
РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ - С ОСВРТОМ НА ПОЛИЦИЈУ - *

УДК 35.07(497.11)(094.5.072)

Оригинални научни рад

Сретен М. Југовић
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак

Реформе управе и полиције, по правилу, нису могуће без реформи (позитивног) права. Стога је у раду извршена анализа нових, круцијалних закона за управу и полицију: *Закона о општем управном поступку* (ЗУП-а) и *Закона о полицији*. Међутим, након анализе новог ЗУП-а, закључује се да није било неопходно, *ни рационално*, након 86 година примене доносити нови ЗУП. При томе, новоусвојени ЗУП је номотехнички спорне дикције, његова терминологија поприлично одступа од општеприхваћених управноправних материјалних и процесних појмова и института. То може изазвати бројне проблеме у управној пракси и довести до застоја у односима грађана и управе. Према је реч о процесном Закону, његов предмет је неосновано проширен *управним радњама и пружањем јавних услуга*, које сада добијају *управнопроцесну* форму! Такође, предмет рада је и анализа Закона о полицији, који је препун номотехничких, редакторских и материјалних пропуста, али, у основи (значи не сасвим) представља делотворан правни оквир за безбедност грађана и државе.

Кључне речи: реформа; државна управа; Закон о општем управном поступку; Закон о полицији; рационализација управе.

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта бр. 179045, финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја и интерног пројекта Криминалистичко-полицијске академије, под називом *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције*, за период 2015–2019.

1. Увод

Најпре треба рећи да реформа управе није више ствар одређеног временског периода, већ је константа. Јер динамичне промене чији смо савременици заиста подразумевају *прилагодљиву и ефицијентну јавну управу*, која може да одоли променама у окружењу.¹⁾ Стога право јавне управе, или боље речено управно право, да би се примењивало и одолело савременим променама, треба да је довољно *еластично*, али истовремено и довољно *чврсто*, како би управа била делотворна и служила човеку и јавном интересу. Еластичност подразумева дуготрајност примене права и остваривање јавног интереса у најразличитијим животним ситуацијама, а чврстим правом обезбеђује се његова владавина, онемогућава релативизација права, нарочито у поступцима остваривања права и обавеза грађана и других колективитета. Школски пример закона који успешно комбинује таква правила управног поступања у најразличитијим управним животним ситуацијама јесте закон који је ушао у последњу годину примене, али и у легенду, будући да се суштински неизмењен примењује безмало један век. Разуме се, реч је о Закону о општем управном поступку (даље ЗУП).²⁾ Њега би требало од 1. јуна 2017. године да замени новоусвојени ЗУП, који је ступио на снагу 9. марта 2016. године.³⁾ Правно-техничко је питање да ли је било целисходније осавременисти постојећи ЗУП, или је било неопходно донети нови? У сваком случају, усаглашавање са Уставом Србије од 2006, европске интеграције, односно чланство у ЕУ и европски стандарди, како се погрешно истиче у образложењу предлога закона или у делу стручне јавности,⁴⁾ *нису ни правни ни прави разлози* за његово доношење, како исправно и аргументовано тврди професор Д. Милков.⁵⁾ Стога се поуздано може рећи да

1 Милан Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Свен, Ниш, 2010, стр. 8.

2 *Службени лист СРЈ*, Број 33/97, 31/01; *Службени гласник РС*, број 30/10.

3 *Службени гласник РС*, број 18/16 од 1. марта 2016. године.

4 Зоран Томић, „Предговор Закону о општем управном поступку“, у монографији: *Закон о општем управном поступку: према стању законодавства од 1. марта 2016. године*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 7, 11.

5 Упућујем на исцрпну критичку анализу Нацрта ЗУП-а, из пера једног од водећих управноправних ауторитета у нас, проф. Д. Милкова. Нацрт ЗУП-а је унеколико коригован у складу са ауторовим примедбама, али је законодавац, у основи, усвојио текст Нацрта ЗУП-а и тиме елиминисао проверен и добар Закон, а донео, слободно се може рећи, неодговарајући ЗУП, који одражава политичко-правно стање наших закона данашњице. Више о томе: Драган Милков, „Поводом Нарта закона о општем управном поступку – корак

је неспорно било рационалније само у појединостима модернизовати (изменама и допунама) постојећи ЗУП, а не уклањати га из правног поретка након 86 година примене, нарочито га не мењати са преузетим и непровереним решењима која могу изазвати општу пометњу у примени, а тиме и конфузију у најфреквентнијој правној области, оној управноправној.

ЗУП, уз одредбе о посебним управним поступцима у различитим управним материјама (областима), као и Закон о управним споровима (даље ЗУС), којим се примарно уређује управно-судски поступак (управни спор), у основи чине овдашњи правни оквир за Управно процесно право. Како без правних поступака нема ни права, значајно је указати на најзначајније „реформске“ новине Управног процесног права у нашем правном систему. С обзиром на то да је полиција, односно област унутрашњих послова значајан посебан део управе, у другом делу рада дат је (критички) осврт на најбитније новине Закона о Полицији.

2. Критички поглед на ЗУП и ЗУС

Поред начелне примедбе да нови ЗУП уопште није требало доносити, јер готово вековна примена постојећег ЗУП-а најбољи је доказ његовог квалитета, пропуст је законодавца што је усвојен текст закона који пружа много основа за критику. Тако је штета вишеструка. Пре свега материјална средства на која се данас сви толико позивају, а очигледно се у пракси о њима не води рачуна, потрошена су беспотребно под видом ничим изазване реформе општег управног поступка. Стање у српској управи свакако није добро, али то је више питање материјалног управног законодавства и још којегчега. Примена („имплементација“) новог ЗУП-а захтеваће још и не мала додатна финансијска средства. Али највеће последице могу настати у остваривању и заштити права грађана у односима са управом. Поред ових начелних примедба нови ЗУП садржи нека „оригинална“ решења која не познаје упоредно управно процесно законодавство, односно садржи битне недостатке у појединим питањима општег управног поступка, али и минорна побољшања, која се тичу пре свега комуникације странака и органа.

Треба рећи да су у новом ЗУП-у, поред осталог, *положене правне претпоставке* за олакшано остваривање права грађана,

напред или десет у страну?“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет, Нови Сад, бр. 1/2013, стр. 85–100.

али и одређивање дужности грађанима, тако што се најзад управа обавезује да сама прибавља податке о чињеницама о којима се воде јавне евиденције, а не да се подносиоци захтева, као до сада, обавезују да прилажу јавне исправе и друге доказе о чињеницама о којима управа, или други органи, већ воде јавне евиденције. То је, по себи, квалитативни искорак. Могло би се рећи и да је то једина светла тачка новог ЗУП-а. Штавише, Законом је предвиђено да те одредбе ступају на снагу раније од већине одредаба новог ЗУП (члан 9 - начело делотворности и економичности, члан 103-дужност органа да прибави податке по службеној дужности и члан 207 - прекршајна одговорност службеника који не поступи у складу са чланом 103). А поред прекршајне, предвиђена је и дисциплинска одговорност овлашћеног службеног лица из ЗУП-а, уколико не прибавља, не обрађује, не захтева или не достави податке (члан 110). Само да би се ЗУП примењивао у пуном капацитету, потребно је створити и друге услове за „дебироократизацију јавне управе“, пре свега ИКТ услове за сарадњу између органа управе и других државних и недржавних органа и, као најбитније, *уподобити са ЗУП-ом комплементарне одредбе о посебним управним поступцима у разним другим управним областима* (према члану 214 ЗУП-а до 1. јуна 2018. године), на пример у области унутрашњих послова (законима о личној карти, пребивалишту и боравишту, држављанству, путним исправама и др.) и другим областима. У тим и другим законима у разним управним подручјима, која садрже одредбе о посебним управним поступцима, треба прецизирати шта се подноси уз захтев, а које податке органи прибављају по службеној дужности, уз поштовање минимума достигнутих права у ЗУП-у. Без тог уподобљавања, прикупљање података о чињеницама о којима се воде евиденције по службеној дужности, ипак остаје само неостварен покушај, без обзира на законске гаранције из ЗУП-а - *да се у посебним управним поступцима не може ићи испод нивоа достигнутих права по ЗУП-у-* (члан 3, став 2). Тога је свестан и законодавац, будући да је предвидео одредбу о дужности Владе да образује Координационо тело ради процене усклађености посебних са општим одредбама ЗУП-а (члан 214, став 2). Односно Координационо тело образовано је по истеку законског рока.⁶⁾ У нашем правном поретку сви закони у формалном смислу једнаке су правне снаге (нема виших и нижих, системских и несистемских закона), само постоји првенство примене *специјалних* у односу

6 Одлука о образовању Координационог тела за усклађивање посебних Закона са ЗУП-ом, *Службени гласник РС*, бр. 82/2016. Међутим и након формирања тог тела Влада је утврдила одређене предлоге измена закона који су у супротности са зајемченим правима из ЗУП-а, примера ради Закон о пореском поступку и пореској администрацији и др.

на одговарајуће *опште* (генералне) законске одредбе. Једино што преостаје у случају некомплементарности одредаба јесте заштита уставности и законитости коју врши Уставни суд, премда он нема надлежност да оцењује међусобну усклађеност закона, тј. „законитост закона“, али би требало да штити јединственост правног поретка. Међутим, то је поприлично тром и у нашим условима исполитизован и неефикасан поступак правне заштите. Прикупљање података *ex officio* од стране органа управе неспорно доводи до олакшаног остваривања права странака, али може да доведе и до одуговлачења поступака, јер је управи потребно време да прибави одређене податке, нарочито ако орган који решава управну ствар не располаже потребним подацима. Због тога би несавесни службеници могли да прибегну опортунизму и да подучавају странке да сами прибављају податке у циљу убрзања процедуре., али то може и треба да се решава руковођењем у управи. Све у свему, ове одредбе су корак унапред, али уколико се не усагласе одредбе посебних поступака са ЗУП-ом, одредбе ЗУП-а неће имати никакав практичан значај. Само због ове новине *није било неопходно доносити нови ЗУП*.

Новим ЗУП-ом комуникација органа и странака допуњена је правилима о електронској комуникацији, а то је битно за развој Е-управе, која је у нас практично тек у настајању и још увек се углавном своди само на информисање о потребним документима и поступку решавања неке управне ствари и, евентуално на заказивање термина или електронско подношење захтева, а само у појединим управним стварима могуће је њихово решавање електронским путем. Такође, установљава се тзв. јединствено управно место (члан 42) чиме се не утиче (и не може да се утиче) на надлежност органа који решава управну ствар и на право странке да непосредно поднесе захтев надлежном органу. За установљавање јединственог управног места потребно је прописивање ближих услова од стране Владе, при чему је истекао рок, а *пропис Владе није донесен*. Узгред речено, Јединствено управно место је, по узору на „јединствени шалтер“ згодно за маркетиншко представљање реформи управе. Ова осавремењена решења, уз она друга, организационе природе, требало би (у теоријском смислу) да доведу до поједностављења, модернизовања и убрзања управног процесног поступања. Међутим, у целини посматрано, примена новог ЗУПа у пракси пре може да изазове мноштво проблема и недоумица, те да доведе до неуједначене управне праксе.

Новина је и што је по новом ЗУП-у стандардно овлашћење омбудсмана да доноси препоруке сада конкретизовано. Наиме, под законским условима Заштитник грађана може да донесе препору-

ку да се поништи, укине или измени правноснажно решење, *ако странка на то пристане и ако се тиме не вређа интерес трећег лица.*

Одређене „реформске“ новине представљају и проблематичне чињенице да је предмет ЗУП-а, супротно предмету ЗУС-а, неосновано проширен, а тиме је и појам управне ствари унеколико проширен, *супротно појму управне ствари у ЗУС-у* (а те одредбе треба да су комплементарне). Наиме, поред управног акта којим се решава управна ствар у класичном смислу, законске категорије ЗУП-а постају и *гарантни акти, управни уговори, управне радње и пружање јавних услуга*, против којих је могуће користити правно средство – *приговор*. Ове новине у Закону којим се традиционално кодификује управни поступак, у којем се решавају управне ствари доношењем управних аката, непримерене су и спорне из више разлога. Прво, будући *процесни* закон, ЗУП није место у којем се сабирају управне активности, Закон о државној управи је место за то, а то је задатак и управноправне теорије. Поједине теоријске конструкције око којих нема консензуса у управноправној науци, постају сада законске категорије, и то по схватању стручних обрађивача Закона! То се посебно односи на управне радње и на пружање јавних услуга. То значи да све управне радње и пружање свих јавних услуга добијају процесну форму! Дакле, долази до формализовања свих управних радњи и пружања јавних услуга. Друго, пружање јавних услуга у нашем правном систему везује се за јавне службе, а појам јавне службе садржи политички супстрат у Дигијевском (теоријском) смислу. У том смислу и вршење управне власти се еуфемистички означава као пружање јавних услуга. У том, теоријском смислу и државна управа је јавна служба. Само што то нема везе са нашим позитивним правом, јер министарства и органи управе нису јавне службе. Тако се пружање јавних услуга, односно обављање јавних служби у позитивноправном смислу неосновано гура у управни поступак (*sic!*). Јер, као што духовито примећује велики ауторитет у управноправној науци, професор Милков и комуналне делатности, „водовод и канализација“⁷⁾ представљају пружање јавних услуга, а новим ЗУП-ом се и оне подводе под *управнопроцесни* режим. Треће, управни уговори су теоријска, али не и позитивноправна категорија у нас, стога се њихово уређивање у ЗУП-у у овом тренутку може смаграти непотребним и преурањеним.⁸⁾ Четврто, *гарантни акт* представља *уникум* нашег и хрватског ЗУП-а, дакле непроверено, слободно се може рећи и

7 Драган Милков, „Поводом Нарта закона о општем управном поступку – ко-
рак напред или десет у страну?“, нав. дело, стр. 95.

8 Исто, стр. 94.

експериментално решење, које евентуално може да доведе до сувишног администрирања, а то свакако није ничији интерес. Стога се чини да гарантни акт у новом ЗУП-у, више има улогу да покаже некакву отвореност за нова, „модерна“ решења.⁹⁾

У новом ЗУП-у изостављено је и *позивање* странака, а уређен је *позив*, уведено је *обавештавање* странке о донесеном решењу! При томе, достављање постаје само један од начина обавештавања странака; *закључак* којим се одлучивало о питањима поступка и о споредној ствари *замене* је *процесним решењем*, којим се иначе одлучује о главној, управној ствари! Закључак је сада, по правилу, усмен и само изузетно се писмено доноси, и то када се не доноси решење, а (процесним) решењем одбацује се захтев (члан 92) или обуставља поступак (члан 101). Тако сада постоје две врсте решења у ЗУП-у: главно (мериторно), којим се решава управна ствар и процесно решење, што може изазвати конфузију у управној и судској пракси. Уопштено узев, чини се да ће негативне последице оваквих законских новина сносити сви: управна пракса, грађани и друге организације.

Будући да је судска контрола управе најзначајнија спољна контрола, за контролу законитости управе битне су одредбе о управном спору. Последњи Закон о управним споровима (ЗУС) донесен је 2009. године и није донео значајније концепцијске новине.¹⁰⁾ Највећи је недостатак што је управни спор, по правилу и даље једноступен. При том, предмет ЗУС-а и новог ЗУП-а не поклапају се, тј. предмет судске контроле су и по старом и по новом ЗУС-у само управни акти, дакле појединачни правни акти, али не и радње вршилаца управе (не и управне радње и пружање јавних услуга!).¹¹⁾ Дакле, предмет ЗУС-а знатно је ужи од предмета новог ЗУП-а. Одређено уподобљавање тих одредаба *de lege ferenda* је неминовно, а у ком правцу ће законске измене ићи незахвално је прогнозировать, с обзиром на номотехнику, садржину, језик и „квалитет нових“ закона.

9) Више о гарантном акту: Dragan Vasiljević, “Legal nature and significance of guarantee act in general administrative procedure bill”, у зборнику: *Дани Арчибалда Рајса*, том 1 (приредила: Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 44–54.

10) Више о развоју управног спора: Сретен Југовић, „Преображај Државног савета у Србији XIX века – ка институционализацији управног спора“, у зборнику: *Устав Краљевине Србије од 1888. – 125 година од доношења* (приредили: Владан Петров, Дарко Симовић, Тијана Шурлан, Ивана Крстић-Мисрићеловић), Правни факултет, Београд, 2015, стр. 135–145.

11) *Службени гласник РС*, број 111/09.

3. Критички поглед на Закон о полицији

Посебно подручје управе или особени део државне управе представља полиција. У нас је 2016. године донесен „нови“ Закон о полицији (даље ЗОП), а у ствари, по начину уређивања најзначајнијих појмова и института није реч о новом закону, већ о нешто измењеној и допуњеној верзији првог Закона о полицији из 2005. године. Иако језички, номотехнички и редакторски мањкав, ЗОП, у основи, представља делотворан правни оквир за обављање полицијских и са њима повезаних других послова. Антиномија између ове две међусобно супротстављене тезе базира се на анализи најзначајнијих нормативних решења. Закон, како би се рекло „не везује руке полицији“, она располаже потребним *полицијским овлашћењима и мерама* за безбедност грађана и државе, али је препун номотехничких пропуста, садржи празнословље (много текста, а мало садржине), спорне је дикције која нема нормативни дух, већ више подсећа на текст из стратегија.

ЗОП садржи невешт покушај одређивања унутрашњих послова (члан 2) и њиховог раздвајања од полицијских послова, при чему не разликује и друге, тзв. интерне послове (члан 1-3). При томе, унутрашње послове одређује без њихове садржине.¹²⁾

У члану 3 ЗОП-а Полиција се одређује као „централна организациона јединица Министарства, која у обављању унутрашњих, односно полицијских (и „других“, С.Ј.) послова, штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност на Уставу и закону засноване употребе средстава принуде“. Као што се види, реч је о теоријској дефиницији, уз то анахроној, којој иначе место у Закону. Формулација „централна организациона јединица“ више је теоријског карактера, него што одговара законској терминологији. Ако је стручни обрађивач Закона хтео да дефинише полицију, онда је требало да каже да је полиција организациона целина државне управе (извршне власти), или основна организациона јединица Министарства (органски елеменат), организована ради одржавања *јавног реда и безбедности* (функционални елеменат), која примењује законом утврђена *полицијска и друга овлашћења* (формал-

12 Више о томе и о Закону о полицији уопште: Сретен Југовић, Дарко Симиновић, „Закон о полицији Републике Србије од 2016. године – критички поглед“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет, Нови Сад, бр. 1/2016, стр. 71–85.

ни и материјални елеменат), међу којима и средства принуде (коерцитивистички елеменат).

Под невештим насловом „Надлежност Министарства“ (правилно је појам користити у множини) у члану 11 законодавац одређује најбитније активности МУП-а. Према дикцији одредаба из односног члана пре би се рекло да је реч о тексту из неке стратегије или делокруга, а не о надлежностима МУП-а. Надлежности су бројне, оне представљају овлашћења и дужности и утврђене су како овим законом тако и *мноштвом других закона* из области унутрашњих послова.

Будући да се у Закону једанпут говори о Полицији као централној организационој јединици (члан 3), а други пут о Дирекцији полиције (члан 22-24), поставља се питање да ли између Полиције као централне организационе јединице и Дирекције полиције стоји знак једнакости? О односу Полиције и Дирекције полиције постоји правна празнина, дакле недореченост законодавца. Чини се да се Дирекција полиције и Полиција као централна организационо јединица у великој мери садржински поклапају. С друге стране, између Полиције (у функционалном смислу) и Дирекције полиције (у органком смислу) не стоји знак једнакости. Прво је шири а друго ужи појам. При том, добро је решење што у Закону није предвиђено да је Дирекција полиције орган управе у саставу Министарства, јер органи управе у саставу самосталних органа управе имају мање самосталности од самосталних органа (примера ради не могу да доносе прописе, и др.). Оваквим решењем (Полиција – организациона јединица, а не орган управе у саставу) приснија је функционална веза између МУП-а и полиције, чији је она интегрални, нераскидиво део.

Законске новине су и одредбе које се односе на службене радње пре и после пружене полицијске помоћи у извршењима и поступцима вансудског намирења (члан 55), пружање помоћи здравственим радницима (члан 56), криминалистичко-форензичку регистрацију, узимање других узорака, криминалистичко-форензичка вештачења и анализе (члан 62), поступање према лицима која уживају дипломатско-конзуларни имунитет (члан 71). Полицијска овлашћења набројана су методом енумерације у члану 64, при чему њихов број није коначан, јер полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица примењују полицијска овлашћења из Закона о полицији, ЗКП-а, Закона о прекршајима и других закона. При томе, примена овлашћења према малолетним лицима је друкчије предвиђена, у смислу да само прикупљање (тражење) обавештења у својству грађанина и саслушање малолетни-

ка у својству осумњиченог примењује полицајац за малолетнике, док сва остала полицијска овлашћења примењују сви полицијски службеници (требало је рећи у статусу ОСЈ, јер полицијске послове не обављају полицијски службеници у статусу ПД). Пропуст је законодавца што је *de jure* укинуо полицијско овлашћење задржавања лица, тако што упућује на примену односних одредаба из других закона, у зависности од поступка који се примењује. Полицијским овлашћењима придодата су и нова: утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци (члан 101); вршење безбедносних провера (члан 102); пријем нађених ствари (члан 103). А од употребе средстава принуде придодати су: употреба распршивача са надражујућим средством, електромагнетна средства (електрошокер и електрична палица) и употреба ватреног оружја према возилу у покрету (члан 111, 112, 126). Код употребе ватреног оружја као средства принуде Закон је укинуо посебне ситуације које је садржао ранији Закон, али је услов постојања непосредне опасности по живот замењен условом угрожавања живота, или чак могућношћу угрожавања живота (члан 124, став 1 и 2). У овом делу Закон садржи редакторске пропусте, примера ради у члану 64 наводи се овлашћење *прикупљање* обавештења (тачка б), а у члану 91 уређује се *тражење* обавештења, при чему је изостављено јемство у погледу заштите људских права које се односи на забрану поновног позивања лица које одбије да пружи обавештење (такве одредбе изостављене су и код позивања). Такође, одредбе о тражењу обавештења прешироко су формулисане, без одређивања граница овлашћења, будући да није одређено о којим кривичним и прекршајним делима је реч. Даље, код овлашћења прегледа објекта, средстава, простора и документације и контрадиверзионог прегледа (члан 95) изостављањем ближе одреднице која се односи на простор, нпр. службени простор и сл, проширено је овлашћење и на стамбени простор, што је у супротности са Уставом зајемченом неповредивошћу стана и условима за улазак у туђи стан (члан 40 Устава).

Закон садржи и оригинална решења која одударују од послова државне управе, као нпр. да се МУП бави научноистраживачким радом (чл. 133).

Закон о полицији, посветио је људским ресурсима готово трећину укупног броја чланова, а управљачка функција кадровима је, према образложењу предлагача Закона, основни разлог за доношење Закона. Међутим, управо тај део закона пружа више простора за критику. Наиме, начелна примедба односи се на то да је, у том делу, законодавац полицију чини се *превише приближио општем управноправном режиму и што није уважио специ-*

фичности полиције као особеног дела државне управе. У појединостима, проблем је што су законска решења о напредовању доста ригидна, чиме је напредовање полицијских службеника као обележје службеничких односа доведено у питање. За напредовање се траже, поред осталог трогодишње просечне оцене рада „*Истиче се*“, а предвиђено је само по *три* врсте звања-чинова за средњу и високу стручну спрему I степена, као у „општем управноправном режиму“. Звања, односно чиновни нису више службена обележја него функционалне ознаке радних места. Затим, сва радна места су круто подељена на руководећа и извршилачка, а мноштво радних места је и једно и друго (нпр. шефови смена у дежурној служби, вође сектора, вође група, помоћници командира, шефови одсека итд), што се одражава и на плате, а све то је повезано са мотивацијом полицијских службеника. С друге стране, предвиђено је да радни однос запосленом престаје, „ако је два пута узастопно оцењен негативном оценом – недовољан -1“ (члан 172). При томе, крупан је пропуст законодавца што Законом нису утврђена ближа мерила за оцењивање резултата рада и каријерно напредовање, већ је то препуштено подзаконској регулативи. Тако Закон оставља простор за арбитрарност у остваривању функције управљања кадровима, поспешује администрирање и трошкове, установљава рестриктиван систем напредовања, демотивишуће делује на запослене у полицији.

4. Уместо закључка

Реформе управе и полиције нису могуће без реформи права. Стога је добар правни оквир „услов свих услова“ за добру управу (и полицију). За нови ЗУП у целини, тешко се може рећи да доноси реформе општег управног поступка на боље! Штавише, пре би се могло тврдити супротно, лошим ЗУП-ом замењен је неоспорно квалитетан ЗУП са такорећи вековном традицијом. Нови ЗУП је номотехнички спорне дикције, његова терминологија поприлично одступа од терминологије претходног ЗУП-а и од општеприхваћене правне терминологије, као и од досадашњих и упоредноправних установа и института.¹³⁾ То може изазвати практичне проблеме у његовој примени. Такође, законски појмови из ЗУП-а не прате појмовни апарат материјалног управног права. Премда је реч о процесном Закону, његов предмет је, чини се, неосновано проши-

13 Драган Милков, „Поводом Нарта закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну?“, нав. дело, стр. 81–83.

рен *управним радњама и пружањем јавних услуга*, које сада добијају *управнопроцесну* форму! Само те „управне активности“ не уживају непосредно судску заштиту у управном спору (већ изузетно посредну судску заштиту у парничном поступку), јер управни спор јесте спор о законитости *коначних управних аката*. Уместо да се постојећи ЗУП искористи као полазна основа и изврше само минималне корекције одредба са поузданим и у пракси потврђеним решењима, стручни обрађивач ЗУП-а је унео непознате и непроверене појмове, углавном тако што је преузео поједина готова решења из хрватског ЗУП-а, без провере резултата тих законских решења и без анализе хрватског (материјалног) управног права.

С друге стране, Закон о полицији јесте номотехнички, дикцијски и редакторски мањкав, али уређује полицијска овлашћења, мере и механизме за остваривање безбедносне заштите људи и имовине. Међутим, управљачка функција кадровима, због које је Закон и донесен, лоше је уређена. Законом нису уважене особености полиције, (радно)правни положај полицијских службеника исувише је приближен општем управноправном режиму и режиму државних службеника. Највећа очекивања од Закона су у делу који се односи на управљање кадровима у полицији, праћење каријерног развоја запослених, кроз оцењивање резултата рада, стручно усавршавање и друге обуке. Управо тај део Закона, чини се превише је ригидан, недоречен, поспешује администрирање и значајно повећава трошкове, а замагљује основну и најважнију мисију полиције – безбедност грађана и њихове имовине. И као најбитније, услед недостатка јасних и чврстих законских мерила, оставља се простор за арбитрарност. Права мера између законских услова за напредовање и напредовања као обележја службеничког односа, чини се није пронађена, што подједнако демотивишуће делује као и принцип ансијенитета (проведено време у одређеном звању-чину).

Нашу јавну управу потребно је *рационализовати*, у правом смислу речи, али не онако како се то у политичкој јавности погрешно, еуфемистички истиче за *редукцију* кадрова, јер рационализација не подразумева нужно и отпуштања запослених у јавној управи. Напротив, пораст јавне управе је тенденција у развоју јавних управа. У том смислу треба урадити системску анализу послова и задатака у управи, *а не линеарно* смањивати или предлагати смањивање или запошљавање. Познато је и да се најпре попуне синекуре у управи, „измишљена“ радна места, што је наслеђена појава. Као полазиште за рационализацију може да послужи анализа аката о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима и организацијама јавне управе. На основу тих анализа

дошло би се до одговарајућих синтеза, које би имале практичну примењивост у реформи јавне управе.

Литература

Југовић Сретен, „Преображај Државног савета у Србији XIX века – ка институционализацији управног спора“, у зборнику: *Устав Краљевине Србије од 1888. – 125 година од доношења* (приредили: Владан Петров, Дарко Симовић, Тијана Шурлан, Ивана Крстић-Мистрицеловић), Правни факултет, Београд, 2015, стр. 135–145.

Југовић Сретен, Симовић Дарко, „Закон о полицији Републике Србије од 2016. године – критички поглед“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет, Нови Сад, бр. 1/2016, стр. 71–85.

Милков, Драган, „Поводом Нацрта закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну?“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет, Нови Сад, бр. 1/2013, стр. 85–100.

Одлука о образовању Координационог тела за усклађивање посебних Закона са ЗУП-ом, *Службени гласник РС*, бр. 82/2016.

Петровић, Милан, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Свен, Ниш 2010.

Томић Зоран, „Предговор Закону о општем управном поступку“, у монографији: *Закон о општем управном поступку: према стању законодавства од 1. марта 2016. године*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 7–46.

Vasiljević Dragan, „Legal nature and significance of guarantee act in general administrative procedure bill“, у зборнику: Дани Арчибалда Рајса, том 1 (приредила: Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 44–54.

ПРОПИСИ

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, број 18/2016.

Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, број 111/09.

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, број 33/1997, 31/2001; *Службени гласник РС*, број 30/2010.

Sreten M. Jugovic

REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE REPUBLIC OF SERBIA
– A REVIEW OF THE POLICE –

Resume

Public administration and police reforms are impossible without reforming laws. Therefore, a good legal framework is the ‘necessary prerequisite’ for good administration (and police). The new General Administrative Procedure Act (GAPA; *Serbian ZUP*) as a whole can scarcely be said to have brought changes to the general administrative procedure for the better! Rather, quite the opposite could be claimed – the poor quality GAPA replaced the one of undoubted quality and with, so to say, a century-long tradition. The new GAPA is of nomotechnically disputable diction; its wording deviates significantly from that of the previous GAPA and from common legal terminology, as well as from the previous and comparative law institutions. This shortcoming can cause practical problems in its implementation. Furthermore, legal terms from GAPA do not follow the conceptual apparatus of substantive administrative law. Although it is a procedural law, its scope seems to be groundlessly expanded to include *administrative actions and provision of public services*, which now take the form of *administrative procedure*!

On the other hand, the Police Act, although indeed deficient in terms of nomotechnics, diction and editing, still regulates the authorities of the police, and measures and mechanisms for security protection of people and property. However, the human resources management function, which was the main reason for the adoption of the Act, is poorly regulated. The Act disregards the particularities of the police; the (employment) legal status of police officers was made too similar to that from the general administrative legal system and the civil servants system. The greatest expectations from the Act are in the part relating to police staff management, monitoring of employees’ career development, through performance assessments, professional development and other trainings. It is this part of the Act that seems to be too rigid, deficient, conducive to better administration and to substantial increase in costs, while it blurs the basic and most important mission of the police – safety of citizens and their property. And most importantly, lacking clear and solid legal criteria, it leaves room for arbitrariness.

Our public administration should be *rationalised*, in the true sense of the word, rather than in the way the political public have erroneously and euphemistically used the term to point to workforce *reduction*, because rationalisation does not necessarily mean the layoff of public sector employees. On the contrary, the growth of public administration is a tendency in the development of public administrations. What should be done in this respect is the systematic analysis of administrative tasks and duties. The starting point for rationalisation can be the review of acts on internal organisation and systematisation of posts within public administration authorities and organisations. These analyses would lead to appropriate syntheses, which would be practically applicable in the reform of public administration.

Key words: reform, public administration, General Administrative Procedure Act, Police Act, rationalisation of administration

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.