



# АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Мијодраг Радојевић  
Љупка Катана  
Андријана Лазаревић  
Андреа Матијевић  
Александар Кларић



# АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

УДК 35

Година VI vol. 13

Број 1/2020.



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

---

**Administration and Public Policy**

Издавач: Институт за политичке студије  
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд  
Телефон: 3039-380, 3349-204  
Е-mail: ipsbgd@eunet.rs  
Е-mail: redakcija@ajpips.edu.rs  
www.ipsbgd.edu.rs

**За издавача**

Живојин Ђурић

ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 1/2020. Година VI vol. 13

<https://doi.org/10.22182/ajp.1312020>

**Главни и одговорни уредници**

Дејан Миленковић, Петар Матић

**Чланови редакције**

Душан Павловић, Дејан Миленковић, Синиша Атлагић,  
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,  
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,  
Јасна Милошевић Ђорђевић

**Савет**

Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,  
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,  
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

**Секретари редакције**

Андријана Јовановић, Бојана Секулић

**Пословни секретар**

Смиљана Пауновић  
Е-mail: smiljana@ips.ac.rs

Часопис излази два пута годишње

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се  
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.  
(Central and Eastern European Online Library)

**Прелом и штампа**

Ситопронт-Житиште

**Тираж:**

50 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини,  
било у делови ма, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима  
лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење нити уредништва, нити  
установа у којима су аутори запослени.

---

## САДРЖАЈ

---

---

*Мијодраг Радојевић*

БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ - ИЗМЕЂУ ПРАВНЕ НОРМЕ И СТВАРНОСТИ	5
---	---

---

*Љупка Катана*

СТРАТЕГИЈА КОМУНИКАЦИЈЕ ГРАДСКЕ УПРАВЕ ГРАДА БЕОГРАДА - ПРИМЕРИ ДВА СЕКРЕТАРИЈАТА	29
---	----

---

*Андријана Лазаревић*

ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: СТАНДАРДИ И ИЗАЗОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ УСАГЛАШАВАЊА	53
--	----

---

*Андреа Матијевић*

КЉУЧНИ ИЗАЗОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА	71
--	----

---

*Александар Кларић*

ИНСТИТУЦИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА - УПОРЕДНА ИСКУСТВА ИЗ СВИЈЕТА И У ГРАДУ БЕОГРАДУ	89
---	----

---

---

## TABLE OF CONTENTS

---

---

*Mijodrag Radojevic*

FREE LEGAL AID IN LOCAL GOVERNMENT UNITS - BETWEEN LEGAL NORM AND REALITY	5
---	---

---

---

*Ljupka Katana*

REVIEW OF THE CITY GOVERNMENT COMMUNICATION TOOLS IN CITY OF BELGRADE - PUBLIC ADMINISTRATION OVERVIEW	29
---	----

---

---

*Andrijana Lazarevic*

EDUCATIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION: STANDARDS AND CHALLENGES OF THE REPUBLIC OF SERBIA'S ACCESSION PROCESS	53
---	----

---

---

*Andrea Matijevic*

KEY CHALLENGES IN THE REPUBLIC OF SERBIA'S EU ACCESSION PROCESS IN THE FIELD OF ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGES	71
--	----

---

---

*Aleksandar Klaric*

THE INSTITUTION OF LOCAL OMBUDSMAN - COMPARATIVE EXPERIENCES SELECTED WORLDWIDE AND THE CITY OF BELGRADE	89
--	----

---

---

# БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ИЗМЕЂУ ПРАВНЕ НОРМЕ И СТВАРНОСТИ

---

УДК 347.921.8:352(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.1>

Прегледни рад

*Мијодраг Радојевић*

---

**Сажетак**

---

Предмет овог чланка је модел бесплатне правне помоћи у Србији који се примењује након доношења Закона од 2018. године. У наративном делу овог истраживања тежиште је на анализи најважнијих решења у позитивноправним прописима. У односу на друге правне системе у Србији је успостављен особен режим бесплатне правне помоћи. Законодавац разликује бесплатну правну помоћ и бесплатну правну подршку, са значајном улогом локалне самоуправе. Циљ истраживања је провера хипотезе о делотворности овог модела бесплатне правне помоћи. Узимајући у обзир и објективне тешкоће, које су утицале и на имплементацију прописа, аутор је евидентирао и објаснио слабости институционалног модела. Осим тога, указано је на могуће правце развитка система бесплатне правне помоћи у наредном периоду.

**Кључне речи:** бесплатна правна помоћ, владавина права, Устав,

Закон о бесплатној правној помоћи, локална самоуправа, бесплатна правна подршка, службе за бесплатну правну помоћ, корисници правне помоћи, пружаоци бесплатне правне помоћи, модел правне помоћи.

---

## БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Бесплатна правна помоћ, као уставна категорија и међународноправни стандард (Радојевић 2018, 250-252), у Србији је делимично уређена до 2018. године. Доношењем Закона о бесплатној правној помоћи („Службени гласник РС“, број 87/18, у даљем тексту скраћено: Закон или ЗБПП), који се може означити као „кровни“ или „системски пропис“ (*lex generalis*), Република Србија се придружила државама у којима је право на бесплатну правну помоћ предвиђено особеним правним актом. Наредне године, усвојени су и подзаконски прописи, који детаљније разрађују одредбе овог закона и уређују целовиту правну основу за примену права. На тај начин, у складу с тзв. националним стратегијским документима,<sup>1</sup> остварене су обавезе у процесу евроинтеграција и значајан напредак у успостављању функционалног система бесплатне правне помоћи,<sup>2</sup> као претпоставке за делотворан приступ правди, других људских права и коначно – владавини права.<sup>3</sup> Међутим, израду и примену ЗБПП пратиле су тешкоће

1 Стратегију реформе правосуђа за период 2013–2018 („Службени гласник РС“, број 57/13) и Стратегију развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 74/10).

2 Упоредити последњи извештај ЕК о напретку Србије у процесу евроинтеграција у коме се констатује да се доношење Закона уклађује правни оквир са правним тековинама ЕУ и очекује да ће његова примена утицати на квалитет правосуђа и приступ правди (Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019*, Брисел, 29. 5. 2019, SWD(2019) 219 коначна верзија, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napr-etku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/20190529-serbia-report_SR_-REVIDIRANO.pdf), посећено: 21. јул 2020. године).

3 Акциони план за поглавље 23 (Правосуђе – борба против корупције – основна права).

– последице не само опречних доктринарних становишта, него и објективних неприлика у вези с концептом и применом решења и института правне помоћи.

Суштина спорења усредредила се на одговоре у вези с питањима – да ли је систем бесплатне правне помоћи усклађен са уставним оквиром и међународним стандардима, односно да ли одредбе Закона јамче делотворно остваривање права. Први део расправе тicao се различитог тумачења релевантне уставне норме, карактера корисника и пружаоца бесплатне правне помоћи. Тако ЗБПП омогућава да лица с посебним имовинско-материјалним статутом („сиромашко право“), односно одређене категорије грађана (тзв. рањиве друштвене групе) уживају ово право (Радојевић 2018, 251). С друге стране, предвиђен је мешовити модел, са активном улогом државе у пружању правне помоћи, али и учешћем других субјеката као пружалаца.

Јединствени модел бесплатне правне помоћи не постоји, већ државе располажу могућностима да уређују систем правне помоћи на различите начине у складу с мерилима прихваћеним у међународном праву (Сепи 2007, 107-222, Рељановић 2007, 223-272).<sup>4</sup> Ипак, механизам бесплатне правне помоћи у Србији указује на то да је он неубичајен у односу на земље у нашем окружењу, па и атипичан у упоредном праву.<sup>5</sup> Његово

---

Последњи ревидирани нацрт Акционог плана за поглавље 23, финална верзија, усвојен је у јуну 2015. године, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Kopacna%20verzija1.pdf>, посећено 19. јула 2020. године.

4 Опширније: Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, 2016, доступно: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities.pdf>, посећено: 15. јул 2020. године; Светска банка, Мулти-донаторски фонд за подршку реформи правосуђа у Србији, *Упоредна анализа регионалних механизма за пружање бесплатне правне помоћи, јануар 2014*, [https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Uporedna%20analiza%20sistema%20za%20pruzanje%20besplatne%20pravne%20pomoci%20u%20regionu\(1\).pdf](https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Uporedna%20analiza%20sistema%20za%20pruzanje%20besplatne%20pravne%20pomoci%20u%20regionu(1).pdf), посећено 31. јул 2020. године.

5 У упоредном праву појам бесплатне правне помоћи различито се одређује, а у складу с тим и одређује круг оних који пружају правну помоћ. У већини европских земаља бесплатну правну помоћ пружају искључиво адвокати – као независна правна професија, нарочито у случају правног заступања. Изузев адвоката, пружање правне помоћи може бити у надлежности посебних државних тела, дипломираних правника од којих се тражи одговарајуће искуство и обученост или поверено невладиним организацијама. Либералнији модел познају оне земље у којима правну помоћ може пружити свако лице. Видети: Марко Станковић, „Право на правну помоћ у уставном систему Републике Србије – прилог расправи о доношењу Закона о бесплатној правној помоћи, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, број 54/2018, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, стр. 174–176; Мијодраг Радојевић, *нав.*



обележје је да у оквиру општег појма установљава два режима – бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке. Бесплатну правну помоћ пружају адвокати и службе бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. Удружења се појављују као адресат пружања овог права, на основу одредби који уређују право азила и забрану дискриминације. Бесплатна правна подршка је синоним за примарну правну помоћ, али она не обухвата само послове правног саветовања, па су њени пружаоци: јавни бележници и посредници, правни факултети и удружења, али и други пружаоци бесплатне правне помоћи. Друга важна особеност институционалног модела у Србији јесте место локалне самоуправе у бесплатној правној помоћи – као најважније карике чија се улога не састоји у обављању послова организовања и пружања правне помоћи, већ и финансирања система.

У наративном делу овог истраживања акценат је на анализи најважнијих решења у ЗБПП и другим прописима, с освртом на положај локалне самоуправе и искуствима у досадашњој примени ових решења. Циљ истраживања је провера хипотезе о томе да важећи модел бесплатне правне помоћи у Републици Србији садржи недостатке који утичу на његову ефикасност, као и да понуди назнаку о правцу развоја овог система у наредном периоду.

## О ОСНОВНИМ ИНСТИТУТИМА У ЗАКОНУ О БЕСПЛАТНОЈ ПРАВНОЈ ПОМОЋИ

У правном систему Републике Србије бесплатна правна помоћ је по први пут конституционализована Уставом Републике Србије (члан 67), а детаљније уређена ЗБПП-ом од 2018. године и другим законима.<sup>6</sup> Правна помоћ је одређена као индивидуално људско право, што значи да је зајемчена

---

*дело*, стр. 251; Јелена Миленковић, *Право на правично суђење у грађанским споровима – у пракси Европског суда за људска права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2019, стр. 124; Марио Рељановић, „Правна помоћ у земљама Централне и Источне Европе“, у: Саша Гајин (ур.) *Правна помоћ*, ЦУПС, Београд, 2007, стр. 236–242.

6 Право на бесплатног браниоца у кривичном поступку (члан 33. став 3. Устава) „не треба поистовећивати“ са правом на бесплатну правну помоћ. Право на бесплатног браниоца јесте посебно право окривљеног и припада групи основних уставних права. Међутим, у овом случају, као и код других закона, право на службену одбрану јесте и облик бесплатне правне помоћи, као и ослобађање од плаћања трошкова поступка. Марко Станковић, *нав. дело*, стр. 169.

сваком грађанину под одређеним условима. Гарантовање овог права сматра се и претпоставкама за уживање других права, а статус уставног права означава и највећи степен његове правне заштите – пред Уставним судом.

ЗБПП-ом је на „целовит начин“ уређена област бесплатне правне помоћи (Петровић 2020, 72), подробније су уређени критеријуми и мерила за кориснике, положај и улога пружаоца правне помоћи, поступак остваривања права, надзора и контроле квалитета пружања правне помоћи, казнене одредбе, финансирање и пружање правне помоћи у прекограничним споровима.<sup>7</sup> Извори овог права, осим Устава и ЗБПП, јесу и тзв. процесни закони и подзаконски акти.<sup>8</sup> Низом закона уређена је правна помоћ у правним поступцима (кривичном, прекршајном и управном, као и грађанским поступцима, попут парничног поступка, извршног поступка и ванпарничног поступка).<sup>9</sup>

У ЗБПП је, у складу са Стратегијом развоја система бесплатне правне помоћи („Службени гласник РС“, број 74/10) прихваћено решење о широком кругу бенефицијара бесплатне правне помоћи. Закон признаје право на бесплатну правну помоћ под одређеним условима домаћим држављанима, апатридима и страним држављанима. Наведене су 13 категорија корисника, они који су бенефицијари права на новчану социјалну помоћ и дечији додатак, права на новчану социјалну помоћ и дечији додатак и лица која припадају рањивим друштвеним групама у складу са Законом (видети члан 4). Правна лица не могу да

7 Одредбе о пружању правне помоћи у прекограничном спору (чл. 44–52) примењиваће се након пријема Србије у чланство Европске уније.

8 Правилник о изгледу и ближој садржини обрасца захтева за одобравање бесплатне правне помоћи; Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци; Правилник о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке; Правилник о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра; Правилник о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи; Правилник о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи (напомена: ови правилници су објављени у „Службеном гласнику РС“, број 68 од 25. септембра 2019. године) Уредба о тарифи за пружање бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 74/19 и Правилник о поступку плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ и начину и поступку враћања примљених новчаних средстава, „Службени гласник РС“, број 80/19.

9 Пужање правне помоћи регулисано је Законом о кривичном поступку, Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, а у грађанским поступку је уређено Законом о парничном поступку, Законом о ванпарничном поступку и Породичним законом. Осим тога, пружање правне помоћи уређује и Закон о азилу.

добију бесплатну правну помоћ. Овакво решење у складу је с међународним стандардима, начелом забране дискриминације, односно праксом Европског суда за људска права и решењима у упоредном праву (Миленковић 2019, 121). ЗБПП онемогућава да тражилац добије бесплатну правну помоћ, иако испуњава услове, ако се ради о привредним споровима; поступку накнаде штете за повреду части и угледа; поступку пред прекршајним судом, ако за прекршај није забрањена казна затвора; у споровима у којима је вредност спора несразмерна са трошковима поступка; ако је очигледно да он нема изгледа на успех, ако се његова очекивања не заснивају на чињеницама и доказима које је предочио или су супротна позитивним прописима, јавном поретку и добрим обичајима; као и случају ако је очигледно да би злоупотребио право на бесплатну правну помоћ или неко друго право (члан 7).

Законом је пресечен и Гордијев чвор – разрешена дилема о пружаоцима бесплатне правне помоћи. Позадина расправе је различита интерпретација уставне одредбе (види члан 67. став 2. Устава, „Службени гласник РС“, број 98/06) – право на пружање бесплатне правне помоћи искључиво је овлашћење адвоката и локалне самоуправе или оно припада и цивилном друштву (невладином сектору и правним факултетима). Сукоб адвоката и невладиних организација, о чијим дубљим узроцима овом приликом неће бити речи, утицао је на то да се више од деценије одложи доношење закона.

Покушавајући да пронађе компромисно решење, упркос веригама наметнутим уставном нормом, ЗБПП је фактички проширио круг пружалаца, укључујући удружења и друге субјекте у систем бесплатне правне помоћи. При томе, законодавац је морао да води рачуна и о другим прописима, препознајући облике бесплатне правне помоћи и њене пружаоце. Због тога је он раздвојио, у оквиру општег појма правне помоћи, бесплатну правну помоћ од бесплатне правне подршке. Прва подразумева „пужање правних савета, састављање поднесака, заступање и одбрану“ (члан 6. ЗБПП), а друга „пужање опште правне информације, попуњавања формулара, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова.“ (члан 11. ЗБПП). У складу с тим, држећи се *stricto sensu* терминологије, разликују се

пружаоци бесплатне правне помоћи од пружалаца бесплатне правне подршке (видети шему број 1). Прву категорију чине адвокати и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, односно удружења у складу с правом азила и забраном дискриминације (члан 9. ст. 2 и 3. ЗБПП);<sup>10</sup> а другу – удружења и правни факултети, односно јавни бележници и посредници. Они који пружају правну подршку, не могу да обављају и друге облике бесплатне правне помоћи.

Језичка гимнастика законодавца је на овом месту била оправдана. Јер, разликујући институте бесплатне правне подршке и бесплатне правне помоћи избегнуто је то да ЗБПП буде оспорен због неуставности.<sup>11</sup> Подсетимо се да је Уставни суд утврдио да се пружање правне помоћи може поверити само адвокатури, као самосталној и независној професионалној делатности,<sup>12</sup> и службама правне помоћи који се оснивају у јединицама локалне самоуправе. Уставни суд је констатовао и то да се обављање правне помоћи не може поверити другим институцијама, као што је у пракси био случај да јединице локалне самоуправе уступају вршење послова правне помоћи адвокатским канцеларијама. Од српског законодавца поменутој инвентивности у разликовању два различита режима у оквиру појма бесплатне правне помоћи не би се надали да је Устав, а што је случај и у погледу низа других института, написан

10 Члан 41. ст. 2–3. и члан 56. Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, број 24/18. Поступак пред Повереником за заштиту равноправности је бесплатан, а организације које се баве заштитом људских права или друго лице, уз сагласност лица чије је право повређено, могу поднети притужбу због дискриминације (члан 35. став 2. Закона о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09). У тексту предлога измена и допуна Закона о забрани дискриминације налази се и решење према коме удружења или организације које се баве заштитом људских права могу у заштити од дискриминације поднети тзв. колективну тужбу и без сагласности појединца чије је право повређено (видети члан 11. Предлога закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације у вези са чланом 2. Тачка 1. Закона о забрани дискриминације, текст је доступан на веб-сајту: <https://www.istinomer.rs/multimedia/pdfs/115422668815581.pdf>, посећено 21. јул 2020. године)

11 Уставни суд је заузео становиште да свака законска норма која шири круг пружалаца правне помоћи јесте неуставна и „умањује достигнути ниво људских права у Републици Србији“. Видети Одлуку Уставног суда Уи број 45/2009 до 18. фебруара 2010. године, објављену у „Службеном гласнику РС“, број 55/10. Детаљније о овој одлуци и тумачењу члана 67. Устава Републике Србије видети у: Мијодраг Радојевић, *Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи), стр. 16–17, текст је доступан на <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>, презето 25. јула 2020. године.

12 У ранијој пракси било је и случајева да су поједине општине поверавале вршење правних послова адвокатским канцеларијама, што је правно недозвољено.

тако да не оставља могућност за опречна тумачења. Иако одредба става 2. члана 67, како је оцењена од Венецијанске комисије „иде и даље“ од стандарда постављених у Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода,<sup>13</sup> она није регистровала друге пружаоце правне помоћи у пракси. Због тога, је пожељно да се у случају промене највишег правног акта допуни наведена уставна одредба о пружаоцима бесплатне правне подршке. На тај начин, уподобиће се оба акта, то јест ускладиће се одговарајућа уставна и законска норма.

Преведено на терен теорије и упоредног права, термини бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке одговарају тзв. примарној и секундарној правној помоћи, односно бесплатна правна подршка је синоним за примарну правну помоћ.<sup>14</sup> Ова врста правне помоћи се односи на помоћ у судском поступку, па тако и у ЗБПП је изричито уређено да се она „састоји од пружања правних савета, састављања поднесака, заступања и одбране“ (члан 6. став 1. ЗБПП). На пример, адекватно овом разликовању, и у Хрватској је заступљена подела на примарне и секундарне пружаоце. У Литванији службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе могу давати само примарну правну помоћ, а пружање секундарне правне помоћи је у надлежности служби при судовима, који закључују и уговоре са адвокатима. За разлику од Литваније, у Србији примарну правну помоћ пружају и субјекти изван државног система.

Пружаоци бесплатне правне помоћи и подршке могу да обављају ове послове само под одређеним условима. Адвокати ако су уписани у одговарајућу листу адвоката своје подручне коморе (члан 16. став 3).<sup>15</sup> Удружења пружају бесплатну

13 Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), Мишљење број 405/2006 о Уставу Србије, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), мишљење усвојено на 70 пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007), стр. 10, доступно: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf), посећено 6. 12. 2017. године.

14 Законодавац разликује три облика бесплатне правне помоћи: бесплатну правну помоћ у ужем смислу, бесплатну правну подршку и бесплатну правну помоћ у прекограничним споровима (члан 3. став 2. ЗБПП).

15 До сада краја марта, према Извештају о спровођењу ЗБПП Министарства правде, пријавило се више од 3.500 адвоката за пружање бесплатне правне помоћи. Адвокатска комора Србије доставља списак ових адвоката Министарству правде који су саставни део регистра (члан 16. став 2). Адвокати за пружене услуге по основу бесплатне правне помоћи остварују награду и накнаду трошкова у складу са Уредбом о тарифи на пружање бесплатне

правну помоћ имајући у виду следећа ограничења – прво, они пружају правне информације и попуњавају формуларе; друго, то чине у оквиру циљева због којих су основана; треће, у име удружења адвокати пружају ову врсту правне помоћи, односно дипломирани правници у складу са другим законима којима се уређује одговарајући поступак (члан 9. ст. 2–4. ЗБПП),<sup>16</sup> четврто, удружења пружају правну подршку на основу Закона о праву на азил и Закона о забрани дискриминације и пето, удружења пружају правну помоћ и подршку ако су уписана у службени регистар. Међутим, законодавац не ограничава удружењима да бесплатну правну подршку, али и облике бесплатне правне помоћи, пружају лицима који не испуњавају услове предвиђеним овим законом (упоредити: члан 9. став 5. и члан 13. ЗБПП). Поменуте одредбе нису најјасније, то се посебно односи на члан 13. став. 1. Невешто номотехнички скројена, обесмишљава обавезу удружења да се региструју. *A contrario*, произилази да сва удружења могу пружати бесплатну правну помоћ и правну подршку свим лицима.

Јавни бележници пружају бесплатне правне услуге у виду састављања јавнобележничких исправа, посредници у поступку посредовања, а правни факултети „пружају опште правне услуге и попуњавају формулар“ (члан 12). Како би се пружила већа правна сигурност, предвиђен је упис у регистар и ових пружалаца правне помоћи.<sup>17</sup> Спискови регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи налазе се на званичном веб-порталу Министарства правде.<sup>18</sup>

---

правне помоћи.

16 При томе, удружења морају узети адвоката са посебне листе регистрованих адвоката, коју АК Србије доставља Министарству правде.

17 Начин уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и начин вођења Регистра прописан је Правилником о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу регистра. Регистар је јаван и води се у електронској форми. Регистар садржи евиденцију пружалаца бесплатне правне помоћи и евиденцију пружалаца бесплатне правне подршке.

18 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>., посећено 22. јула 2020. године.

Шема број 1. Пружаоци бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке

Пружаоци бесплатне правне помоћи	Пружаоци бесплатне правне подршке
↓	↓
1) адвокати	1) адвокати
2) јединице локалне самоуправе	2) јединице локалне самоуправе
3) удружења (адвокати/дип. правник) у име удружења пружају БПП)	3) удружења 4) јавни бележници 5) посредници 6) правни факултети

Како би се превазишао проблем едукације кадрова у органима управе, Министарство правде је донело посебан правилник који је предвиђена „инстант“ обука. Према овом правилнику лица која одлучују о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи или састављање јавнобележничких исправа или посредовање у решавању спорова похађају обуку у трајању од 12 школских часова, подељених у два блока наставе – први део се односи на теоријску а други део на практичну наставу.<sup>19</sup> Право на похађање наставе имају дипломирани правници који имају најмање три година искуства на пословима правне струке у јединицама локалне самоуправе. Скромни услови, минимална пракса па и формално стручно знање (не захтева се и положен правосудни испит) нису потврда да ће бити пружена квалитетна помоћ грађанима у јединицама локалне самоуправе

## БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Основно обележје института бесплатне правне помоћи, пре усвајања одговарајућег Закона од 2018. године, био је раскорак између прописа и праксе. Правни систем углавном

<sup>19</sup> Правилник о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи.

није препознавао удружења (невладине организације), синдикате и тзв. правне клинике као пружаоце бесплатне правне помоћи (Станковић 2019, 173-174). С друге стране, успостављена је различита пракса у организовању службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. У великом броју јединица локалне самоуправе није била успостављена служба за пружање правне помоћи, а у онима у којима је постојала била је организована на различите начине.<sup>20</sup>

Пружање бесплатне правне заштите у јединицама локалне самоуправе расправљано је и поводом овлашћења заштитника грађана да обавља ове послове. Одлуком Уставног суда Србије утврђено је да „није у складу са Уставом и законом да стручна служба заштитника грађана може обављати послове пружања правне помоћи грађанима“ (Милосављевић, Јеринић 2020, 138-139). Нespoјиво је с природом независне институције, као што је омбудсман, обављање послова правне помоћи, него је њен задатак да у оквиру опште контроле поштовања права грађана надзире остваривање овог права.<sup>21</sup>

Према Уставу и Закону о локалној самоуправи једна од изворних надлежности јединица локалне самоуправе јесте пружање правне помоћи.<sup>22</sup> Уставотворац се, дакле, определио за необично решење, о томе да се право на бесплатну

20 Према истраживању Покрајинског омбудсмана које је реализовано годину дана пре доношења ЗБПП на подручју АП Војводине, у трећини од укупног броја јединица локалне самоуправе постојале су службе за бесплатну правну помоћ, а у 9 од укупно 45 јединица локалне самоуправе успостављено је пружање правне помоћи кроз партнерски однос са Адвокатском комором Војводине и невладиним организацијама (видети: Покрајински заштитник грађана – омбудсман, *Остваривање права на бесплатну правну помоћ у АП Војводини 2017. године*, стр. 9, 11 и 13, <https://www.ombudsmanrp.org/riv/index.php/istrazivanje/1991-2018-istrazivanje-besplatna-pravna-pomoc.html>, посећено: 29. јул 2020. године).

21 У последњем извештају Заштитника грађана је указао на то да иако није у могућности да се сагледају ефекти примене ЗБПП, јер је његова примена почела од 1. октобра 2019. године, констатовао је да повећање броја обраћања због тешкоћа са остваривањем права на бесплатну правну помоћ. Осим тога, он је упутио и препоруку за измену Закона о бесплатној правној помоћи у погледу корисника овог права (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019. годину*, стр. 48, 79, 109, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf>, посећено 29. јула 2020. године).

22 Видети Закон о локалној самоуправи (видети члан 20. став 1. тачка 11, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18). Надлежност се детаљније уређује и статутима општина (за поменуто овлашћење видети и члан 15. став 1. тачка 11, члан 40. став 1. тачка 58, члан 82. ст. 2–3. Модела статута општина, доступно на: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878\\_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf), посећено 11. јул 2020. године).



правну помоћ остварује у локалној самоуправи, а Законом о локалној самоуправи је детаљније уређено тако да је у надлежности општина да „организују службу правне помоћи грађанима“. Овакво решење о бесплатној правној помоћи изузетно се појављује у упоредном праву (нпр. у Литванији, Мађарској) (Станковић 2018, 176, Рељановић 2007, 237-239). У већини других правних система, локална самоуправа не учествује у пружању бесплатне правне помоћи. Уобичајено је да функционише модел централизованог система БПП, у коме службе за правну помоћ се оснивају у саставу судова (Словенија,<sup>23</sup> Црна Гора), централизованог управног тела или канцеларија као унутрашњих (управних) организационих јединица у оквиру министарства правде (Босна и Херцеговина и Република Српска),<sup>24</sup> односно у зависности од облика правне помоћи појављују се мешовити модели са учешћем у пружању бесплатне правне помоћи органа управе, удружења, синдиката, тзв. правних клиника, општинских судова и центара за социјални рад (Хрватска).<sup>25</sup> У свим југословенским републикама, изузев Србије, о захтевима за бесплатну правну помоћ не одлучују јединице локалне самоуправе нити оне учествују у трошковима пружања правне помоћи,<sup>26</sup> него се подмиривање трошкова обезбеђује из државног буџета.

Према ЗБПП бесплатна правна помоћ коју пружа служба бесплатне правне помоћи финансира се из буџета јединице локалне самоуправе. Такође, она подмирује половину износа накнаде адвокате, састављање јавнобележничке исправе или посредовање у решавању спора када бесплатну правну помоћ

---

23 Правну помоћ пружају адвокати, али о захтевима за правну помоћ одлучују службе за бесплатну правну помоћ при окружним судовима (Словенија) или општинским судовима (Црна Гора).

24 Миодраг Н. Симовић, Милена Симовић, „Бесплатна правна помоћ у правно систему Босне и Херцеговине“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *Бесплатна правна помоћ (ratio legis, обим и услови примене)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2017, стр. 28; Витомир Поповић, „Бесплатна правна помоћ у Републици Српској“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *нав. дело*, стр. 52; Љубинко Митровић, Ивана Милаш Кларић, „Контрола квалитета пружања бесплатне правне помоћи у Босни и Херцеговини и Републици Хрватској“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *нав. дело*, стр. 59.

25 Видети: Светска банка, Мулти-донаторски фонд за подршку реформи правосуђа у Србији, *нав. дело*. Чланак 6. Закона о бесплатној правној помоћи, „Narodne novine“, бр. 143/13 и 98/19.

26 У Хрватској се средства могу осигурати и из средстава јединица локалне и регионалне самоуправе. Видети: чланак 35(1) Закона о бесплатној правној помоћи.

пружају адвокати, јавни бележници или посредници (члан 39. ст. 2. и 3). Овакво решење сматрамо веома проблематичним, јер сматрамо да постоји тенденција да „сиромашко право“ углавном погађа оне општине које су најнеразвијене у Србији, односно у којима су најнижи приходи становништва. Логично је да ће остваривање права на бесплатну правну помоћ у овим јединицама локалне самоуправе наићи и на друге логистичке проблеме, као што је помањкање стручно оспособљених правника и техничких услова.

Пре него што је усвојен ЗБПП, овлашћење јединица локалне самоуправе да у оквиру општинске или градске управе организује службу правне помоћи тумачено је као дискреционо право, а не обавеза утврђена Уставом. То значи да су општине и градови слободно одлучивали о томе да ли ће увести службу правне помоћи. Због тога већина јединица локалне самоуправе није успоставила службу правне помоћи.<sup>27</sup> Штавише, било је и случајева да долазило је и до њиховог гашења у оним јединицама у којима су биле раније уведене, као последица недостатка новца у општинским касама, односно кадровских проблема и дефицита стручно обучених правника у локалним срединама. Слично стање је и са другим институцијама на локалном нивоу, као што су општински правобранилац и локални омбудсман.<sup>28</sup> Наредно обележје било је то да канцеларије за бесплатну правну помоћ нису успостављене као засебне организационе јединице у оквиру општинске, односно градске управе, него најчешће у оквиру других одељења управе (опште управе или правних послова). Било је и примера да су за обављање послова бесплатне правне помоћи ангажована лица

27 У Аутономној покрајини Војводини Покрајински омбудсман је спровео истраживање о правној помоћи у јединицама локалне самоуправе 2017. године, које је показало да у 28 од 45 јединицама локалне самоуправе постоји организовано пружање правне помоћи. Међутим, само у шест јединица је организовано у складу са Законом о локалној самоуправи, односно у овим јединицама локалне самоуправе постоји посебно организована служба правне помоћи (Покрајински омбудсман, *нав. дело*, стр. 18–20).

28 Локални омбудсман је, међутим, институција факултативног карактера (упоредити члан 97. Закона о локалној самоуправи). У пракси, веома мали број јединица локалне самоуправе увео је институцију локалног омбудсмана. Према подацима из 2014. године, у свега 16 јединица локалне самоуправе је успостављен локални омбудсман, што је око 10% од укупног броја јединица локалне самоуправе (N. N., *Значај и улога локалних омбудсмана, зборник радова са Међународне конференције поводом јубилеја 10 година рада првог омбудсмана у Републици Србији и Државној заједници Србија и Црна Гора*, Бачка Топола, 2014, стр. 1, доступно на: <http://www.ulos.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, посећено: 29. јула 2020. године.

по основу уговора о делу или посебног овлашћења начелника општинске управе.<sup>29</sup>

И у другим прописима пре усвајања Закона о бесплатној правној помоћи, утврђена је обавеза јединица локалне самоуправе да пружају правну помоћ у управним, кривичним и грађанским поступцима. На пример, до усвајања новела Закона о парничном поступку (2014) она се у грађанским поступцима ограничавала на примарну правну помоћ. Бесплатна правна помоћ у јединицама локалне самоуправе била је „искључиво саветодавног карактера или се састојала у писању иницијалних поднесака“ (Станковић 2019, 7). Након усвајања новела Закона о парничном поступку, запослени дипломирани правници са положеним правосудним испитом у службама правне помоћи могу да буду пуномоћници странака у грађанским судским поступцима.<sup>30</sup>

Примена ЗБПП у јединицама локалне самоуправе подразумевала је: 1. Обавезу јединица локалне самоуправе да успоставе службу правне помоћи и 2. обуку ових лица. Овом приликом, нашу пажњу заокупља начин на који је законодавац одредио обавезу да у локалној самоуправи буде установљена служба бесплатне правне помоћи. Елем, Закон о локалној самоуправи, као *lex generalis*, не уређује стриктну обавезу. ЗБПП, међутим, користи дикцију – јединице локалне самоуправе „дужне су да образују службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ“ (члан 26. став 3. ЗБПП).

ЗБПП није детаљније предвидео организациони облик службе за бесплатну правну помоћ. Тумачењем члана 9. став 4. долазимо до закључка да ову службу чини и појединац – дипломирани правник, који обавља овлашћења одређена ЗБПП и у складу с другим прописима. Закон, при томе, не захтева да дипломирани правници имају и положени правосудни испит (изузев ЗПП у пословима заступања корисника). Дакле, правна помоћ у јединицама локалне самоуправе, према слову, закона

29 Упоредити: Д. Вуковић и др., *Приступ правди и бесплатна правна помоћ у Србији – изазови и реформе*, Комитет правника за људска права, Београд, стр. 61–62 (доступно на: [http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija\\_103\\_9/1363187570\\_GS0\\_BPP%20veliki%20\\_web.pdf](http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GS0_BPP%20veliki%20_web.pdf), преузето 27. јула 2020. године); Покрајински омбудсман, *нав. дело*, стр. 11.

30 Упоредити: члан 4. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, 55/14).

поверена је служби правне помоћи, а то може бити једно или више лица у јединици локалне самоуправе. Закон допушта и могућност да више јединица локалне самоуправе оснива заједничку службу,<sup>31</sup> што није коришћено у пракси до сада.

У значајном броју јединица локалне самоуправе,<sup>32</sup> према информацијама којима располажемо, није организована служба правне помоћи (чл. 59–61. Закона) у складу са Законом,<sup>33</sup> нити је окончан поступак уписа пружалаца правне помоћи у регистар. Разлог је и у околности да је надлежно министарство свега пар дана пре примене закона<sup>34</sup> усвојило подзаконске прописе. Припреме за примену Закона обављане су у „минут до 12“, што се односило и на обуку дипломираних правника у јединицама локалне самоуправе. На основу Извештаја Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи (31. март 2020. године), Министарство правде је организовало два круга обуке за више од 300 запослених дипломираних правника у јединицама локалне самоуправе.<sup>35</sup> На основу ове обуке, дипломирани правници су овлашћени да одлучују о захтевима грађана. Осим тога, каснило се и са јавним позивом са упис пружалаца правне помоћи у регистар који води надлежно министарство.

Служба бесплатне правне помоћи, тј. дипломирани правник у органу јединице локалне самоуправе, најпре одлучује о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи (видети: члан 27. став 1. и члан 29. ЗБПП). Овлашћено лице, поводом захтева тражиоца, може донети решење којим се одобрава бесплатна права помоћ или упућује подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи који се не финансира

31 Ова могућност је такође предвиђена одредбама о сарадњи и удруживању јединица локалне самоуправе Законом о локалној самоуправи (члан 88). Слично решење постоји и за локалног омбудсмана (члан 97. став 2. Закона о локалној самоуправи).

32 У складу са Уставом (члан 188. став 1) и Законом о локалној самоуправи јединице локалне самоуправе јесу: општина, градови и град Београд.

33 У приближно четвртина јединица локалне самоуправ или 40 општина, од укупно 166 јединица локалне самоуправе, није успостављена служба правне помоћи до краја марта 2020. године. Видети: Анекс 1. Извештаја Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, стр. 11–30. <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20sprowadjenju%20ZVPP%201.okt%20do%2031.%20marta.pdf>, посећено 23. јула 2020. године

34 Закон је ступио на снагу 21. новембра 2018. године, а примењује се од 1. октобра 2019. године.

35 Извештај Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, стр. 2–3.

непосредно из буџета јединице локалне самоуправе. Такође, служба бесплатне правне помоћи процењује да ли може непосредно да пружи бесплатну правну помоћ или упућује на регистроване пружаоце. У зависности од врсте поступка, он усмерава корисника права на регистрованог пружаоца. Ако нема могућности за пружање помоћи, он упућује корисника на адвоката, односно на удружење које може да ангажује адвоката ако се захтев односи на право азила или дискриминације.<sup>36</sup> У случају бесплатне правне подршке, корисник се упућује на надлежног јавног бележника или изабраног посредника ако се ради о мирном решењу спора.

Поступак за бесплатну правну помоћ одвија се у управном поступку, који је двостепен. Надлежно министарство правде спроводи надзор над спровођењем ЗБПП. При томе, треба имати у виду да ресорно министарство располаже коначном одлуком о жалби против решења о одбијању захтева у другом степену и притужбе по основу члана 36. ЗБПП. С обзиром на ово дискреционо овлашћење, примереније је образовање посебног тела за одлучивање о жалбама и притужбама или одговарајућег механизма екстерне контроле, изузев контролних овлашћења Заштитника грађана (Петровић 2020, 7).

## ЗАКЉУЧАК

У Републици Србији бесплатна правна помоћ је уставна категорија и индивидуално људско право, зајемчено за лица с финансијским проблемима или посебним статусом. Остваривање овог права је уређено и другим изворима, од којих је најважнији Закон о бесплатној правној помоћи од 2018. године. На тај начин, Србија се прикључила земљама у којима је област бесплатне правне помоћи уређена посебним прописом. Детаљно правно нормирање права на бесплатну правну помоћ је претпоставка за делотворан приступ правди и остваривање владавине права.

Упркос тешкоћама у истраживању, увођењу ванредног стања (од 15. марта до 6. маја 2020. године) и епидемији корона

<sup>36</sup> Закон наводи да је реч о дипломираном правнику, а у Правилнику о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне подршке (члан 2. став 3) прецизирано је да удружење може да ангажује адвоката искључиво који је регистрован за пружање бесплатне правне помоћи.

вируса које су утицале и на успостављање новог система бесплатне правне помоћи, у могућности смо да утврдимо само делимичне последице примене ЗБПП. Савремен српски Закон о бесплатној правној помоћи од 2018. године, као своје врлине садржи: обухватање већег броја категорија рањивих друштвених група као корисника права, релативно једноставан поступак остваривања права, учешће и недржавног сектора у пружању правне помоћи, шире одређивања облика правне помоћи изван судских поступака, па и саветодавне помоћи, регистрацију пружаоца бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке чиме се гарантује правна сигурност и квалитет правних послова, финансирање система из различитих извора (републичког и локалног буџета, али и донација), као и мониторинг провере примене ЗБПП. Поступак регистрације је отворен и подложен променама списка регистрованих пружалаца. За похвалу је и то да је ова област детаљније разрађена подзаконским прописима, а Влада је усвојила и тарифу за награде и накнаде трошкова за пружену бесплатну правну помоћ. У систем бесплатне правне помоћи укључен је и невладин сектор, додуше у ограниченом обиму у складу са Уставом, као и Адвокатска комора Србије које су и учествовале у изради Закона. Након пар месеци од његове примене утврдили смо да су јединице локалне самоуправе ускладиле своје статуте са изменама Закона о локалној самоуправи и Законом о бесплатној правној помоћи, а да је Министарство правде спровело обуку за правнике у службама правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. Особито је важно да надлежно министарство правде наставља да континуирано прати и контролише функционисање система бесплатне правне помоћи.

Међутим, примедбе се односе на то да је Република Србија као последња од земаља на простору бивше Југославије донела Закон о бесплатној правној помоћи. Кашњење се приписује спору у дефинисању пружалаца правне помоћи. Закон је, ипак, усвојен и примењен захваљујући и међународним организацијама, па су тако Светска банка и ЕУ већ дуго година на простору Западног Балкана учествовале кроз различите видове помоћи и сарадње у јачању капацитета доступности правди и бесплатне правне помоћи.

У претходном периоду, ако се узме у обзир неуређеност ове области, несклад фактичко од нормативног стања, констатујемо да је значајан број грађана био ускраћен у остваривању права на правну помоћ. Међутим, и након доношења ЗБПП, доцнило се са припремом услова за његову примену. Државни органи су, што је постала и пракса са применом закона и других прописа у Србији, споро су се припремали за његову примену. Подзаконске прописе, едукацију кадрова у јединицама локалне самоуправе и испуњавање других техничких услова требало је обавити раније него што је то учињено, а у буџету за 2019. годину нису била предвиђена средства за финансирање примене овог закона.

Закон је, следећи уставну одредбу, предвидео модел у коме раздваја пружање бесплатне правне помоћи од бесплатне правне подршке. Овај модел се ослања на разликовање секундарне и примарне правне помоћи, при чему је остало резервисано да адвокати пружају различите облике помоћи у правним поступцима, а да у примарној правној помоћи учествују удружења и правни факултети. Закону се може приговорити и то да је могао и да прошири круг корисника права (пре свега, и других рањивих група), а да се у праћење примене овог прописа укључе додатни контролни механизми. У нашој земљи имамо прилично негативних искустава са применом нових институционалних решења у правном систему које не надзире самостална екстерна контрола.

ЗБПП је, ипак, необичан по томе што централно место у механизму пружања бесплатне правне помоћи припада локалној самоуправи. Службе бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе надлежне су да одлучују о захтеву тражиоца, а дипломирани правници у складу са одговарајућим прописима пружају различите видове бесплатне правне помоћи. Мана модела је и у преношењу терета финансирања на локалне самоуправе, што би могао бити један од основних проблема. Он се може решити уз кориговање важећих решења и(ли) трансферисања средстава локалној самоуправи из републичког буџета.

Због тога, уз опрезна очекивања да ће се прави ефекти Закона испољити у наредном периоду, предвиђамо три

сценарија развјетка система бесплатне правне помоћи у Србији: први, по коме би се наставило са постепеном имплементацијом закона; други по коме би закон морао бити измењен, како би се прилагодио пракси; и последњи, најрадикалнији подразумева његово укидање и доношење новог закона у складу с претходном изменом уставне норме о бесплатној правној помоћи.

## ЛИТЕРАТУРА

Акциони план за поглавље 23 (Правосуђе – борба против корупције – основна права). Последњи ревидирани нацрт Акционог плана за поглавље 23, финална верзија, усвојен је у јуну 2015. године, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, посећено 19. јула 2020. године

Вуковић Данило и др., *Приступ правди и бесплатна правна помоћ у Србији – изазови и реформе*, Комитет правника за људска права, Београд, стр. 61–62 (доступно на: [http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija\\_103\\_9/1363187570\\_GS0\\_VPP%20veliki%20\\_web.pdf](http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GS0_VPP%20veliki%20_web.pdf), преузето 27. јула 2020. године).

Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019*, Брисел, 29. 5. 2019, SWD(2019) 219 коначна верзија, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf), посећено: 21. јул 2020. године.

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019. годину*, стр. 48, 79, 109, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20god%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf>, посећено 29. јула 2020. године)

Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка.

Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, број 24/18



Закон о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“, број 87/18.

Закона о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

Закон о парничном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС, 55/14, 87/18 и 18/20.

Извештај Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи (31. март 2020. године), <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20sprovodjenju%20ZBPP%201.okt%20do%2031.%20marta.pdf>, посећено 23. јула 2020. године)

Миленковић Јелена, *Право на правично суђење у грађанским споровима – у пракси Европског суда за људска права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2019.

Милосављевић Богољуб, Јеринић Јелена, *Коментар Закона о локалној самоуправи*, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2020.

Митровић, Љубинко, Кларић Ивана Милаш, „Контрола квалитета пружања бесплатне правне помоћи у Босни и Херцеговини и Републици Хрватској“, у: у: Бејатовић Станко и Колаковић-Бојовић Милица (ур.), *Бесплатна правна помоћ (ratio legis, обим и услови примене)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2017, стр. 55–73.

Мишљење број 405/2006 о Уставу Србије, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), мишљење усвојено на 70 пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007), стр. 10, [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf), посећено 6. 12. 2019. године

- Н. Н., *Значај и улога локалних омбудсмана, зборник радова са Међународне конференције поводом јубилеја 10 година рада првог омбудсмана у Републици Србији и Државној заједници Србија и Црна Гора*, Бачка Топола, 2014, стр. 1, доступно на: <http://www.ulos.org.rs/wpcontent/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, посећено: 29. јула 2020. године.
- Одлука Уставног суда ГУи број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године (објављена у „Службеном гласнику РС“, број 55/10).
- Одлука Уставног суда ГУо-148/2011 од 13. септембра 2011. године.
- Петровић Весна (ур.), *Људска права у Србији 2019 – право, пракса и међународни стандарди*, Београдски центар за људска права, Београд, 2020.
- Петрушић Невена, Симоновић Драгољуб, *Коментар Закона о парничном поступку*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011.
- Покрајински омбудсман, *Правна помоћ у јединицама локалне самоуправе – Аутономна покрајина Војводина, резултати истраживања*, Нови Сад, 2013.
- Поповић Витомир, „Бесплатна правна помоћ у Републици Српској“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *нав. дело*, стр. 41–54.
- Правилник о изгледу и ближој садржини обрасца захтева за одобравање бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, „Службени гласник РС“, број 68/19.

- Правилник о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о поступку плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ и начину и поступку враћања примљених новчаних средстава, „Службени гласник РС“, број 80/19.
- Радојевић Мијодраг, „Систем (бесплатне) правне помоћи у Републици Србији и примена међународних стандарда“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2018, стр. 249–265.
- Радојевић Мијодраг, *Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи), <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>
- Рељановић Марио, „Правна помоћ у земљама Централне и Источне Европе“, у: Саша Гајин (ур.) *Правна помоћ*, ЦУПС, Београд, 2007, стр. 223–273.
- Роберт Сепи, „Правна помоћ у земљама Западне Европе – упоредноправни преглед“, у: Саша Гајин (ур. издања), *Правна помоћ*, ЦУПС, 2007, у: Саша Гајин (ур.) *Правна помоћ*, ЦУПС, Београд, 2007, стр. стр. 107–222.
- Симовић Н. Миодраг, Симовић Милена, „Бесплатна правна помоћ у правно систему Босне и Херцеговине“, у: Бејатовић Станко и Колаковић-Бојовић Милица (ур.), *Бесплатна правна помоћ (ratio legis, обим и услови примене)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2017, стр. 9–40.

- Списак регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи – локалне самоуправе и удружења (<https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-be-splatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>, посећено: 27. јула 2020. године.
- Станковић Гордана, „Поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ“, *Савремена управа*, Издаваштво и консалтинг *Regula*, Београд, бр. 1/2019, стр. 3–21.
- Станковић Марко, „Право на правну помоћ у уставном систему Републике Србије – прилог расправи о доношењу Закона о бесплатној правној помоћи, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, број 54/2018, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, стр. 165–179.
- Стратегија реформе правосуђа за период 2013–2018, „Службени гласник РС“, број 57/13.
- Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији, „Службени гласник РС“, број 74/10.
- Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, 2016, доступно: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities.pdf>, посећено: 15. јул 2020. године
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.
- Уредба о тарифи за пружање бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 74/19

**Mijodrag Radojevic**

**FREE LEGAL AID IN LOCAL  
GOVERNMENT UNITS -  
BETWEEN LEGAL NORM AND  
REALITY**

---

**Resume**

---

The subject of this article is the model of free legal aid in Serbia, which has been applied after the adoption of the Law from 2018. In the narrative part of this research, the main focus is on the analysis of the most important solutions in positive legal regulations. Comparing to other legal systems, in Serbia there is a special regime of free legal aid set up. The legislator distinguishes between free legal aid and free legal support, with a significant role of local government units. The aim of this research is to test the hypothesis of the effectiveness of this model of free legal aid. Taking into account the objective difficulties, which also affected the implementation of regulations, the author summarized and elaborated the weaknesses of the institutional model. In addition, the possible directions of future development of system of free legal aid have been pointed out.

**Keywords:** free legal aid, rule of law, Constitution, Law on free legal aid, local government, free legal support, free legal aid services, legal aid beneficiaries, legal aid providers, model of legal aid.

---

---

\* Овај рад је примљен 26. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.

---

# СТРАТЕГИЈА КОМУНИКАЦИЈЕ ГРАДСКЕ УПРАВЕ ГРАДА БЕОГРАДА - ПРИМЕРИ ДВА СЕКРЕТАРИЈАТА

---

УДК 35.07:005.57(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.2>

Прегледни рад

*Љупка Катана*

---

## Сажетак

---

Предмет рада представља осврт на комуникацијске алате јавне управе Републике Србије, којима можемо сагледати стратегију комуникације запослених у контакту са грађанима. Ову њихову стратегију, помсатрамо на примеру градске управе града Београда и секретаријата у оквиру исте. Полазимо, најпре од дефиниције јавне управе као појма од којег почиње институционална комуникација у држави. Потом, кроз опис градске управе града, дајемо увид у међусобну повезаност ових система управљања. Тиме, истраживање сводимо тако да долазимо до циља рада. Циљ истраживања јесте да се сагледају алати комуникације у свакодневном раду ових институција са грађанима, односно сврсисходност њихове функције и отвореност ка грађанима, уколико она постоји. Методе које се користе у раду представљају ретроспективну анализу података, анализу комуникације и анализу стратегије којом се воде запослени. Као последица лоше комуникације могу се јавити

многе неправилности у раду, посебно услед недостатка вештина асертивности и отворености ка грађанима, као главним корисницима институционалне власти. Методе се спроводе и кроз технику интервјуа, грађана као и начелника секретаријата које описујемо у раду и/или особа задужених за комуникацију и медије. Резултати су показали да је тренутно стање комуникационе праксе јавних институција на задовољавајућем нивоу, али да су потребне одређене промене како би се постигла ефикаснија, ефективнија и хуманија комуникација са грађанима, као најзначајнијим корисницима услуга градских секретаријата.

**Кључне речи:** Комуникација, комуникацијски алати, јавна управа, градска управа, град Београд, секретаријати, Беоинфо, Беоком, Службени лист града Београда.

---

## УВОД

У раду приказујемо деловање градске управе кроз ретроспективу анализе некадашњег и тренутног стања. Сагледавајући целисходну делатност комуникације, са нивоа знања, стеченог у раду у институцијама на нивоу града, кренућемо од дефинисаности јавне управе, свдећи анализу на рад градске управе Града Београда. У том смислу, сагледаћемо улогу секретаријата за информисање који, заједно са осталим секретаријатима послује у оквиру поменуте управе. Наставак рада, уобличићемо освртом на алате комуникације управе са грађанима, као главним корисницима њихових услуга, како бисмо, на послетку, приказали рад Београдског комуналног сервиса, који послује у оквиру Секретаријата за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координације односа са грађанима. Пример рада ове јединице

управе, образложићемо додатно, с обзиром да се управо овај секретаријат односи на ниво комуникације са грађанима града Београда. Локална самоуправа подразумева општине и градове у оквиру свог одређења, те ћемо ми поље истраживања лоцирати на нивоу Града Београда, односно Градске управе Града Београда, као једног од њених органа.

## КОМУНИКАЦИОНА ПРАКСА

Какав је заиста системски утицај државних институција и њихове целокупне комуникационе праксе на живот и рад грађана Републике Србије, сагледаћемо, стога, на примеру градске управе. Такође, проанализираћемо садашње стање јавне администрације, посматрано, најпре кроз засебне дефиниције, а потом кроз призму комуникација у управи града, пролазећи кроз начин рада два поменута секретаријата. Приказ деловања “Беоинфо” сервиса, као платформе која остварује своју улогу комуникацијског апарата градске управе, неопходно је у сагледавању ове теме, за потребе истраживачког рада. Такође, како смо навели, поменућемо примере “Беоком” сервиса и “Службеног листа” града Београда, који имају сличну улогу. Као такви, ови алати комуникације, представљају зону медијског утицаја, у смислу пласирања порука које управа шаље јавности о раду својих органа, а на корист су грађанима. У том смислу, сагледавање стратегије институционалног комуницирања на примеру градске управе, као и избор неопходних медијских и информативних алатки, постају централне тачке анализе у раду. Стога, у наставку текста, даћемо најпре кратак осврт на дефинисаност рада јавне управе.

## СИСТЕМ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Јавна управа<sup>1</sup> постала је засебна професија, у систему савременог деловања јавности. Може се описати као однос између више нивоа власти унутар једне нације. Управа је повезана са појмом локалне самоуправе (Ђорђевић 2012, 30).

<sup>1</sup> Као синоними, користе се називи попут: *државна управа* или *државна администрација*, као и само *администрација* или поједностављено – *управа*. Међутим, како су све ове активности првенствено у јавном интересу грађана, у литератури се најчешће користи израз *јавна управа*.



У складу са тим, данас се највише говори о јавној управи која се састоји од:

- Државне власти,
- Локалне власти;
- Невладиних организација;
- Организација у саставу цивилног друштва;
- Разних удружења и
- Осталих социјалних актера, који су заједно, укључени у реализацију/остваривање јавних послова (Исто, 31).

У погледу досадашњих дефиниција јавне управе, требало би споменути процесе анализе политика, као неопходне у сагледавању постулата исте. У том смислу, ауторка Ђорђевић, даје објашњење анализа јавних политика, увиђајући (сада увелико) примену различитих научних метода и вештина у њеном постојању, па и умешности преговарања, као врло корисну (Ђорђевић 2009, 22).

“Свака епоха у развоју државе повлачила је са собом и другу управу, иако управа нема свуда исту улогу”. Тиме, поред заједничких елемената које је одликују, какве су организациона структура, хијерархија, специјализација, ауторитет и друге”, те ће на различите начине утицати на околину. Тако, управа, зависи првенствено, од околине (Исто, 41). Тиме је, како наводи ауторка, државна управа “једна од четири гране државне власти” која своје послове може реализовати само уколико се они реализују у оквиру локалне заједнице и тако доспеју до грађана. Овакав вид власти се, у складу са тим, лоцира у саме органе и институције локалне самоуправе (Исто, 30). У питању је, врло динамична особеност постојања друштвене појаве о којој пишемо. У том смислу, управа има политичка, колико и правна, социолошка, свакако и психолошка (и друга) обележја.

Како бисмо ближе сагледали, потом и одредили појмове о којима говоримо, најпре ћемо навести градске органе које чине: Скупштина града Београда, градоначелник, Градско веће и Градска управа града Београда (члан 28.)<sup>2</sup>, чиме анализу комуникације почињемо од једног од њих. Комуникација јесте

2 Информатор о организацији и раду органа града Београда, (Органи града, члан 28.), стр. 10.

техникалија која је од изузетног значаја за функционисање целокупног система јавне управе. А будући да је управа најближа грађанима у систему који чине градски органи, са таквог аспекта је и посматрамо.

## ГРАД БЕОГРАД

Говорећи конкретно о граду Београду, можемо га назвати “жилом куцавицом” у самоуправи Републике Србије, узимајући у обзир неоспорну централизацију и важну улогу какву има, не само у Србији него и у региону. Истичући, за сада, само значај децентрализације у уређењу државе, град Београд, одличан је систем функционисања и модел све боље комуникације јавне (и градске) управе, у Републици Србији. За такав статус највише је заслужан растући напредак технологије и софтверских система, односно сервиса које користе запослени и који додатно унапређују службену комуникацију, а највише је заступљен у овом граду, на нивоу државе. Свакако, овакав систем успостављања софтвера и дигитализације у пословању није заживео на нивоу целе градске управе али се ради и радиће се на томе да буде.

Узимајући за пример рад градске управе и секретаријата као органа који функционишу у оквиру исте, чињеница је да су иновације допринеле извесном развоју. У складу са тим, а кроз призму искуственог рада ауторке овог приказа, у оквиру конкретних секретаријата какав је Секретаријат за образовање и дечју заштиту, може се, са сигурношћу посведочити све бољој функционалности и унапређеним комуникационим вештинама службеника (државне управе), у протеклих десетак година. Томе је, између осталих, допринела и свест о важности вештина комуникације, посебно на нивоу рада у областима од изузетног значаја, какве су области образовања и предшколства (као једних од фундаменталних грана друштва).

У студији професорке Ђођевић, где се анализирају организација, надлежности и нивои у власти, пратећи искуства у свету, те у Београду, ауторка, између осталог, наводи нивое власти у једном граду (Ђорђевић 2009, 127-168). Наводећи статус главних градова, истиче тако-звани *home role* статус, као вид највишег статуса осамостаљености

углавном великих града, где се граду допушта да самостално, иако на нивоу закона уређује власт и правила. Сарадња сваког од нивоа власти, од непобитног је значаја као и неопходна флексибилност финансијских и организационих питања, што ставља опет фокус на примере европских и неких од градова у САД-у, који примењују, када је реч о сваком нивоу доношења одлука на нивоу града где ће се надлежности и послови увек третирати на нивоу супсидијаритета, односно сваковрсном приближавању грађанима тог града (Ђорђевић 2012, 132), иако се може увидети да су градске институције и даље прилично далеко од грађана (Исто, 156).

Како је Београд град у коме почињу идеје и одакле се шири утицај нових генерација као свеже енергије у прикупљању и примени нових знања и сазнања, тиме је овај град, као и сваки капитални, носилац иновација, не само на нивоу једне ограничене зоне утицаја него и на нивоу државе па и региона.

## ГРАДСКА УПРАВА, ОСВРТ НА НАДЛЕЖНОСТИ

Градска управа састоји се од више засебних, међусобно повезаних јединица, довољно различитих на нивоу функционалности да би постојали као засебни органи управе. Такве јединице управе формирају се у виду посебних секретаријата. У складу са тим, овде ћемо поменити неке од надлежности градске управе, које, између осталог спадају у активности комуникативне праксе, у раду са странкама.

На званичном сајту градске управе града Београда, истакнута су задужења:

- учествовања у планирању и обликовању градских послова;
- праћења стања из свог делокруга рада;
- проучавање последица таквих стања и
- преузимања потребних мера, у зависности од надлежности и доношења прописа.<sup>3</sup>

Како је наглашено у Информатору, градску управу чине:

---

3 Информатор о организацији и раду органа града Београда, (члан 63.), оп.цит.

секретаријати, као и посебне организације и стручне службе. Такође, наглашено је да управа предствља јединствен орган града и, као таква, “обавља управне послове у оквиру права и дужности Града Београда, као и одређене стручне послове за потребе Скупштине града, градоначелника и Градског већа”.<sup>4</sup> У том смислу, управа је формирана као орган који извршава послове Града Београда утврђене Статутом, законом и Уставом.

Како бисмо то приказали на нивоу конкретног поља утицаја, у наредним редовима размотрићемо начине рада на примеру две јединице градске управе:

1. Секретаријата за информисање, који предствља главну спону у комуницирању градске управе са медијима<sup>5</sup> и
2. Секретаријата за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима, који има посебне надлежности из области безбедности, као и посебну, комуникацију са грађанима града.

Обе ове организационе јединице градске управе користе платформе за комуникацију које ћемо описати у раду. Након тога, даћемо осврт на комуникацију кроз примере из праксе (на примеру рада Беоком сервиса).

## ЕЛЕКТРОНСКО ДРУШТВО

У данашњем систему сусрећемо се са нешто другачијом сликом стања, када је у питању целокупна комуникацијска стратегија јавне управе коју врши са грађанима, као главним корисницима. Акцент се ставља на сврсисходно функционисање које је, првенствено у служби грађана.

У контексту ове теме, поред могућности личног контакта са службеницима, сваки од секретаријата у оквиру управе има свој званични сајт и електронску адресу преко које се грађани могу директно обратити са својим питањима. Тиме, комуникација је знатно олакшана и функционише електронски. Такође, коректан однос руководиоца одређене институције,

<sup>4</sup> Доступно на: <http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, 29/12/ 2019.

<sup>5</sup> Како смо поменули, Секретаријат за информисање комуницира најпре са медијима и са званичницима. Остали секретаријати у оквиру управе, комуницирају са грађанима са којима су, у оквиру својих надлежности, у непосредном усменом или писменом контакту.

јединице управе или сектора, од изузетног је значаја у комуникацији са медијима и са грађанством.

Поред тога, “преко званичног сајта Града Београда<sup>6</sup> и путем *Беоинфо вести*, грађанима је омогућено да буду информисани о раду градоначелника, Скупштине, Градског већа и Градске управе Града Београда, најзначајнијим догађајима из свих области градског живота, као и огласима, позивима, конкурсима и тендерима.”<sup>7</sup> Званични сајт ажурира се свакодневноновно сервисним информацијама као и подацима везаним за комуналне, здравствене, саобраћајне услуге и друге информације које су од значаја за живот у граду (промена линкова или бројева телефона, поставка банера, као и техничка припрема података, односно илустрација у одговарајућим програмима). Повремено, приступа се изради нове странице, када се на сајт управе уносе новине. Такође, постојећа страница се ажурира обновљеним фотографијама и новим садржајем.<sup>8</sup>

Овакви примери рада градске управе града Београда и Секретаријата за информисање, учвршћују улогу главног града као иноватора у држави, када је у питању сагледавање стратегијске комуникације са грађанима. Тако они, заједно са делатностима Скупштине, имају примарну улогу у пружању обавештења на нивоу града. Посебно се мисли на улогу секретаријата у стратегији комуникације, као носиоца креирања главне поруке управе– и даљег њеног преношења грађанима, путем медија. Тако, било да је реч о пружању информативних сегмената шире приче; пружања конкретних одговора о раду; или да је у питању пласирање одређене поруке у медије, рад службе (односно Секретаријата) за информисање, овакав удео у раду целокупне управе града, предствала суштински темељ стратегије комуникативне праксе на примеру градске управе.

Темељ досадашњег истраживачког рада ауторке управо је тематика разматрања стратегије комуникације са грађанима

6 [www.beograd.rs](http://www.beograd.rs), 29/12/2019.

7 Увидом у *Беоинфо* сервис, званичну платформу Секретаријата за информисање, може се приступити информацијама које су од значаја за грађане или електронским путем проследити питања на адресе надлежних служби; Више о овом сервису, видети на: [http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje\\_2/](http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje_2/), 29/12/2019.

8 Извор: Редакција *Беоинфо сервис*-а, добијене дана: 26/02/2019; Информације, добијене: 23/12/2019.

града Београда (по могућности двосмерне), те ћемо у овом делу навести алате који за такву праксу могу послужити.

У комуникацији градске управе са грађанима Београда, који су међусобно повезани или делују засебно али усклађено, користе се посебни сервиси, службе или јавна гласила како би се правремено грађанима града Београда пружиле информације, обавештења и одговори на њихова питања. Сходно томе, Секретаријат за информисање делује заједно са поменутиим *Беоинфо* сервисом, као његовим саставним делом. Управо овај сервис секретаријата има кључну улогу у објашњењу тезе о квалитету праксе комуникације управе са грађанима града. У сличну сврху, користи се *Службени лист* града Београда, намењен првенствено објавама информацијана градском нивоу. Овим платформама, односно алатима комуникације, градска управа омогућава квалитетнију интеракцију са грађанима. Међутим, *Беоком* сервис, као платформа Секретаријата за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима, највише користи кол-центар (call center) како би грађани могли директно да се обрате са питањима везаним за комуналне услуге, комуналне проблеме, решавање могућих конфликта и друго. Пример рада ове јединице даћемо у наредним редовима, након приказа рада јединице - Информисања.

## КОМУНИКАЦИЈА УПРАВЕ СА ГРАЂАНИМА

У складу са наведеним, начин комуникације целокупне управе, односи се на рад два поменута секретаријата која истражујемо. Свакако, задатак овог секретаријата јесте комуникација са медијима (штампаним, електронским, радио и ТВ каналима) као и са градским челницима. За непосредну комуникацију са грађанима задужен је Беоком сервис, односно Секретаријат у оквиру којег послује, као и засебни секретаријати који комуницирају са грађанима, корисницима њихових услуга. Више о томе, показаћемо у наредним редовима.

На примерима два поменута секретаријата у оквиру градске управе, покушаћемо објаснити комуникацијске алате (платформе) којима градска власт комуницира са грађанима.

Као значајне међу оним алатима којима градска управа Београда комуницира са грађанима изналазе се:

- Беоинфо сервис (послује као платформа у оквиру Секретаријата за информисање града Београда)
- Службени лист града Београда (исто)
- БЕОКОМ – Београдски комунални сервис (послује као комуникациона платформа у оквиру Секретаријата за послове одбране...)<sup>9</sup>

## КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ РАДА

Сваки од секретаријата који послује у оквиру градске управе града Београда има своју улогу и своју званичну е-маил адресу, путем које се свакодневно остварује комуникација. Грађани се, у складу са наведеним, могу обратити управи електронским путем, уколико за то имају потребу.

### Рад Секретаријата за информисање

Конкретно, у оквиру овог секретаријата, у сврху информисања грађана и комуникације са медијима, функционишу сектори: за маркетинг и односе са медијима и сектор за протокол.<sup>10</sup> Поред тога, користе се поменуте платформе за комуникацију и информисање: БЕОИНФО у оквиру сектора за информисање и Службени лист града Београда.

С тим у вези, у надлежности овог секретаријата управо је комуникација, првенствено са медијима, а тиме и давање званичних информација о управи које потом иду “у етар”. Комуникацијска стратегија информисања становника града, тиме, поменули смо, није основна делатност секретаријата за информисање. Основна делатност, пре свега је пружање релевантних информација за медије о раду градске управе, као и директни увид у информације од градских званичника које потом иду као објаве, у медије. С тим у вези, главни посао

9 [http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2068-sekretarijat-za-poslove-odbrane-vanrednih-situacijakomunikacije-i-koordinaciju-odnosa-sa-gradjanima\\_2/](http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2068-sekretarijat-za-poslove-odbrane-vanrednih-situacijakomunikacije-i-koordinaciju-odnosa-sa-gradjanima_2/), 26/12/2019.

10 [http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje\\_2/](http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje_2/), 26/12/2019.

овог секретаријата јесте усмереност на рад Градске управе Града Београда.<sup>11</sup> Овде наводимо надлежности описаног секретаријата:

- Комуникацији са медијима о раду градских челника у оквиру делатности које су битне за живот и рад грађана;
- Организација конференција за питања новинара и за потребе градоначелника Града Београда;
- Организација конференција за потребе Скупштине града, као и јавних комуналних предузећа;
- Учешће у припреми материјала, медијских догађаја;
- Позивање новинара и учесника конференција за новинаре;
- Обезбеђивање саговорника, односно информација које су неопходне за пласирање тематике везане за рад градских органа у медије;
- Обезбеђивање услова рада акредитованих новинара у орбити Скупштине Града Београда, који ће испратити рад органа града;
- Обезбеђивање услова рада акредитованих новинара који ће испратити рад јавних комуналних предузећа и установа чији је оснивач град;као и
- Разне друге функције које се у оквиру медијског експонирања информација за новинаре и грађане.<sup>12</sup>

### ***Беоинфо сервис***

Као једно од главних средстава комуникације са грађанима, Секретаријат за информисање користи такозвани *Беоинфо* сервис.<sup>13</sup> Поменута платформа оформљена је са сврхом пружања одговора на питања грађана које могу

11 На основу наведеног, рад секретаријата представља својеврсну спону између медија и градске управе, чиме се такве информације узимају као релевантне. Више информација о функцији и раду секретаријата, видети на поменутој страници градске управе.

12 Исто.

13 Тачне информације о пословању секретаријата, добили смо од запослених управо путем поменутог сервиса. Нав.извор: Редакција *Беоинфо сервис*-а, добијене дана: 26/02/2019. Поновљене информације, добијене: 23.12.2019.



послати електорнским путем. Такође, послује у функцији пружања повратне информације о њиховим мишљењима, односно разматрањима о темама везаним за услужне делатности града, на нивоу служби или секретаријата. Тиме је сервис успостављен управо ради потребе да се правовремено комуницира са становницима града.

У складу са тим, запослени ће постављена питања, даље проследити надлежним службама, у зависности од садржаја на који се односи.<sup>14</sup> Тако је путем *Беоинфо* сервис-а омогућена двосмерна комуникација, чиме се грађанима свакодневно достављају одговори функционера и надлежних градских органа управе, као и градских општина, установа и јавних комуналних предузећа чији је оснивач Град Београд.

### *Службени лист града Београда*

*Службени лист* града Београда<sup>15</sup> јавно је гласило градске управе. Заједно са *Беоинфо* сервисом, представља једну од алатки у стратегији комуникације управе града са становницима као главним корисницима ове јавне институције. Првенствено је у служби информисања грађана града Београда (и шире) о пословима и надлежностима јавних установа, чиме се комуникација потискује у други план и предаје у надлежност осталим наведеним алатима управе.

На овај начин, олакшава се приступ информацијама као и проналажење прописа донетих од стране Скупштине, градских општина, јавних комуналних предузећа и других организација у служби грађана. У том смислу, доступне су регуларне као и напредне (електронске) верзије претрага, па је систем гласила уређен као информативно средство у којем се могу пронаћи обавештења, увиди у акте јавних предузећа/организација, анекси колективних уговора или програма, као и остале врсте информација, које могу бити значајне грађанима Београда.<sup>16</sup>

14 У складу са наведеним, *Беоинфо* сервис, првенствено је у служби грађана.

15 Доступно на: <http://www.sllistbeograd.rs/cyr/>, 26/12/2019.

16 Видети више на: *Службени лист града Београда*, ISSN 0350-4727, Година LXIII Број3, Секретаријат за информисање, Београд, 2019, стр. 12.

## Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима

У оквиру овог секретаријата послује систем комуникације са грађанима који је заснован на раду београдског позивног центра, популарно названог: БЕОКОМ сервис.

### *Беоком сервис*

У непосредном контакту (и сарадњу) са службом (секретаријатом) за информисање, на нивоу градске управе града Београда, послује и секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координације односа са грађанима. У оквиру ове службе, делује комуникацијски сервис *Беоком сервис*.<sup>17</sup> Првобитни назив односио се управо на службу (услужност) окренуту њима.<sup>18</sup> Стога, основна делатност *Беоком-а*, јесте примање и прослеђивање примедби грађанства надлежним службама и градским предузећима.

У том смислу, сервис садржи структурирану базу података служби (институција, секретаријата, министарстава) града, чиме наводи грађане на постојеће изворе, прослеђујући њихове поруке релевантном извору. Сврха сервиса јесте изналажење конкретног одговора и пружања квалитетне сервисне услуге. Свакако, да би се приступило подеснијим подацима о свим поменутиим комуникацијским средствима градске управе града Београда, потребно је контактирати поменуте службе.

Како је овај сервис, заједно са целокупним органом управе у оквиру којег послује, окренут, првенствено комуникацији са грађанима града (док је *Информисање* окренуто комуникацији са медијима, примајући информације од градских челника које се даље прослеђују), тако представља кључну тачку од које можемо започети даље истраживање. Тиме је јасно да управо ова организациона јединица, као таква, представља главну

---

17 Током 2004. године, градска скупштина града Београда одлучила је да грађанима пружи адекватан начин решавања постојећих дилема на нивоу живота и рада у граду, због чега је основан поменути сервис.

18 Надлежност овог сервиса, била је део назива: *Службе за комуникацију односа са грађанима*. Данас је промењен на: *Београдски комунални сервис*.

тачку, полазиште од којег би наше истраживање о стратегији комуникације града Београда, могло да крене.<sup>19</sup>

Да бисмо лакше сагледали конкретан рад Беоком-а, даћемо неколико примера из праксе и начина решења проблемских ситуација. У складу са тим, за потребе овог истраживања разговарали са начелницом кол центра Беоком сервиса. У разговору добили смо информације везане за рад овог изразито важног сервиса и начина усмеравања савремене комуникације на релацији званој: град - грађанин. Тако, сазнали смо да је овај систем, у току протеклих неколико година, знатно разрадио алате комуницирања са грађанством. На питање на који начин Беоком комуницира са грађанима као главним корисницима одговорила је – на више различитих начина. У складу са наведеним, разрађени су системи усмене и писмене, али и посебно значајни – електорнски (савремени) видови комуницирања.

Како нам је објашњено, системи комуникације који се користе на свакодневном нивоу у односу са становницима Београда су:

- Телефонским путем
  - Путем поште
  - Директним путем, доласком грађана у седиште Беоком-а
- Такође и електронским путем односно, путем:
- Е-мејлова,
  - Апликације на телефону
  - Коришћењем друштвених мрежа (фејсбук и твитер).<sup>20</sup>

Поред тога, грађани се могу информисати о раду овог центра и целог Секретаријата путем:

- Сајта града Београда
- Портала Беоком сервиса

---

19 У овом раду дајемо опис рада државне и градске управе кроз постављање темеља, изузимајући опис рада локалне самоуправе. Након таквог постављања темеља, описа рада појединих секретаријата и такође поменутих платформи за комуникацију са грађанима, у даљим радовима, надовезаћемо се детаљнијим разматрањем непосредне комуникације као најбитније на пољу односа: град – грађанин.

20 Информације потврђене приступом: мобилној апликацији: „Beokom”; Twitter и Фејсбук страници: „Beokom”; као и путем електронске комуникације, емејлом: bpc@beograd.gov.rs.

### *Свакодневни примери*

Примери свакодневних ситуација и/или проблема са којима се сусрећу грађани града у последњем периоду, према наводима начелнице сервиса најчешће су били:

- Питања о прекопавању града (током лета, јесени и кад год су радови у току)
- Мањак осветљења, односно недостатак истог
- Проблеми зонирања одређених делова града и недостатак места за паркирање или су одређени делови града потпуно неозначени – одговор – да се стварају зоне за аутомобиле
- Питања родитеља који се жале на отежану могућност уписа детета у вртић
- Загађење ваздуха.

На овим примерима најбоље се може увидети како из таквог проблема Секретаријат и Беоком приступају решењима. Како је начелница истакла, добрих примера има многа. Навела је пример какви су жалбе о проблемима расвете (недостатак, кварови итд.). Чим се особа обрати, како истиче, излази се на терен да се проблем санира. Када су у питању проблеми зонирања и недостатка места за паркирање, таква питања прослеђују се секретаријату који је надлежан за саобраћај (са питањима да ли је планирано увођење зоне у тај део и тако даље). Слично томе, важи за питања о упису деце у вртиће. Питања се прослеђују секретаријату који је надлежан за сектор образовања и дечје заштите. С друге стране, уколико су питања - комунална, рецимо о струји, води, и др., грађани одговор могу добити одмах.

Свакако, како истиче начелница, било је примера и конфликта, као и континуираних жалби становника града на ископине на путевима, закрчење путева, гужве у саобраћају. Такође, у последње време, константна су питања о великом загађењу ваздуха. Оваква питања, за које поменути секретаријат није надлежан, прослеђују се надлежним службама, секретаријатима или министарствима. Потом, када Беоком

добије одговор од надлежних служби, даље се прослеђује особи која је питање поставила, увек путем истог канала комуникације којим је питање послала (маилом, друштвеним мрежама, итд).<sup>21</sup>

## ПРИМЕРИ ЕУ ЗЕМАЉА

Готово све државе Европе увеле су електронску базу података и електронске сервисе за грађане. Овакав приступ битно је олакшао рад државних служби и смањио редове за приступе комуникацији са службеницима. Скандинавске земље, традиционално, предњаче у томе, међутим ни остале државе у Европи не заостају.

У тражењу добрих примера, увек можемо посматрати европске земаље које предњаче у квалитету рада јавне администрације и јавних политика. Такве земље, пружају нам добру слику - окренутости ка грађанима, њиховим укључивањем у рад ових институција кроз тражење мишљења и предлога, као и увида у рад органа управе кроз свеобухватну транспарентност система. Тако, на њиховим проблемским ситуацијама и начину решавања истих, можемо више научити. Свакако, најбољи пример администрације на нивоу града и државе и даље пружају скандинавске земље.<sup>22</sup> Такође, на примеру других земаља можемо видети систем рада локалних самоуправа. У том смислу, вишеструке су територијалне реформе које примењују европске државе. Тако аутори Кулмен и Волман (S.Kuhlmann, H.Wollmann), истичу, као својеврсно правило, два типа система уређења локалне самоуправе. Такозвани, виши ниво самоуправе чине жупаније, провинције, док

21 Како смо навели, системи комуникације су разрађени у складу са савременим условима, те се у свакодневном обраћању, поред традиционалних, користе и електронска пошта и друштвене мреже. У складу са тим, путем *Беоком* сервиса (београдског позивног центра), становници града могу се обратити с питањима и/или несугласицама које имају (по питању свакодневних ситуација у животу и раду у граду Београду): позивом на бројеве: 0800-11-00-11 (који је бесплатан у фиксној мрежи) или 011/3090-007. Или своје пријаве могу проследити имејлом на адресу: [bpc@beograd.gov.rs](mailto:bpc@beograd.gov.rs), као и путем мобилне апликације: „Beokom”, путем Twitter друштвене мреже и путем фејсбук странице – БЕОКОМ.

22 Као изванредан пример изналази се јавни рад земаља Шведске и Норвешке које су систем јавне администрације разрадили на свеобухватном нивоу реципроцитета и отворености система који је окренут, првенствено грађанима. Свакако, Аустралија је такође пример добре административне праксе која се, на свакодневном нивоу “спушта” до становника своје земље, али и друге земље Европске Уније.

нижи ниво представљају општине, дистрикти, комуне. Тако, у већини земаља Европе, ниво самоуправе је, на историјском нивоу (дакле, још од Средњег века) био сачињен од мањих, умањених фрагмената.<sup>23</sup>

Квалитет јавних институција једне земље од одлучујућег је значаја у креирању друштвеног и економског благостања. У складу са наведеним, како пише у приручнику јавне управе Европске комисије, из 2017. године, административни систем све је више препознат као услов испуњавања циљева ЕУ, какви су: одрживи раст, стварање радних места и максимизација користи. Тако је овај водич усмерен ка охрабривању функционера али и политиколога који граде, креирају јавност управе, а која ће потом усмерити друштво ка стварању “просперитетних, фер и отпорних друштва”.<sup>24</sup>

Као приоритети креатора јавних политика, усмерених на квалитет и иновације, постављају се:

- Структуре: организација, координација и сарадња;
- Организације: кроз управљање перформансама и квалитетом рада;
- Људи, кроз пружање адекватних (и транспарентних) јавних услуга и окренутост грађанима;
- Дигитализација, која се поставља као приоритет у савременом друштву;
- Такође адекватно пословно окружење, где су конфликти на раду сведени на минимум;
- Квалитетан правни систем којим се успоставља регулатива;

---

23 Видети више у: Sabine Kuhlmann, Helmut Wollmann, *Introduction to comparative public administration, Administrative systems and reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2014, стр.150.

24 *Тоолбокс* јавне управе (*The Quality of Public Administration - Toolbox*) развијен је од стране службе Европске комисије, групе усмерене на квалитет и иновације савремене јавне управе. Заснован је на заједничком раду више служби: (BUDG, CNECT, DEVCO, DIGIT, ECFIN, EMPL, EUROSTAT, GROW, HOME, HR, JRC, JUST, NEAR, REGIO, RTD, SG, SRSS and TAXUD). Више у: *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, ed. Florian Hauser, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Institute of Public Administration (EIPA), Mackie O’ Sullivan Consulting Ltd, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, стр.3.

- Кроз јавна средства као и управљање овим средствима;
- Кроз реформу јавне управе односно извршавање преко потребних промена.<sup>25</sup>

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Како смо размотрили, сама комуникација представља техникалију која омогућава добар рад система јавне управе. Темељ је правна регулатива, међутим уколико рад јавне управе не доведемо на ниво грађанства, таква регулатива остаће хладно слово на папиру и изостаће као одржив систем у свакодневном животу становника једне државе. Како је у систему политичких наука потребна анализа стања, како би се сазнало на који начин поједини органи функционишу, неопходно је такву *живу* комуникацију везати за организацију о којој говоримо. Потребно је, дакле, изанализирати постојећу ситуацију и приказати је на примерима добре праксе у смислу решавања постојећих проблема грађана.

Право нам је важно због регулативе али политичке науке, кроз примену знања, правну регулативу доводе до грађана.<sup>26</sup> Лоцираност градске управе, као дела локалне самоуправе, узели смо као полазну тачку у разматрању теме јер је, као таква, најближа грађанима. У том смислу, уколико кренемо од сагледавања комуникативне праксе у Београду и узмемо утицај доброг примера, закључци се могу даље употребити на остале градове и локалне самоуправе у држави.

Тако, иако смо на самом прагу даљег истраживања везног за приказ функционисања комуникације јавних институција, ипак смо, служећи се конкретним примером града Београда, поставили темељ даљег разматрања. У складу са тим, битно је пружити грађанима објашњење шта они добијају оваквим побољшањем услуга, односно шта добијају успостављањем добрих алата комуникације које их приближавају систему јавне управе, на свакодневном нивоу. С друге стране, представницима градских власти требало би указати на потребу да живот и

---

<sup>25</sup> Исто.

<sup>26</sup> Другим речима, неће много вредети “круг” закон ако не доведе бољитак, примењив на ниво свакодневног живота грађана.

рад у граду, сагледају из другачијег угла, односно из визуре грађана, како би боље разумели њихове потребе.

У раду смо приказали конкретан рад градске управе кроз ретроспективу анализе некадашњег и тренутног стања. Сагледавајући целисходну делатност комуникације, са нивоа знања, стеченог у раду у јавним институцијама, на нивоу града, кренули смо од дефинисаности јавне управе, свдећи анализу на рад градске управе Града Београда. У том смислу, сагледали смо улогу *Секретаријата за информисање* који, заједно са осталим секретаријатима послује у оквиру управе. Наставак рада, уобличио смо освртом на алате комуникације управе са грађанима, као главним корисницима њихових услуга, како бисмо, на послетку, приказали рад *Београдског комуналног сервиса*, који послује у оквиру *Секретаријата за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координације односа са грађанима* а односи се управо на ниво комуникације са грађанима града Београда. Како се овај сервис, изналази као битан у непосредном контакту са грађанима (поред надлежних секретаријата који имају посебне намене и *Беоинфо* сервиса, који служи комуникацији са медијима и грађанима), тако нам је овај, чини се, недовољно истражени сервис, најбитнији у даљем разматрању комуникације на нивоу званом: грађанин-град.

У складу са тим, у раду смо описали функцију Секретаријата за информисање који је главни медијски апарат и проводник поруке од пошиљаоца ка примаоцу и окренут је медијима, док је функција Беоком сервис да успоставља директну комуникацију са грађанима. Остали секретаријати управе, комуницирају са грађанима који су корисници њихових услуга.

Тиме, комуникацију службеника са грађанима града и/или државе, потребно је конкретизовати на ниво сврсисходног, узимајући у обзир познате чињенице о приличној нефункционалности из бројних примара рада јавних служби. Комуникациона култура надлежних служби и однос службених лица према корисницима, на врло је ниском нивоу и даље, те би ове службе требало да пораде на функционалности пословне комуникације.



Такође, ваља имати у виду мултидисциплинарност јавне управе, као појма који обухвата (и који користе) бројне научне дисциплине, те уврстити истраживања научних радника у изналажењу квалитета рада јавних служби. У том смислу, било би пожељно ангажовати стручњаке из области комуникација, али и професоре из области политикологије<sup>27</sup> па и психологе. Посебно је важно спровести праксу увођења тренинга комуникационих вештина, кроз вештине асертивне комуникације, неопходне у савременим условима пословног окружења.<sup>28</sup> На тај начин, заједничким напорима, довело би се до побољшаног стања рада свих органа на нивоу управе.

## ЛИТЕРАТУРА

Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти, упореднимodelи*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 30-31.

Ђорђевић Снежана, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд 2009, стр. 22, 41.

Ђорђевић Снежана, “Организација, нивои власти и надлежности - компаративна искуства”, *Београд демократска метропола*, Факултет политичких наука, Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009, стр.127- 168.

Информатор о организацији и раду органа града Београда,(Органи града, члан 28.), стр. 10; члан 63.

Информације добијене приступом: мобилној апликацији: „Веоком”; Twitter и Фејсбук страници: „Веоком”; путем електронске комуникације, емејлом: [brp@beograd.gov.rs](mailto:brp@beograd.gov.rs).

---

27 Професори из области политикологије, драгоцени су извори знања у функционисању јавног, државног система, анализе стања политике и јавне администрације, те би јавни функционери могли узети у обзир повремено саветовање, најпре са састручњацима који проучавају функционисање јавних институционалних система, пре конкретних акција.

28 Више о важности асертивне комуникације видети у: Златка М.Марков, “Асертивност – стил добре комуникације, вештина ефикасног заузимања за себе и развијања квалитетних односа са другим људима,” *Опита медицина* 2018;24(1-2):51-60, Дом здравља Нови Сад, UDC:614.2:005.57.

Милетић Мирко, Невена, *Комуниколошки лексикон*, Универзитет “Џон Незбит”, Београд, 2007, стр. 254-255.

Редакција *Беоинфо сервис-а*, дана: 26/02/2019. Поновљене информације, добијене: 23.12.2019.

*Службени лист града Београда*, ISSN 0350-4727, Година LXIII Број3, Секретаријат за информисање, Београд, 2019, стр. 12.

*Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, ed. Florian Hauser, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Institute of Public Administration (EIPA), Mackie O’ Sullivan Consulting Ltd, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, стр.3.

Sabine Kuhlmann, Helmut Wollmann, *Introduction to comparative public administration, Administrative systems and reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2014, стр.150.

[www.beograd.rs](http://www.beograd.rs), 29/12/2019.

[http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje\\_2/](http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje_2/), 29/12/2019.

<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, 29/12/2019.

[http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2068-sekretarijat-za-poslove-odbrane-vanrednih-situacija-komunikacije-i-koordinaciju-odnosa-sa-gradjanima\\_2/](http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2068-sekretarijat-za-poslove-odbrane-vanrednih-situacija-komunikacije-i-koordinaciju-odnosa-sa-gradjanima_2/), 26/12/2019.

[http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje\\_2/](http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje_2/), 26/12/2019.

<http://www.sllistbeograd.rs/cyr/>, 26/12/2019.

**Ljupka Katana**

**REVIEW OF THE CITY  
GOVERNMENT COMMUNICATION  
TOOLS IN CITY OF BELGRADE;  
PUBLIC ADMINISTRATION  
OVERVIEW**

---

**Resume**

---

The subject of this paper is a review of communication tools in the public administration of the Republic of Serbia, so we can take a closer look at the communication strategy of public institutions of the Republic of Serbia in contact with citizens of the city of Belgrade. Thus, in the example of public administration, more precisely the city administration of the city of Belgrade and one of the secretariats within the administration, we can see ways of communicating the practice of the city administration. We started from the definition of public administration as the concept from which institutional communication begins, and then, through the description of local self-government and the interconnectedness of communication (and the management system, as well), we narrow our research so that we can reach the goal of the work.

The aim of the research is to take a closer look at communication tools in everyday work with citizens and among employees in interconnected units of city government.

The methods used in the paper, represent retrospective data analysis, communication analysis and the basis of the communication strategy (and its consequences), represented at the institutional level,

today. Thus, the results showed that the current state of communication practice of public institutions is at a satisfactory level, but that certain changes are also needed to achieve more efficient, effective and humane communication with citizens, as the most important users of the services of city secretariats.

**Keywords:** Communication, communication tools, public institutions, public administration, city administration, city of Belgrade, secretariat.

---

---

\* Овај рад је примљен 25. марта 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.



---

# ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: СТАНДАРДИ И ИЗАЗОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ УСАГЛАШАВАЊА\*

---

УДК 37.014(497.11)(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.3>

Прегледни рад

*Андрејана Лазаревић\*\**

*Институт за политичке студије*

---

## Сажетак

---

Као држава која као свој главни спољнополитички циљ има чланство у ЕУ, Република Србија од 2014. године води прегове за чланство у Унији. Тај процес подразумева преговоре који су подељени у 35 поглавља. Једно од два поглавља које је привремено затворено је поглавље 26 које се односи на образовање и културу. Предмет овог рада ће управо бити образовање, и то европско образовање са фокусом на циљеве, стандарде и инструменте европске образовне политике. Други део рада биће посвећено детаљнијој анализи услова садржаних у поглављу 26 које Србија има да испуни у циљу даљег усаглашавања са стандардима ЕУ у области образовања. Последњи део рада приказује степен усклађености образовног система Републике Србије мерен

---

\* Овај рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\*\* [andrijana095@gmail.com](mailto:andrijana095@gmail.com)

индикаторима остваривања напретк у циљевима прокламованим Статешким оквиром Уније у области образовања и обука. Ауторка закључује да је неопходно извршити ревизију постојећег учинка на свим нивоима образовања и посебно радити на унапређену већег степена инклузије и доступности свих нивоа образовања.

**Кључне речи:** Европска унија, образовна политка ЕУ, претприступни преговори, Поглавље 26, Репубика Србија, стандарди и реформе.

---

## УВОД

Образовање представља врло важну област у процесу конституисања идентитета сваке државе. Значај образовних система се огледа у томе што су они дизајнирани тако да утичу на перцепцију људи о политичкој прошлости (историјски национализам), доприносе променама у подели рада (стручно оспособљавање) и имају значајан утицај на будуће елите друштава (високо образовање) (Walkenhorst 2005, 1). На европском нивоу, значај образовања као области се огледа и у томе што се члан 14 Повеље Европске уније о основним правима дикретно односи на образовање, као европско основно право. Повеља помиње право на образовање, приступ стручном образовању и усавршавању, као и право на образовну беспалтну наставу у школи (Charter of Fundamental Rights of the European Union 2000). То указује на степен значаја који Европска уније придаје образовању као таквом.

Образовна политика делује као међугенерациски преносник политичке културе, као витално средство за стварање друштвене легитимности, промовисање политичке социјализације, развијање демократизације и очување националног идентитета (Walkenhorst 2005, 1). Према томе, као што је приметио Беукел (*Erik Beukel*), сам појам европеизације

образовања изазива забринутост у већини европских земаља, а један од разлога је то што се изједначава са хомогенизацијом образовних система која може значити губитак националног идентитета (Beukel 2001, 126).

Због свега наведеног, иако је од почетка европске интеграција овај процес имао и образовну димензију, државе су ипак одлучиле да надлежност у овој области сачувају за себе, а да Европској унији буде остављена улога координатора и пружиоца подршке активностима држава у овој области.

У наставку рада биће детаљније представљен правни оквир ЕУ којим се регулише област образовања, стратегије, циљеви и инструменти као и приступни процеси имплементације стандарда од стране Републике Србије, као државе кандидата за чланство у Унији.

## **ПРАВНИ ОКВИР ОБРАЗОВНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Уговорна основа образовне политике Европске уније садржана је у два уговора, Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније. Карактеристика оба уговора је да јасно одвајају надлежности држава чланица и Европске уније у области образовања при чему препоруке Европске уније у овој области немају функцију обавезног прописа (TEU 2008, Art. 125), док се због поштовање националне и регионалне културолошке разноликост држава чланица, надлежност за садржај наставе, организацију система образовања и стручног оспособљавања, оставља искључиву надлежност држава чланица (TFEU 2016, Art. 165).

У Уговору о Европској унији истакнути су циљеви који се тичу образовања, а који обухватају развој европске димензије у образовању, подстицањем мобилности и размене ученика, студената и запослених у образовању, подстицање сарадње и размене искустава међу системима образовања – нарочито оних који имају сличне карактеристике, и подстицање развоја учења на даљину (Вушуровић Лазаревић 2017, 45).

Образовна политика ЕУ своје место у Уговору о функционисању ЕУ налази у глави XII *Образовање, стручно*



*усавршавање, млади и спорт*, у члановима, 165 и 166 (TFEU 2016, Art. 165, Art. 166). Члан 166 се може разумети више као специјални пропис члана 165 (Beker 2019, 231). Посредно, образовање се помиње и у члановима 6, 53 и 153. (TFEU 2016, Art. 6, Art. 53, Art. 153). Члан 165 Уговора о функционисању Уније дефинише циљеве Уније у области образовања:

- развијање европске димензије у образовању, посебно кроз подучавање и ширење језика држава чланица;
- подстицање мобилности студената и наставника, подстицањем, између осталог, академског признавања диплома и периода студија;
- промовисање сарадње између образовних установа;
- развијање размене информација и искустава о питањима која су заједничка образовним системима држава чланица;
- подстицање развоја размене младих и размене социјално-педагошких радника те подстицање учешћа младих у демократском животу Европе;
- подстицање развоја образовања на даљину;
- развијање европске димензије у спорту, промовисањем праведности и отворености у спортским такмичењима и сарадње органа одговорних за спорт и заштиту физичког и моралног интегритета спортиста и спортисткиња, посебно најмлађих спортиста и спортисткиња, а све то уз подстицање сарадње ЕУ и држава чланица са трећим земљама и међунаордним организацијама у области образовања и спорта (TFEU 2016, Art. 165).

Као што смо претходно напоменули, ЕУ нема надлежност у смислу формулисања националних политика у области образовања, она само даје препоруке и настоји да координише активност држава чланица у тој области како би се достигли одређени стандарди у образовању на нивоу ЕУ и осталих заинтересованих страна.

Како су задржале надлежност и области образовања, државе чанице користе отворени методом координације у усклађивању својих образовних политика. Отворени

метод координације (ОМК) је инструмент Европске уније помоћу којег се обезбеђује усаглашавање такозваног „меког законодавства” између држава чланица ЕУ, односно договор о циљевима у образовању и др. областима (Medović 2018, 220). Ова метода омогућава оквир за размену искустава и сарадњу земља чланица, тј. приближавање националних политика, као и дефинисање и остваривање заједничких циљева. Да би се напредак могао мерити и вредновати, дефинисани су квантитативни и квалитативни структурни индикатори и референтне вредности (*benchmarks*), као и модели најбољих пракси (Beker 2019, 232).

Кад је у питању надлежност за политику образовања ЕУ, надлежан је Генерални директорат за образовање и културу (енг. *Directorate General for Education and Culture*) који координира рад држава чланица и пружа им подршку у области развоја образовних политика и културе а све у складу са Стратегијом ЕУ у области образовања и обуке (енг. *Education and Training 2020 Strategy*).

## ФАЗЕ У ФОРМИРАЊУ ОБРАЗОВНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Као што смо претходно напоменули, процес развоја образовне политике Европске уније датира од шездесетих година и самих почетака развоја европске интеграције. Сходно томе, Петер Бекер (*Peter Beker*), позивајући се на Валекнхорста (*Walkenhorst*) развој европске образовне политике дели у 4 етапе:

- *Први кораци у оквиру образовне политике (1951-1973)*

Најраније одлуке и одредбе које су се односиле на образовање, тичале су се стручног оспособљавања и била су најпре поменуте у члану 56 Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, из 1951. године којим је било предвиђено финансирање мера преквалификације (CSC-T 1951, Art. 56). Нешто касније у Уговору о оснивању Европске економске заједнице, из 1957. године проширен је домет мера стручног оспособљавања. Укључивање члана 128 (Опште смернице за стручно оспособљавање) (ЕЕС-Т 1957, Art. 128)

формално је створило правну основу за питања образовања за која се показало да је врло релевантно у погледу каснијих пресуда Европског суда правде (Walkenhorst 2005, 3).

- *Продубљивање европске образовне политике и први акциони програм (1973-1992).*

Како би се олакшало слободно кретање радника, национални министри образовања у Савету Европске уније усвојили су различите одредбе о међусобном признавању диплома, потврда и других доказа о формалним квалификацијама. Савет министара усвојио је две иницијативе назване образовање са европским садржајима из 1978. (Council of the European Union 1988a: 23–7) и Европска димензија у образовању из 1988 (Council of the European Union 1988a: 19–21) у циљу повећања свести о процесу европских интеграција на нивоу образовања (Walkenhorst 2005, 3). Најважније је да су се у овом периоду министри држава чланица сложили да следе предлоге Комисије о интензивнијој употреби информационе технологије, опште смеренице о међусобном признавању диплома и коначно низ програма размене за студенте, наставнике, омладину и стручњаке (*Erasmus, Commett, Lingua, Petra, Tempus*) (Walkenhorst 2005, 4). У овом периоду правне несигурности, када још нису постојале законске основе образовне политике Европски суд правде се појавио као снажан политички актер (Beker 2019, 230), који проширује област примене са стручног образовања и на универзитетско и школско образовање.

- *Међуфаза са новом уговорном основом (1992-2000).*

У овом периоду долази до, по први пут, стварања праве (уговорне) основе за европску образовну политику и укључивањем нових чланова 126 и 127 Уговора о оснивању Европске заједнице док је област општег образовања утемељена у Уговору (Beker 2019, 231). Иако је позициониран у првом или наднационалном стубу (ТЕС), члан 149 јасно ограничава мере у области образовања ЕУ на „допринос развоју квалитетног образовања подстичући сарадњу између држава чланица и, ако је потребно, подржавајући и допуњавајући њихово деловање, потпуно поштујући одговорност држава чланица за садржај

наставе и организацију образовних система и њихову културну и језичку разноликост” (Walkenhorst 2005, 5).

- *Оријентисаност на стратегију из Лисабона – нове методе и нови циљеви (од 2000. године до данас)*

Постоји неколико важних процеса и докумената чије је доношење представило прекретницу у развоју образовне политике али и целе ЕУ.

Процес развоја започет је Болоњском декларацијом а унапређен декларацијама из Копенхагена и Лисабона, све до Стратегије ЕУ у области образовања и обуке из 2009. године која је и сада на снази и која представља кључни документ за све државе чланице и друге које су део европског образовног простора.

Отпочињањем *Болоњског процеса*, европска образовна политика постаје све више економски оријентисана, са циљем повећања стопе запослености, конкурентности и економског успеха Европе. То је процес који је настао у контексту који се може описати трима карактеристикама: европске интеграције, економска стагнација европске привреде крајем 20. века и масификација високог образовања (Spariosu Vodroški 2017, 89).

Болоњски процес је покренут 1999. године усвајањем заједничке декларације министара образовања 29 европских држава<sup>1</sup> у италијанском граду Болоњи 19. јуна 1999. године, када су се потписивањем Болоњске декларације министри држава потписница „обавезали на постизање циљева Декларације“ и у том циљу „учествовање у координацији [својих] политика” (The Bologna Declaration 1999), с циљем стварања европског система високошколског образовања који се заснива на једнаким стандардима и мобилности наставног особља и студената.

Основне компоненте Болоњског процеса су:

- систем високошколског образовања који се састоји из 3 циклуса (основне, мастер и докторске студије),

<sup>1</sup> Аустрија, Белгија, Бугарска, Чешка, Естонија, Данска, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Исланд, Ирска, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Норвешка, Холандија, Португалија, Пољска, Словачка, Словенија, Румунија, Шведска, Швајцарска, Шпанија и Уједињено Краљевство.

- међусобно признавање вештина и квалификација – кроз европски оквир квалификација, признавање неформалног и информалног образовања, европски образац биографије (енг. *Europass*) и европски систем преноса и акумулације бодова (ЕСПБ), као и

- гаранција квалитета високошколских установа (Medović 2018, 207).

Актере Болоњског процеса данас чини 48 земаља<sup>2</sup> које имају статус пуноправних чланица и Европска комисија.

На министарској конференцији у Будимпешти и Бечу 2010. године потписана је декларација којом је уостављен европски простор високошколског образовања који чине претходно поменутих 48 држава (Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area 2010). Овим је остварен циљ прокламован са почетка Болоњског процеса.

*Лисабонском стратегијом*, коју је Европски савет усвојио 2000. године, постављен је циљ да ЕУ постане најконкурентнија и најдинамичнија привреда утемељена на знању, способна за одрживи економски раст, с већим могућностима запошљавања, бољим пословима и већом социјалном кохезијом (European Council 2000). Под насловом Нови изазов (*The new challenge*) документ почиње са јасним фокусом на образовање истичући да је Европска унија суочена са изазовима који су резултат глобализације и изазова нове економије усмерене на знање те је неопходно да Унија постави јасан стратешки циљ и договори изазован програм за изградњу инфраструктуре знања, унапређења и иновација (European Council 2000).

Следећи корак у процесу унапређења сарадње у области стручног образовања је покренут 2002. године усвајањем *Декларације из Копенхагена* (Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Com-

2 Након потписивања Болоњске декларације јуна 1999. године од стране министара 29 држава, уследила су проширења у таласима. Три таласа проширења су била најзначајнија: 2001. године придружене су 4 земље (Кипар, Хрватска, Лихтенштајн и Турска); 2003. године још 7 земаља (Албанија, Андора, Босна и Херцеговина, Света Столица, Русија, Бивша Југословенска Република Македонија и Србија); 2005. године пет земаља (Јерменија, Грузија, Азербејџан, Молдавија, Украјина). Године 2007. прикључена је Црна Гора (као самостална држава), три године касније Казахстан (2010), а након још пет година Белорусија (2015) (Spariouš Bodroški 2017, 105).

mission 2002) којом је указано на значај заједничког деловања држава чланица с циљем реформе стручног образовања у правцу привлачнијих, инклузивнијих, каријерно усмерених и флексибилних програма (Медовић 2018, 206).

Поред поменутих декларација велики значај имају стратешка документа. Кровни документ ЕУ који се тиче и образовања јесте „Европа 2020 - Европска стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста (енг. *Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*) (European Commission 2010, 8). Један од пет циљева се стриктно тиче образовања (циљ бр. 4 – смањити стопу раног напуштања школе на испод 10% са тренутних 15%, уз истовремено повећавање процента становништва са дипломом високошколске установе са 31% на 40%), док се још два додатна циља могу индиректно повезати са образовањем (циљ бр. 1 – подићи стопу запослености популације старости од 20 до 64 године са 69% на 75% кроз већи удео младих, старијих радника и неквалификованих радника и бољу интеграцију легалних миграната; циљ бр.5 – смањити број људи који живе испод линије сиромаштва за 25%) (Lazarević Vušurović 2018, 457).

Стратегија донета 2009. године под називом „Образовање и обука 2020” (енг. *Education and Training*) представља главни стратешки документ у области образовне политике ЕУ. Циљеви прокламовани овом стратегијом су:

- Учините доживотно учење и мобилност реалношћу
- Побољшати квалитет и ефикасност образовања и обуке
- Промовисати једнакости, социјалну кохезију и активног грађанства
- Повећајте креативност и иновације, укључујући предузетништво, на свим нивоима образовања и обуке (Council of the European Union 2009).

Најзначајнији инструменти, односно иницијативе којима ЕУ настоји да постигне наведене циљеве у области образовања и стручног усавршавања су: *Erasmus+*, *Млади у покрету* (енг. *Youth on the move*) *Иницијатива за отварање образовања* (енг. *Opening up Education initiative*), *Иницијатива за редефинисање*

образовања (енг. *The Rethinking Education Initiative*) (Медовић 2018) и др.

За претходно поменуте циљеве развијени су и посебни индикатори за праћење напретка разврстани у 8 области и то:

1. *Рано напуштање школе*: мање од 10% ученика који наштају школу пре завршетка обавезног школовања;
2. *Степен високог образовања*: најмање 40% становништва узраста 30–34 године требало би да има завршено терцијарно образовање;
3. *Рано и предшколско образовање*: најмање 95% деце, узраста од 4 године до старости када започне основно образовање, требало би да учествује у раном и предшколском образовању;
4. *Функционална писменост*: не више од 15% петнаестогодишњака треба да буде слабо остварено у читању, математици и науци;
5. *Стопа запослености недавно дипломираних студената*: 82% популације у доби од 20 до 34 године, које више није у образовању или обуци и успешно је завршило средњошколско образовање, требало би да буде запослено;
6. *Учешће одраслих у целоживотном учењу*: учешће старосне групе од 25 до 64 године у целоживотном учењу (тј. формално или неформално континуирано образовање или обука, укључујући развој вештина у компанији) не би требало да буде мање од 15% годишње;
7. *Мобилност у високом образовању*: најмање 20% високообразованих требало би да има студије или обуку у иностранству, у вредности најмање 15 ЕСПБ или да трајању од најмање три месеца;
8. *Мобилност у стручном образовању*: најмање 6% особа од 18 до 34 година са почетном стручном квалификацијом треба да има неко искуство у иностранству кроз студирање или обуку у трајању најмање 2 недеље (Council of the European Union 2009).

У следећем делу рада биће представљен ниво остварених резултата Републике Србије мерених према претходно наведеним индикаторима.

## **СТЕПЕН УСКЛАЂЕНОСТИ ОБРАЗОВНИХ ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ: ПОГЛАВЉЕ 26**

Преговори о приступању Републике Србије са Европском унијом формално су започели 21. јануара 2014. године. Пре него је отпочела преговре за чланство, Србија је постала део европске образовне политике потписивањем Болоњске декларације 2003. године чиме је уз сада већ 47 држава чланица, постала део онога што и формално 2010. године постаје Европски образовни простор (енг. *European Education Area - EEA*). Уз то, Србија учествује у отвореном методу координације заједно са другим државама.

Србија је до сада отворила укупно 18 поглавља и привремено затворила 2 поглавља. Једно од та две јесте поглавље 26 које обухвата област образовања, обуке, програме за младе и културу, које је Србија отворила 27. фебруара 2017. године и привремено затворила истог дана јер није било мерила за отварање поглавља. Привремено затварање поглавља не значи да су све реформе у овој области спроведене, већ да су иницијани кораци и затечено стање у области образовања у том тренутку били на задовољавајућем нивоу, уз препоруке за даље реформе и достизање стандарда ЕУ у тој области.

Када је у питању правни оквиру у Републици Србији, основна права која се тичу образовања и установа образовања гарантована су Уставом из 2006. године, члановима 71. и 72. (Устав Републике Србије 2006, чл. 71 и чл.72). Поред Устава, област образовања регулисана је законима и прописима. Три глава закона регулишу област образовања у Републици Србији и то Закон о основама система образовања и васпитања (2009), Закон о средњем образовању и васпитању (2013) и Закон о високом образовању (2005), као и стратегијама које су, као и закони, усклађене са европским циљевима и стандардима у области образовања.



Европска унија на годишњем нивоу прати стање у Србији у областима које су обухваћене преговарачким поглављима и о томе подноси Годишње извештаје о напретку. У Извештају Европске комисије за Србију из 2019. године, када је у питању поглавље 26, стоји: „Србија је на добром нивоу припремљености у области образовања и културе. Свеукупно, постигнут је добар напредак. Постигнут је изванредан напредак у побољшању наставних планова и програма, укључујући у предшколском образовању, и успостављању система за национални оквир квалификација (НОК). Врло добар напредак је постигнут у успостављању националне агенције Еразмус+. Србија је добила статус програмске земље и учествује у програму Еразмус+ под истим условима и могућностима као и државе чланице ЕУ од јануара 2019. године. Србија је учествовала у PISA тестирању за 2018. годину и учествоваће у проценама TIMSS, 2019. године, и PIRLS, 2021. године. Како би се побољшао мониторинг квалитета образовања, Србија је ревидирала оквир екстерне евалуације и спровела национално тестирање низа компетенција у предуниверзитетском образовању” (Европска комисија 2019, 92).

Међутим, према поменутом Извештају у наредној години Србија треба нарочито да:

- повећа учешће деце у предшколском васпитању и образовању, нарочито деце из угрожених средина;
- повеже НОК са европским оквиром квалификација и учини да институционална структура буде потпуно функционална;
- искористи могућности које нуди програм Еразмус+ јер сада има статус програмске земље;
- ради на смањеном, и даље високом броју, емигрирања младих, квалификованих људи;
- ради на смањењу степена корупције у образовању које је и даље сектор са високим степеном ризика од корупције, посебно у области високог образовања;
- усвоји Акциони план о инклузивном образовању, који још увек није усвојен (Европска комисија 2019, 92–93).

Ако мало ближе погледамо резултате<sup>3</sup> Србије у поређењу са индикаторима којима се мери ниво напретка у остваривању циљева прокламованих Стратегијон ЕУ у области образовања и обуке стање је такво да је стопа превременог напуштања школовања опала на 6,2% 2017. године са претходних 7,4% 2015. године, што је у складу са циљем ЕУ којим је предвиђено да буде мање од 10% оних који напуштају школу у популацији између 18. и 24. године. Оно где Србија стоји лоше јесте стопа целоживотног учења која је даље ниска и износи 4,4%, далеко испод циља ЕУ за 2020. годину који износи најмање 15% одраслих који учествују у целоживотном учењу. Постизање квалификација на терцијарном нивоу за особе старости 30–34 године се споро повећава, достижући 33% у 2019. години, што је испод циља ЕУ од најмање 40%. Ту је и образовање одраслих које је за 2019. износи само 4,3% далеко испод циља Уније од најмање 15% и ниво ЕУ27 који је 10,8%.

Процент запослености ( након завршетка школовања у Србији је 66,5% у односу на просек ЕУ27 који је 80.9 док је циљ ЕУ да најмање 82% запослених чине људи са најмање завршеном средњом школом, између 20. и 34. године.

Најлошије резултате бележимо када је у питању индиктор који се тиче функционалне неписмености где је циљ да се има мање од 15% петнаестогодишњака са ниским нивоом читалачке, математичке и научне писмености. Србије у тој области за 2018. годину бележи 37.7% петнаестогодишњака који су функционално неписмени.

Узимајући у обзир препоруке садржане у Извештају Европске комисије из 2019. године и након анализе степена напретка у областима мереним индикаторима према Стратегији ЕУ у области образовања и обуке, долазимо до закључка да је неопходно усмерити посебну пажњу на развијање функционалне писмености, образовања одраслих и њиховог учешћа у целоживотном учењу, што су области који умногоме утичу на ниво запошљивости, побољшања стандарда становништва али и економије и привреде државе у целини.

3 Сви статистички подаци коришћени у овом делу рада су преузети из базе Eurostat (енг. Eurostat), Eurostat, EU Benchmarks: Education and Training 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

## ЗАКЉУЧАК

Образовање представља област од посебног значаја за сваку државу јер учествује у формирању њеног идентитета. Из тог разлога су и државе чланице Европске уније од самог почетка европске интеграције настојале да сачувају примарну надлежност у овој области, те је Унији остављена улога координатора и пружаоца подршке активностима држава чланица.

Од почетка развоја образовне политике ЕУ, преко Болоњске декларације, усвајања Стратешког оквира у области образовања и наука, и формирања европског образовног простора, фокус се са политичке димензије образовне политике усмерио на економску димензију. Томе је допринео све убрзанији економски развој Уније, глобализација и тежња Уније да своје образовање и на њему засновану економију учини конкурентнијом.

Трендове ка заокрету фокуса на економску димензију образовања пратила је и Србија у процесу спорвођења реформи и усклађивања своје политике образовања са стандардима европске образовне политике. Иако су формално испуњени сви услови садржани у поглављу 26, што потврђује привремено затварање овог поглавља, Србија ипак има још простора за спровођење реформи ка унапређењу свог система образовања. То даље значи да је неопходно извршити ревизију постојећег утицаја на свим нивоима образовања и посебно радити на унапређењу већег степена инклузије и доступности свих нивоа образовања у циљу побољшања образовне структуре становништва ради бољег позиционирања на тржишту рада и свеукупног развоја привреде, а све у складу са циљевима и стандардима Европске уније.

## ЛИТЕРАТУРА

Beker, Peter. 2019. „Образовна политика” U *Evropa od A do Š*, ur. Aleksandra Popović, 229–233. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.

- Beukel, Erik. 2001. Educational Policy: Institutionalization and Multi-Level Governance, In *Explaining change in EU education policy*, Heiko Walkenhorst, 567–587. Department of Government University of Essex UK.
- Bodroški Spariosu, Biljana. 2017. *Univerzitetsko obrazovanje pred stalnim izazovima*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010, [https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/EHEA\\_2010\\_Budapest-Vienna-Declaration.pdf](https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/EHEA_2010_Budapest-Vienna-Declaration.pdf), Последњи приступ: 01.07.2020.
- Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.
- Council of the European Communities. 1988a. European Educational Policy Statements Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Council of the European Union. 2002. Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training — ‘The Copenhagen Declaration’ (Not published in the Official Journal).
- Council of the European Union. 2009. „Council conclusions of 12 May 2009 on strategic framework for European cooperation in the education and training (ET 2020)”. OJ C 119, 28.5.2009, p. 2–10.
- European Commission [EC]. 2010. “Europe 2020 – A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth”. COM (2010) 2020.
- European Council. 2000. Lisbon European Council 23 and 24 March Presidency Conclusion, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm), Последњи приступ: 30.06.2020.

- Eurostat. EU Benchmarks: Education and Training 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>, Последњи приступ: 08.07.2020.
- Lazarević Vušurović, Ana. 2017. „EU Standardi u obrazovanju u Srbiji” U *Evropa za mene*, ur. Dragan R. Simić, Dejan Milenković i Dragan Živojinović, 455–464. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Charter of Fundamental rights of the European Union 2000. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.
- The Bologna Declaration of 19 June 1999: Joint declaration of the European Ministers of Education, [https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/Bologna\\_1999\\_Bologna-Declaration.pdf](https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/Bologna_1999_Bologna-Declaration.pdf), Последњи приступ: 01.07.2020.
- Treaty Establishing the European Economic Community and Related Instruments [ЕЕС Т] 1951. Document 11957E
- Vladimir Medović, ur. 2018. *Pojmovnik EU*. Beograd: Delegacija Evropske unije u Srbiji.
- Walkenhorst, Heiko. 2008. *Explaining change in EU education policy*, *Journal of European Public Policy*, 15:4, 567–587, DOI: 10.1080/13501760801996741.
- Европска комисија. 2019. *Република Србија: Извештај за 2019. годину*. Брисел: Европска комисија.

**Andrijana Lazarevic**

## **EDUCATIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION: STANDARDS AND CHALLENGES OF THE REPUBLIC OF SERBIA'S ACCESSION PROCESS**

---

### **Resume**

---

As a country that has EU membership as its main foreign policy goal, the Republic of Serbia has been conducting negotiations for membership in the Union since 2014. This process involves negotiations that are divided into 35 chapters. The chapter that was first temporarily closed on the same day it was opened is Chapter 26, which deals with education and culture. The subject of this paper will be European education with a focus on the phases of development, goals, standards and instruments of European educational policy. The second part of the paper will be dedicated to a more detailed analysis of the conditions contained in Chapter 26 that Serbia has to meet in order to achieve compliance with the standards proclaimed by the EU. The last part of the paper shows the degree of harmonization of the education system of the Republic of Serbia with EU standards in the mentioned area. The author concludes that it is necessary to review the existing performance at all levels of education and especially to work on improving a greater degree of inclusion and accessibility of all levels of education.

**Keywords:** European Union, EU education policy, pre-accession negotiations, Chapter 26, Republic of Serbia, standards and reforms.

---

\* Овај рад је примљен 18. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.



---

# КЉУЧНИ ИЗАЗОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА\*

---

УДК 502(497.11):340.137(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.4>

Прегледни рад

*Андреа Матијевић\*\**

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## Сажетак

---

У процесу преговора за ступање у чланство Европске уније, Србија се суочава са бројним изазовима и препрекама. Према бројним проценама, преговори у вези са политикама обухваћеним Поглављем 27 ће бити међу најзахтевнијим у целокупном преговарачком процесу. Циљ овог рада је да испита да ли су овакве процене оправдане и шта је оно што конкретно наводи на овакве закључке. За те сврхе, у раду ће се првобитно поћи од излагања основних циљева и начела политике животне средине и климатских промена на нивоу Европске уније, као и достигнућа ЕУ

---

\* Овај рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\*\* [amatijevic56@gmail.com](mailto:amatijevic56@gmail.com)



у области екологије, како би се видело у ком смеру је потребно извршити унификацију и/или хармонизацију правног оквира и усклађивање јавних политика Србије са политиком ЕУ у овој области. Затим ће се приступити прегледу стања у Србији у области ових јавних политика, као и прегледу стања на терену. Рад ће се посветити и питањима проблема и домашаја политике животне средине и климатских промена у Србији, као и анализи конкретних активности које је Србија предузела. Као кључне изазове у овој области, аутор идентификује проблем имплементације и проблем финансирања, што ће у раду бити аргументовано. Закључна разматрања биће посвећена задацима које ЕУ очекује да ће Србија реализовати у наредном периоду и анализи очекивања у вези са напретком Србије у овој области, који је свакако неопходан уколико Србија жели да постане чланица ЕУ у догледној будућности.

**Кључне речи:** Европска унија, политика проширења Европске уније, претприступни преговори, политика животне средине и климатских промена, Поглавље 27.

---

## УВОД

Како би се олакшало праћење постигнутих резултата за сваку појединачну област самих преговора за ступање у чланство ЕУ, држава која жели да постане чланица Европске уније напредује ка чланству преговарањем по поглављима. Када дефинисани критеријуми у конкретном поглављу буду испуњени, то поглавље се привремено затвара. Држава кандидат може радити на испуњавању критеријума из неколико

поглавља истовремено. Иако се, према тзв. Новом приступу у преговорима о чланству (*New Approach to the EU Negotiations*) усвојеном 2012, а модификованом 2014. године у случају Србије, напредак у неким поглављима може сматратим контролним фактором наставка самих преговора (тзв. клаузула о балансу предвиђа покретање механизма за заустављање преговора уколико дође до застоја у спровођењу обавеза предвиђених Поглављем 23 - Репформа правосуђа, борба против корупције и људска и мањинска права и Поглављем 24 - Правда, слобода, безбедност, а у случају Србије и Поглавља 35, које се односи на механизме за праћење договора из дијалога о нормализацији односа Београда и Приштине), не значи да су остала поглавља у преговорима мање битна. Један од основних принципа претприступних преговора је да ништа није договорено, док све није договорено.

Политика ЕУ у области животне средине и климатских промена (технички названа Поглавље 27) није никакав изузетак у том смислу. Напротив, то поглавље обухвата прилично опширне делове европских прописа (тзв. правних тековина ЕУ) ствараних током низа деценија и постало је глобално најкомплекснији систем прописа у животној средини.

## **ПОЛИТИКА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Политика животне средине ЕУ заснива се на одредбама члана 11 и чланова 191-193. Уговора о функционисању Европске уније, а чланом 191. истог уговора предвиђа борбу против климатских промена као експлицитан циљ политике заштите животне средине (TFEU 2016, Art. 11; Art. 191-193.). Одрживи развој предвиђен је као трајан циљ ЕУ и с тим у вези, према члану 3 Уговора о Европској унији, истиче се посвећеност „високом нивоу заштите и унапређења квалитета животне средине“. (TEU 2008, Art. 3).

Према одредбама ових чланова, политика животне средине и климатских промена ЕУ има за циљ да промовише одрживи развој и очува животну средину за садашње и будуће генерације. Директне користи које доноси ова политика су

опште, попут бољег здравља становништва, очувања природних ресурса, развоја претпоставки за повећање конкурентности привреде, бољег квалитета живота. Важан део политике ЕУ је и борба против климатских промена на глобалном нивоу и буђење свести људи о значају проблема животне средине (TFEU 2016, Art. 11; Art. 191-193.).

Основни принципи и начела на којима се занима ова политика су: 1. Начело превентивног деловања (пре него што загађење настане); 2. Начело „загађивач плаћа“ (трошкове заштите животне средине треба да сноси приватно или физичко лице које угрожава животну средину, а не друштво у целини); 3. Борба против нарушавања животне средине на самом извору загађења (будући да је тако економичније и једноставније умањити последице загађења); 4. Заједничка одговорност између ЕУ институција и држава чланица (јер политика животне средине спада у групу политика подељене надлежности између ЕУ институција и држава чланица); и 5. Укључивање заштите животне средине у друге политике ЕУ (као што су транспорт, енергетика, пољопривреда...) (Laky 2019a, 2).

Политика животне средине прошла је кроз значајне измене од њеног увођења у легалне оквире ЕУ као заједничке политике животне средине Јединственим европским актом (SEA 1987). Та еволуција подстакнута је на различите начине. Развој политике животне средине првенствено се подстиче усвајањем законодавних аката. У ЕУ је од 1970-их донесено више од 200 законодавних аката о заштити животне средине, а ти прописи чине приближно једну трећину укупног броја прописа ЕУ. Процес прилагођавања ЕУ стандардима у овој области не подразумева међутим само преношење прописа Европске уније у национални правни систем, већ и адекватну примену и спровођење прописа, како на националном, тако и локалном нивоу (Nacionalni konvent o Evropskoj uniji [EUKonvent], н.д.). Поред овога, неуспех у спровођењу законодавства има многе негативне последице. Може довести у питање темељне циљеве у заштити животне средине, угрозити здравље људи и довести индустрију у регулаторну неизвесност јер се договорени стандарди не примењују једнако у целој ЕУ. С друге стране, правилним спровођењем може се остварити

финансијска корист. Примера ради, према студији из 2012. да се законодавство ЕУ о отпаду у потпуности примењивало, отворило би се 400 000 радних места и годишњи нето трошкови смањили за 72 милијарде евра од 2012. до краја ове деценије (European Commission [ЕС], н.д.). Поред законодавства, ЕУ подстиче развој политике животне средине и климатских промена развојем нових институција. У том смислу индикативно је поменути Европску агенцију за заштиту животне средине (*European Environment Agency*). Ова агенција прикупља националне податке за израду европских база података и развија и одржава показатеље и извештаје о стању животне средине. Седиште јој је у Копенхагену, а с радом је почела 1994. Мандат је агенције помагати ЕУ и државама чланицама у доношењу одлука о унапређењу заштите животне средине, укључивању еколошких питања у економске политике у циљу одрживости, али и у усклађивању информација о животној средини и мрежа за мониторинг у Европи. (European Environment Agency [ЕЕА], 2020.) Поред тога постоје и неформални форуми за сарадњу и контакте званичних и незваничних представника држава о овом питању, као што су нпр. Европска недеља мобилности (форум који је одржан од 16-22. септембра 2018. постигао је рекорд по броју учесника), Европска зелена недеља (последња одржана 13-17. маја 2019.) итд. Уз развој нових институција, за развој ове политике значајно је и подстицање екоиновација на нивоу ЕУ. Под екоиновацијама се подразумева „сваки облик иновације којом се жели остварити или којом се остварује знатан и очигледан помак према одрживом развоју смањивањем утицаја на околину, јачањем отпорности на еколошке притиске или постизањем учинковитије и одговорније употребе природних ресурса” (Европска комисија 2014, 14). Као подстицаји предузећима и потрошачима да се окрену зеленим технологијама користе се различите пореске олакшице и субвенције.

Што се тиче питања шта је то што конкретно ЕУ чини у области заштите животне средине, у оквиру Европског зеленог споразума (*The European Green Deal*), усвојеног у циљу креирања климатски неутралне Европе до 2050. године предвиђене су мапе пута (*roadmaps*) са активностима груписаним у две најзначајније области: постизање ресурсне

ефикасности преласком на зелену, циркуларну економију, и очување биолошке разноликости и смањење загађења. За суочавање с еколошким изазовима Европска комисија одабрала је учинковитост искоришћавања ресурса као једну од својих главних иницијатива. То подразумева добијање више вредности с мањим улогом, учинковито искоришћавање ресурса и учинковитије управљање тим ресурсима током њиховог целокупног животног циклуса. За то су потребни иновације, промене у производњи и обрасцима потрошње као и одговарајући подстицаји и ценовни сигнали. Очување биодиверзитета је само по себи важно, али је и предуслов за витални проток добара као што су храна, сировине, гориво и лекови, као и за пружање основних услуга, на пример регулисање климе, спречавање поплава, прочишћавање воде, опрашивање и стварање тла. Све је то неопходно за економски напредак, сигурност, здравље и квалитет живота. (European Commission [EC], н.д.).

Поред ова два трансверзална подручја политика (учинковито искоришћавање ресурса и заштита биодиверзитета), ЕУ је нарочито активна у посебним еколошким питањима (видети: *Evropska komisija* 2014, 11-14):

- Хемикалије – Сви хемијски производи произведени у ЕУ или увезени у ЕУ морају бити регистровани у Европској агенцији за хемикалије (*European Chemical Agency*) са седиштем у Хелсинкију. Тај захтев од 2018. године морају испуњавати све хемикалије које се у ЕУ употребљавају. У супротном се у Унији неће моћи продавати. Посебно строга правила примењују се на најопасније производе. (European Chemical Agency [ECHA] 2018; Dragojlović i Mišević 2010, 19.)
- Загађење ваздуха - ЕУ већ 20 година успешно смањује нивое низа загађујућих елемената. Упркос постигнутом напретку загађење ваздуха спада међу најважнија европска еколошка питања и сваке је године узрок многих прераних смрти. Комисија је 2013. представила пакет мера „Чист ваздух” (*A Clean Air Programme for Europe*) за ажурирање постојећег законодавства и смањивање штетних емисија у ваздух (European Commission [EC], 2013)

- Загађење воде - Оквирном директивом о водама која представља главни законодавни акт ЕУ за област водних ресурса, регулисано је питања загађења и искоришћености водних ресурса. Државе чланице морају проверити стање својих вода и саставити планове у којима ће објаснити како их намеравају очистити (European Parliament and Council of the EU, 2000). У остварењу циљева ЕУ требао би помоћи План Европске комисије за очување европских водних ресурса усвојен 2012. Тај ће план послужити као алат за боље коришћење воде, што ће бити уграђено у друга подручја политика (Лаку 2019б, 2).
- Отпад - у ЕУ се у просечном домаћинству употреби 16 тона материјала по особи на годишњем нивоу, од чега се 6 тона одбаци, стога постоје директиве Комисије које указују на нужност укидања принципа одлагања смећа и потребе рециклаже. Неке су државе чланице већ премашиле стопу рециклирања од 80 % и готово укинуле одлагалишта. Пред осталима је још дуг пут (Европска комисија 2014, 14).

## ПОГЛАВЉЕ 27 И СРБИЈА

Целокупно поглавље 27 односи се на критеријуме које земља кандидат за чланство треба да испуни у погледу достизања стандарда животне средине који постоји на нивоу ЕУ. Управо је досадашњи део рада био посвећен излагању ради предочавања стандарда животне средине који у ЕУ постоји.

Користи које би Србија могла да има од настојања да се приближи овом стандарду су многоструке. Циљ је да се у Србији успостави одржив систем заштите животне средине, као и значајна укљученост ове политике у остале секторе. На овај начин, обезбеђују се предуслови за боље здравље, бољи квалитет живота грађана и конкурентну привреду. Истовремено, кроз преговоре треба обезбедити довољно дуг прелазни период како би се инфраструктура и постројења у Србији прилагодили високим ЕУ стандардима. Србија ће након усклађивања и примене одговарајућих норми осигурати високе еколошке стандарде, већи квалитет ваздуха и воде, очување биодиверзитета и интегрисани систем управљања отпадом.

Улагањем у заштиту животне средине, Србија ће побољшати и свој положај туристичке дестинације, што ће допринети развоју туризма (EUKonvent, н.д.).

## **ДОМАШАЈ И ПРОБЛЕМИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ**

На основу претходног искуства ЕУ у области проширења, може се уочити да су преговори у вези са Поглављем 27 спадали у најтеже делове преговарачког процеса, а за то свакако није једини разлог обим прописа из ове области. Услед обима проблема у животној средини и стања инфраструктуре могуће је да ће ово уједно бити и најскупљи део правних тековина ЕУ који Србија треба да имплементира. Такође, да би се решили економски изазови на том путу, Србија ће морати да преговара о бројним прелазним периодима. Уз све то треба додати да се за ово поглавље везују и политички осетљиви аспект, попут реакције на прекогранично загађење, питања у вези са правилима унутрашњег тржишта и питања спољне трговине (Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, 2011).

Шта је оно што је Србија већ урадила? Закон о заштити животне средине постоји још од 2004. године, али је процес системског усаглашавања домаћих прописа са ЕУ прописима у области животне средине започео 2009. године усвајањем тзв. зеленог пакета закона (сет од 19 еколошких закона који су поставили основ за даље регулисање) у складу са релевантним ЕУ прописима. На основу ових закона усвојено је више од 70 подзаконских аката којим је извршена даља хармонизација са ЕУ прописима из ове области. Влада Републике Србије је 2010. године усвојила Национални програм заштите животне средине као основни стратешки документ у области животне средине за период од 10 година. Влада РС је у октобру 2011. године усвојила Националну стратегију апроксимације у области животне средине. Стратегија је донета у циљу осигурања спремности Србије за вођење преговора са ЕУ на најефикаснији начин, као и у циљу испуњења обавеза проистеклих из чланства. Другим речима, што се тиче усклађености са правним тековинама ЕУ у области животне

средине, интензивном законодавном активношћу постигнут је висок степен транспозиције релевантних прописа Европске уније (Канцеларија за европске интеграције Републике Србије [КЕИРС] 2014, 756-757).

Што се тиче институционалне подршке, која је важна у циљу процене административних капацитета, важно је пре свега поменути да од 2017. године у Влади РС постоји Министарство за заштиту животне средине као посебан ресор, у оквиру ког је у циљу преговора са ЕУ званичницима оформљена Група 27. Такође, одлуком Владе РС, која је ступила на снагу 1.1.2017. године, основан је Зелени фонд Републике Србије. Најједноставније речено, Зелени фонд је буџетски фонд који служи за финансирање свих пројеката који имају везе са заштитом животне средине. Дакле, свака активност која за циљ има унапређење заштите животне средине, промоцију одрживог развоја и зелене економије требало би да буде финансирана управо из овог фонда. Оснивање Зеленог фонда био је један од услова ЕУ за отварање Поглавља 27 (Vlada Republike Srbije [Vlada RS], 2016).

Међутим, и поред свега учињеног, очигледни су бројни изазови и препреке које је још увек потребно савладати како би се могло очекивати да Србија успешно преузме обавезе предвиђене овим поглављем. Ти изазови и препреке у најкраћем се могу категоризовати као проблем имплементације и проблем финансирања.

## Проблем имплементације

У области животне средине, према Извештају Европске комисије за 2018. истиче се Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама ЕУ (Европска комисија 2018, 87).<sup>1</sup> Наравно, ово не значи да је Србија достигла

<sup>1</sup> Према последњем извештају Европске комисије, извештају за 2019. годину, напредак у области усклађивања са правним тековинама оцењен је као ограничен (видети: Европска комисија 2019, 94), што се поклапа и са налазима изнетим у оквиру Извештаја о спровођењу националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), за треће тромесечје 2019. године (видети: Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС] 2019, 2-3; 93-100) у ком у оквиру анализе законодавних активности нема речи о усвајању аката из области заштите животне средине. То не значи да је напредак Србије у области усклађивања ограничен у целости, већ само за период обухваћен извештајем – 2018-2019. Управо због тога аутор у раду наводи све оно што је учињено у области усклађивања



стандарде ЕУ. Ово само значи да је постигнут извештај напредак у дефинисању нормативног оквира за политике подизања стандарда заштите животне средине. Такође, успех хармонизације и унификације разликује се од области до области, и негде постоји виши ниво хармонизације (хемикалије, квалитет ваздуха и управљање отпадом), а негде су постигнути резултати скромнији (квалитет воде, заштита природе, а најмање у области индустријског загађења и управљања ризиком). Нови инструмент за финансирање (Зелени фонд) још увек није почео са радом.

Што се тиче конкретног стања на терену, преглед ситуације у студији спроведеној 2018. године изнет је у оквиру публикације под насловом „Поглавље 27 у Србији – извештај о непостојању напретка“ (“Chapter 27 in Serbia – No progress report”). Према тој студији, у Србији се на годишњем нивоу илегално посече 17 000 кубних метара, односно преко 1000 хектара шуме. Што се тиче квалитета вода, процењено је да је уколико на свим локалитетима на којима је планирано постављање мини-хидроелектрана то и буде учињено, преко 350km река ће бити у цевима, и да је мање од 10% популације у Србији покривено системом отпадних вода, док је тај проценат на нивоу ЕУ око 80%. Слична је ситуација и са управљањем отпадом. У Србији сваки грађанин генерише 0.73kg отпада дневно у просеку, што је 270kg годишње. На основу података локалних самоуправа које генерише Агенција за заштиту животне средине (48 јединица локалне самоуправе не доставља податке овој агенцији), у Србији постоји 2170 илегалних депонија, а више од 70% постојећих депонија немају дозволу за рад и не поседују студију процене утицаја на животну средину (Coalition 27, 2018).

## Проблем финансирања

Надаље, пуна имплементација прописа из ове области захтеваће значајна финансијска средства, посебно када је реч о инфраструктурним улагањима. Полазећи од стања инфраструктуре, као и од искустава нових чланица ЕУ у овом

---

пре периода обухваћеног последњим извештајем, и у раду се позива на наводе извештаја из 2018. године.

процесу, Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине процењује да ће пуна имплементација свих ЕУ прописа бити завршена до 2030. године, а да ће укупни трошкови пуне имплементације ЕУ прописа из области животне средине износити око 10,6 милијарди евра. (Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, 2011)

Поглавље 27 финансијски је најзахтевније, стога је очигледно да је питање финансирања захтева који проистичу из овог поглавља и усаглашавања са правним тековинама ЕУ један је од најважнијих изазова са којима се Србија сусреће у процесу преговора. Међутим, чини се да у пређашњем периоду политика заштите животне средине није представљала приоритет за Владу Републике Србије што се нарочито види кроз недостатак финансијских средстава који се издваја за ове потребе. Укупни трошкови за заштиту животне средине у 2017. години износили су 34 400,3 милиона РСД што је за 2,7% мање него претходне године. У 2017. години, учешће трошкова за заштиту животне средине у бруто домаћем производу износило је 0,7%. У току 2016. издвојено је још мање, ако се посматра кроз удео у бруто домаћем производу – тај удео износио је 0,5% (Републички статистички завод [РСЗ]. 2018). Поређења ради, неки просек издвојених средстава у земљама ЕУ је 2% бруто домаћег производа. Ипак, чини се да би се могло рећи да је дошло до промене оваквог тренда смањења издатака за заштиту животне средине – према последњем извештају Републичког статистичког завода, извештају за 2018. годину, укупни трошкови за заштиту животне средине у 2018. години износили су 38 266,7 милиона РСД, што је за 11,2% више него претходне године, а учешће трошкова за заштиту животне средине у бруто домаћем производу износило је 0,8%. (Републички статистички завод [РСЗ]. 2019). Остаје да се види да ли ће овако бити и у годинама које долазе и да ли ће ставка расхода за заштиту животне средине у републичком буџету расти, што би свакако било пожељно, или се кретати у неким другим правцима.

Наравно, треба имати у виду да се Србија не може још увек поредити са земљама ЕУ у неким областима као што је ова, будући да знатно већи део свог буџета мора да троши

на постизање одређених елемената развоја него што је то случај са земљама ЕУ, поготову ако се има у виду чињеница да су развојни показатељи свих области важни са становишта приступања ЕУ. Међутим, и овај финансијски елемент јасан је показатељ јаза између Србије и европских земаља у погледу стандарда животне средине.

## ЗАКЉУЧАК

Од отварања преговора о приступању Србије јануара 2014. године отворено је 16 од 35 поглавља, од којих су два привремено затворена. Поглавље 27 још увек није отворено. Дуго се чекало и дефинисање преговарачке позиције за ово поглавље. То се и догодило, када је на седници Владе РС 21. јуна 2020. године усвојена преговарачка позиција. Њеним усвајањем испуњени су почетни предуслови за отварање овог поглавља, будући да је у том документу који ће бити достављен Бриселу образложен финансијски оквир за активности у наредном периоду, како би Република Србија достигла стандарде Европске уније у области заштите животне средине. Међутим, потребно је предузети додатне кораке да би ово поглавље уопште било отворено, стога је преамбициозно у овом тренутку говорити о успешном испуњавању обавеза предвиђеним овим поглављем, као и о затварању истог.

ЕУ има већ дефинисане задатке које Србија треба да оствари у 2020. години. Поред општих, већ поменутих циљева, према извештају Европске комисије за 2019. годину (Европска комисија 2019, 94.), током ове године Србија нарочито треба да:

- Повећа административне и финансијске капацитете централних и локалних органа јавне управе, укључујући Агенцију за заштиту животне средине, операционализацијом Зеленог фонда и адекватним обезбеђивањем одговарајућих средстава за њега, као и даљим побољшањем међуинституционалне координације, нарочито међу институцијама на централном и локалном нивоу;

- Интензивира рад на спровођењу и извршавању, као што је затварање дивљих депонија, инвестиције у смањење количине, разврставање и рециклажу отпада, побољшање мониторинга квалитета ваздуха, побољшање управљања речним сливовима и припрема за мрежу Натура 2000;
- Спроведе Париски климатски споразум, између осталог усвајањем свеобухватне стратегије за климатске промене и закона о климатским променама, који би били усклађени са оквиром ЕУ за климатску и енергетску политику до 2030. године и добро интегрисани у све релевантне секторе, као и израдом Националног енергетског и климатског плана, у складу са обавезама које има као чланица Енергетске заједнице.

Поредећи задатке које је Европска комисија предвидела за Србију за 2020. годину са задацима предвиђеним у претходним извештајима, чини се да се ови задаци из године у годину понављају. То сведочи о чињеници да Србија не остварује напретке у овим истакнутим областима, које се пре свега тичу имплементације и финансирања, што је у складу са налазима аутора овог рада.

Имајући у виду напред изнете ствари, поставља се питање колико је реално да Србија постигне ове унапред зацртане циљеве и рокове, уз постојеће стање ствари? Као што је изнето, нормативни оквир за дефинисање и спровођење политика заштите животне средине постоји и у великој мери усаглашен је са европским. Оно што недостаје је имплементација, а свакако највећи проблем јесу финансије.

Тачно је да у Србији постоје бројни нерешени проблеми који с правом заслужују право првенства и приоритет у решавању. Међутим, то не значи да не треба посветити пажњу и овом проблему и озбиљно му приступити.

Остаје да се види шта ће бити не само ове и наредне године, већ и докле ће се стићи са побољшањем стандарда у овој области. Садашњи резултати заиста не могу да доведу до стварања неких оптимистичних очекивања.

## ЛИТЕРАТУРА

- Европска комисија. 2019. *Радни документ Комисије - Република Србија: Извештај за 2019. годину*. Брисел: Европска комисија, 29. 5. 2019. године
- Европска комисија. 2018. *Република Србија: Извештај за 2019. годину*. Брисел: Европска комисија
- Канцеларија за европске интеграције Републике Србије [КЕИРС] 2014. *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*. Београд: Канцеларија за европске интеграције Републике Србије
- Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС] 2019. *Извештај о спровођењу националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), за треће тромесечје 2019. године*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије
- Републички статистички завод [РСЗ]. 2019. Трошкови за заштиту животне средине, 2017. *Саопштење ЗС91*, број 309 - год. LXIX, 20.11.2019
- Републички статистички завод [РСЗ]. 2018. Трошкови за заштиту животне средине, 2017. *Саопштење ЗС91*, број 286 - год. LXVIII, 20.11.2018
- Coalition 27. 2018. *Chapter 27 in Serbia – No progress report*. Belgrade: Young researchers of Serbia
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2013. "A Clean Air Programme for Europe". COM/2013/0918
- Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73.

- Dragojlović, Nataša i Tanja Mišćević (ur.). 2010. *Vodič kroz EU politike – Životna sredina*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji
- European Chemical Agency [ECHA]. 2018. “New format for notifying information on hazardous mixtures for poison centres”. ECHA/NR/18/25
- European Commission [EC], н.д. “A European Green Deal”. *European Commission*. Последњи приступ: 30.06.2020. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).
- European Commission [EC], н.д. “Preventing and managing waste”. *European Commission*. Последњи приступ: 30.06.2020. [https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index_en.htm)
- European Environment Agency [EEA], 2020. “Who we are”. *European Environment Agency*, Последњи приступ: 30.06.2020. <https://www.eea.europa.eu/about-us/who>.
- Evropska komisija. 2014. *Objašnjena Evropska unija: Životna sredina*. Luksemburg: Kancelarija Evropske unije za publikacije. DOI: 10.2871/11473
- Laky, Zsuzsanna. 2019a. *Environment Policy: General Principles and Basic Framework*. European Parliament: Fact Sheets on the European Union – 2020.
- Laky, Zsuzsanna. 2019b. *Water Protection and Management*. European Parliament: Fact Sheets on the European Union – 2020.
- Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju. 2011. „Službeni glasnik RS“, br. 80/2011.
- Nacionalni konvent o Evropskoj uniji [EUKonvent]. н.д. „O Poglavlju 27 - Životna sredina i klimatske promene“. *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji*. Последњи приступ: 30.06.2020. <http://eukonvent.org/o-poglavlju-27-zivotna-sredina-i-klimatske-promene/>.
- The Single European Act [SEA], OJ L 169, 29.6.1987, pp. 1-28.
- Vlada Republike Srbije [Vlada RS]. 2016. Odluka o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, br. 91/2016.

**Andrea Matijevic**

## **KEY CHALLENGES IN THE REPUBLIC OF SERBIA'S EU ACCESSION PROCESS IN THE FIELD OF ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGES**

---

### **Resume**

---

In the process of negotiations for accession to the European Union, Serbia faces numerous challenges and obstacles. According to numerous estimates, the negotiations on the policies covered by Chapter 27 will be among the most demanding in the entire negotiation process. The aim of this paper is to examine whether such assessments are justified and what specifically leads to such conclusions. For these purposes, the paper initially starts from the presentation of the basic goals and principles of environmental policy at the level of the European Union, as well as the achievements of the EU in the field of ecology, in order to see the direction of unification and / or harmonization of legal framework and public policies of Serbia with the EU policy in this area. The paper continues with the review of the situation in Serbia in the field of these public policies, as well as a review of the situation on the ground. The paper also addresses the problems and scope of environmental policy in Serbia and analyzes the specific activities undertaken by the stakeholders in Serbia. As key challenges in this area, the author identifies the problem of implementation and the problem of funding, which is argued in the paper. The concluding remarks are dedicated to the tasks that the EU expects from Serbia to fulfill in the coming period and the analysis of expectations

regarding Serbia's progress in this area, which is certainly necessary if Serbia wants to become an EU member in the foreseeable future.

**Keywords:** European Union, EU enlargement policy, pre-accession negotiations, environment policy, Chapter 27.

---

---

\* Овај рад је примљен 12. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.





---

# ИНСТИТУЦИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА - УПОРЕДНА ИСКУСТВА ИЗ СВИЈЕТА И У ГРАДУ БЕОГРАДУ

---

UDK 351.941(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.5>

Прегледни рад

*Александар Кларић*

---

**Сажетак**

---

У раду је анализирана једна институција која последњих деценија доживела експанзију широм света – омбудсман. Имајући на уму да се у том периоду знатно мења однос између локалних власти и државе, као и да локалне власти у том периоду добијају све веће надлежности у односу на грађане, у раду је посебна пажња посвећања локалним (то јест, муниципалним) заштитницима грађана. Циљ овог рада јесте да укаже на капацитета заштитника грађана који делују на територији града Београда, уз посебан осврт и компарацију са локалним омбудсменима широм света (а нарочито са Шпанијом и Холандијом).

**Кључне речи:** Омбудсман, заштитник грађана, локална самоуправа, град Београд, Сан Себастијан, Амстердам.

---

## УВОД

Заштита и остваривање људских права се намеће као императив и својеврсни *conditio sine qua non*<sup>1</sup> савременог друштва. Успостављање равнотеже између загарантованог оквира људских права и истински остварљивог обима ових права, јесте један од крајње озбиљних и комплексних задатака пред којим се налазе савремене државе. У правне системе савремених држава се, као реакција на такво стање, уводи једна поприлично специфична институција – а то је заштитник грађана, односно омбудсман. Данас се управо институција омбудсмана „као облик контроле управе непосредно повезује са идејом остваривања и заштите људских права“ (Миленковић 2013, 199)

Међутим, имајући у виду да 1980-их година долази до мијењања односа између локалних власти и државе, и локалне и регионалне власти почињу да добијају махом веће надлежности, а самим тим и већу одговорност у односу на грађане – јавља се и потреба за локалним (и регионалним) заштитницима грађана. Намјера овог рада јесте да осветли институцију локалног омбудсмана у Србији, и то у граду Београду. Прије детаљније анализе начина рада и капацитета заштитника грађана који дјелују на територији града Београда, у раду ће бити пружен и кратак историјски преглед развоја ове институције у Србији, али и у свијету, уз посебан осврт на праксу у Шпанији и Холандији у којима је такође присутна институција локалног омбудсмана. Поред тога, кроз квантитативно истраживање је обрађено и питање постојања свијести грађана градских општина у Београду о постојању ове институције.

## ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА И ЊЕНИ ЗАЧЕЦИ

Када говоримо о институцији омбудсмана, морамо имати у виду да је ријеч о институцији која ја стара готово више од двије стотине године. Наиме, као тренутак настанка ове институције се углавном узима давна 1809. година, када

1 Услов без којег се не може (лат.).

је по свргавању шведског апсолутисте, краља Густава IV Адолфа, успостављена служба шведског парламентарног Омбудсмана<sup>2</sup>, чија је примарна функција била да врши надзор над спровођењем законитости у односу на све судије и службенике. Дакле, према новом уставу Омбудсмана је бирао Парламент (Riksdag), док је краљ именовао Канцелара правде и на тај начин је успостављена својеврсна равнотежа власти између Парламента и краља (Eklundh, 1990: 7). Међутим, иако је ријеч о институцији која је стара два вијека, она се није одмах проширила изван граница Шведске. Штавише, било је потребно више од стотину година како би се институција омбудсмана јавила у осталим скандинавским државама. Прво се јавила у Финској (1919. године), затим у Данској (1955. године), а потом и у Норвешкој (1962. године). Постепено ширење омбудсмана у скандинавским државама, остатак свијета је доживјео као сигнал да није ријеч о институцији која одговара искључиво специфичном унутрашњем уређењу Шведске, но да је ријеч о концепту који би се уз већа или мања прилагођавања могао применити у најразличитијим системима, те тако прилагођене облике омбудсмана можемо данас идентификовати у преко 130 држава широм свијета (Давинић, 2013). Исто тако, институција омбудсмана је временом еволуирала и он данас представља заштитника људских права, то јест, грађанског правобранилаца. Сликвито речено: „Омбудсман је институционални одраз хтења да се човек – грађанин одржи у центру збивања државе, права и институција власти и не препусти сам себи у борби са кафкијанским и бирократским процесима иманентним сваком поретку...“. Он је „... гласноговорник грађана чија су права повређена, постављен довољно високо да га могу чути врхови власти, али и довољно одвојено да се не поистовети са њима.“ (Ђорђевић & ет ал 2011, 9).

## ИНСТИТУЦИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У СВИЈЕТУ

Република Србија је међу државама које су препознале значај институције омбудсмана и уткале је свој систем. Међутим, оно што је доста карактеристично за нашу државу у погледу

---

2 Ријеч омбудсман у преводу са шведског језика означава повјереника.

институције заштитника грађана јесте да су у њеном систему присутни Покрајински омбудсман, али и локални омбудсмани, што је ријеткост међу државама у чијим системима постоје омбудсмани. Најчешће је реч о националним омбудсманима, односно, заштитницима грађана.

Уколико се осврнемо компаративно на одређен број земаља, примјетимо да, додуше, у појединим постоје, у зависности од њиховог унутрашњег уређења и омбудсмани република, и/или провинција, и/или кантона, и/или покрајина, и/или града, и/или локалне самоуправе, што указује на значај присуства институције омбудсмана на готово свим нивоима власти и у заједницама различитих величина, било да је ријеч општини, граду, округу региону или пак држави (Ђорђевић & ет ал 2011, 13). Осим тога, у пракси се показало да је оправдана и потреба за омбудсманима који су специјализовани за протекцију одређених рањивих друштвених група, као што су пацијенти, жене, дјеца итд.

„Децентрализација“ омбудсмана се објашњава тиме да је људска права неопходно успјешно штитити, а да се спољна контрола управе мора вршити и на нижим нивоима власти, те да стога један омбудсман и његова служба на националном нивоу не би били довољни како би се носили самостално са тиме. На тај начин је настао децентрализован модел организације омбудсмана и он је уобичајан за државе са федералним уређењем, односно за оне државе у којима је присутан висок степен децентрализације. Неријетко се за омбудсмане који су на нижим нивоима власти, без обзира на то да ли је ријеч о онима који се оснивају у оквиру федералних јединица, или унутар лендера, кантона, региона или пак јединица локалне самоуправе користи збирни назив, „локални омбудсмани“. Међутим, за потребе овог рада ће се овај назив, с обзиром да ће претежно бити ријечи о омбудсманима који дјелују на територији града Београда, користити како би се означили муниципални омбудсмани, то јест они омбудсмани који дјелују на нивоу општине и/или града.

У низу градова широм свијета можемо пронаћи институцију локалног омбудсмана. У Холандији су на примјер поред националног омбудсмана, присутни и локални

омбудсмани у Амстердаму, Ротердаму, Хагу, Утрехту и Гронингену; у Белгији је поред регионалних омбудсмана за Валонију и Фландрију могуће идентификовати и омбудсмане у градовима Антверпу, Бружу, Левену и Генту; у Швајцарској се јављају локални омбудсмани у Цириху, Берну и Винтерхуру; у Француској постоји локални омбудсман у главном граду Паризу (fr. Mediateur); док је у Шпанији поред националног и једанаест регионалних омбудсмана (у Галицији, Каталонији, Андалузији итд.) могуће идентификовати и омбудсмане у градовима Мадриду и Барселони (Ђорђевић ет ал 2011, 13; Reif 2004, 29). Локалног омбудсмана је могуће наћи и у преко двадесетак јединица локалне самоуправе у сусједној Бугарској, при чему постоји и омбудсман у граду Софији (Ђорђевић ет ал 2011, 13). Омбудсмане имају Берлин, Хамбург и Бремен, но морамо имати у виду да је ријеч о градовима-државама (Ђорђевић, 2012). Муниципалне, односно локалне омбудсмане је могуће идентификовати и на тлу Латинске Америке – тако, поједини бразилиски градови имају свог омбудсмана, у Буенос Аиресу и неколицини аргентинских градова постоје локални омбудсмани, а заштитник грађана постоји и у Асунсиону, пријестоници Парагваја (Reif 2004, 30). Када је ријеч о другим континентима, институцију локалног заштитника грађана можемо пронаћи и у Аустралији, али и у Азији. Наиме, град Перт има свог омбудсмана. Институција (локалног) омбудсмана постоји чак и у Кини, односно, у Хонг Конгу. Међутим, то можда не би требало да буде изненађујуће с обзиром да је ријеч о територији која је до 1997. године била под британском управом. Оно што је важно истаћи, јесте да заштитнике грађана по правилу бира одговарајуће репрезентативно тијело (у зависности од нивоа). Дакле, када је ријеч о националним омбудсманима – њих бирају национални парламенти, а када је реч омбудсманима на нивоу локалне самоуправе – њих бира локална скупштина. То је неопходно како би они истински били независни и осим тога, на тај начин се јача њихов демократски легитимитет (Sander 2013, 14). Избор омбудсмана од стране извршне власти је изузетно риједак. На примјер, градоначелник Париза лично именује, то јест, бира омбудсмана. Осим тога, често се питање избора омбудсмана везује за присуство апсолутне већине. Тако је на примјер, у Шпанији неопходно да браниоца грађана (esp. Defen-

dor del Pueblo) изабере три петине (60%) чланова Парламента. Када је ријеч о локалним омбудсманима у Холандији, њих увијек бирају чланови локалне скупштине (nl. Gemeenteraad) на период од 6 година, при чему је изузетак Амстердам у којем мандат омбудсмана траје 5 година.

Занимљиво је и то да заштитници грађана, било да је реч о националним или локалним заштитницима грађанима, не морају бити нужно правници. На примјер, у Холандији је било случајева да су локални омбудсмани дипломирани политиколози или социолози. Осим тога, иако је пракса да се у погледу избора омбудсмана настоји одабрати нека неутрална (аполитична) личност, за заштитницу грађана у Амстердаму је крајем прошлог вијека одабрана Нора Саломонс, дугогодишња политичарка и чланица Странке рада (nl. Partij van de Arbeid, PvdA). Избор Саломонсове на мјесто заштитнице грађана је пак тада био правдан њеним вишегодишњем искуством у судству и парламентарном животу. Напоследњу се Саломонсова показала адекватним избором за ту позицију – она је у свом раду више пута испољила разумевање да је ријеч о институцији која мора бити блиска грађанима, што се огледало у томе што је иницирала продужетак часова рада са странкама. Да се институција омбудсмана не може и не треба изоловати од сфере политичког, најбоље је увидјети на примјеру муниципалног омбудсмана у Сан Себастијану (esp. San Sebastian)<sup>3</sup>, приморског града који је ситуиран на сјеверу Шпаније, на обалама које заплјускује Атлантски океан. Локални омбудсман је у овом граду успостављен прије три деценије и данас канцеларија омбудсмана броји преко 50 запослених. Његова улога је да буде независан и непристрасан „бранилац народа“ наспрам лоше управе (eng. *maladministration*) или злоупотребе моћи од стране власти и она се може сажети у слjedeћа три блока активности:

- 1) приговори и притужбе против органа јавне управе (од дистрикта до нивоа Европске уније);
- 2) критичко преиспитивање (локалних) јавних политика;
- 3) активна одбрана и промоција људских права.

---

3 Град је познат и под називом Доностија (bask. Donostia).

Први блок активности је нешто са чиме се махом баве и остали омбудсмани широм европског континента. Међутим, кроз други сет активности, улога омбудсмана и његовог тима прелази из пуког одговарања на захтеве и притужбе у проактивно ангажовање у домену јавних политика. Наиме, локални бранилац грађана и његов тим су увели праксу консултовања са интересним групама и са грађанима како би покушали да утврде да ли је одређена јавна политика пожељна и да ли позитивно утиче на животе грађана. Они су до данас интервенисали у низу крупних проблема као што су недокументовани малолетници, насиље над женама, маргинализација старих особа и злоупотреба дрога од стране малолетних лица. Међутим трећи сет активности омбудсмана и његовог тима је још иновативнији у односу на њихове колеге широм Европе – уз обавезу савјесне непристрасности, они врше истраживања и спроводе упитнике о потенцијалним кршењима људских права и укључују се или иницирају различите кампање којима се настоји подићи свијест или измијенити (јавно) мишљење о неком проблему. Они су се у том погледу до сада бавили јавним виђењем тероризма и размотрили су ставове локалног становништва према Ромима, малтретирању и (сексуалном) узнемиравању. Осим тога, посебну пажњу су посветили проучавању јавног мњења по питању инклузије имиграната и припадника ЛГБТИ заједнице.

Наравно, уколико упоредно посматрамо законе којима су оснивани омбудсмани – они углавном остављају доста простора за интерпретацију. Неке канцеларије се придржавају више пасивне улоге, а друге су склоније активнијем приступу и иновацијама. Актуелни омбудсман Сан Себастијана Иниго Ламарка (esp. Inigo Lamarca) себе сматра друштвеним активистом и он сматра да је у најбољем интересу Сан Себастијана као локалне заједнице да прихвати и интегрише што више придошлица из иностранства и да он као омбудсман мора допринијети томе. То је дјелимично и због дуге традиције међусобне интеграције Шпанаца и Баскијаца. Његова главна брига је – како ће се растућа незапосленост међу Баскијцима одразити на то?

У претходних пар година било је свега неколико притужби поднетих од стране миграната, али Иниго сматра да је то због



тога што они нису довољно информисани, као и да у складу са тим он и његов тим морају да уложе додатне напоре како би пружили услуге и овој осјетљивој друштвеној групацији. Такође, он сматра је он као омбудсман у обавези да се постара да општина буде још ригорознија приликом регистрације свих страних придошлица, иако Сан Себастијан доста боље обавља ту дјелатност у поређењу са другим баскијским градовима и општинама.

Иако би првобитно помислили да су избјеглице које су дошле у Сан Себастијан најугроженија друштвена група, Ламарка истиче да то није случај и да су Роми заправо друштвена група која изискује највише заштите. Канцеларија омбудсмана је забиљежила низ случајева у којима је дошло до дискриминације приликом запошљавања Рома или пак до недоличног понашања полиције. Опет, заузимајући проактиван став, канцеларија омбудсмана је иницирала увођење заједничкиг протокола у раду полиције како би се поштовала различитост и пружила својеврсна обука службеницима како да поступају једнако према свима.

Још један омбудсманов приоритет су недокументовани малољетници који стижу у Сан Себастијан у потрази за послом. Од рецесије многи од њих су остали без посла и нашли се на ивици сиромаштва. Омбудсман стога у последње вријеме активно лобира за успостављање образовања и пасторалну бригу како би се осигурало да припадници ове групе нису социјално искључени.

Кроз примјер омбудсмана Сан Себастијана могуће је уочити да није ријеч о традиционалном моделу омбудсмана који се посматра искључиво у својству својеврсниог надзорника над радом јавне управе. Напротив, евидентно је да је ријеч о тзв. хибридном моделу (Reif 2004. 8) који у свом дјеловању комбинује правну и политичку контролу органа државних и локалних власти, са примарним циљем заштите људских права. На тлу европског континента хибридни модел је првобитно уведен у Португалу (pt. *Provedor de Justiça*), а потом и у Шпанији (esp. *Defensor del Pueblo*) у седмој и осмој декади прошлог вијека. У том смислу, модел хибридног омбудсмана треба посматрати као својеврсни производ политичке и

правне праксе постауторитарних друштава у којима се он „јавља као активни учесник у промоцији и заштити људских права, а у различитим појавним формама и као важна полуга успостављања демократских институција“ (Лазаревић 2017, 122). Он је као такав један од примарних едукатора у сфери људских права, при чему неријетко има и овлашћење да предложи или измијени одређени закон, као и да покрене оцјену законитости или уставности нормативних аката (Таи 2017, 9).

Корисност хибридног модела омбудсмана, који је присутан и у Републици Србији, огледа се у томе да он са изразитом прилагодљивошћу превазилази све идеолошке и политичке разлике, те је поприлично флексибилан у различитим културолошким, правним и социо-политичким системима. У зависности од политичког система јављају се различите форме хибридног омбудсмана, а класификација се може вршити на више основа. За потребе овог рада чини се да је најподеснија класификација на основу територијалне организације и мјесне надлежности омбудсмана. Према овој класификацији омбудсмана хибридног тима можемо подијелити на наднационалне, националне, регионалне (покрајинске) и на већ поменуте, локалне омбудсмана, односно оне који се јављају у јединицама локалне самоуправе.

Као што се може наслутити, реч је деконцентрацији, процесу који је подразумијевао да „национални обудсман путем деташираних представника отвара своја представништва на нижем нивоу организације власти, најчешће у оквиру јединица локалне самоуправе“ (Лазаревић 2017, 125). Као што је раније у раду назначено, намјера је била да се централна канцеларија омбудсмана у извесној мјери растерити, чиме би се заправо повећала ефикасност рада институције.

## ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАНИ У СРБИЈИ

Прије него што се упустимо у детаљнију анализу локалних омбудсмана у Србији (а прије свега, омбудсмана који дјелују на територији града Београда), потребно је укратко се позабавити историјатом развоја ове институције у нашој држави. Наиме, омбудсман је као институција у Републици

Србији нормативно утемељен кроз Закон о Заштитнику грађана из 2005. године, а сама институција омбудсмана је конституционализована Уставом из 2006. године. Годину дана након конституционализације омбудсмана, 2007. године, изабран је први омбудсман – Саша Јанковић.

Оно што праксу увођења институције заштитника грађана у Републици Србији чини својеврсним куриозитетом у упоредној пракси јесте то да је прво уведен омбудсман на нивоу покрајине. Може се чак рећи и да је то било 2000. године када је институција омбудсмана уведена на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија и то од стране УНМИК администрације. Међутим, имајући у виду тадашње, а и актуелно правно-политичко стање на поменутој територији, та институција функционише изван домета правног система Републике Србије, па се 2003. година узима као година у којој је први пут уведена институција омбудсмана, и то у Аутономној покрајини Војводини.

На основу члана број 138. Устава Републике Србије у којем се експлицитно наводи да је Заштитник грађана независан државни орган који контролише рад органа државне управе и штити права грађана (Устав РС, члан 138), њега бисмо могли окарактерисати као хибридног омбудсмана, јер и поред контролне улоге он добија улогу протекције људских права. Уколико анализирамо Закон о заштитнику грађана, примјетићемо да се његова контролна улога заправо односи на готово сва права која су гарантована, не само националним, већ и међународним актима. Међу надлежности Заштитника грађана у Републици Србији сврставају се:

- 1) покретање питања усаглашености домаћег законодавста са међународним уговорима у домену заштите људских права;
- 2) давање мишљења за измјену или допуну одређеног закона, прописа и/или општег акта;
- 3) подношење иницијативе за измјену или допуну одређеног закона, прописа и/или општег акта (Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007, Београд 2007, чл. 17-19).

Поред наведеног, треба истаћи да је најпре 2010. године, а затим и 2016. заштитнику грађана Међународни координациони комитет националних институција за људска права Уједињених нација признао статус националне институције за људска права.

Када је реч о институцији омбудсмана на нивоу локалне самоуправе, треба истаћи да је ова уведена кроз члан 126. Закона о локалној самоуправи Републике Србије. Међутим, оно што је посебно интересантно када посматра позиционирање омбудсмана у односу на вертикалну организацију власти у систему Републике Србије, јесте да је у законодавним оквирима којима је регулисан њихов положај присутна извјесна термиолошка неускађеност. На примјер, на територији Војводине се ова институција назива Покрајинским омбудсманом, на подручјима локалних самоуправа се ова институција назива Цивилним заштитником, а за државног омбудсмана је законодавац изабрао назив Заштитник грађана. Осим тога, као што је раније назначено, у институционализовању омбудсмана кроз законске прописе ишло се од нижег нивоа власти ка вишем нивоу власти.

Тако, Закон о локалној самоуправи, посебни статuti јединица локалних самоуправа, али и засебни акти о омбудсменима заједно чине правни оквир којим су регулисани положај и функције локалних заштитника грађана. Правни основ и могућност локалним самоуправама да успоставе градског заштитника грађана је дата управо кроз поменути Закон. Законом је предвиђено да локални заштитник грађана штити, не само индивидуална, већ и колективна права и интересе грађана и да управо на тај начин врши контролу управних радњи јавне управе. Омбудсман се успоставља на нивоу локалне самоуправе, искључиво уколико се сматра да је њено постојање неопходно, као и уколико постоји несметана могућност њеног финансирања.

Међутим, у односу на број локалних самоуправа, број локалних заштитника грађана је изузетно мали. Према подацима из 2016. године, на нивоу општина, градова и/или градских општина у Републици Србији је било свега 18 омбудсмана што чини оквирно 10% од укупног броја јединица

локалне самоуправе (Радојевић 2016. 535). У међувремену је упостављено још неколико локалних омбудсмана – у Прибоју, на општини Стари град и на општини Савски венац. Намеће се питање: откуд толики степен подозрења у погледу локалних омбудсмана у систему Републике Србије? Наиме, ријеч је о томе да појава локалних омбудсмана може довести до различитих проблема у погледу расподјеле и преклапања надлежности између омбудсмана који делују на различитим нивоима власти. У локалним срединама не постоји нужно потреба за успостављањем засебне институције омбудсмана, јер њихову улогу може преузети „виши омбудсман”, а осим тога, чињеница је да Заштитник грађана има довољно широка овлашћења на основу којих би могао да супституише улогу локалног омбудсмана (Јанковић 2010, 10-11). Осим тога, чини се да је у политичком животу Републике Србије присутно једно крајње неразумијевање положаја и функције локалних омбудсмана. Наиме, локални омбудсмани се у локалним политичким структурама доживљавају као независне особе која ће имати дискреционо право да контролише законитост њиховог рада, те су они као такви потенцијална опасност за носиоце локалних власти (Радиновић, 2008).

Када је ријеч о именовању локалних омбудсмана, то чини локална самоуправа на начин који је предвиђен статутом и другим, општим актима локалне самоуправе. Омбудсман би требало да буде политички независна и угледна особа, која је независна и непристрасна у обављању ове функције. Међутим, постоје сумње да је у појединим општинама покушано покретање институције омбудсмана која би служила као параван за „партијско запошљавање”. Наиме, у београдској општини Звездара је на редовној седници скупштине, одржаној 17. фебруара 2017, усвојен предлог покретања канцеларија локалног омбудсмана. Оно што је било спорно јесте то да су на поменутој седници одбијени предлози да се носилац ове функције бира на фиксирани временски период од 5 године, као и да опозиција да предлог независног кандидата, али и постојање услова да потенцијални заштитник грађана није у претходних 5 година био члан ниједне политичке организације. Институција омбудсмана на овој општини још увијек није покренута, али у случају да се то деси, поставља се питање

његове независности у раду. Осим тога, предвиђено је да скупштина бира, односно разријешава општинског Заштитника грађана, без претходног јавног конкурса или позива. Чини се да су такви услови недопустиви, јер би сваки заштитник грађана у циљу реализације своје функције заштите права свих грађана морао да буде независан и непристрасан. Међутим, за реалну непристрасност и независност у раду је доста одлучан и финансијски аспект. Локални омбудсман би требало да има максималан износ мјесечне зараде на нивоу локалне самоуправе, који је ако не идентичан, онда приближан нивоу плате предсједника скупштине или предсједника општине. На тај начин локални заштитник грађана би се нашао у својеврсној финансијској равни за првим човјеком општине и нико не би могао да утиче на његов рад.

Са друге стране, намеће се питање како је могуће постићи политичку непристрасност локалног омбудсмана када њега, у најчешћем броју случајева, поставља политичка већина и да је он стога везан за локални парламент. То значи да би хипотетички, уколико су предсједник општине, као особа која је задужена за уређивање рада управе, и парламентарна већина припадници исте или коалиционе политичке опције, могли да допринесу одабору омбудсмана који веома лако може постати заштитник онога против чега би требало да се бори – а то је лоша управа. Са друге стране, уколико су парламентарна већина и предсједник општине припадници различитих политичких опција, институција локалног заштитника грађана би могла да послужи као својеврсни инструмент притиска на председника општине. Управо је због наведених разлога неопходно да се по статуту обезбиједи да локални омбудсман буде изабран, макар апсолутном већином, јер то значи да би све политичке опције морале да се договоре о једном кандидату. На тај начин би ова институција добила легитимитет и велику подршку, што би имплицирало и каснијим одсуством било каквих опструкција у њеном раду. У нашем систему је ипак, у највећем броју случајева, довољно обезбиједити већину како би неко био изабран за позицију локалног омбудсмана.

Осим тога, поставља се и питање дужине мандата локалног омбудсмана – које је у великој мјери увезано и са питањем његове непристрасности. Наиме, најчешће се у

статутима општина наводи да мандат локалног заштитника грађана траје четири године, што значи да уколико је за његов избор довољна проста већина, и уколико се његов мандат одвија у истом периоду као мандати чланова скупштине, то значи да је ова функција у великој мјери повезана са владајућим политичким партијама и трендовима политичког живота, што нипошто не може бити добро, јер се онда веома лако може изгубити њена непристрасност у раду. Овај потенцијални проблем би било могуће решити тиме што би се мандат омбудсмана продужио на временски период који је дужи од мандата одборника.

## ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАНИ НАТЕРИТОРИЈИ ГРАДА БЕОГРАДА

Након што смо утврдили потенцијалне проблеме који се могу јавити и који се јављају у локалним самоуправама широм Србије – можемо се фокусирати на ситуацију у граду Београду. Пре подробније анализе њиховог рада, треба истаћи да град Београд, као престоница Републике Србије, чији је статус утврђен Уставом и Законом, представља по свим својим одличјима, једну специфичну локалну самоуправу – заједницу 17 градских општина. Законом о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Србије, број 129/07), Статутом града Београда (Службени лист града Београда, број 39/08 и број 6/10) и Пословником Скупштине града Београда (Службени лист града Београда, број 15/09 и број 14/10), као и Одлуком о градској управи Београда (Службени лист града Београда, број 51/08, бр. 61/09, 6/10, 23/10, 32/10 и бројеви 45/11, 42/12, 60/12, 65/12), и Одлукама о градском јавном правобранилаштву<sup>4</sup> и о Заштитнику грађана<sup>5</sup> постављени су темељи за међуодносе градских и општинских власти, али и за функционисање градског и општинских омбудсмана.

Када је ријеч о градском омбудсману, односно о институцији Заштитника грађана града Београда – она постоји од 2004. године. Ријеч је о институцији која има овлашћења у погледу контроле поштовања права грађана, утврђивању

4 Видети: Службени лист града Београда“ бр.5/92, 16/94 и 3/2000.

5 Видети: Службени лист града Београда“ бр.34/09, 41/09 и 41/10.

повреда које су учињене актима, радњама или пак нечињеном субјектата контроле. Одлука о Заштитнику грађана у свом члану 8. експлицитно налаже да уколико за одређену градску општину ова институција није уставољене или пак уколико не поступа у складу са притужбама грађанама, Заштитник грађана (града Београда) може покренути поступак по притужбама грађана, ако је ријеч о опвреди општих аката и/или прописа града Београда.

Поред тога, важно је и осврнути се на чињеницу да је кроз поменуте документе, као што се може и наслутити, пружене основе за утврђивање односа Заштитника грађана за градску општину (уколико је установљен) и Заштитника грађана Београда. Члан 15. поменуте Одлуке изричито налаже да се међусобни односи између Заштитника грађана (града Београда) и Заштитника грађана за градску општину заснивају на међусобној сарадњи.

Данас, на територији града Београда, поред канцеларије градског Заштитника грађана активно дјелују још четири канцеларије општинских омбудсмана. Ријеч је о канцеларијама Омбудсмана Општине Врачар, Општине Вождовац, Општине Савски венац и Општине Стари град. Као што је раније назначено у раду, постојала је иницијатива и да Градска општина Звездара добије канцеларију омбудсмана, међутим она још није заживела у пракси.

Правни основ на основу којег поступају муниципални, то јест градски омбудсман јесу општи акти Скупштине града, а приликом испитивања рада органа градских власти Заштитник грађана испитује оне притужбе које се тичу повреде одредби горенаведених прописа. Када је ријеч о изворним прописима општина и града, заштитници грађана врше контролу рада органа јавних власти који су присутни на територији општине, односно града, и то у складу са актуелним Статутима тих територијалних јединица.

Међусобна кооперација између заштитника грађана на територији града Београда је, како се показало у досадашњој пракси, изграђена на принципу супсидијарности. То значи да првенство у поступању по притужби има онај заштитник грађана који је ближе грађанину или грађанки који су тражили



заштиту. Примарни разлог за то јесте сама природа локалне самоуправе која представља мјесто где се непосредно одлучује о интересима и правима грађана. Осим тога, на овај начин се постиже једноставност приступа институцији локалног омбудсмана. Управо су из тих разлога општински омбудсмани у континуираној комуникацији са градским заштитником грађана и обратно. Они заједнички размењују мишљења и предлоге о најделотворнијим начинима решења конкретних случаја. Треба указати на то и да сама сарадња не подлеже нарочитим формалностима – за таквим нечим не постоје, барем још увијек, реалне потребе. У разговорима са омбудсманима дошли смо до усаглашеног става да су, њихов досадашњи рад и сарадња обојена искључиво позитивним искуствима. Међутим, оно што је упадљиво јесте да су (годишњи) извештаји о раду ових тијела слабо доступна. Наиме, она би требало да буду доступна на сајтовима релевантних градских општина и на сајту града Београда. Међутим, то није случај и на сајтовима општинама је могуће наћи тек понеки извештај од претходних година – на сајту градске општине Вождовац су присутни извештаји за 2015. и за 2017. годину, док је на сајту градске општине Савски венац доступан извештај искључиво за 2017. годину. Са друге стране, извештаје градског омбудсмана и осталих општинских омбудсмана је могуће добити, али тек на лични захтјев.

Поред извјесног степена нетранспарентности који је присутан када је ријеч о извештајима, донекле је проблематично и питање радног времена, односно рада са странкама. Тако, радно време са странкама се драстично разликује између побројаних омбудсмана. Канцеларија заштитника грађана (града Београда) предвиђа радно вријеме са странкама од 9 до 14 часова, што је поприлично неуобичајено, јер би оно морало да буде више прилагођено грађанима који су у том периоду најчешће заузети услијед радних обавеза. Оно што је похвално јесте да су Заштитнице грађана у градским општинама Стари град и Врачар доступне грађанима пуно радно вријеме, то јест, од 8 до 16 часова, као и да је до њих изразито лако доћи путем телефонског позива или електронском кореспонденцијом, што се не може рећи за остале омбудсмане.

Оно што је могуће упутити као замјерку нашем систему јесте инсистирање на одабиру правника за функцију омбудсмана. Тако је, почетком марта ове године, Скупштина града Београда за новог Заштитника грађана именовала Миљка Ваљаревића, који је по струци дипломирани правник и који је свој читав радни век провео као секретар Правног факултета Универзитета у Београду, уз образложење да је реч о човјеку који је: „ потписао(..) око 25.000 диплома, међу којима су дипломе људи који обављају најодговорније послове у држави. У време његовог мандата промијењено је 15 управа и 11 декана. Студирао је на Правном факултету, на истом мјесту завршио и постдипломске студије, има велики утицај на Универзитету и мислим да је права особа за функцију Заштитника грађана”. Међутим, управо је на том примјеру уочити неколико нелогичности. Пре свега, иако би Заштитник грађана требало да буде неко ко је стекао углед у својој струци, поставља се питање – зашто је за ту функцију одабрана особа која је недавно пензионисана? Осим тога, бити секретар факултета или било које друге образовне установе значи бити административно-техничко лице, те се радно искуство у том послу не може посматрати у спрези са квалификацијама које су неопходне за једног заштитника грађана. Наравно рад новог Заштитника грађана не можемо оцјењивати док не прође одређени временски период, али се чини да су управо кроз овакав одабир градске власти показале извјесно неразумијевање за значај и за природу саме институције омбудсмана.

Још једно питање које је могуће поставити у погледу локалних омбудсмана на територији Београда јесте – да ли су заштитници грађана свесни њиховог постојања. Сходно томе, за потребе рада је спроведено истраживање којим су обухваћени грађани (220) који имају пребивалиште на оним градским општинама у Београду на којој је успостављена канцеларија локалног Заштитника грађана (видјети табелу бр. 1).

Табела бр. 1: Упознатост грађана са институцијом (локалног) омбудсмана на територији града Београда.

	Врачар	Вождовац	Савски венац	Стари град
1. Да ли сте упознати са постојањем институције омбудсмана/заштитника грађана?	ДА: 53 НЕ: 2	ДА: 42 НЕ: 13	ДА: 47 НЕ: 8	ДА: 55 НЕ: 0
2. Да ли сте упознати са радом канцеларије Заштитника грађана Града Београда?	ДА: 36 НЕ: 19	ДА: 24 НЕ: 31	ДА: 32 НЕ: 23	ДА: 26 НЕ: 29
3. Да ли знате да у вашој општини постоји Локални Заштитник грађана/Заштитница грађана?	ДА: 32 НЕ: 23	ДА: 9 НЕ: 46	ДА: 28 НЕ: 27	ДА: 30 НЕ: 25
Укупно:	55	55	55	55

На основу резултата који су добијени истраживањем намеће се закључак да грађани немају довољно развијену свијест о постојању локалног омбудсмана на територији општине у којој је њихово пребивалиште. Наиме, иако је већина грађана (197) упозната са појмом институције омбудсмана, скоро њих пола (112) нема представу да нивоу града постоји Заштитник грађана. Преко половина испитаника (121) није упозната са чињеницом да је у њиховој општини успостављена канцеларија локалног омбудсмана. Куриозитет је да су становници Градске општине Стари град прије упознати са институцијом општинског омбудсмана (30), него са институцијом Заштитника грађана Града Београда (26).

Занимљиво је указати и којим поводом се грађани најчешће обраћају локалним омбудсанима. Наиме, највећи број странака се опредељује за посјету локалном омбудсману због различитих проблема који су узроковани илегалном градњом. Различити грађана су крајње различити, од комуналних и грађевинских проблема које имају сахвојимх-

леганлним становима и кућама услијед нелегалне градње у комшилуку, преко сумњи и неповјерења у правну сигурност по питању промета непокретности, па све до финансијских и стамбених невоља које наступају као посљедица неопрезно склопљеног уговора са нелегалним (или лажним) инвеститорима и градитељима. Парадоксално је што се грађани ријетко јављају када је ријеч о проблемима са општинском или градском управом, с обзиром да су омбудсмани замишљени као инструменти којима се грађани штите од лоше управе. Куризотет је да је у Градској општини Стари Град било случајева (старих) људи који би посетили заштитницу грађана без икаквих захтјева, већ искључиво зато што су се осјетили усамљенима и нису имали са киме да поразговарају. Осим тога, у пракси се неијетко јављају и особе са тешким социјалним ситуацијама, које код заштитника грађана траже посао или социјалну помоћ.

## ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду досадашњу праксу и све специфичности Града Београда као јединствене локалне самоуправе, чини се да је број општинских заштитника грађана мали. Грађанин је у локалној самоуправи у жижи, а сходно друштвеним приликама он је на њу све упућенији у погледу рјешавања бројних животних питања. Са друге стране, заштитник грађана, како на нивоу локалне самоуправе, а тако и шире, је у својем поступању одређен двојачко – он најприје ради у складу са интересима грађана и цјелокупног друштва, а затим олакшава рад, али и подиже стандарде поступања чиновника. Управо је због тога неопходно правилно сагледати природу и специфичности ове институције.

На територији града Београда, а и у цијелој Србији, институција омбудсмана се посматра кроз правничку призму, при чему се често занемарује да је ријеч о институцији која је у непосредном контакту са грађанима и која не би требало да представља још један степен бирократије. У нашем систему, позиција омбудсмана грађана је резервисана за правнике, што може бити у извјесну руку погубно, јер се на тај начин губи потенцијална вишедимензионалност. Наиме,

упоредна пракса је показала да су омбудсмани који долазе из редова политиколога чешће иновативнији и осетљивији на погледе грађана. Уколико упоредимо Локалног омбудсмана у Сан Себастијану са Заштитником грађана Града Београда, примијетићемо да је потоњи склон неразумевању потреба грађана, о чему свједочи скраћено радно вријеме са странкама. Осим тога, Локални омбудсман Сан Себастијана преузима једну крајње активну улогу када је ријеч о преиспитивању (локалних) јавних политика које би потенцијално могле бити погубне по грађане, што је у извјесној мјери – непознаница у нашем систему.

Још један проблем који је присутан у погледу дјеловања локалних заштитника грађана на територији града Београда јесте то да међу грађанима постоји недовољно развијена свијест о њиховом постојању. Стога би ову институцију требало приближити и осветлити грађанима, јер је ријеч о тијелу које има важну улогу, не само у промоцији људских права и заштите од лошег поступања управе, већ и у демократизацији једног друштва.

## ЛИТЕРАТУРА

- Давинић, М. (2013). *Европски омбудсман и лоша управа (mal-administration)*. Заштитник грађана: Београд.
- Ђорђевић, С. (2012). *Ренесанса локалних власти: упоредни одели*. Чигоја штампа: Београд.
- Ђорђевић, С. & Миленковић, Д. (2011). Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем). OSCE: Београд.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

- Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007.
- Јанковић, С. (2010) *Локални омбудсмани у Србији*. Локална самоуправа – прописи и пракса, број 4/10, Стална конференција градова и општина: Београд, стр. 6–11.
- Лазаревић, М. (2017) Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на заштитника грађана у Србији. Политичка ревија: 4/2017, 119-136.
- Миленковић, Д. (2013) *Јавна управа: Одабране теме*. Чигоја штампа: Београд.
- Миљко Ваљаревић, нови заштитник грађана (2019). Доступно на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/424073/Miljko-Valjarevic-novi-Zastitnik-gradana-Beograda>
- Одлука о градској управи Београда, Службени лист града Београда, број 51/08, бр. 61/09, 6/10 23/10, 32/10 и бројеви 45/11, 42/12, 60/12, 65/12.
- Одлука о градском јавном правобранилаштву, Службени лист града Београда“ бр.5/92, 16/94, и 3/2000.
- Одлука о Заштитнику грађана, Службени лист града Београда, бр.34/09, 41/09 и 41/10.
- Омбудсман на Звездари маска за партијско запошљавање (2017) Доступно на: <http://dostajebilo.rs/blog/2017/02/21/ombudsman-na-zvezdari-mask-a-za-partijsko-zaposljavanje/>
- Пословник Скупштине града Београда, Службени лист града Београда, број 15/09 и број 14/10.
- Радиновић, Д. (2008) *Омбудсман и извршна власт*. Службени гласник: Београд.
- Радојевић, М. (2016) *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији (докторска дисертација)*. Правни факултет Универзитета у Београду: Београд.
- Статут града Београда, Службени лист града Београда, број 39/08 и број 6/10 .

- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
- Eklundh, C. (1990) *Švedski parlamentarni ombudsmeni (prevod: Dragan Milkov)*. Zbornik radova XXIV, 3-4, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu: Novi Sad.
- Reif, L. (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Marinus Nijhooff Publishers: The Netherlands.
- Sander, G. (2013). Ombudsman and Local Governments. Conference: International Local Governments Congress: Venice.
- Tai, Y. T. B. (2010) *Models of Ombudsman and Human Rights Protection*. International Journal of Politics and Good Governance: Volume 1, No. 1.3, 2010.

---

**Aleksandar Klaric**

**THE INSTITUTION OF LOCAL  
OMBUDSMAN - COMPARATIVE  
EXPERIENCES SELECTED  
WORLDWIDE AND THE CITY  
OF BELGRADE**

---

**Resume**

---

The paper analyzes one institution that has experienced expansion around the world in recent decades - the ombudsman. Taking into account that during this period a relationship between local authorities and the central state authority changed significantly, as well as that local authorities gained increasing competencies in relation to the citizens, this paper put special emphasis on local (i.e. municipal) protectors of citizens. The aim of this paper is to point out the capacity of the protector of citizens operating in the city of Belgrade, with special reference and comparison with local ombudsmen around the world (particularly with practice in Spain and the Netherlands).

**Keywords:** Ombudsman, protector of citizens, local government, city of Belgrade, San Sebastian, Amsterdam.

---

---

\* Овај рад је примљен 15. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.





## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

У часопису *Администрација и јавне политике* објављују се радови који представљају резултат најновијих теоријских и емпиријских научних истраживања у области политичких наука. Аутори би приликом писања радова требало да се позивају претежно на резултате научних истраживања који су објављени у научним часописима, првенствено у часописима политиколошке тематике.

Радови се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском, руском и француском језику.

Часопис се објављује два пута годишње. Рокови за слање радова су: 1. мај и 1. октобар.

Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву да рад није претходно објављен, односно да није реч о аутоплагијату или плагијату.

Радове за издања часописа на српском језику слати на имејл-адресу: [ajp@ips.ac.rs](mailto:ajp@ips.ac.rs)

**Научни чланак** може имати највише 40.000 карактера са размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци. Изузетно, монографска студија може бити већег обима у складу са одредбама *Правилника о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживања*.

**Осврт** може имати највише 15.000 карактера са размацима.

**Приказ** књиге може имати највише 10.000 карактера са размацима.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активiranу опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

## НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Администрација и јавне политике* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања (17. издање приручника *Chicago Manual of Style*), што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Податке у библиографској парентези и списку референци навести на језику и писму на коме је референца објављена.

У наставку се налазе правила и примери навођења библиографских података у списку референци и у тексту. За сваку врсту референце прво је дато правило навођења, а затим пример навођења у списку референци и библиографској парентези.

Библиографска парентеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Суботић 2010, 15–17).

### Монографија

#### *Један аутор*

Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Суботић, Момчило. 2010. *Политичка мисао србистике*. Београд: Институт за политичке студије.

(Суботић 2010)

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

#### *Два или три аутора*

Презиме, име, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Стојановић, Ђорђе, и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије.

(Стојановић и Ђурић 2012)

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall, and Putman 1998)

### **Четири и више аутора**

Презиме, име, име и презиме, име и презиме, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Милисављевић, Бојан, Саша Варинац, Александра Литричин, Андријана Јовановић, и Бранимир Благојевић. 2017. *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама: према стању законодавства од 7. јануара 2017. године*. Београд: Службени гласник; Правни факултет.

(Милисављевић и др. 2017)

### **Уредник/приређивач/преводиоцац уместо аутора**

Након навођења имена, ставити зарез, па након тога одговарајућу скраћеницу на језику и писму референце, нпр. „ур.“, „прев.“ „прir.“, „ed.“, „eds.“

Kaltwasser, Cristobal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, and Pierre Ostigoy, eds. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press.

(Kaltwasser et al. 2017)

### **Поглавље у зборнику**

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља.” У *Наслов*, ур. име презиме, број страна на којима се налази поглавље. Место издања: издавач.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

(Степић 2015)

Lošonc, Alpar. 2019. “Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism.” In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić,

23-46. Belgrade: Institute for Political Studies.  
(Lošonc 2019)

### **Чланак у научном часопису**

#### **Чланак у редовном броју**

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Наслов часописа* волумен (број): број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi: 10.22182/spm.6242018.2.

(Ђурић и Стојадиновић 2018, 46–48)

Ellwood, David W. 2018. “Will Brexit Make or Break Great Britain?” *Serbian Political Thought* 18 (2): 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018, 11)

#### **Чланак у посебном броју**

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” У „Наслов посебног броја”, ур. име презиме уредника, напомена о посебном издању, *Наслов часописа*: број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

(Стојановић 2016, 27)

### **Енциклопедије и речници**

#### **Наведен је аутор/уредник**

Презиме, име, име и презиме, ур. Година издања. *Наслов*. Том. Место издања: издавач.

Jerkov, Aleksandar, ur. 2010. *Velika opšta ilustrovanā enciklopedija Larrouse: dopunjeno srpsko izdanje*. Tom V (S–Ž). Beograd: Mono i Manjana.

(Jerkov 2010)

### ***Није наведен аутор/уредник***

*Наслов*. Година издања. Место издања: издавач.

*Webster's Dictionary of English Usage*. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster Inc.

(*Webster's Dictionary of English Usage* 1989)

## **Докторска дисертација**

Презиме, име. Година издања. „Наслов докторске дисертације.”  
Докторска дисертација. Назив универзитета: назив факултета.

Бурсаћ, Дејан. 2019. „Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама.”  
Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.

(Бурсаћ 2019, 145–147)

Wallace, Desmond D. 2019. “The diffusion of representation.”  
PhD diss. University of Iowa.

(Wallace 2019, 27, 81–83)

## **Чланак у дневним новинама или периодичним часописима**

### ***Наведен је аутор***

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Назив новине или часописа* годиште: број стране на којој се налази чланак.

Авакумовић, Маријана. 2019. „Платни разреди – 2021. године.”  
*Политика*, 8. децембар: 9.

(Авакумовић 2019)

### ***Није наведен аутор***

*Назив новине или часописа*. Година издања. „Наслов чланка.”  
Годиште: број стране на којој се налази чланак.

*New York Times*. 2002. "In Texas, Ad Heats Up Race for Governor." July 30, 2002.

(*New York Times* 2002)

## Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*. Место издања: издавач.

Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС]. 2018. *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије.

(Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС] 2018) – *прво навођење*

(МЕИРС 2018) – *свако следеће навођење*

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – *прво навођење*

(ISO 2019) – *свако следеће навођење*

## Репринт издања

Презиме, име. [Година првог издања] Година репринт издања. *Наслов*. Место првог издања: издавач првог издања. Напомена „Репринт“ на језику и писму референце, место издања репринт издања: издавач. Напомена одакле су цитати у тексту преузети.

Михалцић, Стеван. [1937] 1992. *Барања: од најстаријих времена до данас*, треће издање. Нови Сад: Фототипско издање. Репринт, Београд: Библиотека града Београда. Цитати се односе на фототипско издање.

(Михалцић [1937] 1992)

## Посебни случајеви навођења референци

## **Навођење другог и сваког следећег издања**

Презиме, име. Година издања. *Наслов*, напомена о издању. Место издања: издавач.

Гађиновић, Радослав. 2018. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Evro Book.

## **Више референци истог аутора**

1) *Исти аутор, различите године* – Ређати према години издања, почевши од најраније.

Степић, Миломир. 2012. „Србија као регионална држава: реинтеграциони геополитички приступ.” *Национални интерес* 14 (2): 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

2) *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абецедном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецеде која се користе и у библиографској парентези.

Гађиновић, Радослав. 2018а. „Војна неутралност и будућност Србије.” *Политика националне безбедности* 14 (1): 23–38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

Гађиновић, Радослав. 2018б. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Evro Book.

(Гађиновић 2018а, 25), (Гађиновић 2018б)

3) *Исти аутор као самостални аутор и као коаутор* – Прво навести референце у којима је самостални аутор, а затим оне у којима је коаутор.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

Стојановић, Ђорђе, и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије.



- 4) *Исти аутор као први коаутор у више различитих референци* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу презимена другог коаутора.

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

Pollitt Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

## **Посебни случајеви навођења библиографске парентезе**

### ***Изузеци од навођења библиографске парентезе на крају реченице***

- 1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора.

„Према мишљењу Суботића (2010), ...” (30).

„Бокслер (Bochsler 2018) у својој књизи тврди...”

- 2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Суботић (2010, 45) наводи: „ ... ”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „ ... ”

- 3) *Навођење исте референце више пута у једном пасусу* – Ако се наводи иста страна или опсег страна, унети библиографску парентезу приликом последњег навођења или на крају пасуса пре интерпункцијског знака. Ако се наводе различите стране, референцу навести приликом првог позивања на одређену страну, а затим до краја пасуса у заграду стављати само различите бројеве страна.

Не користити „исто”, „*ibid*”, или „*op. cit.*” за вишеструко навођење референце.

### ***Навођење израза „видети”, „упоредити” и сл.***

Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Кнежевић 2014, 153)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

### **Секундарна референца**

У библиографској парентези прво навести презиме аутора, годину и број стране примарне референце, затим „цитирано у:” и презиме аутора, годину и број стране секундарне референце. У списку референци навести само секундарну референцу.

„Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том ’неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере” (Chomsky 1999, 7 цитирано у: Ђурић и Стојадиновић 2018, 47).

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi:10.22182/spm.6242018.2.

### **Иста библиографска парентеза, више референци**

1) *Различити аутори* – Референце одвојити тачком и зарезом.

(Степић 2015, 61; Кнежевић 2014, 158)

2) *Исти аутор, различите године* – Навести презиме аутора, а затим године издања различитих референци по редоследу од најраније до најновије и одвојити их зарезом, односно тачком и зарезом када се наводи број страна.

(Степић 2012, 2015) или (Степић 2012, 30; 2015, 69)

3) *Различити аутори, исто презиме* – Иницијал имена. Презиме аутора. Година издања.

(Д. Суботић 2010, 97), (М. Суботић 2010, 302)

Суботић, Драган. 2010. „Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 91–114. doi: 10.22182/pr.2312010.5.

Суботић, Момчило. 2010. „Војводина у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 289–310. doi: 10.22182/pr.2312010.15.

## Правни акти

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.“, „ст.“, „тач.“, „Art.“, „para.“ и сл.

### *Устави и закони*

Назив акта [акроним, по потреби], „Назив службеног гласила“ и број, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/06.

(Устав Републике Србије 2006, чл. 33)

Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], „Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019 и 27/2018 – др. закон.

(ЗОСОВ 2019, чл. 17, ст. 4)

Закон о наслеђивању [ZN], „Narodne novine“, br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, i 33/15 i 14/19.

(ZN 2019, čl. 3)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga\\_20190017\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf), последњи приступ 20. децембра 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

### *Одлуке државних органа и институција*

Назив органа [акроним или скраћени назив], Назив акта и број предмета, датум доношења акта, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана], Мишљење бр. 15–3314/12, 22. октобар 2012, [https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083\\_misljenje%20ZG%20DZ.pdf](https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083_misljenje%20ZG%20DZ.pdf), последњи приступ 20. децембра 2019.

(Заштитник грађана, 15–3314/12)

U.S. Department of the Treasury [USDT], Treasury Directive No. 13–02, July 20, 1988, <https://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/orders-directives/Pages/td13-02.aspx>, last accessed 20 December 2019.

(USDT, 13–02)

### ***Законодавни акти Европске уније***

Назив акта, подаци из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.

(Regulation 182/2011, Art. 3)

### **Међународни уговори**

#### ***Оснивачки уговори Европске уније***

Назив уговора или консолидоване верзије [акроним], подаци о коришћеној верзији уговора из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Treaty on European Union [TEU], OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112.

(TEU 1992, Art. J.1)

Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.

(TEU 2008, Art. 11)

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.

(TFEU 2016, Art. 144)

#### ***Остали међународни уговори***

Назив уговора [акроним или скраћени назив], датум закључивања, регистрација у Уједињеним нацијама – UNTS број, регистрациони број са сајта *United Nations Treaty Collection*: <https://treaties.un.org>.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization [Marrakesh Agreement], 15 April 1994, UNTS 1867, I-31874.

(Marrakesh Agreement 1994)

Convention on Cluster Munitions [CCM], 30 May 2008, UNTS 2688, I-47713.

(CCM 2008)

Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan [Israel Jordan Peace Treaty], 26 October 1994, UNTS 2042, I-35325.

(Israel Jordan Peace Treaty 1994)

## **Одлуке међународних организација**

Назив међународне организације и надлежног органа [акроним], број одлуке, Назив одлуке, датум усвајања.

United Nations Security Council [UNSC], S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

(UNSC, S/RES/1244)

Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.

(PACE, Doc. 14326, para. 12)

## **Судска пракса**

### ***Судска пракса у Републици Србији***

Врста акта и назив суда [акроним суда], број предмета са датумом доношења, назив и број службеног гласника или друге публикације у коме је пресуда објављена – ако је доступно.

Одлука Уставног суда Републике Србије [УСПС], IУа-2/2009 од 13. јуна 2012. године, „Службени гласник РС”, бр. 68/2012.

(Одлука УСПС, IУа-2/2009)

Решење Апелационог суда у Новом Саду [АСНС], Ржр–1/16 од 27. априла 2016. године.

(Решење АСНС, Ржр–1/16)

### ***Судска пракса Међународног суда правде***

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, врста одлуке са датумом доношења, назив и број гласила у коме је пресуда објављена, број стране.

International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644.

(ICJ Judgment, 2011)

International Court of Justice [ICJ], *Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, I.C.J. Reports, p. 403.

(ICJ Advisory Opinion, 2010)

### **Судска пракса Суда правде Европске уније**

*Назив случаја*, број случаја, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, Case C-270/12, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 January 2014, ECLI:EU:C:2014:18.

(*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, C-270/12) или (CJEU, C-270/12)

*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, Case C-270/12, Opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 12 September 2013, ECLI:EU:C:2013:562.

(Opinion of AG Jääskinen, C-270/12)

### **Судска пракса Европског суда за људска права**

*Назив случаја*, број представке, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

*Pronina v. Ukraine*, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0718JUD006356600.

(*Pronina v. Ukraine*, 63566/00, par. 20) или

(ECHR, 63566/00, par. 20)

### **Судска пракса других међународних судова и трибунала**

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, број случаја, врста случаја са датумом доношења.

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 [ICTY], *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-A-AR77, Appeal

Judgement on Allegations of Contempt Against Prior Counsel, Milan Vujin, Judgment of 27 February 2001.

(*Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A-AR77) или

(ICTY, IT-94-1-A-AR77)

### Архивски извори

Назив установе [акроним или скраћени назив], назив или број фонда [акроним или скраћени назив], кутија, фасцикла (уколико постоји), сигнатура, „Назив документа” (ако нема назива, дати кратак опис одговарањем на питања: ко? коме? шта?), место и датум документа или н.д. ако није наведен датум.

Архив Србије [АС], МИД, К-Т, ф. 2, r93/1894, „Извештај Министарства иностраних дела о постављању конзула”, Београд, 19. април 1888.

(АС, МИД, К-Т, ф. 2)

(АС, МИД, ф. 2) – ако је позната само фасцикла, а не и кутија

Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.

(DUA, PG, B-11, f. 3)

### Извори са интернета

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. – ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Датум креирања, модификовања или последњег приступа страници, ако не може да се утврди на основу извора. Интернет адреса.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Институт за политичке студије [ИПС]. н.д. „Предавање др Фридриха Ромига.” *Институт за политичке студије*.

Последњи приступ 10. октобар 2018. <http://www.ips.ac.rs/rs/news/predavanje-dr-fridriha-romiga/>.

(Институт за политичке студије [ИПС], н.д.) – *прво навођење*  
(ИПС, н.д.) – *свако следеће навођење*

*Танјуг*. 2019. „Европска свемирска агенција повећава фондове.” 28. новембар 2019. <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>.

(Танјуг 2019)

## ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

### Опште смернице о обради текста

**Текст рада** обрадити у програму *Word*, на следећи начин:

величина странице: А4;

маргине: *Normal* 2,54 cm;

текст писати курентом (обичним словима), осим ако није другачије предвиђено;

проред између редова у тексту: 1,5;

проред између редова у фуснотама: 1;

величина слова у наслову: 14 pt;

величина слова у поднасловима: 12 pt;

величина слова у тексту: 12 pt;

величина слова у фуснотама: 10 pt;

величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;

увлачење првог реда пасуса: 1,27 cm (опција: *Paragraph/Special/First line*);

поравнање текста: *Justify*;

боја текста: *Automatic*;

нумерација страна: арапски бројеви у доњем десном углу;

не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;

сачувати рад у формату .doc.



## Примена правописних правила

Радове ускладити са *Правописом српског језика* у издању Матице српске из 2010. године или из каснијих издања.

Посебну пажњу обратити на следеће:

Приликом првог навођења **транскрибованих страних имена и израза** у облој загради поред навести и њихове облике на изворном језику у курзиву (*italic*), нпр: Франкфуртер алгемајне цајтунг (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*), Џон Ролс (*John Rawls*), Алексеј Тупољев (*Алексей Туполев*).

Поједине **општепознате стране изразе** писати само на изворном језику у курзиву, нпр. *de iure, de facto, a priori, a posteriori, sui generis* итд.

**Реченицу не почињати** акронимом, скраћеницом или бројем.

**Текст у фуснотама** увек завршавати тачком.

За навођење израза или **цитирања на српском језику** користити наводнике који су својствени српском језику према важећем правопису („ ”), а за навођење или **цитирање на енглеском или другом страном језику** користити наводнике који су својствени том језику (“ ”, « »).

**Угластом заградом** [] означаваати: 1) сопствени текст који се умеће у туђи текст; или 2) текст који се умеће у текст који је већ омеђен облом заградом.

**Црту** писати са размаком пре и после или без размака, никако са размаком само пре или само после. Између бројева, укључујући бројеве страна, користити примакнуту црту (–), а не цртицу (-).

За **наглашавање појединих речи** не користити подебљана слова (**bold**), нити подвучена слова (underline) већ искључиво курзив (*italic*) или наводнике и полунаводнике ( ‘ ’ на српском језику или ‘ ’ на енглеском језику).

## Форматирање научног чланка

Научни чланак форматирати на следећи начин:

**Име и презиме првог аутора\***

\* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

*Установа запослења*  
**Име и презиме другог аутора**

*Установа запослења*

## **НАСЛОВ РАДА \*\***

\*\* Фуснота: по потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

### **Сажетак**

Сажетак, обима од 100 до 250 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско-методолошки приступ, резултате и закључке рада.

**Кључне речи:** Испод текста сажетка навести од пет до десет **кључних речи**. Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

У тексту је могуће користити највише три нивоа поднаслова. **Поднаслов**е навести без нумерације, на следећи начин:

### **ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА**

#### **Поднаслов другог нивоа**

#### *Поднаслов трећег нивоа*

**Табеле, графиконе и слике** уносити на следећи начин:

- изнад табеле/графикона/слике центрирано написати: Табела/Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикона/слике навести извор на следећи начин: 1) уколико су табела/графикон/слика преузети, написати *Извор:* и навести референцу на исти начин као што се наводи у библиографској парентези; 2) уколико нису преузети, написати *Извор:* Обрада аутора.

**Референце наводити у тексту** према Начину цитирања.

**Фусноте** користити искључиво за давање напомена или ширих објашњења.

## РЕФЕРЕНЦЕ

**Списак референци** навести након текста рада, а пре резимеа, на следећи начин:

- прво навести референце на ћирилици по азбучном реду;
- затим навести референце на латиници и страним језицима по абecedном реду;
- прву линију сваке референце поравнати на левој маргини, а остале увући за 1,27 cm, користећи опцију *Paragraph/Special/Hanging*;
- све референце наводити заједно, без издвојених делова за правне акте или архивску грађу;
- референце не нумерисати;
- наводити искључиво оне референце које су коришћене у тексту.

Након списка референци навести име и презиме аутора, наслов рада и резиме на енглеском језику на следећи начин:

### **First Author\***

\* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

*Affiliation*

### **Second Author**

*Affiliation*

**TITLE**

**Resume**

**Резиме**, обима до 1/10 дужине чланка, садржи резултате и закључке рада који су образложени опширније него у сажетку.

**Keywords:** Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

Уколико је **рад написан на страном језику**, након списка референци, име и презиме аутора, наслов, резиме и кључне речи навести на српском језику.

## Форматирање осврта

Осврт форматирати на исти начин као научни чланак, без навођења сажетка, кључних речи и резимеа.

## Форматирање приказа

Приказ књиге форматирати на следећи начин:

Текст поделити у две колоне.

*Име и презиме аутора\**

\* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

*Установа запослења*

### НАСЛОВ ПРИКАЗА

Испод наслова **поставити слику предње корице;**

Испод слике предње корице навести податке о књизи према следећем правилу:

Име и презиме. Година издања. *Наслов.*

Место издања: издавач, број страна.

**Текст** приказа обрадити у складу са општим смерницама о обради текста.



## УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике  
= Administration and Public Policy / главни  
и одговорни уредници Дејан Миленковић,  
Петар Матић. - Год. 1, бр. 1 (2015)- . - Београд  
: Институт за политичке студије, 2015-  
(Житиште : Ситопринт). - 25 cm

Полугодишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне  
политике

COBISS.SR-ID 214588684



## ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

„Администрација и јавне политике“ је научни часопис који је намењен научној и стручној јавности чија је област интересовања јавна управа и анализе јавних политика. Теме које се односе на администрацију и јавне политике су увек актуелне, не само у земљама у транзицији већ и у развијеним земљама западне демократије. Тако, бројни савремени процеси у јавној управи, посебно утичу на даљи развој државе уопште, а недостаци сложених управних система траже и захтевају њено континуирано проучавање, како кроз посматрање и анализу управе из угла теорије, тако и кроз тражење конкретних и практичних начина за решавање бројних и нагомиланих проблема са којима се суочава модерна администрација у пракси. На савремену јавну управу све више утиче и глобализација, а појмови глобална управа и глобално управљање, захтевају и посебну анализу, обраду па и специфичну перспективу посматрања. С друге стране, анализе јавних, посебно практичних политика у одређеним друштвеним областима, како глобалних, тако и националних и локалних, имају значајан утицај у пољу друштвених наука. Научно проучавање јавних политика треба да допринесе новој перспективи сагледавања савремених друштвених процеса и понуди решења за унапређење стања у бројним областима, од чега највећу корист треба да имају сами грађани. Овај часопис покушаће да кроз радове научника и стручњака из земље и иностранства објасни и понуди одговоре на бројна питања која се односе на проблеме са којима се суочава савремена администрација, као и моделе редизајнирања јавних политика у Републици Србији и понуди нову визију у погледу њиховог проучавања и анализе како у глобалном тако и у локалном контексту.

ISSN 2406-2529 UDK 35 год.VI vol.13 №1/2020

