

*Др Јелена Вучковић, ванредни професор
Правног факултеа Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 352.07

DOI: 10.46793/UPK20.553V

ПРУЖАЊЕ УСЛУГА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА И ОПТИМИЗАЦИЈА АДМИНИСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУРА*

Резиме

Локална самоуправа је један сложени систем управљања (Holding Company) који непосредно пружа разне услуге локалној заједници или пак управља системом пружања услуга, при чему је то својеврсно пружање услуга „вишег“ управљачког (политичког, економског, социјалног) нивоа. Услуге које се пружају у локалној самоуправи су веома бројне и по свом карактеру различите. У том мноштву услуга комуналне услуге се могу сматрати услугама локалне самоуправе у ужем смислу. Комуналне делатности су сервиси који се пружају у локалним самоуправама а којима се задовољавају потребе и интереси грађана и организација. Све комуналне делатности су заправо делатности којима се пружају комуналне услуге, односно услуге које пружа локална самоуправа, преко својих органа, организација и служби. Радње којима се реализује ове комуналне делатности су стручно техничке радње и поступци али оно што претходи предузимању тих комуналних служби јесу одређене законом прописане (ЗУП) административне процедуре. Дакле, пружање јавних – комуналних услуга има свој стручно-технички аспект али и административни, који га прати пре, у току и после, у смислу управљања комуналним делатностима. Оптимизација административних процедура постало је важан циљ управних реформи у многим земљама и оно обухвата низ мера. Оно што се је примарно јесте утврђивање административних трошкова и оптерећења, који су значајна препрека за пословање као и за задовољавање свакодневних потреба грађана.

По попису административних поступака потребно је извршити анализу, а затим и оптимизацију административних поступака који су у вези са вршењем комуналних делатности, како би се установило које поступке је потребно поједноставити, а које укинути. По спроведеној анализи приступиће се припреми предлога за измену, односно поједностављење административних поступака, као и евентуално укидање оних који су непотребни.

* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Кључне речи: Оптимизација, административна процедура, локална самоуправа, комуналне услуге.

1. Услужна природа локалне самоуправе

Локална самоуправа је систем права, обавеза и одговорности органа и грађана у локалним заједницама (јединицама локалне самоуправе али и ван њих), да самостално, уз законом прописан државни надзор, управљају јавним пословима, који су им законом одређени, на одређеном делу државне територије.¹

Локална самоуправа пружа људима велики број комуналних и административних услуга. Чињеница да локална самоуправа преко својих органа, организација и служби дистрибуира грађанима и привреди разноврсне услуге представља основ стварања и мењања институција, организационог, комуникационог и нормативног система али и идеја и социјалних вредности.² Смисао тих промена је успостављање локалне самоуправе као услужне заједнице која је орјентисана ка грађанима али и ка држави на чијој територији локална самоуправа егзистира и функционише. У том смислу локална самоуправа је локална заједница као систем узајамног деловања људи и институција, као социјално регулисана интеракција људи на одређеном делу државне територије.

Локална самоуправа није само друштвени систем већ је истовремено и политички и економски систем, који системи, истовремено функционишу на одређеном локалном подручју. Ово плуралистичко схватање система који истовремено делују (социјални синхронизитет), указује да на истом локалном подручју функционишу разни локални системи делатности (нпр. банкарство, јавно информисање, пољопривреда и индустријска производња, грађевинарство, итд.) а људи су истовремено у свим тим системима али са различитим улогама произвођача, купца, лекара, писца, претплатника, потрошача, итд. Свим тим социјалним улогама је заједничко да конзумирају разне услуге и користе доступне сервисе своје локалне заједнице.³

¹ Насупрот локалној заједници и локалној самоуправи, јединица локалне самоуправе је део система административно територијалне поделе државе. Тако у Републици Србији статус јединице локалне самоуправе према Закону о локалној самоуправи имају општине, градови и главни град али не и градске општине или месне заједнице, иако оне јесу локалне заједнице на којима постоји локална самоуправа и у организационом и у функционалном смислу али немају статус јединице локалне самоуправе јер неиспуњавају законом прописане услове за то. Те су претпоставке прописане Законом о локалној самоуправи.

² Пусић, Е., *Локална заједница*, Загреб, 1963, стр. 25.

³ Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2018, стр. 14.

На нивоу локалне самоуправе људи имају потребе које задовољавају заједничком делатношћу. Потребе се граде на интересима. Управљање интересима локалне заједнице поверено је локалним органима, организацијама и службама, које координирају органи локалне власти. Управљање интересима локалне заједнице има елементе аутономије али и централног правног, политичког, економског утицаја. Међутим, тенденција је успостављање локалног система као правно уређеног система јавних служби при чему и сами органи локалне самоуправе јесу јавне службе јер обављају послове од јавног интереса.⁴

Основни смисао локалне самоуправе је задовољавање потреба становника на одређеној територији. Локална самоуправа има за циљ способност задовољења социјалних потреба и захтева локалног становништва путем јавних служби. У том смислу, локална самоуправа се појављује као пружалац услуга са циљем подршке и развоја локалне економије и заједнице у целини.

Локална самоуправа уређује делатности и обавља послове који су од непосредног интереса и потреба локалног становништва. Тешко је прецизно одредити те делатности, као и интерес и потребе локалног становништва. Интереси и потребе становништва се стално мењају са развојем друштва. Поред традиционалних основних локалних делатности (нпр. уређење улица, саобраћаја, паркова и зеленила, снабдевање становништва основним намирницама, и друге тзв. комуналне делатности), постоје и делатности које су нове с обзиром на развој локалних самоуправа или су специфичне с обзиром на извесне специфичности појединих локалних самоуправа (сеоске и градске општине, планинске и урбанизоване, итд.). Све ове делатности се могу сматрати изворним пословима локалне самоуправе. Постоје и поверени послови које државни органи могу поверити органима локалних самоуправа из своје надлежности, а који су од интереса за локално становништво.⁵

Према томе, на локалну самоуправу треба гледати као на један сложени систем компанијског типа који непосредно пружа разне услуге локалној

⁴ Диги, Л., *Преображају јавног права*, Београд, 1998, стр. 60.

⁵ Поверене послове државних органа органи локалне самоуправе врше, не као своје, него за рачун државе, јер су то државни послови. То није изворни делокруг, који одређује и даје суштину локалној самоуправи, већ значи децентрализацију државне власти и управног система. Постоје и управни послови које на територији локалне самоуправе врше деташирани (хијерархијски подређени) државни органи (полиција, војни окрузи и јединице, царинарнице и сл.) али то нису поверени послови органима локалне самоуправе већ управни послови који се преносе унутар система државне управе са виших на ниже државне органе и организације. Овде је термин „преношење“ адекватан и не значи одрицање од хијерархијског надзора већ значи само организациону дислокацију унутар система државне управе. То је деконцентрација. Питање је да ли изворне управне послове органи ЈЛС могу не само да „поверавају“ већ и да „преносе“ на друге органе и организације, нпр. органи града на органе градских општина? Чини се да таква пракса постоји.

заједници или пак управља системом пружања услуга, при чему је то својеврсно пружање услуга „вишег“ управљачког нивоа.

2. Пружање услуга локалне самоуправе

Услуге које се пружају у локалној самоуправи су веома бројне и по свом карактеру различите. У том мноштву услуга комуналне услуге се могу сматрати услугама локалне самоуправе у ужем смислу. Комуналне услуге су пружају вршењем комуналних делатности. Сам појам комуналне делатности је врло широк и сложен. Њега је тешко прецизно одредити. Може се рећи, да су то делатности од непосредног („животног“) интереса за грађане (јединица) локалне самоуправе, којима се задовољавају потребе грађана. Међутим, те су потребе различите по општинама и градовима, мењају се, развијају и усавршавају са променама друштвеног стандарда, развоја културе општина и градова.

Комуналне делатности у смислу *Закона о комуналним делатностима* – ЗКД (2011) су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем (чл. 2, ЗКД).⁶ Комуналне делатности су сервиси који се пружају у локалним самоуправама а којима се задовољавају потребе и интереси грађана и организација. То су делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга.

Закон о комуналним делатностима (чл. 2 и 3.) таксативно набраја комуналне делатности:

1. снабдевање водом за пиће (пречишћавање и дистрибуција воде);
2. пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода;
3. производња и дистрибуција топлотне енергије;
4. управљање комуналним отпадом;
5. градски и приградски превоз путника;
6. управљање гробљима и погребне услуге;
7. управљање јавним паркиралиштима;
8. обезбеђивање јавног осветљења;
9. управљање пијацама;
10. одржавање улица и путева;
11. одржавање чистоће на површинама јавне намене;
12. одржавање јавних зелених површина;
13. димничарске услуге;
14. делатност зоохигијене.

⁶ Закон о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018).

Поред ових законом одређених комуналних делатности, скупштина локалне самоуправе може као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса (нпр. димничарске услуге, одржавање јавних *WC*-а, одржавање јавних купатила, кафилерија, јавних просторија за паркирање, одржавање пијаца, јавних бунара и чесми, и др.).

Ове се услуге реализују комуналним делатностима и врше се од стране законом овлашћених субјеката за пружање комуналних услуга. Комуналне делатности могу обављати јавна предузећа, привредна друштва, предузетник или други привредни субјект.⁷ Поверавање врши се на основу одлуке скупштине ЈЛС о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће. Скупштина ЈЛС може одлучити да се за организовање појединих комуналних делатности стара месна заједница, ако она то затражи (предлог) и ако ти послови служе искључиво потребама становника МЗ (нпр. сеоско гробље).⁸ Пружање комуналних услуга за две или више локалних самоуправа могуће је организовати тако што, две или више локалних самоуправа могу споразумом уредити заједничко обављање комуналних делатности (међуопштинска сарадња).

Јединица локалне самоуправе (ЈЛС) уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности. С тим у вези, дужна је обезбедити обим и квалитет комуналних услуга, унапређивање квалитета и асортимана комуналних услуга, трајно и континуирано функционисање службе, ефикасно коришћење ресурса и смањење трошкова, конкуренцију у обављању делатности али и контролу комуналне службе (чл. 4. ЗКД).

3. Процедура пружања комуналних услуга

Све комуналне делатности су заправо делатности којима се у суштини пружају комуналне услуге, односно услуге које пружа локална самоуправа, преко својих органа, организација и служби. Све услуге које се пружају на

⁷ Поверавање је временски орочено уговорно уређивање односа у циљу вршења комуналне делатности у целини или само појединих комуналних послова између једне или више ЈЛС и вршиоца комуналне делатности. Циљ је пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица ЛС или на њеном делу. Поред поверавања постоји могућност да се комуналне делатности врше од привредних субјеката на основу прописаних услова које треба испунити (чл. 9. ЗЛС).

⁸ Поједине комуналне послове јавна комунална предузећа могу поверити другим предузећима или предузетницима, под условом да је скупштина дала сагласност и ако ти послови не спадају у функцију остваривања јединства техничко-технолошког система локалне самоуправе. Изузетно, ван ове стандардне процедуре, скупштина општине може одлучити да повери послове непосредном погодбом.

нивоу локалне самоуправе, могу се поделити на чисто локалне или комуналне услуге, које се односе на изворне послове и с друге стране, на комуналне услуге у ширем смислу, које се тичу поверених послова. Постоје и одговарајуће делатности или послови које се врше на локалном нивоу али нису ни изворни ни поверени послови. Реч је о пословима централних, државних органа и служби које се врше на нивоу локалне самоуправе. То нису комуналне делатности или услуге већ државно-управне делатности. Те делатности врше државни деташирани органи а не локални органи. Међутим, и ове државне делатности имају карактер службе и јесу делатности услужног карактера али се ради о стратешком и „централистичком“ управљању и координацији мноштвом државних и недржавних органа, јавних служби као и локалних органа, што јесте сервис глобално националног управљања државним пословима.

С друге стране, без обзира на карактер или (сервисну, услужну и сл.) природу ових (локалних и државних) послова, сви се они врше у одговарајућим процедурама и поступцима, односно по одређеним процесним правилима, који су по правилу административни поступци (општи и посебни) и административне процедуре.

Административни поступак је сваки поступак управе, који није само доношење управних аката, већ и предузимање управних радњи, закључивање управних уговора као и пружање јавних услуга.⁹ Административни поступак није само поступак који се решава по захтеву странке већ и поступак који се води по службеној дужности.¹⁰

⁹ Закон о општем управном поступку, (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018).

¹⁰ Многи реформски пројекти за оптимизацију административних поступака полазе од „уског“ схватања по коме административни поступак представља поступак решавања по захтеву субјекта, у циљу остваривања одређеног права или испуњења обавеза, нпр. процес издавања лиценце, дозволе, одобрења, решења, уверења, ауторизације, сертификата, потврде, извода из службених евиденција, сагласности и осталих аката које, у складу са важећим прописима, издају надлежни органи и организације. Под административним поступком се подразумева и подношење пријаве, извештаја, података, извода из евиденција и сличних информација, уколико постоји обавеза привредног субјекта да обавештава надлежни орган/организацију о одређеним чињеницама. У том смислу, административни поступак треба схватити шире од управног поступка, с обзиром да обухвата свако обраћање надлежном органу ради оставаривања неког права или испуњења одређене обавезе. Види: Радуловић, Б., *Методологија за обрачун административних трошкова за потребе анализе административних поступака*, Подршка реформама у Србији, УК/РС, 2017, стр. 5. Међутим, ово схватање није у складу са законом о општем управном поступку (ЗУП). Потребно је правити разлику не између термина административни/управни, већ између термина поступак (процес) и термина радња. Скуп радњи које су циљно и функционално усмерене чине поступак или процес. Можемо оптимизовати и поступак као целину и поједине процесне радње. Исход административног поступка су сва решења, дозволе, одобрења, потврде, лиценце, овлашћења, процене, уступања, затим обавештења странака у

Правила и методологија оптимизације административних поступака и процедура су универзална и могу се применити на све поменуте процедуре (комуналне – локалне и државне).

Пружање услуга локалне самоуправе се најнепосредније остварује вршењем комуналних делатности. Саме комуналне делатности које су набројане у закону о комуналним делатностима се предузимају по правилима струке али постоје и елементи управљања тим делатностима, нпр.: управљање комуналним отпадом, управљање јавним паркиралиштима, пијацама, пречишћавање и дистрибуција воде и др. То јесу сервиси који се обављају по правилима одговарајуће струке. Радње којима се реализује ове комуналне делатности су стручно техничке радње и поступци али оно што претходи предузимању тих комуналних служби јесу одређене законом прописане (ЗУП) административне процедуре. Оне се спроводе не само ако и странка иницира (по захтеву странке) већ и у случају да се комуналне службене процедуре врше по службеној дужности. Административни поступак је поступак решавања о праву, обавези или правном интересу странке (традиционално или класично схватање – аустријски модел ЗУП-а) али су то и поступци пружања јавних услуга (чл. 2. ЗУП-а).¹¹

Дакле, пружање јавних – комуналних услуга има свој стручно-технички аспект али и административни који га прати пре, у току и после, у смислу управљања (припреме, организовања, регулације, оцене, контроле, итд.), чиме се директно и индиректно утиче на квалитет, ефикасност, трошкове у вршењу комуналних услуга. Према томе, наш основни задатак је да укажемо на методологију и праксу оптимизације административних процедура које су у вези са пружањем услуга локалне самоуправе, односно вршењем комуналних делатности.

4. Оптимизација услужних комуналних процедура

Оптимизовати поступак значи учинити га прихватљивим у смислу реализације или функционалности, трошкова и времена у коме се поступак одвија. Оптимизација није само поједностављивање, мада се често ови појмови поистовећују.

организационим јединицама (одељење/одсек/група) која су потребна за обављање делатности односно за остварење њихових права, као и други поступци који се спроводе по поднеску странке или по службеној дужности. Димитријевић, П., *Делотворност административних процедура у јединицама локалне самоуправе*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини (Косовска Митровица), Том 1, 2019, стр. 499-518.

¹¹ Закон о општем управном поступку, (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018).

Политика административног поједностављења полази од става да корисник комуналних услуга не мора знати, нити се оптерећивати, организацијом и начином рада локалне администрације, односно организацијом и надлежношћу органа локалне самоуправе и јавних служби. Грађани и привреда желе да добију одређену комуналну услугу ефикасно, квалитетно и перманентно. Оптимизација административних процедура постала је важан циљ управних реформи у многим земљама и она обухвата низ мера:

1. Дерегулацију поступка, која значи поједностављење законодавства и редукција броја прописа, односно измену, укидање или елиминисање преклапања прописа који регулишу поступак;

2. рационализацију и обједињавање више поступака: поједностављење управних поступака: уклањање непотребних и компликованих управних поступака који оптерећују, скраћивање рокова у којима управа даје одговоре и доноси одлуке, избегавање дуплирања поступака, редукција бирократизације, позитивни концепт „ћутања“ управе (прећутно одобравање), итд;

3. унапређење унутрашње организационе структуре и организације рада надлежних органа везаних за спровођење административних поступака;

4. успостављање јавног регистра административних поступака.¹²

5. е-управа: електронски начин учествовања у поступцима и могућност да се поступци воде и завршавају електронским путем.¹³

6. успостављање јединственог управног места (ЈУМ, *points of single contact*): стварање јединствених контактних места за грађане и предузетнике, публикација свих информација о надлежним органима и управним поступцима. Пружање административних услуга на јединственом управном месту је усмерено на потребе грађана, подузетника и других корисника јавних услуга. Људима дати већи избор и директну контролу услуга које користе. Ради се о концепту „*no wrong door*“ *policy*;¹⁴

7. смањење броја управних органа који учествују у поједином управном поступку (укључујући смањење компетенцијских преклапања, надлежности и сл.);

¹² Успостављањем јавног регистра, биће јавно доступне све информације о административним поступцима (између осталог о документима и подацима потребним за њихово спровођење и др.), што ће омогућити (директне и индиректне) уштеде за грађане и привреду. Јединствени регистар представља и јединствену, структурирану, базу података и информација о свим административним поступцима и условима пословања.

¹³ Прибављање података електронским путем омогућено је преко информационог система на Порталу е-Управа Републике Србије (информациони систем: е-ЗУП), односно путем електронских услуга за размену података у оквиру наведеног информационог система. Vučetić, D., *General Administrative Procedure Act and Information Technology improvements in Serbian Public Administration*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2020, стр. 3-17.

¹⁴ Димитријевић, П., *Делотворност ...*, стр. 499-518.

8. смањење административног оптерећења: поједностављење образаца, захтева за достављањем докумената и/или података о којима се води службена евиденција, укидање или смањење административних такси и накнада, спровођење поступка електронским путем, итд;¹⁵

9. поједностављење управног језика, итд.

Поједностављење административних поступака¹⁶ значи да се утврди ниво административног трошка и оптерећења¹⁷ и тако постави основ за поједностављење и оптимизацију или за евентуално укидање поступака.¹⁸

Оно што се је примарно јесте утврђивање административних трошкова. То подразумева да треба извршити обрачун трошкова административних поступака коришћењем Метода стандардног трошка (*Standard Cost Model*). То је квантитативни метод који омогућава смањење административног оптерећења.¹⁹ Овом методом се разлажу различити административни поступци на радње и неопходне активности (кораци) које субјекти треба да обаве, а затим на основу података о времену потребном да се ти захтеви (кораци) испуне, података о трошковима које они стварају, мере административни трошкови и непотребно административно оптерећење. На основу тога се може идентификовати могућности за поједностављивање процедура и смањивање административних трошкова.

Висина административних трошкова и оптерећења је значајна препрека за пословање али и за задовољавање свакодневних потреба грађана. Због тога је њихово смањење један од кључних предуслова за унапређење пословног и животног амбијента. Кључни корак за смањење административних трошкова је повећање ефикасности и транспарентности рада локалне управе и успостављање интерактивног електронског портала односно регистра административних поступака.

¹⁵ Радуловић, Б., *Упутство ...*, стр. 4. У циљу економичнијег поступања са административним поступцима у јединицама локалне управе уводе се стандардизовани обрасци, које генерише софтвер из електронске базе административних поступака.

¹⁶ Влада Републике Србије донела је *Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Патир“ за период 2019 - 2021. године* (2019 који представља документ јавне политике којим се детаљније разрађују циљеви и мере утврђене усвојеним документима јавних политика у вези са оптимизацијом, односно поједностављењем и дигитализацијом административних поступака који се односе на привреду, на републичком и покрајинском нивоу). www.rs.gov.rs, (приступ 30.03.2020).

¹⁷ Административно оптерећење је део укупних административних трошкова који настаје искључиво због прописа- оптерећење наметнуто прописима. Данас се модел уз одређене разлике примењује у већем броју држава чланица ЕУ. Резултати примене овог приступа показали су се веома успешним у спречавању новог и отклањању постојећег административног оптерећења. Радуловић, Б., *Методологија ...*, стр. 4.

¹⁸ Овде се мисли на укидање поступка који је непотребан или компликује и отежава реализацију одређене комуналне услуге.

¹⁹ Радуловић, Б., *Методологија ...*, стр. 4.

Као што постоји модел за обрачун трошкова административних поступака, постоје и модели административних поступака. Једну групу модела је сачинила и Стална конференција градова и општина (СКГО) у циљу стандардизације административних поступака који се спроводе у локалним самоуправама.²⁰ С тим у вези, постоји обавеза усклађивања административних поступака са моделима. Модели административних поступака²¹ су распоређени према следећим областима:

1. грађанска стања,
2. комунално-стамбени послови,
3. саобраћај,
4. заштита животне средине,
5. урбанизам и имовинско-правни послови,
6. друштвене делатности,
7. локални економски развој,
8. рурални развој и
9. локална пореска администрација.

Како би се идентификовале могућности за поједностављивање процедура и смањивање трошкова и оптерећења (уштеда) приликом обрачуна трошкова, потребно је детаљно размотрити захтеве који су наметнути административним поступком субјектима који у њему учествују.

Методологија за поједностављење, оптимизацију или укидање административних поступака садржи неколико група мера:²²

1. Рашчланити административне поступке на поједине радње (кораке). Анализом треба утврдити колико радњи (корака) је потребно да странка (грађанин, привредни субјект) спроведе да би постигла циљ поступка, односно задовољила одређени циљ – комуналну услугу,

²⁰ СКГО је развила моделе за 188 поверених и изворних административних поступака, које у свом раду може спроводити Локална управа. Модели административних поступака се налазе на веб презентацији СКГО <http://www.skgo.org/modeli-administartivnih-procedura/> (приступ 03.04.2020).

²¹ Модел административног поступка, састоји се од његовог описа и анализе и садржи: Податке о субјекту који покреће поступак и начину покретања поступка; Прилоге (доказе) потребне за законито одлучивање у поступку који доставља странка; Податке потребне за законито одлучивање у поступку о којима се води службена евиденција; Поступак одлучивања у поступку; Правни основ; Акт којим се одлучује у поступку; Законски и препоручени рок за решавање предмета; Упутство о правном средству; Табеларни приказ фаза поступка спровођења административног поступка; Ходограм административног поступка и Образац захтева за странку. Детаљније: <http://www.skgo.org/modeli-administartivnih-procedura>. (приступ: 03.04.2020).

²² *Методологија за поједностављење или укидање непотребних административних поступака*, Подршка реформама у Србији, УК/РС, 2017, стр. 4. www.rsjp.gov.rs, (приступ 04.04.2020).

2. прецизирати фазе процеса поједностављења и врсте поједностављења поступка,

3. утврдити критеријуме за оптимизацију поступака и контролну листу питања.

Оптимизација административних процедура у вези са пружањем комуналних услуга, треба да поштује принцип законитости, који између осталог значи да се не може дирати у надлежност органа који воде поступак. Надлежност се може мењати само законом. Када се ради о евентуалним променама надлежности локалних органа ту треба донети одлуке надлежних органа, као правни основ а што заправо значи поштовање начела законитости. Поред обавезе да поштује начело законитости, које се односи на надлежност органа, усаглашеност спровођења поступка са прописима, и др., постоје и други критеријуми оптимизације административних поступака, и то: процена о неопходности поступка, прилагођеност поступка привредним субјектима и грађанима и др.

Обављање комуналних делатности и пружање услуга локалном становништву и привреди претходи и прати читав сплет административних процедура и радњи, које често оптерећују и гуше субјекте који у њима учествују, чиме успоравају, отежавају и осујећују задовољавање услуга. Због тога је нужно оптимизовати административне поступке и процедуре како би се смањили трошкови али и сва друга оптерећења. Оптимизација претпоставља анализу административних процедура која значи спровођење теста оптерећења, односно методолошке процедуре. Овај тест оптерећења административне процедуре јесте разматрање неколико група питања, и то питања која се односе на дерегулацију, смањење захтева или поједностављивање форми, е-управу и транспарентност. Ове четири групе питања у себи садрже следећа конкретна подпитања:²³

1. Да ли прописана административна обавеза може бити укинута? Она се може укинути ако се оцени да је непотребна и да се њоме не постиже намеравани циљ, већ ствара непотребно административно оптерећење.²⁴

2. Да ли се прописом неосновано одступа од општег режима који успоставља Закон о општем управном поступку? Треба уклонити одредбе којима се неосновано одступа од ЗУП-а, јер не постоје специфичности посебне области и околности, које то захтевају, нарочито ако се тиме повећава административно оптерећење.

²³ Радуловић, Б., *Упутство ...*, стр. 4.

²⁴ Терет аргументације за опстанак прописане обавезе је на његовом предлагачу. Ако аргументација предлагача није основана, таква одредба не може опстати, односно обавеза а можда и цео поступак може бити укинут. Том приликом треба имати у виду да поједине обавезе имају и статистичку сврху, тако да је потребно размотрити да ли се прикупљање података може остварити на други начин.

3. Да ли се може смањити број регулисаних субјеката? Поједини поступци се примењују на групе субјекта којима се ствара административно оптерећење. На пример, број предузећа или грађана на које се поступак односи може бити смањен, тако да се оптерећење односи само на специфичну величину субјекта (велика и средња предузећа) или на одређени сектор, односно делатност или категорије лица.

4. Да ли се може поједноставити форма (нпр. да ли је неопходно задржати све захтеве у погледу података који регулисани субјект треба да попуни у обрасцу или достави)? Потребно је извршити анализу формулара у коме су садржани захтеви и оценити да ли су сви захтеви потребни за спровођење поступка.

5. Да ли је доступан електронски образац, односно да ли је надлежни орган омогућио приступ и преузимање обрасца на одговарајућој интернет адреси? Да ли је могуће унапредити форму обрасца тако да се убрза или олакша попуњавање.

6. Да ли се о захтеваним подацима већ води службена евиденција, па у том случају органи и организације не треба да их захтевају (чл. 103 .ЗУП),

7. Да ли су сви захтевани подаци оправдани, односно које је податке заиста потребно прибавити односно доставити за одређени поступак?²⁵

8. Да ли постоји једноставнији начин достављања захтеваних података? Да ли је корисницима услуга омогућено да електронским путем достављају податке или постоји алтернативни начин достављања (ангажовањем трећих, пружањем услуге надлежног органа и сл.).

9. Да ли је могуће скратити рокове за достављање података (нпр. прећи са месечног на квартално извештавање односно достављања информација и сл)? У појединим случајевима, захтеви су потребни ради извештавања државног органа, за потребе обрачуна или других разлога, те је неопходно проверити узрок прописаног рока.

10. Да ли је могуће скратити рокове за одлучивање у поступку (рокове поступања по захтеву или по службеној дужности)? Потребно је утврдити рок прописан законом или подзаконским актом и упоредити га са ЗУП-ом. Уколико је посебним законом предвиђен дужи рок, треба проверити оправданост дужег рока, упоредити га са роком у пракси (просечан рок за решавање по захтеву) и предложити евентуално скраћење (тзв. препоручени рок).

11. Да ли је могуће смањити трошкове (административне таксе и сл.)? Да ли накнада трошкова одговара утрошку државних органа у погледу обраде предмета у одређеном поступку? Приликом анализе висине трошкова треба проценити вредност пружање услуге од стране органа у односу на рад и средства која су потребна.

²⁵ На пример, у случају да органи захтевају од подносиоца захтева више докумената ради утврђивања идентичних података и сл.

12. Да ли је странка обавештена о статусу поступка? На који начин странка може да се обавести о статусу поступка, тј. да ли постоји електронски сервис којим се странка аутоматски обавештава, да ли постоји приступ електронском сервису.

13. Да ли је могуће пружити алтернативне видове помоћи странкама од стране органа, како би се смањила потреба ангажовања стручњака од стране странке?²⁶

14. Да ли постоји могућност увођења јединственог управног места (чл. 42, ЗУП) при чему је оптимизација процедура претпоставка за успостављање јединственог управног места мада не апсолутно?²⁷

5. Закључак

По попису административних поступака потребно је извршити њихову анализу, а затим и њихову оптимизацију. То значи да их треба поједноставити у смислу скраћења рокова за решавање предмета, што смањује време и трошкове, али и у смислу органа који у поступку учествују, захтеваних података од странке и свеукупног начина комуникације у административном поступку (е-Управа). Поједностављивање поступка га чини временски краћим и разумљивијим за странке (транспарентност) и доприноси генерално стандардизацији мноштва административних процедура. Анализа органа који су надлежни за вођење поступака доводи до реорганизације надлежности због многих преклапања, чиме се штеди време и људски ресурси. По спроведеној анализи приступиће се припреми предлога за измену, односно поједностављење или за евентуално укидање оних административних процедура које су непотребне. То све представља увод за један „квалитативни скок“ који значи успостављање јединствених управних места и јединицама локалне самоуправе.

Обављање комуналних делатности је тесно повезано са административним процедурама, које их прате у току читавог њиховог вршења. Оптимизацијом административних поступака, комуналне услуге се растерећују, подиже се ефикасност у обављању комуналних делатности и тиме се директно и индиректно утиче на задовољство грађана и успешност привреде у локалним

²⁶ Такође, где је то могуће и примерено, требало би поставити критеријуме на основу којих се могу дефинисати оправдани, неопходни и разумни трошкови ангажовања стручњака. Приликом анализе размотрити и дати процену да ли постоје начини да орган пружа помоћ странци и како би орган могао да унапреди пружање јавне услуге тиме што ће пружати помоћ странци. Проценити да ли је могуће да просечно образована странка може да заврши посао без потребе ангажовања стручног лица? Проценити ли је могуће да се послови заврше без ангажовања трећег лица, уколико би странци било дато више информација? Да ли је оправдано да се поступак не може завршити без ангажовања стручног лица?

²⁷ Димитријевић, П., *Делотворност ...*, стр. 499-518.

заједницама. Изложени методолошки приступ тражи детаљнију и ширу практичну елаборацију која превазилази формат овог рада.

*Jelena Vučković, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PROVIDING OF THE LOCAL GOVERNMENT SERVICES AND OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Summary

Local government is a complex system of management (Holding Company) that directly provides various services to the local community or operates a service delivery system, of a "higher" managerial (political, economic, social) level. The services provided in local government are very numerous and different in character. In this multitude of services, utilities can be considered as the local government services in the narrow sense. Utilities are services provided by local governments that meet the needs and interests of citizens and organizations. All utilities are, in fact, activities providing utilities, that is, services provided by local governments, through their bodies, organizations and services. The actions that implement these utilities are expertly technical actions and procedures, but what precedes the undertaking of these utilities is determined by the General Administrative Procedures Act (GAPA). Therefore, the provision of public utilities has its own expert and technical aspect, as well as administrative, which accompanies it before, during and after, in terms of utility services management.

The optimization of administrative procedures has become an important goal of administrative reform in many countries and involves a number of measures. What is primary is determining administrative costs and burdens, which are a significant barrier to business as well as meeting citizens' daily needs.

After enlisting of the administrative procedures, it is necessary to analyze and then optimize the administrative procedures related to communal services, in order to determine which procedures need to be simplified and which should be abolished. After the analysis has been carried out, the proposal will be prepared for the amendment, or simplification of administrative procedures, as well as the eventual abolition of those that are unnecessary.

Key words: *Optimization, administrative procedure, local government, utilities.*

Литература

- Vučetić, D., *General Administrative Procedure Act and Information Technology improvements in Serbian Public Administration*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2020.
- Диги, Л., *Преображаји јавног права*, Београд, 1998.
- Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2018.
- Димитријевић, П., *Делотворност административних процедура у јединицама локалне самоуправе*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини (Косовска Митровица), Том 1, 2019.
- Методологија за поједностављење или укидање непотребних административних поступака*, Подршка реформама у Србији, УК/РС, 2017 (www.rsjp.gov.rs).
- Пусић, Е., *Локална заједница*, Народне новине, Загреб, 1963.
- Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир“ за период 2019 - 2021. године (2019)* (www.rsjp.gov.rs).
- Радуловић, Б., *Упутство за спровођење анализе поједностављења административних поступака*, Подршка реформама у Србији, УК/РС, 2017.
- Радуловић, Б., *Методологија за обрачун административних трошкова за потребе анализе административних поступака*, Подршка реформама у Србији, УК/РС, 2017.
- Закон о општем управном поступку, (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018).
- Закон о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018).
- <http://www.skgo.org/modeli-administartivnih-procedura>. (приступ: 03.04.2020).