме се избегавају многи проблеми који могу настати у Унији. Види "Agenda 2000,, део II, од 12, Европска Комисија, DOC/97/7; "The EU pre-accession strategy encompasses the following frameworks and mechanisms: association agreements, regular reports, accession partnerships, national programmes for the adoption of the Acquis, pre-accession assistance (Phare Programme), participation in EU programmes, accession negotiations, the European Conference,, опширније, European Commission Paper, The European Union: Still Enlarging, Luxembourg, 2001, стр. 12-18

28 Европски Омбудсман поступа по пријавама против лошег поступања органа и институција Европске Уније а као основи се наводе незаконит рад администрације, дискримација, злоупотреба овлашћења, недобијање потребних информација, кашњење са процедуром добијања услуга и сл.

29 Видети А. Рабреновић, "Начела квалитетне управе у праву Европске Уније, Часопис Савета за државну управу, Јавна управа, бр.1/2202, стр. 160

30 На Самиту Европске Уније у Ници, истакнуто је да грађани имају право на "квалитетну управу,,. Уговором из Нице је ово право формално потврђено. Ипак, када је реч о одређивању концепта

на законит и одговоран начин брине о задовољавању њихових интереса. Ово начело инкорпорисано је у текст Повеље Европске Уније о основним правима.<sup>31</sup>

Нови квалитет у оцени административних капацитета земаља кандидата за чланство у Европској Унији, доносе извештаји о прогресу ових земаља, имајући у виду да су рађени на основу прецизних критеријума оцене управних капацитета у оквиру СИГМА програма.<sup>32 33</sup> Критеријуми које је СИГМА развила, постали су основни стандарди Европске Уније којима се одређује квалитет и ефикасност јавне администрације у земљама кандидатима.

Основни стандарди обухватају шест сектора уз доминацију три области: процеса одлучивања, службеничких односа и управљања финансијама. 1. процес формулисања управне политике (полицу макинг) и механизме интер-министарске координације, 2. службенички систем са одређивањем статуса, права и дужности јавних службеника, 3. финансијски менаџмент (утврђивање основних буџетских принципа у Уставу, органском буџетском закону и сродним законима, успостављање равнотеже између извршне и законодавне власти у буџетској материји, прецизно дефинисање обима државног буџета, израда оквира јавних расхода, транспарентност буџетског процеса, ефективни механизми менаџмента јавних институција, ефективни механизми имплементације и контроле буџета, увођење заједничке рачуноводствене класификације у складу са принципима који важе за дистрибуцију седстава ЕУ, постојање капацитета за унапређење система финансијског менаџмента), 4. јавне набавке (постојање функционално независних механизма контроле (auditing) буџетских инспектора, употреба механизма који спречавају нерегуларности у раду и механизма којима се предузимају мере да се постојеће нерегуларности исправе и надокнади штета, способност за унапређење система финансијске контроле), 5. интерну финансијску контролу (постојање законског

---

“квалитетне управе”, морамо користити друге изворе права, као што су судска пракса Европског суда правде и суда прве инстанце као и рад Европског Омбудсмана.

31 Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities (2000/c 364/01), Article 41; у складу са овим чланом, свако има право да буде саслушан пре предузимања било какве мере (right to be heard), свако има приступ документима у вези са личним предметом, (access to the file) и обавеза је управе да образложи доношење одлуке (giving the reasons for its decisions).

32 Видети А. Рабреновић, Изградња модерне јвне управе као услов за улазак у ЕУ, Правни живот бр. 9/2003, стр. 1087-1098

33 СИГМА програм је део ОЕЦД-овог програма јавног менаџмента, који се финансира из програма ЕУ, PHARE.



овлашћења Главне контроле као екстерног аудитора да контролише трошење свих јавних законом утврђених фондова и средстава, укључујући и средства ЕУ, операционална и функционална независност Главне контроле од извршне власти, редовно извештавање Парламента о законитости, регуларности, економичности, ефикасности и ефективности трошења буџетских средстава, способност да се унапреди квалитет екстерне финансијске контроле б. главну контролу (external audit).<sup>34</sup>

Стандарди развоја јавне управе СИГМА-е од 1999. године користе се као основа за процену капацитета јавне администрације у годишњим извештајима Европске Комисије о напретку потенцијалних земаља чланица Уније. Њима се, такође одређују смернице за усклађени развој националних администрација који би требало да утиче и на правце развоја управе у земљама које још немају статус кандидата. Наша земља, као кандидат за чланство у Европској Унији, започела је реформске процесе ради остварења дефинисаних управних стандарда. Шири замаха ваља тек очекивати.<sup>35</sup> У оквиру програма ФАРЕ, 1998. и 1999. године, објављени су и материјали: „Припрема јавних управа (држава кандидата) за Европски управни простор“ (Preparing Public Administrations for the European Administrative Space) и „Европски принципи јавне управе“ (European Principles for Public Administration). Ови документи плодотворно су утицали на управе десет земаља које су се недавно придружиле ЕУ.

На Самиту Савета Европске Уније у Солуну, јуна 2003. године<sup>36</sup>, представљена је Агенда за Западни Балкан<sup>37</sup>, која указује на обавезу поштовања

---

34 Опширније А. Рабреновић, „Изградња модерне јавне...“, стр. 1094-1097

35 Рад на реформи управног законодавства у Србији је у току. Припрема се доношење Закона о државној управи чији је први модел настао још 2003. Ради се на новом ЗУПу и ЗУСу. У области финансијског менаџмента, интерне финансијске контроле и система јавних набавки, донети су системски закони. Област дефинисања управне политике (public policy making) и интер-министарске координације, питања су на којима се и даље ради у нашем систему. Анализа ефеката регулативе, (Regulation Impact Analysis) нарочито у области економије, још увек нема примену и процесу припреме и доношења закона. Обука за примену овог новог али и обавезног метода у припреми закона не се врши како ваља. Реформа статуса јавних службеника је у току. Темелне промене ће се догодити након доношења новог Закона о јавним службеницима чији је модел припремљен још пре готово три године. У извршењу тог закона биће потребно и доношење нових прописа којима ће се на савременим основама регулисати статус јавних службеника, у складу са захтевима административног окружења које чини Европски Управни Простор. Институција Главне контроле, као основна институција екстерне буџетске контроле треба да има кључну улогу у заштити финансијских интереса државе и грађана.

36 Видети Presidency Conclusions – Thessaloniki, June, 2003

37 The Thessaloniki agenda for the Western Balkans - Moving towards European integration

критеријума из Копенхагена и успоставља обавезе за земље овог региона да предузму конкретне реформске мере у циљу развоја административних капацитета и јачања сарадње између земаља. Изградња система државне управе које ће обезбедити задовољавање потреба грађана према стандардима и критеријима ЕУ, остаје главни изазов за земље региона. Један од закључака са Самита је оснивање Регионалне школе за високо образовање у вези са реформом јавне администрације, како би се студенти из земаља овог региона упознали са принципима који чине основу демократских система земаља ЕУ и стекли знања и способности да те принципе примене у свакодневној пракси. Сем тога упознаваће се систематски и са садржином и механизмима примене *Acquis Communautaire*-а. Курикулум школе развијаће се на основама најсавременијих резултата до којих се долази у развоју појединих дисциплина у најпознатијим институцијама образовања која у центру научно истраживачког и педагошког рада имају организацију, функционисање и процесе јавне управе. Најзад, али не и најмање важно, борба против организованог криминала и корупције, према Закључцима, основа је спровођења принципа владавине права.<sup>38</sup>

## II ПОЈАМ И НАСТАНАК ЕВРОПСКОГ УПРАВНОГ ПРОСТОРА

Упркос разликама у начину организовања, национални управни системи међу собом комуницирају повезани компатибилним методима управљања простором, вредностима и стандардима који све више постају заједнички. Долази до приближавања па и уједначавања кључних елемената управних законодавстава и управне праксе. Кроз рад институција и тела Европске Уније, остварује се сарадња службеника Заједнице и службеника националних администрација, чиме се ствара стабилна веза између европске администрације и националних администрација. Стални контакти између службеника институција ЕУ и службеника земаља чланица, њихова размена мишљења, искустава као и развој *acquis communautaire* доводе до уједначавања примене метода и праксе земаља чланица и дефинисања основних принципа административног права.<sup>39</sup> Долази до усклађивања деловања националних администрација који утичу на претварање ЕУ у највећу концентрацију моћи

38 На Самиту у Солуну је такође одлучено да се програми „twining“ и „ТАИЕХ“ прошире на све земље у процесу стабилизације и придруживања.

39 Видети и: М. Chiti, Are There Universal Principles of Good Governance?, *European Public Law*, Vol.1, 1995, str. 241-258; Ј. Р. Olsen, *European Administrative Convergence, Towards European Administrative Space*, [www.arena.uio.no/publications](http://www.arena.uio.no/publications); А. Рабреновић, Начела квалитетна управе у праву Европске Уније, *Часопис Јавна управа, Савет за државну управу*, бр. 1/2002, стр. 156.

модерног света, уз САД и у будућности, Кину и можда ЗНД . Пресудну улогу у формулисању административних принципа Европске Уније, има Европски суд правде,<sup>40</sup> који је током дугогодишњег рада прихватио велики број општих правних принципа односно норми, чија је повреда основ за покретање спорова пред судовима ЕУ.<sup>41</sup> Тумачењима Европског суда правде поводом обраћања националних судова, формирају се и развијају заједнички принципи и правна схватања.<sup>42</sup> Јуриспруденција овог суда је главни извор „европског управног права“,<sup>43</sup> који, стриктно сенсу, не постоји; постоје само контуре европског система управног права који неки аутори сматрају основом на којој се ствара „европски управни простор“ (European Administrative Space).<sup>44</sup> Европски управни простор, настаје у процесу сарадње и усклађивања правних система земаља чланица и Европске Комисије, кроз обавезне интерпретације пресуда одн. ставова Европског суда правде и кроз развој општих вредности и управних стандарда, први пут у историји Европе.<sup>45</sup> Заједнички управни простор, као скуп принципа, вредности и стандарда,<sup>46</sup> не замењује национално управно право, већ настаје као супранационална надструктура са којом национални системи управног права треба да буду у складу.<sup>47</sup> Европски управни простор погодан је

---

40 Европски суд правде је орган који је задужен за спровођење Комунитарног права (права ЕУ). Решава у споровима између земаља чланица, између органа Европске Уније и физичких лица (грађана) и Уније. Такође, даје тумачења одредби комунитарног права, везаних за спорове који се воде пред судовима земаља чланица. Униформно тумачење комунитарног права се обезбеђује тумачењима (Preliminary Ruling) која су обавезујућег карактера. Опширније, К. D. Borchardt, *The ABC of Community Law*, Brussels, 2000, стр. 27-31, такође European Commission Paper, *Who is Who in the European Union?* Luxembourg, 2000, <http://curia.eu.int>

41 Првих година настајања Европске Уније, рад Европског суда правде био је под утицајем правних система првих земаља чланица, нарочито француског управног права. Приступањем других земаља, јавили су се друкчији извори инспирације за давање правних мишљења. На пример, принцип „administration through law“ који је настао од француског принципе „de legalite“, одн. немачког концепта „Rechtstaatlichkeit“, што је мање више слично британском концепту „rule of law“ - данас има исто значење и практичне последице. Опширније, J. Schwarze, *European Administrative Law*

42 Видети Art. 177, EC Treaty

43 Видети C. Nizzo, *National Public Administrations and European Integration*, стр. 6, Sigma Paper, [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb), Sigma Paper No 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Paris, 1998, стр. 16-19, *Administrative Capacities for EU membership*, Public Management Forum, Paris, OECD, 2000

44 Слично у: Sigma Paper, No. 23, „Preparing Administration for the European Administrative Space“ OECD, 1998, стр. 14-15

45 Ибид. стр. 10-15

46 F. Cardona, *Civil services for the European Administrative Space*, Public Management Forum, Vol No 2, 1999, стр. 4

47 Видети C. Nizzo, ..... стр. 4

оквир за одређивање основа за изградњу модерне државне управе у земљама чланицама али и за придруживање нових држава ЕУ.<sup>48</sup> Начела и стандарди Европског управног простора, немају карактер иус цогенс, нити су обавезни.<sup>49</sup> Међутим, од великог су значаја за сваку земљу чланицу или претендента на чланство. То произилази и из оснивачких и системских аката и самог карактера Европске Уније.

### III ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРИНЦИПИ

Административни принципи нису само идеје засноване на доброј вољи јавних службеника и њиховој слободној интерпретацији правних норми. Уграђени су у опште и посебне управне поступке и административну процедуру на свим нивоима управе. Учесници јавног сектора у државама чланицама су законски обавезни да поступају у складу са овим принципима, што се обезбеђује путем независних контролних тела, судства, легислативом односно контролом од стране парламента, кроз поступак по тужби физичких и правних лица. Европски суд правде је дефинисао велики број административних принципа,<sup>50</sup> који су преузети из развијених управних система земаља чланица<sup>51</sup> и реформулисани радом Европског суда правде.<sup>52</sup> Европски суд правде се дакле, ослања на принципе управног права у националним правима, редефинише их и формулише административне принципе Европске Уније, који онда имају обавезујући карактер за све државе чланице и њихове грађане.<sup>53</sup>

У циљу систематизације, административне принципе, из којих можемо извести и многе друге, можемо поделити у следеће групе: 1) поузданост и предвидивост 2) транспарентност и отвореност 3) одговорност и 4) ефикасност и ефективност.<sup>54</sup>

---

48 Видети Д. Кавран, Европски управни простор, реформа и образовање државне управе, Правни живот, бр.9/2004, стр.1059-1075

49 ибид. стр. 1064

50 О европским административним принципима опширније, Sigma Paper No. 27, European Principles for Public Administration, 1999

51 Принципи преузети из француског административног права, у чијем развоју пресудну улогу има државни савет, имали су значајан утицај на системе управног права у земљама Европе. Опширније J. Schwarze, European Administrative law, London, 1992, pp. 3-24

52 Ибид.

53 У складу са принципом директне примене комунитарног права (direct applicability principle), комунитарном правом се установљавају права и обавезе не само за институције Уније, већ и за грађане земаља чланица. Опширније, K.D. Borchardt, The ABC of Community Law, European Commission, Luxembourg, 2000, стр. 97

54 Видети Sigma Paper, Public Mangement Forum, F. Cardona, Civil Services for the European Administrative Space, str. 4-5, Paris, 1999, Sigma Paper No 27, European Principles for Public Administration,

1. Прву групу чине принципи управног права, који се могу подвести под принцип правне сигурности и предвидивости (Legal Certainty and Predictability Principles), који произилази из принципа владавине права (Rule of Law, Etat de droit, Rechtsstaat), односно начела законитости. Начело законитости се одређује као обавеза управе да делује у сагласности са законом и супротстави се арбитрарном доношењу одлука.<sup>55 56</sup> Имајући у виду ово основно начело управног права, од националних државних администрација се очекују поузданост и извесност у доношењу управних аката и предузимању управних радњи; произвољност у поступању није дозвољена. Органи управе морају доносити одлуке у складу са општим законским принципима.<sup>57</sup> Принцип професионализма и професионалног интегритета (Professionalism and Professional Integrity) у државној управи такође подупиरे принцип правне поузданости и предвидивости и односи се на непристрасан и независан рад органа управе. Сукоб интереса и неједнако поступање према странкама, лични афинитети у доношењу одлука, примање мита, неконтролисана политичка амбиција, прејака жеља за напредовањем, неки су од разлога који могу угрозити професионалан и независан рад.<sup>58</sup> Принцип забране дискриминације (Principle of Non-discrimination), такође је тесно повезан са овом групом начела. Принцип пропорционалности (Principle of Proportionality), у складу са којим управа може грађанима наметати обавезе само до границе која је неопходна да би се постигла сврха дате мере,<sup>59</sup> односно мере које предузима држава морају бити пропорционалне циљевима који се желе постићи,<sup>60</sup> произилази из принципа правне сигурности. У вези са овом групом принципа, требало би поменути и принцип процедуралне правде (Principle of Procedural Fairness),<sup>61</sup>

---

стр. 8-14; А. Рабреновић, Начела "Квалитетне управе", у праву Европске Уније, Часопис Јавна управа, Савет за државну управу, бр.1/2002

55 Опширније А. Рабреновић, Начела "квалитетне управе", у праву Европске Уније, Часопис Јавна управа, Савет за државну управу, бр 1/02, Београд, стр. 161

56 Појмови дискреционо одлучивање и произвољност у одлучивању нису исти; дискреционо одлучивање не значи непоштовање права, већ чињеницу да се законом не може предвидети свака могућа ситуација, те се стога дају оквири за доношење одлуке и циља у коме се овлашћење има вршити.

57 Одавде произилази појам правне надлежности (legal competence) у смислу да органи управе могу решавати у оним стварима у којој имају правну надлежност.

58 Опширније, Sigma Paper No. 27, European Principles for Public Administration, стр. 11

59 А. Рабреновић, Начела квалитетне управе у праву Европске Уније, оп. цит. Часопис Јавна управа, бр.1/2002, Београд

60 Појам пропорционалности је својим одлукама развио Европски суд правде. Начело пропорционалности је тековина немачке правне традиције.

61 Видети J. Schwarze, The Procedural Guarantees in the recent Case law of the European Court of Justice, in Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. II, Boston, London, 1994, стр. 487

који гарантује прецизну и непристрасну примену права, поштовање странке и њеног достојанства.<sup>62</sup>

2) Принципи отворености и транспарентности (Openness and Transparency) омогућавају да свако на кога се односи неко административно поступање, зна основу таквог поступања (одлуке) и чини контролу над радом управе лакшом. Ови принципи имају два специфична циља – заштиту јавног интереса и смањење злоупотреба и корупције у управи, као и заштиту индивидуалних права. Доступност информација од јавног интереса које су везане за доношење одлуке, олакшава странкама да ефикасно остварују своја права пред управним и судским органима. Принципи отворености и транспарентности<sup>63</sup> изражавају се као обавеза органа управе да информишу грађане о правима и обавезама, о структурама управе, одговорностима, пословима које поједини органи управе обављају, међусобним односима између органа управе, коришћењу буџетских средстава и омогућавају странкама да се упознају са током и свим детаљима поступка.

3) Принцип одговорности (Accountability)<sup>64</sup> подразумева да сваки орган управе мора бити одговоран за своје поступање другим управним, законодавним

---

62 Практична потврда овог начела лежи у томе да се неће одлучивати о правима и обавезама странке док се она претходно не упозна са релевантним чињеницама и да постоји дужност пружања прилике странци да се изјасни у одређеном процедуралном тренутку.

63 Према начелу транспарентности, грађани морају бити упознати са радом управе. Управа би требало да се развија у правцу који обезбеђује отвореност у раду, доступност службених информација, директно изложеном критици. Један од предлога је доношење „Информационог акта“, који ће на најбољи, најтачнији начин информисати грађане о раду управе, висини трошкова, услугама које се пружају, лицима одговорним за одређене послове. Доступност службених информација, независни медији и организовање интересних група, указују на то да државна управа постаје отворена за директну критику и контролу. Опширније Е. Vigoda, *The Responsiveness of Public Administration to Citizens Demands*, *Часопис Public Administration*, Vol. 78, No 1, 2000 (165-191)

64 У складу са великим бројем критеријума, у литератури постоји више видова одговорности. Тако, Dwivedi и Jabbara праве разлику између следећих категорија: административне, правне, политичке, професионалне и моралне одговорности. Dwivedi, J. G. Jabbara “Public Service responsibility and Accountability,” у Dwivedi, J. G. Jabbara *Public Service accountability – A Comparative perspective*, (Kumarian Press, Inc. 1989), стр. 5-7. Romzek и Dubnick идентификују хијерархијску, персоналну, друштвену, професионалну и грађанску одговорност. В. S. Romzek, М. J. Dubnick, „Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy,” *Public Administration Review*, 47, 3 (1987), стр. 227-238. А. Sinclair сматра да одговорност има политичку, јавну, административну, професионалну и личну димензију. А. Sinclair (1995) „The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses,” *Accounting, Organization and Society*, 20.219-237. А.В. Cendon указује на политичку, административну, професионалну и демократску одговорност. А.В. Cendon, *Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments, Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, Mاستriht, 1999, NispaCee Publication. У смислу овог рада, појам “административне одговорности,” (одговорности управе), нема у основи политичку конотацију. Хоризонтална административна одговорност, везана је за однос

или судским органима, односно подвргнут процесу контроле од стране других органа, институција и тела као што је омбудсман који ће и код нас, надамо се, ускоро бити уведен. Начини спровођења контроле могу бити судска контрола, управна контрола управе, контрола коју врши омбудсман, јавни тужилац, инспекцијски органи, одбори скупштине, унутрашња и спољна ревизија (Internal and External Audit), јавни медији итд. Утврђивање процедура којима се ефикасно обављају послови и обезбеђује поштовање правила поступка, као и коришћење јавних овлашћења у складу са законом, чине основу сваког вида контроле.

Принцип одговорности најбоље указује да ли се принципи законитости, отворености, транспарентности и независности поштују у једном правном систему. У управном праву, одговорност мора бити конкретна и обезбеђује се путем сложене формалне процедуре, што се своди на поштовање административних принципа од стране државних службеника и органа управе, са једне стране и придржавања поступка доношења одлука, са друге стране.

4) Принципи ефикасности и ефективности (Efficiency and Effectiveness) су типични принципи менаџмента.<sup>65</sup> Принципом ефикасности се остварује равнотежа између уложених средстава и остварених резултата, док се принцип ефективности се односи на успешно остваривање циљева управе и решавање проблема од јавног интереса и углавном је везан за анализу и евалуацију управне политике.<sup>66</sup>

Прихватање и имплементација заједничких управних принципа, један је од задатака за нашу земљу која намерава да укључи у савремене европске токове. Известан број принципа постоји и у нашем правном систему, међутим даља преиспитивања као и правна и институционална доградња су неопходни. Очекујемо да ће актуелна реформа управног законодавства донети очекиване промене.

---

државних службеника, односно управе као целине а) према грађанима и према б) контролним институцијама (инспекција, омбудсман, ревизија..). Вертикална одговорност подразумева однос хијерархијски нижих државних службеника према вишим.

65 Принципи познати као "Три е" - принципи економичности, ефикасности и ефективности.

66 О значају ових принципа говори чињеница да су 1978. године уведени у Устав Шпаније. Постоји могућност да буду укључени и у нови Устав Србије.

#### IV ЗАЈЕДНИЧКА ПЛАТФОРМА ЗА УКЉУЧИВАЊЕ У ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР

Након анализе основних административних принципа, указујемо на основне елементе модернизације управе и приближавања Европском управном простору, који чине заједничку платформу. То су:

- Демократизација и заштита права грађана на принципима Европске Уније на целој територији земље (Косово и Метохија не могу из овог процеса бити искључени)
- Подела власти у систему међусобне контроле и равнотеже
- Независност система судства
- Парламентарна контрола и омогућавање успешног рада омбудсмана
- Деполитизација
- Савремени систем децентрализоване државне управе и службеничких односа регулисан законом и секундарним законодавством
- Каријерни развој и латерално запошљавање као допуна интерној мобилности
- Државна управа и локална самоуправа у служби корисника
- Реформа државне управе као трајни процес у њеним основним видовима: деполитизацији, професионалности као основи службеничког система, реорганизацији и увођењу е-управе, променама у систему јавних финансија, децентрализацији и изградњи савремене локалне управе, односима према недржавном сектору кроз развој институција цивилног друштва на начин на који то чине развијене земље итд.

Као што смо видели, у оквиру Европске Уније, системи, принципи вредност и делатност јавних управа појединих држава – чланица теже конвергенцији. Јављају се заједнички обрасци поступања при утврђивању управне политике у основним ресорима, слични механизми доношења управних одлука и појединачних управних аката. Методи извршења се усавршавају по систему “benchmarking” (систем најбољег примера) што опет води конвергенцији.

Ширењем европског управног простора, сувереност држава није битно сужавана пре свега јер је у области јавне управе и њеног регулисања аутономија велика. Карактер институција прилагођених историји и на њој насталој управној култури у извесној мери утиче на законодавство. Не треба притом заборавити да се схватање суверености државе ипак мења и да све интеграције представљају мања или већа ограничења суверености. Процес демократизације има изузетне последице. Неки аутори сувереност везују за грађане као



носиоце. Како се у доба свеопште конвергенције, постепено смањују разлике између англосаксонског и континенталног правног система тако се смањују и разлике међу европским државама и њиховим управама. Све ово ваља имати у виду у процесу прилагођавања нашег управног законодавства вредностима, стандардима и принципима који карактеришу европски управни простор.

## V ЕВРОПСКИ УПРАВНИ ПРОСТОР И НЕУТРАЛНОСТ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Дихотомија између политике и државне управе једно је од најстаријих питања јавне управе. Како разрешити конфликт између легитимне одговорности и рационалне ефикасности? Како заштитити вредности демократског процеса уз истовремени развој знања и способности: пре свега техничких када службеници раде на припреми прописа, буџета, припреми и управљању пројектима, управљању информационим системима. или када одлучују доносећи збирне акте. Како да функционери управе руководе или сарађују у заштити јавног интереса вођени стандардима професије а не личним интересима? Како ускладити политичко одлучивање и организацију извршења. Како избећи сиренски зов корупције тако чест у процесу транзиције? Како да интегришемо принципе, вредности, знање и јавни интерес?. Чини нам се да је у овим областима Европски Управни простор са својим стандардима од највећег значаја за развој наше управе.

Јавна управа треба да даје политички неутралне стручне основе за прихватање политичких одлука (“policy-making”) Легитимно донете одлуке ваља спроводити без обзира на то да ли се одговорни службеници слажу са тим одлукама. Непосредно мешање у организовање процеса извршења представника политичке странке мора се свакако избећи. Тиме се избегава дилетантизам и политички волунтаризам који негативно утичу на квалитет јавног управљања, а са друге стране, умањује опасност да носиоци власти своје интересе реализују преко управних одлука уместо преко транспарентних демократских процедура подложних контроли.

Култура политичке неутралности, несумњиво је најдуже време и до перфекције развијена у Великој Британији. Тони Блер се, убрзо након доласка на власт у посебном говору захвалио службеницима државне управе за поштовање принципа политичке неутралности који је омогућио лабуристима да преузму друштвено кормило и промене поједине „управне политике“ (Departmental Public Policies) служећи се истим административним апаратом којим се пре њиховог доласка на власт служила конзервативна влада Маргарет Тачер.<sup>67</sup>

Достићи задовољавајући ниво политичке неутралности јавне управе веома је важан задатак. Политичка неутралност управе пре свега ствар је развоја политичке и управне културе – у управи морају се постепено развијати стручњаци и менаџери који каријеру граде на професионализму, а не на заштити интереса одређене политичке странке. Пре много година, почетком двадесетог века, W. Wilson, председник САД сугерисао је нормативни идеал за државну управу: легитимно право да утврде политику имају изабрани политичари а право да је потврде имају судови. То право не припада јавним службеницима. Они ту политику извршавају професионално, користећи знања и вештине, у границама аутономије стручности.

Политичка неутралност осигурава се применом ових стандарда:

- заснивање каријерног односа: ступање у радни однос у јавној управи на неодређено време
- примена латералног улаза само ако то оправдава стручност кандидата и потребе службе
- специјални режим селекције и менаџерског уговора за „топ менаџмент“ у јавној управи или посебног образовања врхунских кадрова (по узору на примере из других земаља: Senior Executive Service у САД, Hoherer Dienst у Немачкој, реформисана ЕНА у Француској, модел Словеније)
- изградња система институција за професионално образовање кадрова за државну управу и јавне менаџере свих нивоа
- развијање цивилне и управне културе.<sup>68</sup>

## VI ЗАКОНИТОСТ У РАДУ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Законитост, предвидивост и недискриминација рада, основа су за приватну иницијативу. Домаћи и страни инвеститори више ће улагати у националну привреду ако правни оквири буду јасни и стабилни – пре свега што се тиче приватизације, оснивања, регистрације и функционисања правних лица, услова за обављање појединих привредних делатности, грађења и других захвата у простору, заштите околине, финансијског система и заштите уложених средстава, социјалног система и радноправних односа. Принцип предвидивости захтева да прописи буду јасни и недвосмислени. Ако јавна управа (наравно,

---

67 Слично Г. Вирант

68 Цитирано према Lemaу, М: „Public Administration“ Wadsworth, USA 2002; Видети и у: „Елементи стратегије реформе државне управе“ Савет за државну управу Владе Србије - објављено у књизи Д. Кавран: „Јавна управа“ Прилози, 2003

исто важи и за судове на подручју цивилног права) нема јасне критерије, слободне од корупције и опортунистичког понашања, положај странке је непредвидив, а у таквој ситуацији корупција има плодно тле, одлучује се под утицајем политичке странке, веза и познанстава, негује се ауторитарни однос управе према појединцима и правним лицима. Ако управа нема транспарентне, на закону засноване критерије за одлучивање, онда је свака одлука „правилна“ и за грађанина постаје тешко оспорива.

Најзначајнији механизми за постизање законитости, правне сигурности и предвидивости су:

- јасни и недвосмислени прописи који доносе прегледне критерије за оперативно деловање управе,
- ефикасна контрола законитости унутар јавне управе (жалба и друга правна средства), управносудска и уставносудска контрола, уважавање рада омбудсмана,
- поједностављење управних процедура
- јавност рада
- ефикасни механизми за заштиту од корупције, опортунистичког понашања и дискриминације.<sup>69</sup>

## VII ОДНОС ПРЕМА ГРАЂАНИНУ

Принцип усмерености према кориснику захтева да се управни поступци обаве тако да је корисник њима задовољан (наравно, у границама јавног интереса) У управном поступку не могу се стварати непотребне невоље и трошкови на путу до остварења неког интереса. Такав третман позитивно утиче на привреду јер олакшава пословање и смањује финансијске и временске трошкове. Принцип усмерености према кориснику тражи од јавне управе пре свега:

- да су њене услуге доступне (у просторном и временском смислу), а то значи да канцеларије јавне управе морају бити лоциране тако да се услуге физички приближе странкама, а радно време буде повољно за корисника,

---

69 Слично Г. Вирант: „Усмерјеност ка упорабнику кот начело деловања јавне управе“ Управа бр 2/03 стр. 67, Факултета за управо Универза в Љубљан; П. Ковач: „Европски управни простор: реалност али мит“, Управа, бр 2/03 стр. 18, Факултета за управо Универзе в Љубљани. Б. Бугарич: „Европеизација државне управе - утицај европског права на државно управо; Зборник радова Х дана јавне управе, Љубљана, 2003

- да управа мора да понуди што више информација и услуга преко интернета, да кориснику треба да се омогући да до услуге дође што пре и без чекања,
- да су кориснику доступне квалитетне и разумљиве информације о услугама (написане „језиком корисника“, а не неким бирократским новогovorом) у различитим облицима (шалтери за информације, брошуре, телефон, интернет),
- да су поступци (укључујући и начин плаћања) што једноставнији, услуге интегрисане (по принципу „one-stop shop“), цене прихватљиве,
- да се институције јавне управе базирају на критике, примедбе и предлоге корисника и усвајају корисне предлоге уз контролу и одговорност старешина за такво поступање,
- да поједине институције јавне управе на методолошки коректан начин мере задовољство корисника својих услуга,
- да се корисник може поуздати у оно што му је управни службеник обећао или најавио (на пример, рок доношења одлуке или пружања неке услуге),
- да се битно побољшају радни услови и стандард опреме пословних просторија намењених контактима са странкама (удобне чекаонице са информационим материјалима, могућност индивидуалног третмана уместо шалтерског система, „touch screen“ итд),
- да се промени систем награђивања и битно побољша тренинг у области односа са корисницима и да се обезбеди стрпљење и толеранција у раду са странкама.

Даљим променама закона о управном поступку ваља забранити органима јавне управе да траже од странке да прибави податке (изводе, сертификате, потврде...) о којима се воде званичне евиденције.<sup>70</sup> У Словенији је та промена закона у пракси позитивно утицала на хоризонтално повезивање пословних процеса у управи (чак и процесно повезивање јавне управе и судова – у вођењу земљишних књига), бржу информатизацију инфраструктуре података (информатизовани су регистар становништва, земљишне књиге у великом проценту, атрибутни подаци, као и део графичких података земљишног катастра, пословни регистар, покренут је пројекат информатизације матичних књига), развој интегрисаних апликација за прикупљање података и промену организационе културе.

---

70 Искуство Словеније, наводи Г. Вирант

У оквиру модернизације јавне управе у успешним земљама транзиције, нпр. у Словенији и Естонији, посебно се води рачуна о поједностављивању поступака. Тако је, на пример, поједностављено плаћање управне таксе, која може да се плати у готовини или „пластичним новцем“, а врло често је омогућено и плаћање преко мобилног телефона. Законодавне промене донеле су битну либерализацију на подручју обављања привредних делатности (укинута је посебна дозвола за почетак обављања делатности) и грађења објеката и других захвата у простор. У неким случајевима не ради се само о административном поједностављању поступака него о правој либерализацији која има и политички садржај. Код либерализације је потребан опрез. Либерализација несумњиво подстиче привредни развој, али увек треба имати у виду и њене негативне ефекте на поједине сегменте јавног интереса. Неконтролисани захвати у простор и околину могу имати позитивне економске ефекте али и негативне еколошке, урбанистичке и „суседске“ ефекте. Земља у транзицији која се деценијама градила на јакој административној контроли и патернализму управе у односу према грађанима и предузећима, мора бити опрезна на свом путу транзиције, да не заврши као земља „дивљег запада“.<sup>71</sup>

## VIII ЈАВНОСТ РАДА

Јавност је неопходни коректив у раду државне (јавне) управе. Принцип отворености и транспарентности односи се на могућност јавности и грађана да дођу до информација о деловању јавне управе. У многим земљама право на јавну информацију има статус уставом заштићеног права и разрађено је посебним законом. На тај начин јача се могућност контроле а тиме и поверење грађана у јавну управу. Право на јавност информација обухвата не само обавезу управе да пружа информацију на посебно потраживање, него и активну улогу управних институција које морају да изложе јавности (пре свега преко интернета) структуриране податке о свом деловању. У првом реду су опет информације о управним услугама и о правним документима на којима се темељи рад институције. Идеално би било да је преко интернета свима слободно доступан бар један регистар прописа. Код нас је Закон о слободи приступа информацијама од јавног значаја донет, али почетак рада Пуномоћника не сведочи да је потпуно схваћена његова улога.

---

71 ибид.

Пракса у Европској Унији је богата примерима. Принцип отворености јавне управе обухвата и обавезу управе да омогући партиципацију цивилног друштва у фази припрема прописа и других политичких докумената путем јавне расправе. Тиме се побољшава квалитет, смањује број грешака, са садржином упознају грађани на које се прописи односе и тиме олакшава имплементација. Сем тога, припрема се и терен за анализу утицаја прописа (Regulation Impact Analysis). Јавна расправа и учешће стручне јавности била је раније обавезна као фаза на путу доношења значајних прописа. Данас је под сумњом и могућност организовања одговарајуће јавне расправе чак и о тексту Устава кога још увек немамо. Устав није ствар договора политичких странака, већ ефикасног консенсуса грађана.

Државна управа припрема прописе али то чини сарађујући са грађанима излажући решења суду јавности. Партнерство са привредом и запосленима као и грађанима један је од принципа на којима почива савремена управа. Промене које наступају утицаће на наш менталитет, организациону културу и правни систем. Неопходне су и корисне. Требало би да буду пројектоване са жељом да постану одрживе. Потребна је воља, способност за пројектовање и увођење одрживе стратегије промена и процес сталног стицања знања.

## IX ОБРАЗОВАЊЕ КАДРОВА ЗА ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Из овога следи да је за нас изузетно важно да одмах приступимо тренингу и образовању јавних службеника на основи два критерија: у образовању студената курикулуми свих релевантних високошколских институција морају бити прилагођени принципима, начелима и стандардима европског управног простора и усклађени са прихватљивим начелима Болоњске Декларације и закључака у Прагу 2001. године и Берлину 2003. године, Братислави и другде. Не ваља заборавити на рок: 2010. година, али ни на остварљивост решења која се усвајају. Сем тога, системом модуларизованог тренинга потребно је одмах почети са припремама стручњака који ће понети терет рада на усклађивању нашег правног система и са формалним и са неформалним Acquis-ом. Упознавање и интернализација вредности и начела на којима почивају велике европске интеграције, од највећег је значаја. образовање и тренинг имају ове компоненте:

Организацијску. Потребно је што пре формирати ефикасну мрежу институција које образују специјализоване кадрове за државну упарву и локалну самоуправу. Централно место ваљало би да заузме специјализовани

Институт за јавну управу који би имао одељења за истраживање, за образовање, за функционалну анализу и консалтинг.

Процесну. Органи државне управе а пре свега министарства за државну управу и локалну самоуправу и министарство, односно канцеларија за европска питања, требало би да свој рад удруже са радом истраживачких и образовних институција у оквиру посебне мреже која би помагала Влади Србије у управљању процесима промена, утврђујући редослед и садржину реформских захвата. Сарађивати са међународним организацијама и без одлагања активирати рад у низу развојних пројеката (WB, UNDP, IIAS, NISPACee, CAF итд.). Такође, потребно је развијати знатно ширу билатералну сарадњу (на подручју управе, извучена су, надамо се, поучна и корисна искуства која могу даље унапређивати сарадњу са Норвешком, Великом Британијом, Швајцарском, САД, Немачком, Француском, Италијом, Холандијом, Шведском, Данском, Финском итд.).

Евалуациону: рад ваља непрекидно подвргавати оцењивању према резултатима. Користити уобичајене евалуационе инструменте управне политике у употреби у Европској Унији.

## ЗАКЉУЧАК

Административне вредности, принципи и стандарди конституишу незванични ацљуис који се приближава званичном „Ацљуис Цоммунаутаире“ (садржаним у уговорима, упутствима и директивама.) Заједно, оба чине „Европски управни простор“ (European Administrative Space)<sup>72</sup> – основу по којој се понашају сви учесници јавног живота у земљама чланицама.<sup>73</sup>

Мера у којој вредности и принципи ЕУ инспиришу домаће законодавство показује колико је земља способна да ефективно примењује комунитарно право и тиме испуни основни услов за прикључење ЕУ.<sup>74</sup> Стога је један од задатака за нашу земљу, прихватање и имплементација заједничких управних вредности, принципа и стандарда. Скуп тих вредности, критерија, стандарда и регулаторних инструмената чини Европски управни простор. Интеграциони токови у ЕУ захтевају много брже прилагођавање нашег управног законодавства. Упоредним истраживањем, и коришћењем искустава других долази се до

---

72 Видети Sigma paper, No. 23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Oecd, Париз, 1998

73 Односе се на јавне службенике, политичаре, судове, као и грађане и приватни сектор.

74 Ефикасна државна управа омогућава усвајање и примену европских управних вредности и стандарда, утиче стварањем информационе основице на доношење политичких одлука о омогућује њихово извршење.

решења која оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и омогућавају усклађивање са управном регулативом Европе. Доношење закона и других прописа и њихова примена без дискриминације по ма ком основу у складу са нашим правним и културним окружењем које чини не само домаћа традиција и култура већ и Европски управни простор, услов је за стварање савремене, професионалне државне управе, способне да служи ефикасно свим грађанима.<sup>75</sup> Чини нам се несумњивим да се ово односи и на простор нашег југа, Косова и Метохије. Европа будућности не може личити на леопардову кожу, са тамним мрљама, Нисмо на почетку деветнаестог већ двадесет првог века. Европски управни простор почива на схватању Денија де Ружмона да су „ Границе међу државама само болни ожиљци историје.“

Савремена начела рада управе садрже многи наши правни инструменти.<sup>76</sup> Разлога за задовољство нема. Даља, знатно бржа преиспитивања и увођење нових правних и институционалних решења, насталих у амбијенту Европског управног простора неминовна су. Посебну пажњу треба посветити тумачењу и обезбеђивању примене закона, реформи и модернизацији јавне управе, посебно изузетно важним секторима унутрашњих послова и државне безбедности. Земље чланице ЕУ истовремено усвајају заједничке вредности, принципе, стандарде и регулаторне инструменте и развијају механизме за њихову примену. Подизање ефикасности на основама одрживе стратегије реформе такође представља трајан задатак. Стога је неопходно развијати савремене принципе менаџмента у јавној управи. Увек у оквирима доследног схватања начела законитости и заштите права грађана на целој територији наше земље. Најзад, образовање и тренинг који почивају на Болоњској декларацији, идејама из Прага и Берлина, клима пораста разумевања међу европским земљама имаће све већу улогу у нашем процесу промена и припремању за приступање Европској Унији. Потребна нам је одважност и постојаност.

---

75 У Србији је у току припрема системских закона који опредељују рад управе – Закона о државној управи, Закона о државним службеницима, Закона о управном поступку, Закона о управним споровима. Ради се на стварању консенсуса око садржине новог Устава који би одражавао Европске вредности. На Космету нема знакова да се у том правцу у стварном животу креће.

76 Чланови 5.-17. Закона о општем управном поступку (Сл. лист СРЈ бр. 33/97), Чланови 3, 5, 6, 66. Закона о државној управи (Сл. гласник Републике Србије, бр 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99), Чланови 4, 53.-63. Закона о радним односима у државним органима (Сл. гласник РС бр 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01). Ови текстови ускоро ће бити мењани.



## EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

- Summary -

Is there a convergence between national administrative systems? Formal Acquis Communautaire, although full of impact - is not prevalent – the Community legal system leaves the autonomy to institutional and administrative organization and functioning of member states. The last decade of European integration, however, resulted in an evolving process of convergence between national administrative systems in member states encouraging definition and adoption of common principles, values and standards.

Cooperation between member states and permanent contacts between civil servants, benchmarking, common administrative practice and definition of administrative principles, standards and values, had, as a result, establishment and development of European Administrative Space. This set of common values, principles and standards, does not replace national administrative systems. It represents specific supra-structure to which national administration should be adjusted. Harmonization of administrative legislation and adoption of elements of European Administrative Space based on certain principles is important for each candidate country. Most prominent principles are rule of law, political neutrality, transparency, citizen orientation, effectivity and efficacy, corruption control. Taking into account a strategic goal of Serbia to access the European Union, it is very important to prepare and adjust administrative structures for efficient implementation of European administrative space principles and practice. The administrative system in Serbia will have to respond to European integration requirements in many aspects. The extent, to which the administrative environment Serbia meets commonly accepted standards, will be of great importance in speeding up and attaining accession. Many of European legal standards and principles are already reflected in Serbian legal system. However, further energetic administrative legislation reform and building of institutions is required. Strict adherence to European legal and administrative standards based on our environmental requirements should guide our legal drafting activities in the future. EU Accession process thus becomes faster, simpler and easier.