

Александар М. МАТИЋ\*

Александар В. ИВАНОВИЋ\*\*

Драјан Б. ЦВЕТКОВИЋ\*\*\*

## ЈАВНЕ УСЛУГЕ И ЊИХОВО УРЕЂЕЊЕ У УПРАВНО ПРАВНОМ СИСТЕМУ

*Апстракт:* Пружање јавних услуга као правни институт примењује се у правном систему Републике Србије ради остваривања права и правних интереса у контексту вршења општег интереса, а уједно представља једну од управних ствари које су прописане у Закону о општем управном поступку. Пружање јавних услуга, као правни институт уводи се у управно правни систем Републике Србије доношењем наведеног закона, а у складу са тенденцијом усклађивања нашег законодавства са правним системом Европске уније. Наведеним законом (чл. 31. и 32.), кроз два члана регулисан је овај институт. Његово увођење у управно правни систем показује озбиљност рада јавне управе, а самим тим омогућава сигурнији и повољнији положај странака у погледу задовољавања потреба корисника јавних услуга. Имајући у виду да пружање јавних услуга кроз систем увођења Е-управе представља новину у управном поступању, ефекти примене овог института у пракси биће предмет разматрања у циљу даљег унапређења његовог нормативног оквира. Реформа јавне управе представља један је од кључних процеса европских интеграција, који истовремено представља и процес који треба да унапреди целокупан систем јавне администрације у Републици Србији, а самим тим и квалитет услуга које јавна управа пружа корисницима јавних услуга.

*Кључне речи:* пружање јавних услуга, Закон о општем управном поступку, појам, сврха, Е-управа, заштита, приговор, заштитник грађана, повереник, упоредно правни систем, Европска унија.

### УВОД

Пружање јавних услуга представља деловање јавне управе које се односи на пружање услуга грађанима са циљем остваривања јавног интереса, а како би се уједно дао одређени допринос целокупној заједници. Пружање јавних услуга уводи се као посебан институт у управно правни систем Републике Србије доношењем Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП), који је објављен у Службеном гласнику Републике Србије број: 8/2016 од 01.03.2016. године (ЗУП: 2016).

\* Доктор правних наука, МБ Универзитет у Београду, [aleksandarmaticppf@gmail.com](mailto:aleksandarmaticppf@gmail.com)

\*\* Докторант, [aleks968ivanovic@gmail.com](mailto:aleks968ivanovic@gmail.com)

\*\*\* Докторант, [cvetkovicdragan76@gmail.com](mailto:cvetkovicdragan76@gmail.com)

Међутим, поред тога што овај институт представља новину у нормативном оквиру ЗУП-а, исти не представља потпуну новину у правном систему Републике Србије, имајући у виду да се овакве услуге и пре тога јављају као део пружања здравствене заштите, образовања, социјалне заштите, јавног превоза, заштите животне средине, јавне сигурности, правне заштите и других јавних потреба, а које су регулисане посебним законима.

С правног аспекта, пружање јавних услуга је део управног поступања у Републици Србији, које има за циљ да обезбеди остваривање законом прописаних права и обавеза грађана, правних лица и органа власти. Пружање јавних услуга представља једну од веома важних активности којом се у пракси спроводи управни поступак.

Будући да управљање јавним услугама представља комплексан процес, неопходно је да органи јавне управе у Републици Србији имају добро планирану стратегију за пружање ових услуга и да имају развијен механизам којим ће редовно пратити примену у пракси, уз сталну процену ефикасности пружања јавних услуга.

Организација функције пружања јавних услуга у Републици Србији може се посматрати како са националног, тако и са локалног нивоа. На националном нивоу, кључну улогу у дефинисању јавних политика, регулисању и надзору над одговарајућим секторима који пружају јавне услуге имају надлежна министарства. На локалном нивоу, општине и градови су надлежни за организацију и пружање јавних услуга на својој територији, међу којима су најважније комуналне услуге, образовање, здравство, социјална заштита и тако даље.

Дефинисање појма услуге од општег интереса (јавне услуге) и регулисање овлашћења пружаоца и корисника јавних услуга уређено је посебним прописима. Према нормативно-правној теорији, ради се о јавним службама. Овај појам у правној теорији садржи три конститутивна елемента: 1) организацијски (*орјанизације, иредузећа и дрући облици орјанизовања уређени законом*), 2) локацијски (*обављање њослова у законом одређеним областима*) и 3) функционални (*њосијање важних и иредвиђених ињтереса, остваривање њрава њрађана и орјанизација, као и дрући законом уијврђени ињтереси*).

За пружање јавних услуга у свакој држави формирају се јавне службе. Јавна предузећа се углавном оснивају за обавање делатности утврђених законом у разним областима: ПТТ услуге, путеви, јавно информисање, енергетика, комуналне делатности и друге услуге одређене законом. Установе у домену јавних служби покривају области образовања, социјалног осигурања, здравствене заштите, науке, културе, друштвене бриге о деци и тако даље (Томић 2019: 276-277).

## ПОЈАМ ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА

Пружање јавних услуга, по својој природи, представља врсту управних радњи и обухвата обављање друштвене и привредне делатности од „општег интереса“ (*јавне службе*), као и обављање управних делатности од стране надлежних институција, које се односи на остваривање права и правних интереса. Основна сврха јавних служби јесте задовољавање потреба корисника јавних услуга. Само пружање јавних услуга треба да омогући да се на квалитетан и уредан начин, под идентичним

околностима, обезбеди остваривање права и правних интереса свих оних који користе јавне услуге (Димитријевић 2019: 218).

У складу са неведеним, може се закључити да јавне услуге могу да пруже и органи управе, што је дефинисано у члану 1. ЗУП-а: „државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења), али и други субјекти који обављају делатности од јавног интереса“, као на пример: Пошта Србије, као привредно друштво у својини Републике Србије, које пружа услуге ПТТ саобраћаја, као делатност од општег интереса (Томић, Миловановић и Џуџић 2017: 20).

Пружање јавних услуга, као правни институт нормативно је уређено чланом 31. ЗУП-а као: „(1) ... обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања; (2) ... обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. (3) ... уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба” (ЗУП 2016: члан 31).

У образложењу које је било саставни део предлога за доношење новог ЗУП-а, приликом његовог подношења на одлучивање Скупштини Републике Србије, а везано за институт пружања јавних услуга стајало је: “Овде орган не обезбеђује непосредно јавне услуге, али се стара да их надлежни субјекти из јавног и приватног сектора, вршећи јавну службу, пруже на оптималан начин, у јавном интересу (неопходан ниво услуга, непрекидност обављања, једнаки услови приступа). Путем приговора који се може изјавити старешини организације која пружа јавну услугу, грађанима се обезбеђује заштита од некавалитетног, неуредног или неједнаког пружања јавних услуга. Против одлуке старешине организације, као у форми управног акта, могу се даље користити одговарајућа правна средства”.

Пружање јавних услуга, по ЗУП-у, представља последњи у низу института „управног поступања“, уколико се исти посматра са аспекта законског регулисања (Рапајић 2020: 695).

Ради потпуног разумевања овог института, важно је напоменути да јавне службе пружају јавне услуге према члану 8. став 2. Закона о јавним службама у којем се каже: „Установе, предузећа и други облици организовања уређују начин пружања услуга и њихово коришћење од стране корисника, у складу са законом.“ Такође, чланом 1. став 1. истог закона прописано да се под „Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима”.

Без обзира што је овај правни институт на овај начин први пут уређена у ЗУП-у, јавне услуге су се пружале и пре њиховог нормирања у ЗУП-у из 2016. године (Рапајић 2020: 697-698). За пружање јавних услуга формирају се јавне службе које према Закону оснивају Република, аутономна покрајина, град, општина као и друга правна и физичка лица. Јавне службе обављају послове, односно делатности на начин и под условима који буду утврђен законом, у складу са циљевима због којих се оснивају. Основе нормативног уређења „јавне службе“ приписане су Законом о јавним службама. Над радом јавних служби врши се управни и стручни надзор, у складу и на начин приписан конкретним законима.

Пружање јавних услуга у Републици Србији регулисано је бројним законима и прописима. На пример, Закон о јавним набавкама регулише поступке јавних набавки у циљу обезбеђивања транспарентности и ефикасности у трошењу јавних средстава. У том контексту, важно је напоменути да постоје закони који се односе на специфична подручја јавних услуга, као што су прописи којима је регулисана здравствена заштита, образовање, локална самоуправа и тако даље.

Конкретни примери јавних услуга које предизумају органи ржавне управе укључују: издавање документа (пасоша, идентификационих докумената, возачких дозвола, лиценци итд); пријем и обраду жалби, захтева и апликација грађана и привреде; праћење и спровођење закона и прописа; пружање услуга у вези са здравственом заштитом, образовањем, социјалном заштитом итд; различите форме подршке и субвенција привреди и предузетницима; контрола и надзор над различитим секторима друштва (нпр. у области заштите потрошача, заштите животне средине, безбедности итд). Специфичне услуге и активности које се сматрају јавним услугама органа државне управе могу варирати у зависности од државе до државе, а све у складу са законодавством и организационом структуром сваке појединачне јавне управе у одређеној земљи.

## СВРХА ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА

Пружање јавних услуга може се посматрати као обезбеђење услова да се на уредан и квалитетан начин, под идентичним (истим) условима, остваре права и правни интереси корисника јавних услуга, а самим тим и да се задовоље њихове потребе. Пружање јавних услуга, као једна од новина у ЗУП-у, представља предмет управног поступања, у контексту ширег нормирања појма управне ствари, а који је законским одредбама издвојен у посебну врсту управних активности (Томић, Миловановић и Цуцић 2017: 57).

Јавне услуге представљају једну од главних додирних тачака између јавне управе и грађана. Република Србија, последњих година, посвећује велику пажњу унапређењу квалитета јавних услуга, са циљем да поједностави управно поступање за своје грађане. Од три анализирани области, према истраживању СИГМА (програм при Организацији за економску сарадњу и развој који оцењује реформе јавне управе у региону Западног Балкана) највећи напредак у последњим годинама у погледу коришћења анализа и података, направило је Министарство унутрашњих послова (<https://cep.org.rs/blog/prekid-veze-izmedju-drzave-i-gradjana-u-pruzanju-javnih-usluga/>).

Наиме, најзначајнији резултати реформе јавне управе тичу се поједностављивања административних поступања, дигитализације у пружању услуга, али и смањења времена и трошкова који су потребни за обављање неопходних послова са администрацијом. Влада Републике Србије утврдила је као један од својих приоритета развој електронске управе. У том контексту у претходном периоду остварени су значајни резултати у овом делокругу рада јавне управе. Развој целокупног система пружања услуга успостављен је кроз Стратегију реформе јавне управе за период 2021-2030. година, са основним циљем да *јавна управа на шћио адекватнији и флексибилнији начин љружа услуге које одговарају љојредама крајњих корисника* (<https://rju.gov.rs/o-reformi-javne-uprave/pruzanje-usluga/>).

Помаци у нормативном аспекту нису у свим аспектима праћени одговарајућим делатностима у техничко-технолошком концепту. Сам ниво сложености процедура пружања јавних услуга електронским путем, слаба информатичка писменост грађана и недовољна технолошка опремљеност, доводе до отежане масовније примене. Ефикасније и квалитетније пружање јавних услуга, што има за циљ и Е-управа, представља подстицај за њен интензивнији развој. Имајући у виду да је модернизација јавне управе дуготрајан процес, њени ефекти ће бити видљиви у будућности, тако да је сада веома тешко давати било какве прогнозе у погледу даљег развоја Е-управе и њене потпуне ефикасности у процесу пружања јавних услуга својим корисницима (<https://platon.pr.ac.rs/handle/123456789/847>).

Органи задужени за пружање јавних услуга морају се придржавати законских прописа, процедура и стандарда, као и осигурати да се права и интереси субјеката поштују и заштите на адекватан начин. У случају да се појаве одређени проблеми у пружању услуга, субјекти – корисници имају право на адекватну правну заштиту.

## ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА ЕЛЕКТОНСКИМ ПУТЕМ (Е-УПРАВА)

Успостављање Е-управе омогућава квалитетнији сервис пре свега према грађанима, што има за крајњи резултат смањење трошкова, једноставнији начин обављања послова, мању употребу образаца у папирној форми, избегавање одлазака на више места (више шалтера) у циљу остваривања неких основних права, а самим тим омогућава знатно лакшу комуникацију која се остварује путем Интернета, мобилних и других информационих и комуникационих технологија. Такође, Е-управа омогућава ефикасније и економичније односе са привредним субјектима, који спадају у велику групу корисника. Електронска управа омогућава доступност клијентима 24 часова дневно, у односу на стандардни начин остваривања права, а чији је приступ и остваривање права искључиво везано за радно време јавних служби. Електонска управа подразумева коришћење информационих технологија у циљу унапређења квалитета обезбеђивања услуга грађанима, компанијама и другим субјектима. Е-управа подразумева коришћење савремених (информационе и комуникационе) технологија, које пружају могућности грађанима и привредним субјектима да комуницирају са јавном управом, користећи систем електронских медија - интернет, мобилни телефон, паметне уређаје, паметне картице итд. (Петровић 2022:756-757).

Узимајући у обзир значај развоја информационог друштва током 2007. године у Републици Србији успостављен је портал е-Управа, који представља централно место приступа електронским јавним услугама за све грађане, привреду и запослене у државној управи, а налази се на адреси [www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs). Усвајањем Закона о електронском пословању дефинисано је и уведено електронско пословање у јавну управу (Петровић 2022: 758).

Са становишта друштвене праксе, посебно је важно нагласити да је пружање јавних услуга, путем портала Е-управа, преко органа јавне власти, умрежено у систем Е-услуга од 2010. године. Овакав умрежен систем обезбедио је преко педесет врста услуга на електронском моделу услуга. Што се тиче добијања сертификата, који је потребан ради потпуне форме електронске комуникације, за електронску управу у Републици Србији тренутно постоје три регистрована Сертификациона тела, а то су: Пошта Србије, Привредна комора Србије и МУП Републике Србије.

Проблеми који су се јавили током развоја инфраструктуре Портала е-Управе огледају се у томе да корисницима није било довољно објашњен начин коришћења и добијања услуге на Порталу и није прецизно и јасно објашњен поступак у вези са сертификованим електронским потписом, посебно начини његовог прибављања. Електронске услуге требају бити пројектоване из перспективе корисника и дефинисане тако да испуне захтеве и очекивања крајњих корисника. После 15 година примене, може се закључити да се развој електронске управе у Србији одвија у складу са стандардима које имају развијене европске земље. Значајан допринос томе процесу дало је увођење Портала јавних набавки и Портала отворених података „*Data.gov.rs*” (Вукоичић 2020: 188).

О значају и заинтересованости грађана за пружање јавних услуга путем портала Е-управа говори низ административних процедура које су уведене да се услуге могу обавити од куће или са неке друге локације. За реализацију ове активности потребни су интернет и регистрација. На порталу еУправе пружају се услуге са националног или локалног нивоа, од стране институција и јавних предузећа. Листа свих услуга налази се на веб сајту еУправе. Доступност информација и даље активности у погледу регистрације видљиви су на локацији <https://taskapovratka.rs/vodiczapovratnike/novi-portal-euprava-javne-usluge-koje-su-dostupne-online/>.

Као пример добре праксе у пружању јавних услуга путем интернет портала може се посматрати Град Нови Сад, који је један од 12 партнерских организација из пет европских земаља (Велика Британија, Италија, Немачка, Србија и Шпанија), којима је у оквиру „Programa СIР Evropske Уније одобрено finansiranje пројекта CLIPS - „Inovativan pristup pružanju јавних услуга кроз рачунарство у облаци“ / „Cloud Approach For Innovation In Public Services“ (<https://novisad.rs/lat/inovativan-pristup-pruzanju-javnih-usluga-kroz-racunarstvo-u-oblaku-cloud-approach-innovation-public>).

## ПРИГОВОР И ЗАШТИТА ПРАВА КОРИСНИКА ЈАВНИХ УСЛУГА

Приговор представља једну од новина у правним средствима предвиђеним ЗУП-ом из 2016. године. Наиме, у питању је правно средство које се користи код новоуведених института управног поступања, с обзиром да је наведеним законом

за управне акте (решење и закључак) као правно средство предвиђено подношење жалбе. Увођење приговора као правног средства има свој циљ и улогу, јер се у овим случајевима не доносе управни акти, па је приговором уређено питање управноправне заштите, а да при томе није промењена структура већ уређеног система правне заштите. С обзиром на значај који имају јавне услуге за свакодневни живот и администрирање грађана и правних лица, било је потребно увести одговарајући „правни лек“, односно правно средство као правну заштиту. Стога, даваоцу јавних услуга који не обезбеђује у складу са законом испуњавање права грађана и организација, а самим тим и задовољавање потреба корисника, може да се изјави приговор, чиме је институт пружање јавних услуга уведен у постојећи систем управноправне заштите (Рапајић 2020: 685).

Приговор као инструмент правне заштите је широко распрострањен и може се користити код свих јавних услуга у којима не постоји неки други посебно установљен инструмент који се може применити да би се заштитила права корисника. Приговор се, као правно средство, може користити код услуга које пружа: Министарство унутрашњих послова (издавање пасоша, личних карти, возачких дозвола и сл.), здравствени сектор (нпр. примарна здравствена заштита у амбулантама, домовима здравља и сл.), образовање (услуге које пружају вртићи, предшколске установе, школе и сл.). Приговор на пружање јавних услуга се односи на све области у којима органи власти пружају јавну услугу намењену грађанима или привредним субјектима. Један од примера из праксе у којем је приговор због неадекватног пружања јавних услуга уродио плодом јесте непоступање комуналне милиције по пријави због непрописног паркирања услед чега аутомобили који имају своја паркинг места нису били у могућности да их напусте („блокирани“ аутомобили на својим паркинг местима). Након поднетог приговора руководиоцу овог органа, патроле комуналне милиције су у више наврата пролазиле улицама и изрицале новчане казне непрописно паркираним аутомобилима. Проблем је и даље присутан, али у значајно мањем обиму (Рапајић 2020: 687).

Дакле, у ситуацији када органи локалне самоуправе не реагују на низ пријава које су поднете од стране грађана и чланова удружења који су дужни да воде рачуна и реагују на кршење забрана, стичу се услови да се овај механизам покрене због непоступања надлежних тела по поднетим пријавама. Спектар могућности за коришћење ових инструмената се односи и на круг послова и делатности које врше јавна предузећа (ПТТ услуге, јавно информисање, енергетика заштита животне средине и сл.) или установе које оснива држава, односно град (установе културе, образовања, науке, социјалне заштите, итд.) (Павловић 2021: 5-6).

Треба имати у виду да су ЗУП-ом предвиђене ситуације када се изјављује приговор, који по својој правној природи спада у ремонстративна правна средства, јер о истог одлучује руководилац органа који је надлежан да пружи тај вид јавне услуге. О приговору се одлучује доношењем решења у року од тридесет дана од дана пријема приговора. Уколико странка не буде задовољна донетим решењем, има могућност да против истог поднесе жалбу ако је то решење донето у првом степену, а уколико је реч о коначном решењу (другостепено) може покренути управни спор (Рапајић 2020: 690-692).

Приговор као правни лек може се користити због начина пружања јавних услуга. Може се поднети из разлога ако се пружање јавних услуга не омогућава на квалитетан и уредан начин и/или једнаким условима, чиме се ремети остваривање права грађана и организација, као и задовољавање потреба корисника услуга. На тај начин корисници јавних услуга имају делотворан правни лек. Након издавања решења странка има могућност да користи редовну правну заштиту у управном поступку (жалбу), а касније и да тужбом покрене управни спор (Димитријевић 2019: 218).

Органи јавне управе су све више ангажовани у најразличитијим областима са циљем пружања јавних услуга грађанима и унапређења друштвених услова живота. Из тако широког спектра управне делатности произилази и већа могућност угрожавања људских права. Из тог разлога је ефикасна правна заштита интереса корисника јавних услуга од незаконитог или неадекватног понашања управе основни циљ савремених правних система, који се остварује применом принципа владавине права, пре свега поштовањем људских права. Поводом заштите људских права од противправног рада управних органа, велики значај је у Европском суду за људска права у Стразбуру, који је кроз судску праксу развио опште принципе којима се управе држава чланица у Савету Европе (Лилић 2011: 16).

## ЗАШТИТА ПРАВА ПРЕД ЗАШТИТНИКОМ ГРАЂАНА

Правни инструмент успостављен Законом о заштитнику грађана може се користити у свакој ситуацији када се поједини органи управе понашају супротно утврђеним правима грађана, на такав начин да не предузимају радње у складу са законом или их не предузимају ни на који начин. Наиме, заштитник грађана, у складу са чланом 19. Закона о заштитнику грађана, има прописану следећу надлежност: *„Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и њиховост рада органа управе, ради утврђивања да ли је њиховим акцима, радњама или нечињем дошло до кршења права грађана зајемчених Уставом, потврђеним међународним уговорима, потврђеним међународној праву, законима, другим прописима и осталим акцима Републике Србије“* (Закон о заштитнику грађана 2021: члан 19).

У случају да Заштитник грађана утврди одређене недостатке у поступању управних органа, упутиће препоруку органу о томе како би уочени недостатак требало отклонити. Орган управе је дужан да, у року од 60 дана од момента пријема препоруке обавести Заштитника грађана о свом поступању по препоруци и да ли је отклоњен недостатак, односно да га обавести о разлозима због којих није поступиено. У случају да орган управе не поступи по препоруци, Заштитник грађана има могућност о тим чињеницама информисати јавност, Скупштину и Владу. Такође, постоји могућност и да се препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.

Један од примера реаговања Заштитника грађана јесте ситуација незаконитог рушења објеката у Херцеговачкој улици, потом противзаконит обрачун накнаде за коришћење вртића када су бројни грађани, пре свих у Београду и Крагујевцу грубо оштећени и други случајеви (Павловић 2021: 8-9).

## ПОСТУПАК ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Поступак пред Повереником, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, може се користити у свакој ситуацији када је тражиоцу потребна информација или податак који настане у раду органа јавне власти, односно организација којима је поверено вршење јавних овлашћења. Те информације могу настати на свим нивоима - у раду министарстава, органа управе, судова и слично. Уколико се не поступи по захтеву постоји могућност подношења жалбе Поверенику који решењем налаже органима власти да нам тражене информације доставе. На овај начин законодавац је омогућио постојање одређеног механизма да јавност буде упозната са радом државних органа и да на такав начин контролише њихов рад. Уколико постоји незадовољство донетим решењем или закључком од стране Повереника, постоји могућност покретања управног спора (Павловић 2021: 9-10).

## УТИЦАЈ УПОРЕДНО ПРАВНИХ СИСТЕМА НА ИНСТИТУТ ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА

У управном праву Републике Србије, утицај на увођење института пружања јавних услуга имао је континентални правни систем. Увођење овог института у управно право Републике Србије било је инспирисано европским правним стандардима и добром праксом у другим земљама Европске уније и њеног ближег и даљег окружења.

У континенталном правном систему, пружање јавних услуга је посебан институт који обухвата различите облике пружања услуга од стране државе или других јавних органа, као што су образовање, здравствено осигурање, снабдевање водом и електричном енергијом, транспорт и сл.

У процесу хармонизације са европским правом, Србија је увела законске промене и прилагодила свој правни систем принципима пружања јавних услуга који су у складу са континенталним правом, чиме се омогућава заштита права грађана и обезбеђује стабилно и ефикасно пружање услуга од стране јавних органа у различитим областима живота.

Управно право у **Француској** регулише пружање јавних услуга од стране државних органа и институција у складу са законима и другим прописима. У Француској, државне агенције и институције су задужене за различите области попут здравствене заштите, образовања, саобраћаја, социјалне заштите, јавне сигурности, заштите животне средине и других јавних потреба. Француски систем јавних услуга заснива се на принципима једнакости, правовремености и квалитета услуге за све грађане. Овај систем је састављен од више агенција, укључујући државне институције, локалне власти, јавне компаније и друге релевантне организације.

Пружање јавних услуга у Француској уређено је Законом о слободама и одговорностима локалних власти (*Loi de libertés et de responsabilités locales*), као и

Законом о општем управном праву (Code de procédure administrative). Оба закона прописују услове и начине пружања јавних услуга у Француској, укључујући поступак пријаве за услуге, рокове за доношење одлука и начин приговора грађана на донете одлуке.

Управно право у **Немачкој** регулише пружање јавних услуга од стране државних органа и институција у складу са прописима. Овај систем јавних услуга функционише на принципу децентрализоване организације, где децентрализоване институције обављају јавне послове у оквиру свог географског подручја. Закони који регулишу пружање јавних услуга у Немачкој укључују Закон о јавним службама (Gesetz über die öffentlichen Dienste - ÖDG), Закон о административном поступку (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) и Закон о општем управном поступку (Allgemeines Verwaltungsgesetz - VwVfG).

Немачки правни систем охрабрује учествовање грађана у јавним пословима и пружа им право да преиспитују и критикују рад државних институција. Грађани Немачке могу затражити пружање јавних услуга од државних институција, а у том процесу је важно поштовати правила и процедуре које су дефинисане законима и прописима.

У **Црној Гори**, пружање јавних услуга регулисано је Законом о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗОУП ЦГ). Закон дефинише јавне услуге као услуге с циљем да задовоље потребе заједнице и грађана, а које организује и пружа држава или други јавни органи и субјекти у складу са законом. ЗОУП Црне горе прописује неколико кључних принципа који се односе на пружање јавних услуга, а то су принципи: доступности, транспарентности, правичности, правремености и законитости.

Грађани Црне Горе су у складу са ЗОУП-ом овлашћени да подносе захтев за добијање јавних услуга и да добију информацију о условима које је потребно испунити како би се услуга добила. Регулација пружања јавних услуга у Црној Гори је слична регулацији у другим државама које имају сличан законодавни оквир. Закон о општем управном поступку у Црној Гори спроводи стандарде пружања јавних услуга који су у складу са најбољим међународним праксама (ЗОУП ЦГ).

У **Хрватској**, пружање јавних услуга регулисано је Законом о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗОУП ХР). Овај закон дефинише пружање јавних услуга као важан део управног поступка којим се обезбеђује да се услуге пруже грађанима у складу са законом и прописима. Према ЗОУП-у, јавне услуге представљају деловање органа државне управе, установа и других субјеката који обављају јавне овлашћене послове ради остваривања јавних интереса и права грађана. У оквиру ЗОУП-а, поступак пружања јавне услуге заснива се на принципу ефикасности, једноставности и правремености. Грађани имају право на обавештења о условима и начину пружања јавних услуга, као и право да поднесу захтев за пружање јавне услуге (ЗОУП ХР).

У случају да тражена услуга није у надлежности органа који је примио захтев, орган је дужан да упути грађана на надлежни орган и да му достави информацију о надлежности тог органа. Према Закону о општем управном поступку приговор представља ново редовно правно средство (Рапајић 2020: 687).

## ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА У ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Европско законодавство садржи низ прописа који се односе на пружање јавних услуга у чланицама Европске уније. У основи, циљ ових прописа јесте да се обезбеди висок ниво јавних услуга у свим земљама чланицама, као и да се омогући једнак приступ услугама за све грађане.

Постоје различити правни акти који регулишу ову област, а пре свега се ради о Директиви о услугама од општег интереса (такође познатој као Монти II директива), као и о одредбама из Уговора о функционисању Европске уније.

Директива о услугама од општег интереса прописује да чланице ЕУ имају право да организују и финансирају услуге од општег интереса у складу са сопственим потребама и специфичностима, али да истовремено мора поштовати услове конкуренције и слободе кретања у оквиру Уније.

Уговором о функционисању Европске уније, такође се утврђује обавеза држава чланица да обезбеде висок ниво јавних услуга и да се баве свим питањима која су од значаја за добробит грађана. У оквиру овог Уговора, формирана је и Европска комисија која има задатак да надгледа и прати квалитет пружања јавних услуга у државама чланицама, као и да их усклађује са европским стандардима.

Имајући у виду да само усвајање прописа Европске уније не може гарантовати и њихову ефикасну примену, Комисија ЕУ инсистира на изградњи административних потенцијала који ће омогућити лакши улазак у „Европски управни простор“. Усклађеност управног права и прихватање заједничких европских вредности и стандарда тиме добијају на значају за све државе у транзицији које намеравају да се у ближој будућности инкорпорирају у европски правни систем. Имајући у виду садржину Повеље о основним правима Европске уније где се, између осталих права, гарантује и „право на добру управу“ (чл. 41. Повеље), може се закључити да пракса Суда правде Европске уније поводом заштите људских права утиче на развој начела управног права (Лилић 2011: 52-55).

## ЗАКЉУЧАК

Анализирајући нормативно уређење института пружања јавних услуга, који представља посебно управно поступање, али и остале норме које се односе и примењују на овај појам (сходна примена), као и целокупну реформу јавне управе која се не може посматрати одвојено од ове теме, доводи до закључка о великом значају овог института, како са правног, тако и са реформског аспекта, уз сталну тенденцију да се пружање јавних услуга олакша и унапреди. За боље разумевање и остваривост „добре управе“ неопходно је да се усвоје нови прописи који ће упростити сва она претерано комплексована нормативна решења која се користе у пракси и која успостављају административни терет, а самим тим умањују транспарентност управног одлучивања.

Развој јавне управе могућ је искључиво кроз континуирани процес модернизације целокупног концепта јавне управе, с циљем олакшавања приступа и начину на који ће се пружати јавне услуге у складу са практичним потребама која се буду очила током примене. Продуктивност пружања јавних услуга се огледа у одлучности да се одговори на савремене токове и промене у друштву, као и у адекватном

одговору на потребе корисника. Ефикасна јавна управа поставља своје приоритете и организује своје капацитете на реализацију постављених циљева, уз остваривање жељених ефеката.

Одговори на могућа спорна питања која се буду јављала у примени, очекују се од праксе, како у управном поступку (поступању), тако и у управном спору. Искуства из праксе ће представљати даље смернице законодавцу у погледу одредница за бољу нормативну уређеност и одређеност овог управно правног института. Поред несумњивог напретка у односу на претходни период, простор и могућности е-управе недовољно се користе. Брже и квалитетније пружање јавних услуга, чему тежи е-управа, најбољи је подстицај за њен даљи развој. Имајући у виду да је модернизација јавне управе дуготрајан процес, њени ефекти ће бити видљиви у периоду који предстоји, због чега је незахвално давати прогнозе у погледу даљег правца пружања јавних услуга.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Вукоичић 2020: Андреа З. Вукоичић, *Реформа и модернизација јавне управе у Србији, са посебним освртом на стандарде добре управе, докторска дисертација*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд 2020. године.
- Димитријевић 2019: Димитријевић Предраг. *Управно право – ошћини гео*, Ниш.
- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 2/2023 - Одлука УС РС. Види: Аутентично тумачење - 95/2018).
- Закон о општем управном поступку, Народне новине, бр. 47/09 и 110/21.
- Закон о општем управном поступку Црне Горе („Службени лист Црне Горе“ бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017).
- Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закон, 83/2005 - испр. др. закон, 84/2014 - др. закон).
- Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2021).
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 107/2009, 36/2010 и 105/2021).
- Лилић 2011: Лилић Стеван. *Евројско управно право са освртом на управно право Србије у контексту евројских инјерација*. Правни факултет универзитета у Београду.
- Павловић 2021: Михаило Павловић, адвокат, *Правни механизми за зашћини јавној инјереса* 2021, Партнери Србија.
- Петровић 2022: Јована Петровић, *Пружање јавних услуга елекћонским љућем- е-управа*, Правни факултет у Косовској Митровици, Универзитет у Пришћини, 2022. године.
- Рапајић 2020: Милан Рапајић, *Приовор у управном љосћујуку и зашћинија љрава корисника јавних услуга*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац 2020. године.
- Томић 2019: Томић Р. Зоран. *Коменћар Закона о ошћини управном љосћујуку*, Београд: ЈП „Службени гласник“.
- Томић, Миловановић и Цуцић 2017: Томић Р. Зоран, Миловановић Добросав и Цуцић Вук. *Управно право, Приручник за љолаћње државној сћручној исћинија*, Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд.
- Томић, Миловановић и Цуцић 2017: Томић Р. Зоран, Миловановић Добросав и Цуцић Вук. *Праћиникум за љраћинићну љрмену Закона о ошћини управном љосћујуку*, Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе.
- <https://ser.org.rs/blog/prekid-veze-izmedju-drzave-i-gradjana-u-pruzanju-javnih-usluga/>
- <https://rju.gov.rs/o-reformi-javne-uprave/pruzanje-usluga/>
- <https://platon.pr.ac.rs/handle/123456789/847/>
- [https://novisad.rs/lat/inovativan-pristup-pruzanju-javnih-usluga-kroz-racunarstvo-u-obliku cloud-approach-innovation-public](https://novisad.rs/lat/inovativan-pristup-pruzanju-javnih-usluga-kroz-racunarstvo-u-obliku-cloud-approach-innovation-public)

Aleksandar M. MATIĆ  
Aleksandar V. IVANOVIĆ  
Dragan B. CVETKOVIĆ

PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE ADMINISTRATIVE  
LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

SUMMARY

The provision of public services as a legal institute is applied in the legal system of the Republic of Serbia for the purpose of realizing rights and legal interests in the context of exercising the general interest, and at the same time represents one of the administrative matters prescribed in the Law on General Administrative Procedure. The provision of public services, as a legal institute, is introduced into the administrative and legal system of the Republic of Serbia by the adoption of the aforementioned law, and in accordance with the trend of harmonizing our legislation with the legal system of the European Union. This institute is regulated by the aforementioned law (Articles 31 and 32), through two articles. Its introduction into the administrative legal system shows the seriousness of the work of the public administration, and thus enables a safer and more favorable position of the parties in terms of meeting the needs of users of public services. Bearing in mind that the provision of public services through the system of introduction of E-administration represents a novelty in administrative procedure, the effects of the application of this institute in practice will be subject to consideration in order to further improve its normative framework. Public administration reform is one of the key processes of European integration, which at the same time represents a process that should improve the entire system of public administration in the Republic of Serbia, and therefore the quality of services that public administration provides to users of public services.

*Keywords:* provision of public services, Law on General Administrative Procedure, concept, purpose, E-administration, protection, complaint, citizen's protector, trustee, comparative legal system, European Union.