

**НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ**  
**“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -**  
**за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године**

---

***Издавач***

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,  
Правни факултет

***За издавача***

Проф. др Душанка Јововић, декан

***Главни и одговорни уредник***

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

***Секретар пројекта***

Проф. др Страхиња Миљковић

***Уређивачки одбор***

Проф. др Душанка Јововић  
Проф. др Владимир Боранијашевић  
Проф. др Олга Јовић Прлаиновић  
Проф. др Дејан Мирковић  
Проф. др Бојан Бојанић  
Проф. др Здравко Грујић

***Технички уредник***

Младен Тодоровић

***Дизајн корица***

Кварк Краљево

***Штампа***

Кварк Краљево

***Тираж:***

50 примерака

**ISBN 978-86-6083-077-9**

---

**Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и  
технолошког развоја Републике Србије**

---

Јована ПЕТРОВИЋ\*

3.072.1(4)

## ЕВРОПСКИ ПРИНЦИПИ ЈАВНЕ УПРАВЕ И НАЧЕЛА ДОБРОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА (GOOD GOVERNANCE)

**Апстракт:** Без добре управе нема транспарентних и одговорних грана власти, као ни независних институција. Побољшање интегритета и ефикасности јавних управа један је од основних циљева. Адекватно вођена и професионална јавна управа, уз планирање и координацију политика, поуздане административне процедуре и унапређено финансијско управљање у јавном сектору од пресудног су значаја за функционисање државе. Добро управљање и функционална јавна управа кључни су за изградњу и одржавање поверења у владу, као и за стварање неопходних структурних реформи којима се побољшавају животни стандарди у друштву. Принцип добре управе је принцип рада савремене јавне управе којим се тежи да се грађанима пружи већа сигурност у њиховим односима са државом и њеном управом, односно њеним функционерима и службеницима, кроз успостављање додатних правила и принципа њиховог понашања према грађанима и јавности уопште. Принципи јавне управе почивају на стратешком оквиру реформе јавне управе, изради и координацији политика, јавној служби и управљању кадровима, одговорности, пружању услуга и управљању јавним финансијама. Модернизација управе, усвајање и увођење у живот европских принципа, вредности и стандарда, ради примене комунитарног права, један је од кључних задатака за нашу земљу. Стога предмет анализе овог рада су управо европски принципи и вредности, као и начела доброг управљања, изложена у наставку.

**Кључне речи:** *добра управа, управно деловање, добро управљање, принципи добре управе, право на добру управу.*

### 1. КОНЦЕПТИ ДОБРОГ УПРАВЉАЊА И ДОБРЕ УПРАВЕ, ГЛАВНИ АСПЕКТИ И ЕЛЕМЕНТИ

Од настанка савремене правне државе до данас, управа је као динамичка појава која се стално мења и развија, прошла неколико фаза. Од концепта „управе као власти“ који је полазио од односа надређености

---

\* Асистент, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, [jovana.petrovic@pr.ac.rs](mailto:jovana.petrovic@pr.ac.rs)

државних органа према грађанима до преображаја концепта јавног права који је довео до схватања да се управа посматра као „сервис грађана“ и јавна служба, а касније и регулатор друштвених процеса. Овај „преображај“ је подразумевао да јавна управа обавља своје послове првенствено вршењем одговарајућих услуга и делатности од интереса за све грађане, старањем о стању у одређеним областима, односно подстицањем и усмеравањем развоја у њима и обликовањем јавних политика у интересу грађана.<sup>1</sup> То је подразумевало и значајно ширење „организације“ јавне управе. Овај преображај, довео је и до потребе да управа „као сервис грађана“, обавља управне послове у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе, а неправилност понашања која су супротна тим правилима односно све оно што се подразумева под „лошом управом“ мора да буде елиминисано и спречено. Лоше поступање, не мора нужно да значи да је оно и незаконито. Међутим, развој демократије је захтевао, да рад управе буде не само законит (легалан) већ и легитиман са становишта друштвене оправданости. Зато се у савременој правној држави тражи не само законитост поступања јавне управе већ и правилност, односно пракса праведног, пристojног и доброг поступања управе, која је антипод њеног лошег поступања. Велики значај у контроли правилности рада органа управе и искорењивању лоших пракси поступања према грађанима, као и у формулисању принципа доброг и правилног поступања, њиховој афирмацији и указивању на њихово кршење, има Омбудсман. Ова институција се показала као орган који ефикасно „продире“ у зачаране бирократске кругове и ефекти рада овог независног државног органа у искорењивању пракси лоше управе постају све значајнији.<sup>2</sup>

Good governance, као појам и принцип, не пружа јединствену дефиницију нити има универзално значење, овај флексибилни модел за унапређење привредне, управне ни друге организације објашњава се контекстуално у области у којој се примењује. Принцип доброг управљања је свакако организацијски појам, применљив на елементе организације јавне управе, усмерен на јачање управљачке политике и отклањање слабости у функционисању јавне управе<sup>3</sup>. Примена принципа “good governance” не значи реорганизацију јавне управе, већ редизајнирање метода рада постојеће организације у циљу унапређења њене целокупне функционалности.

---

<sup>1</sup> Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, Факултет политичких наука у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2019, стр. 178.

<sup>2</sup> М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, Докторска дисертација (необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 110.

<sup>3</sup> *The Independent Commission for Good Governance in Public Services, The Good Governance Standard for Public Services*, OPM&CIPFA, 2004, стр. 1

Појам добро управљање односно добра владавина данас нарочито промовишу велике организације, као што су Уједињене нације<sup>4</sup>, Европска Унија, и друге организације. Најпре је, као једно од основних права грађана Уније признато Повељом о основним правима Европске уније<sup>5</sup> (right to good administration). На основу члана 41. ове Повеље закључује се да принцип добре управе подразумева непристрасност, правичност и благовременост приликом обављања послова које су у надлежности институција и органа Европске уније. Право на добру управу укључује и право сваког грађанина ЕУ да буде саслушан пре него што било какве мере буду спроведене над њим, право на приступ информацијама и обавезу органа да образложи сваку своју одлуку. Европска унија је 2000. године прогласила реформу управљања једним од своја четири стратешка циља. Резултат рада на том приоритету Европске комисије, била је Бела књига о европском управљању, објављена 25 јула 2001. године. Овај документ предлаже следећу дефиницију појма доброг управљања: „Појам управљања означава правила, поступке и понашања који утичу на вршење власти на европском нивоу, посебно у смислу отворености, учествовања, одговорности, ефикасности и кохерентности.“<sup>6</sup> И Комисија УН за људска права бави се унапређивањем јавног управљања у смислу постизања добре владавине и поштовања владавине права.<sup>7</sup>

## 2. ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРИНЦИПИ

Мера у којој европске вредности и принципи инспиришу домаће законодавство показује колико је земља способна да ефективно примењује комунитарно право и тиме испуни основни услов за прикључење ЕУ. Стога је један од задатака за нашу земљу, прихватање и имплементација

---

<sup>4</sup> Економска и социјална комисија УН за Азију и Пацифик – *UNESCAP* објашњава добру владавину као јавно управљање које имао сам главних одлика: 1. подстиче учешће (партиципаторно); 2. усмерено ка стварању сагласности; 3. одговорно; 4. јавно; 5. реагује на различита мишљења; 6. делотворно и ефикасно; 7. равномерно и неискључиво; *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, <http://www.unescap.org/>.

<sup>5</sup> Повеља о основним правима Европске уније усвојена је 2000. године (Ничанска повеља). Постоје два текста Повеље о основним правима – из 2000. и 2007. године. Прва верзија објављена је у О.Ј.2000 С 364/01, а друга О.Ј. (С 303) 2007.

<sup>6</sup> Тзв. Бела књига је документ Европске комисије који садржи предлоге будућих активности Заједнице. Бела књига понекад следи Зелену књигу, коју Комисија објављује да би почела процес саветовања о одређеним питањима. Документ доступан на интернет адреси:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf), 04. 08. 2021.

<sup>7</sup> Видети: Commission on Human Rights resolution 2000/64, *The role of good governance in the promotion of human rights*, 6<sup>th</sup> meeting, 26 April 2000.

заједничких управних вредности, принципа и стандарда. Скупних вредности, критерија, стандарда и регулаторних инструмената чини Европски управни простор. Доношење закона и других прописа и њихова примена без дискриминације по ма ком основу ускладу 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>8</sup> Европски административни простор не замењује домаће управно право, већ настаје као наднационална структура са којом конкретни национални систем и управног права треба да се ускладе.<sup>9</sup>

Када говоримо о Европском административном (управном) простору, важно је истаћи да је сам појам развијен као последица програма помоћи под називом СИГМА (*SIGMA—Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*). Овај програм представља заједничку иницијативу Европске уније и ОЕЦД, а превасходно се финансира од стране Европске уније. СИГМА је агенција, која у име Европске уније обавља одређене задатке који се превасходно тичу професионализације и модернизације јавне управе, а чине је тимови стручњака из разних земаља. СИГМА у документу бр. 27 под називом „Европски принципи за јавну управу“ издваја сет општих принципа<sup>10</sup> који су се као „производ националних уставних уређења, законодавне активности националних парламената, одлука националних надлежних управних органа и пресуда националних судова „традиционално дефинисали и редефинисали

---

<sup>8</sup> F.Cardona, *Civil services for the European Administrative Space*, Public Management Forum, Vol No. 2, 1999, стр. 4.

<sup>9</sup> Д. Миленковић, „У потрази за везом између принципа добре управе и појма интерне ревизије”, у: Д. Шупут (ур.): *Добра управа и интерна ревизија*. Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, Београд, 2012, стр. 11–12.

<sup>10</sup> СИГМА документ (*SIGMA, European Principles for Public Administration*, SIGMA papers: No.27, 1999) издваја опште принципе: а) поузданости и предвидљивости; б) отворености и транспарентности; в) одговорности; г) ефикасности и делотворности – и наводи, али не ограничава, низ посебних принципа (законитости, пропорционалности, заштите легитимних очекивања, једнакости, благовремености поступања, недискриминације, заштите података, доступности информација и др.) којима се дати општи принципи могу конкретизовати и реализовати у пракси њиховом уградњом у уставне и законске акте држава чланица, односно кандидата за чланство ЕУ. И. Лазовић, „*Специфичности државне управе и управљања људским ресурсима у Европској Унији - осврт на републике СФРЈ у ЕУ*”, Администрација и јавне политике, год. IV бр. 3/2018, стр. 20; С. Медар, „*Скица за промишљање општих начела Европске Уније*”, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 71, год. LIV, Ниш, 2015, стр. 179-181.

унутар граница суверених држава"<sup>11</sup>, а које је као заједничке свим државама чланицама издвојио Европски суд правде. СИГМА је спровела наведену класификацију како би указала кандидатима за чланство у ЕУ којим општим европским принципима би требало да се руководе при спровођењу управних реформи ради ступања у Европски управни простор.<sup>12</sup> СИГМА је основана 1992. године и функционално делује као засебна јединица у оквиру Службе за јавно управљање ОЕЦД. Основна подручја деловања СИГМА су: осмишљавање и примена реформе јавне управе; спољна ревизија; финансијска контрола; законски оквир, јавна служба, правосуђе; осмишљавање мера политика и координација; управљање јавним расходима; систем јавног интегритета; јавне набавке; регулаторне политике боља регулација<sup>13</sup>.

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. Начела и стандарди Европског управног простора, немају карактер *ius cogens*, нити су обавезни. Међутим, од великог су значаја за сваку земљу чланицу или претендента на чланство. Пресудну улогу у формулисању административних принципа Европске Уније, има Европски суд правде, који је током дугогодишњег рада прихватио велики број општих правних принципа односно норми, чија је повреда основ за покретање спорова пред судовима ЕУ.<sup>14</sup> Тумачењима Европског суда правде поводом обраћања националних судова, формирају се и развијају заједнички принципи и правна схватања. Јуриспруденција овог суда је главни извор „европског управног права,<sup>15</sup> који, *stricto sensu*, не постоји. Постоје само

---

<sup>11</sup> SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA papers: No.27, 1999, стр.11.

<sup>12</sup> С. Лилић, К. Голубовић, *Европско управно право*, Београд, 2011, стр. 64-65.

<sup>13</sup> Видети „Activity Areas“, Доступно на: [http://www.sigmaxweb.org/pages/0,3417,en\\_33638100\\_33693506\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/pages/0,3417,en_33638100_33693506_1_1_1_1,00.html) (07. 08. 2021.)

<sup>14</sup> Европски суд правде је орган који је задужен за спровођење комунитарног права. 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 AB Cof Community Law*, Brussels, 2000, стр.27-31.

<sup>15</sup> Опширније, J. Schwarze, *European Administrative Law* Видети С. Nizzo, *National Public Administrations and European Integration*, стр. 6, Sigma Paper, [www.oecd.org/puma/sigmaxweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaxweb), 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.

контуре европског система управног права који неки аутори сматрају основом на којој се ствара европски управни простори (European Administrative Space).<sup>16</sup> Европски суд правде је дефинисао велики број административних принципа, који су преузети из развијених управних система земаља чланица<sup>17</sup> и реформулисани радом Европског суда правде.<sup>18</sup> Европски суд правде се, дакле, ослања на принципе управног права у националним правима, редефинише их формулише административне принципе Европске Уније, који онда имају обавезујући карактер за све државе чланице и њихове грађане.

Програм Уједињених нација за развој у документу „Управа за одрживи људски развој“ дефинише принципе на којима почива добра управа.<sup>19</sup> Да би било речи о доброј управи неопходно је да буду испуњени следећи принципи:

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, односно начела законитости. Начело законитости се одређује као обавеза управе да делује у сагласности са законом и супротстависе арбитарном доношењу одлука. 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. Принцип предвидивости захтева да прописи буду јасни и недвосмислени.

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. Сукоби 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>20</sup>

Принцип пропорционалности (Principle of Proportionality), у складу са којим управа може грађанима наметати обавезе само до границе која је

---

<sup>16</sup> Слично у: Sigma Paper, No. 23, „Preparing Administration for the European Administrative Space“ OECD, 1998, стр.14.

<sup>17</sup> Опширније J. Schwarze, *European Administrative law*, London, 1992, pp.3-24.

<sup>18</sup> Опширније, K.D. Borchardt, *The ABC of Community Law*, *op.cit.*, стр.97.

<sup>19</sup> Програм Уједињених нација за развој: „Управа за одрживи људски развој“, Њујорк, 1997, доступан на: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (приступљено: 1.2.2021.)

<sup>20</sup> Sigma Paper No. 27, *op. cit.*, стр. 11.

неопходна да би се постигла сврха дате мере,<sup>21</sup> односно мере које предузима држава морају бити пропорционалне циљевима који се желе постићи, произилази из принципа правне сигурности. У вези са овом групом принципа, требало би поменути и принцип процедуралне правде (Principle of Procedural Fairness),<sup>22</sup> који гарантује прецизну и непристрасну примену права, поштовање странке и њеног достојанства.

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 циљана заштиту јавног интереса и смањење злоупотреба и корупције у управи, као и заштиту индивидуалних права. Отвореност јавне управе подразумева јавну управу која је видљива и доступна грађанима и која поседује механизме који подстичу активно ангажовање цивилног друштва.<sup>23</sup> 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 изражавају се као обавеза органа управе да информишу грађане о правима и обавезама, оструктурама 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. Принцип отворености и транспарентности<sup>24</sup> 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. Принцип отворености јавне управе обухвата и обавезу управе да омогући партиципацију цивилног друштва у фази

---

<sup>21</sup> А. Рабреновић, Начела квалитетне управе управу Европске Уније, часопис „Јавна управа“, бр.1/2002, Београд, стр. 156.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> П. Ђурман, *Еуропеизација јавне управе и начело отворености*, годишњак Академије правних знаности Хрватске, Vol. VII, No. 1, Загреб, 2016, стр. 342-343.

<sup>24</sup> 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, директну изложеност 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, стр. 165-191.



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.

Принцип одговорности (Accountability) подразумева да сваки органу праве мора бити одговоран за своје поступање другим управним, законодавним или судским органима, односно подвргнут процесу контроле од стране других органа, институција и тела као што је омбудсман.<sup>25</sup> Принцип одговорности најбоље указује да ли се принципи законитости, отворености, транспарентности и независности поштују уједном 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.

Принципи ефикасности и ефективности (Efficiency and Effectiveness) су типични принципи менаџмента. Принципи 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.

Ови принципи постоје у управном праву сваке земље чланице Европске уније. Познато је да се прописи ЕУ уводе у национална законодавства путем уредби (*regulations*) које се непосредно примењују (обједињавање законодавства) и упутстава/директива (*directives*), које се преносе у домаће законодавство (усклађивање законодавства) и на тај начин га мењају и усавршавају. Поред поменутих европских принципа постоје и други, веома примењиви демократски принципи који се могу применити на јавну управу: непристрасност, лојалност, материјална незаинтересованост, дискреција, једноставност и јасноћа, стално пружање јавних услуга, доступност<sup>26</sup>. Измене Закона о државним службеницима<sup>27</sup> обликоване су

---

<sup>25</sup> Dwivedi и Jabbra праве разлику између следећих категорија: административне, правне, политичке, професионалне и моралне одговорности. Dwivedi, J. G. Jabbra "Public Service Responsibility and Accountability", у Dwivedi, J. G. Jabbra *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, 1987, стр. 227-238.

<sup>26</sup> Н. Шимац, *Еуропски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб, 2002, стр. 98–104.

<sup>27</sup> „Службени гласник РС“, бр. 79 /2005, 81 / 2005 - исправка, 83 /2005 - исправка, 64 / 2007, 67 / 2007 - исправка, 116 / 2008, 104 / 2009, 99 / 2014, 94 /2017, 95/2018, чл. 5а-11.

сходно препорукама Европске комисије и ревидираним SIGMA стандардима из 2017. године за развој јавне управе у „добру управу“.<sup>28</sup>

### 3. ОДСТУПАЊА ОД ПРИНЦИПА ДОБРЕ УПРАВЕ У ПРАКСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Србији, поступања и праксе органа јавне управе којима се одступа од принципа добре управе су још увек веома чести. Лоша управа се у пракси манифестује на различите начине. Један од најчешћих „аката“ лоше управе је „ћутање администрације“. Са овом манифестацијом лоше управе сусрео се велики број грађана Србије. Реч је о ситуацији када орган управе не донесе решење којим се одлучује о праву одређеног лица у року који је предвиђен законом. Правдање органа лошом организацијом посла такође је „лоша управа“. Карактеристично обележје „лоше управе“ је правдање пропуштања органа управе и службених лица да се баве суштином управне ствари, услед лоших процедура, неодговарајуће унутрашње организације посла и других тешкоћа и нерешених питања у оквиру администрације. Неизвршење правноснажних и коначних одлука од стране органа управе, било сопствених, било других надлежних органа, такође се сматра „лошим поступањем администрације“. Оно што се често као пример апострофира јесте непоступање органа локалне самоуправе у случајевима у којима је надлежни орган донеорешење о рушењу објекта изграђених без грађевинске дозволе или објеката који су грађени на основу грађевинске дозволе, али је током градње дошло до одступања. Ова решења се нису спроводила ни након више година, или су извршавана крајње спорадично и селективно, без јасно утврђених критеријума за спровођење извршења односно рушења објеката. Одсуство међусобне сарадње између различитих органа у поступку остваривања или заштите права грађана је лоше поступање. У више случајева, правилност, а преко ње ни принцип добре управе, нису били остварени услед недостатка сарадње између органа управе и/или установа, чиме су пропустили да обезбеде брзо и квалитетно решавање проблема грађана и отклањања пропуста у раду.<sup>29</sup>

Недоследно и неједнако поступање према грађанима у истој или сличној ситуацији, јесте акт „лоше управе“, јер су органи управе дужни, да у оквиру својих законских надлежности, поступају по захтевима грађана на

---

<sup>28</sup> Д. Вучетић, З. Вукашиновић Радојичић, И. Крстић Мистрицеловић, “Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције”, ТЕМЕ, бр. 1, јануар-март 2019, стр. 125.

<sup>29</sup> Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, стр. 120.

доследан начин, односно једнако према свим грађанима који су у истој или сличној ситуацији.<sup>30</sup> Бројни су случајеви када „лоша администрација“ не може да се „подведе“ у претходну типологију и категорију. Разлог за то јесу бројне и различите области јавне управе, за које се „везују“ специфични случајеви „лоше управе“. На пример, неадекватна заштита података о личности пацијената, па се у здравственим установама још увек често дешава да се дијагнозе, налази и лекарски извештају о пацијенту, буду доступни широком круга лица као и да се из здравствене установе прослеђују различитим субјектима, који на то немају право. Синдром „ниског шалтера“ још један је веома чест случај манифестације „лоше управе“ са којим се суочавају грађани Србије. Ова ситуација постоји када пријемне службе органа управе и установа одбијају да приме захтеве грађана, при чему службеници писарнице, иако за то нису овлашћени, одбијање пријема захтева образлажу правним недостацима поднеска грађана.

У искорењивању пракси „лоше управе“, треба поменути и Кодекс понашања државних службеника. Професионални, политички неутрални и едуковани државни службеник, морао би, ради заштите интереса саме професије поступати по овим етичким стандардима, јер поступање по њима афирмише и принцип добре управе.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Свака земља, која је не европском путу, мора да испуни принципе Европског административног простора и то тако што ће усвојити адекватан правни оквир којим ће се ови принципи гарантовати, али и да осигура такву политичку климу и стабилне институције које могу да омогуће доследну примену постављених принципа. С обзиром да је наша земља на том путу, може се закључити да је процес реформе јавне управе тесно повезан са процесом евроинтеграција. Наша земља има дужност и обавезу да својим грађанима обезбеди „добру управу“ и квалитетне јавне услуге, који су и прописани европским стандардима. У том смислу наша земља чини велике напоре и покушава да одговори на све изазове који се тичу евроинтеграција у тежњи ка томе да домаће законодавство синхронизује са стандардима, принципима и вредностима европског управног простора, како би се грађанима Републике Србије пружио једнак (или бар приближно једнак) квалитет јавних услуга који уживају грађани држава чланица Европске уније у својим земљама. Наша земља предузима значајне активности на усклађивању свог правног система са европским правним системом, који подразумева и увођење нових правних институција и изградњу посебног

---

<sup>30</sup> Исто, 122.

институционалног оквира за спровођење нових прописа. Добра управа заснива се и ослања, између осталог, на професионализам и висококвалификовану службу, а основни предуслов да они добро функционишу су професионализација, деполитизација и департизација државне управе. Службеник који је запослен у доброј управи се одликује добром обученошћу за посао који обавља, што подразумева разумевање суштине рада у управи, понашање које мора бити усклађено са условима функционисања управе, али мора бити аполитичан при обављању свог посла, лојалан прописима и држави, личност која препознаје општи интерес и опште добро. Дакле, да добра управа не би (п)остала само на папиру, потребно је наставити са реформским процесом управе наше земље, за чији успех одговорност имају управо они који су у њој запослени. „Добра управа“ је увек на услузи грађанима и заједници, и представља израз поверења друштва у извршну власт, а такође доприноси политичкој стабилности и истовремено, подстиче економију али и друштвено благостање. Дакле, циљ добре управе јесте да грађанима пружи већу сигурност у њиховим односима са управом. Основни задатак добре јавне управе треба да буде да своје послове обавља у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе, односно да буде „сервис грађана“. Такође је битно да „добра управа“ ефикасно и стручно одговара на захтеве грађана и да, у том смислу отклони све неправилности у понашању која су супротна правилима, као што су неблаговремено поступање и спорост, непредузимање мера, пристрасност, различите ситне или друге неправде, шиканозно понашање и друге некоректности у односима према грађанима. Дакле, све оно што се подразумева под „лошом управом“ треба елиминисати и спречити, како би се елиминисали сви облици корупције и других облика лошег управног поступања.

Упоредним истраживањем, и коришћењем искустава других долази се до 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 ускладу 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 ефикасношћу грађанима. Прихватање и имплементација заједничких управних принципа, један је од задатака за нашу земљу која намерава да укључи у савремене европскетокове. Јавна управа мора бити ефикасна како би одговорила на све изазове и захтеве савременог друштва.

**Jovana PETROVIĆ**

Teaching Assistant

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

## **EUROPEAN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE**

### **Summary**

Without good governance, there are no transparent and accountable branches of government, nor independent institutions. Improving the integrity and efficiency of public administrations is one of the basic goals. Adequately managed and professional public administration, along with policy planning and coordination, reliable administrative procedures and improved financial management in the public sector are crucial for the functioning of the state. Good governance and a functioning public administration are key to building and maintaining trust in government, as well as creating the necessary structural reforms to improve living standards in society. The principle of good governance is the principle of modern public administration which seeks to provide citizens with greater security in their relations with the state and its administration, ie its officials and employees, through the establishment of additional rules and principles of their behavior towards citizens and the public in general. The principles of public administration are based on the strategic framework of public administration reform, policy making and coordination, public service and human resource management, accountability, service delivery and public financial management. Modernization of the administration, adoption and implementation of European principles, values and standards, for the application of community law, is one of the key tasks for our country. Therefore, the subject of the analysis of this paper are precisely the European principles and values, as well as the principles of good governance, set out below.

**Key words:** *good governance, administrative action, good governance, principles of good governance, right to good governance.*

## ЛИТЕРАТУРА

Borchardt, D., *The ABC of Community Law*, European Commission, Luxembourg, 2000.

Vigoda, E., *The Responsiveness of Public Administration to Citizens Demands*, Часопис Public Administration, Vol.78, No1, 2000.

Вучетић, Д., Вукашиновић Радојичић, З., Крстић Мистрицеловић, И., „Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције”, ТЕМЕ, бр. 1, јануар-март 2019.

Drucker, P., *What Makes an Effective Executive*, Collins, New York, 2006.

Dwivedi, J. G. *Jabbara Public Service accountability – A Comparative perspective*, Kumarian Press, Inc. 1989.

Ђурман, П., „Еуропеизација јавне управе и начело отворености”, Годишњак Академије правних знаности Хрватске, Vol.VII, No.1, Загреб, 2016.

European Code of Good Administrative Behaviour, European Parliament, 2001.

Лазовић, И., „Специфичности државне управе и управљања људским ресурсима у Европској Унији - осврт на републике СФРЈ у ЕУ”, Администрација и јавне политике, год. IV бр. 3/2018w, 47,1987.

Лилић, С., Голубовић, К., *Европско управно право*, Београд, 2011.12.

Медар, С., „Скица за промишљање опитних начела Европске Уније”, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 71, год. LIV, Ниш, 2015.

Миленковић Дејан, Савремене теорије и модерна управа, Факултет политичких наука у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2019.

Поповић, С., „О начелу ефикасности као услову за остварење модерне управе”, Правни живот, бр.10, 1998.

Romzek, V. S., Dubnick M.J., „Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, Public Administration Review, 47, 3, 1987.

Рабреновић, А. Начела квалитетне управе у праву Европске Уније, часопис „Јавна управа“, бр.1/2002, Београд, 2002.

Schwarze, J., *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.

Schwarze, J., *European Administrative law*, London, 1992.

Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010.

Flumian, M., *Citizens as Prosumers: The Next Frontier of Service Innovation*, Institute on Governance, Canada, 2009.

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

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities (2000/c 364/01), Article 41.

Commission on Human Rights resolution 2000/64, The role of good governance in the promotion of human rights, 6<sup>th</sup> meeting, 26 April 2000.

Шимац, Н., *Еуропски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб, 2002.

### **ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ**

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf),

[http://www.sigmaxweb.org/pages/0,3417,en\\_33638100\\_33693506\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,0\\_0.html](http://www.sigmaxweb.org/pages/0,3417,en_33638100_33693506_1_1_1_1_1,0_0.html)