

Др Зоран Јовановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-8070-6342

Изворни научни рад
УДК: 351.742:004
DOI: 10.46793/XXMajsko2.271J

ДИГИТАЛНИ ПОРТАЛИ ОРГАНА УПРАВЕ*

Резиме

Са четвртом индустријском, односно дигиталном револуцијом, имамо шансу да надокнадимо заостатак и ухватимо прикључак са развијеним земљама. Ова технолошка револуција фундаментално мења наше животе, она је неминовна и незаустављива. Процес дигитализације побољшава стандард и квалитет живота грађана сваког друштва. Повећава се ефикасност, смањују се трошкови и креира се нова вредност у скоро свим областима живота и рада. Процес дигитализације је најважнији катализатор иновација, конкурентности и раста. Електронска управа даје могућност државним институцијама да на лак и једноставан начин, својим грађанима и привреди, пружају услуге путем интернета. То подразумева смањење трошкова, оптималан и ефикасан рад и мање гужве на шалтерима. Аутор у раду анализира стратешке документе значајне за развој е-управе, важећи правни оквир са посебним нагласком на дигиталне портале органа управе.

Кључне речи: дигитални портали, електронска управа, електронске услуге, дигитализација, портал еУправа.

1. Уводне напомене

Електронске услуге које јавна управа пружа грађанима и привреди често могу бити комплексне, а грађанима у остварењу услуга електронским путем често недостају адекватне и потпуне информације, али и директна помоћ и контакт са лицима која су надлежна за одређену процедуру.¹ Веома важан

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

¹ Вид. Algan, Y., Bacache-Beauvallet, M., Perrot, A., *Digital administration*, In Notes du conseil d'analyse économique Volume 34, Issue 7, 2016, p. 2-4.

аспект за унапређење начина пружања услуга грађанима и привреди јесте мерење задовољства корисника како би јавна управа имала у виду како корисници оцењују одређену јавну услугу и идентификовала проблеме које је потребно решити. За грађане је важно да постоје поједностављене и познате процедуре, да су јасно формулисани сви кораци у процесу коришћења услуге, да су јасно утврђени рокови за њихово извршење и да се процедуре и рокови поштују у пракси. Проблем је недостатак капацитета за организацију и пружање услуга преко јединственог управног места, на којем би корисници услуга више органа јавне управе добијали услугу.

2. Осврт на стратешке документи за развој е-управе

Стратешки оквир е-управе постављен је кроз неколико докумената јавних политика. Такав приступ је резултат институционалног оквира, односно чињенице да је надлежност за поједине сегменте е-управе расподељена између неколико институција.

Свеобухватан стратешки документ за целокупну реформу јавне управе јесте Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године (у даљем тексту: СРЈУ) и Акциони план за период 2021–2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији.² Циљеви ове реформе обухватају не само дигитализацију и развој е-управе већ и друге реформске процесе, попут јачања процеса управљања јавним политикама, унапређење система локалне самоуправе, јачање контролних механизма, као и повећање транспарентности/отворености рада управе у целини. СРЈУ се, између осталог, бави питањима унапређења јавних услуга на ефикасан и иновативан начин, уважавајући потребе крајњих корисника и унапређујући њихово корисничко искуство.

Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период 2021–2026. године³, представља међусекторску стратегију којом се утврђују циљеви и мере за развој информационог друштва и информационе безбедности. У делу који се односи на информациону безбедност, та стратегија је усклађена са Директивом о мрежној и информационој безбедности ЕУ (*Network and Information Security Directive – NIS Directive*⁴), која предвиђа обавезу да се донесе национална стратегија за информациону безбедност којом ће се утврдити стратешки циљеви и приоритети који се односе на мрежну и информациону безбедност.

Стратегија развоја правосуђа за период 2019–2024. године⁵, утврђује кључне принципе за даљи развој правосудног система Републике Србије.

² Сл. гласник РС, бр. 42/21, 9/22.

³ Сл. гласник РС, бр. 86/21.

⁴ Вид. <https://www.enisa.europa.eu/topics/cybersecurity-policy/nis-directive-new>, 5.2.2024.

⁵ Сл. гласник РС, бр. 101/20, 18/22.

Посебан део је посвећен е-правосуђу, које је уочено као инструмент који ће допринети остварењу постављених циљева. Веза између е-управе и е-правосуђа и њихова међусобна компатибилност је кључна када је у питању заштита права грађана у дигиталном добу. Питање интероперабилности је решено доношењем следећих докумената – Националног оквира интероперабилности⁶ који је усклађен са Оквиром за интероперабилност 2.0. ЕУ и Листом стандарда интероперабилности 2.1, која се односи на техничку интероперабилност, а коју је објавила Канцеларија за информационе технологије и електронску управу. Доношењем наведених докумената, Република Србија поставила је основе интероперабилности, како на националном нивоу, тако и са земљама чланицама ЕУ. То је нарочито значајно и за процес приступања Шенген зони, односно Шенгенском информационом систему (СИС).

Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период 2021–2025. године⁷ не утврђује директно област е-управе у техничком или организационом смислу, али се бави регулаторном реформом и управљањем јавним политикама које представљају битне делове реформе јавне управе усредсређене на успостављање правног и институционалног оквира којим ће се грађанима и привреди створити окружење у којем ће моћи ефикасно остваривати своја права и извршавати своје обавезе. Ове реформе су у функцији остваривања принципа јавности рада јавне управе кроз укључивање заинтересованих страна у процесе управљања законодавним процесом и процесом управљања јавним политикама. Програм истиче да је пресудно значајно да документи јавних политика буду засновани на чињеницама и транспарентном процесу њиховог планирања, израде, доношења, примене, праћења њиховог спровођења и вредновања учинака њиховог спровођења и извештавања о постигнутим резултатима. Развој е-управе, кроз прикупљање великог броја података, као и њихову доступност, омогућио је потпуно нови ниво јавности рада управе и поставио темељ приступа „одлучивања на основу чињеница”. Та синергија обезбеђује да систем јавних политика и правни систем једне земље буду сврсисходни и омогућава да се брзо, економично и делотворно остварују права и правни интереси свих чланова друштва.

Стратегијом развоја вештачке интелигенције за период 2020–2025. године⁸, утврђују се циљеви и мере за развој вештачке интелигенције, чије спровођење треба да резултира економским растом, унапређењем јавних услуга, унапређењем научног кадра и развојем вештина за послове будућности. Такође, примена мера те стратегије треба да осигура да се вештачка интелигенција у Републици Србији развија и примењује безбедно и у складу са међународно признатим етичким принципима како би се искористио

⁶ Закључак Владе РС 05 број: 345 – 11418/2013.

⁷ Сл. гласник РС, бр. 113/21.

⁸ Сл. гласник РС, бр. 96/19.

потенцијал ове технологије за унапређење квалитета живота сваког појединца и друштва у целини, као и за достизање Циљева одрживог развоја Уједињених нација.

Поред националног стратешког оквира, Република Србија има значајну стратешку оријентацију у домену глобалних иницијатива, попут Партнерства за отворену управу (ПОУ) са Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији 2020–2022. године.⁹ ПОУ представља међународну иницијативу чија је сврха обезбеђивање подршке и већег ангажовања Влада широм света у циљу побољшања интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти. То се постиже кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са организацијама цивилног друштва, оснаживање учешћа грађана у управљању, борбу против корупције, приступ информацијама и употребу нових технологија. У акционим плановима ПОУ предвиђено је да се донесе Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹⁰, који је донет 2021. године. Сви предвиђени субјекти у обавези су да електронски попуњавају податке и да их објављују у машински читљивом (отвореном) формату. Неки од доприноса ПОУ у домену промовисања и коришћења отворених података¹¹ огледају се у улози ПОУ при иницирању израде Портала отворених података, као и изради подзаконског акта под називом Смернице за оцењивање веб-презентација.¹² Партнерство представља платформу за сарадњу управе са грађанима и организацијама цивилног друштва, снажан инструмент за повећање њене транспарентности, одговорности и ефикасности, али и за испуњење одређених критеријума у процесу приступања Европској унији, што представља главни стратешки приоритет Републике Србије.

3. Актуелни правни оквир е-управе

Материја која је значајна за е-управу уређује се бројним општим и посебним прописима. На поједина питања у вези са е-управом истовремено се примењују одредбе више прописа, а због убрзане дигиталне трансформације друштва и јавне управе неретко су иста питања сукцесивно уређивана одредбама различитих прописа због чега је регулаторни оквир неједначен, а одредбе различитих прописа међусобно у колизији. За дигиталну

⁹ Закључак којим се усваја Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022. године (Сл. гласник РС, бр. 157/20), линк ка документу: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/157/1>, 10.2.2024.

¹⁰ Сл. гласник РС, бр. 105/21.

¹¹ „Шта је Партнерство за отворену управу?”, е-Консултације; линк: <https://ekonsultacije.gov.rs/ogpPage/1>, 10.2.2024.

¹² „Партнерство за отворену управу”, МДУЈС; линк: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=lat>, 10.2.2024.

трансформацију у одређеним областима јавне управе било је неопходно донети *lex specialis* (на пример за поступак изградње, поједине пореске поступке, поступке регистрације у Агенцији за привредне регистре и др.). У протеклом периоду је доста урађено на томе да се суштински идентични процеси (на пример електронска идентификација странке, подношење захтева, електронска достава и сл.) не прописују другачије у различитим поступцима, јер се тиме отежава њихова стандардизација и оптимизација, повећава трошак дигитализације и умањује корисничко искуство.

Следећи акти представљају важећи правни оквир е-управе:

- Законом о електронској управи¹³ утврђен је правни оквир за функционисање е-управе у Републици Србији и усклађивање са важећим европским прописима у домену е-управе. Релевантни подзаконски акти омогућили су његову практичну примену: Уредба о организационим и техничким стандардима за одржавање и унапређење јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе и повезивање органа на ту мрежу; Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб-презентације органа; Уредба о ближим условима за успостављање електронске управе; Уредба о начину вођења метарегистра, начину одобравања, суспендовања и укидања приступа Сервисној магистрали органа и начину рада на Порталу е-управе; Уредба о начину рада Портала отворених података¹⁴; Уредба о одржавању и унапређењу Државног центра за управљање и чување података; Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику а који су неопходни за одлучивање у управном поступку.¹⁵

- Закон о општем управном поступку¹⁶ уређује управни поступак као скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи (преко којих се остварује регулаторна функција) и правна и физичка лица (којима су поверена јавна овлашћења) примењују када поступају у управним стварима без обзира да ли се ради о класичном или електронском поступању.

- Закон о планском систему Републике Србије (ЗПС)¹⁷ уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, као врсте и садржину планских докумената. Програм за развој електронске управе представља први документ јавних политика који

¹³ Сл. гласник РС, бр. 27/18.

¹⁴ Сл. гласник РС, бр. 18/22.

¹⁵ Сл. гласник РС, бр. 57/19.

¹⁶ Сл. гласник РС, бр. 18/16.

¹⁷ Сл. гласник РС, бр. 30/18.

је рађен по методологији прописаној ЗПС и уредбама за његово спровођење након што су ступиле на снагу и у потпуности је усаглашен са тим прописима.

- Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању¹⁸, којим се уређују електронски документ, електронска идентификација и услуге од поверења у електронском пословању. Овај закон поставља основе безбедности и поузданости када су у питању електронски документи, приступање систему и услуге од поверења, као што су електронски сертификати, електронски потпис, електронски печат, временски жиг, електронска достава и електронско чување докумената.

- Закон о информационој безбедности¹⁹, којим се уређују мере заштите од безбедносних ризика у информационо-комуникационим системима, одговорности правних лица приликом управљања и коришћења информационо-комуникационих система и одређују се надлежни органи за спровођење мера заштите, координацију између чинилаца заштите и праћење правилне примене прописаних мера заштите.

- Закон о заштити података о личности²⁰ такође спада у ред кључних закона када је у питању е-управа и у великој мери доприноси подизању нивоа правне сигурности грађана и заштити њихових права. Садржај тог закона је у великој мери усклађен са Општом уредбом ЕУ о заштити података.²¹ Закон уређује право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности и слободан проток таквих података, начела њихове обраде, права лица на које се подаци односе, обавезе руковалаца и обрађивача података о личности, кодекс поступања, пренос података о личности у друге државе и међународне организације, надзор над спровођењем овог закона, правна средства, одговорност и казне у случају повреде права физичких лица у вези са обрадом података о личности, као и посебне случајеве обраде података. Такође се овим законом уређује право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности коју врше надлежни органи у сврху спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности, као и слободан проток таквих података.²²

У важне акте који регулишу важећи правни оквир е-управе убрајамо још: Уредбу о канцеларијском пословању органа државне управе²³ која уређује

¹⁸ Сл. гласник РС, бр. 94/17 и 52/21.

¹⁹ Сл. гласник РС, бр. 6/16, 94/17 и 77/19.

²⁰ Сл. гласник РС, број 87/18.

²¹ Уредба ЕУ 2016/679 (енг. *General Data Protection Regulation*); линк: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>, 11.2.2024.

²² Опширније вид. Андовић, С., Прља, Д., *Основи права заштите података о личности*, Београд, 2020, стр. 33-85.

²³ Сл. гласник РС, бр. 21/20 и 32/21.

канцеларијско пословање органа државне управе преко софтверског решења – Писарнице, Закон о Регистру административних поступака,²⁴ Закон о Социјалној карти,²⁵ Закон о изменама и допунама Закона о пољопривреди и руралном развоју,²⁶ Закон о печату државних и других органа,²⁷ Правилник о условима за пружање услуге квалификоване електронске доставе и садржају потврде о пријему и достави електронске поруке,²⁸ Правилник о ближим техничким условима успостављања и вођења Социјалне карте²⁹ и Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе.³⁰

4. Дигитални портали

Дигитални портали могу се идентификовати као део инфраструктуре електронске управе у Србији. Најзначајнија „спољна” контактна тачка са грађанима, привредом и другим органима јавне власти јесте Портал еУправа.

Портал еУправа представља најзначајнији облик електронске комуникације грађана, привредних субјеката и органа управе. Реч је о националном веб порталу који представља јединствену приступну тачку електронској управи органа.³¹ Дакле, реч је о електронском јавном сервису преко кога грађани и привредни субјекти могу захтевати испуњење дигитализованих услуга и издавање електронских докумената и остваривање различитих права и правних интереса. Као јединствена приступна тачка и јавни управни сервис, Портал служи остваривању демократских вредности и принципа у раду управе. О значају Портала еУправа сведоче и поједини статистички параметри. Наиме, чак 2.117.440 грађана користи Портал еУправа,³² што је изузетно велика и значајна бројка имајући у виду укупну популацију Србије (око 6.950.000 грађана),³³ која говори о томе да су грађани имали потребу и разумели домете електронске управе и Портала еУправа.

Приступ порталу је упрошћен, будући да се грађани за коришћење услуга са овог портала могу пријавити само на основу своје електронске адресе и изабране шифре за приступ. За овлашћена лица у правном лицу поступак је сличан, уз допунски услов да администратор портала добије потврду о томе да

²⁴ Сл. гласник РС, бр. 44/21.

²⁵ Сл. гласник РС, бр. 14/21.

²⁶ Сл. гласник РС, бр. 114/21.

²⁷ Сл. гласник РС, бр. 101/07 и 49/21.

²⁸ Сл. гласник РС, бр. 99/20 и 74/21.

²⁹ Сл. гласник РС, бр. 67/21.

³⁰ Сл. гласник РС, бр. 20/22.

³¹ Чл. 4, ст. 1, тач. 22 Закона о електронској управи.

³² Наведено према подацима Портала еУправа, доступно на: <https://euprava.gov.rs/>, 11.3.2024.

³³ Процене становништва за 1. 6. 2020. године, према Републичком заводу за статистику, доступно на: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/stanovnistvo/procene-stanovnistva>, 11.3.2024.

је то лице званично овлашћено од стране правног лица. Званично овлашћење доставља се администратору у виду извода из одговарајућег регистра. Порталу се може приступити и путем електронског сертификата. Електронски сертификат одређује се као „потврда којом се потврђује веза између података за проверу електронског потписа и идентитета потписника. Квалификовани електронски сертификат може да се схвати као дигитални идентификациони документ, јер садржи податке о кориснику сертификата као и податке о његовом издаваоцу”.³⁴ Као пример можемо навести издавање квалификованог електронског сертификата на личним картама са чипом, које су израђене сагласно препорученим стандардима. У Србији тренутно постоји неколико сертификационих тела која издају квалификоване електронске сертификате. Реч је о Министарству унутрашњих послова (лична карта са чипом), ЈП Пошта Србије, Привредна комора Србије и два привредна друштва – *Halcom* и *E-Smart Systems*.

Пријавом на Портал, корисник добија могућност да користи понуђене електронске услуге органа управе, да испуњава понуђене јавне обавезе у дигиталном облику, да прати статус свог предмета у вези са поднетим захтевима у управном поступку, да електронски учествује у актуелним јавним расправама о законима и другим општим актима и да обавља друге омогућене активности.³⁵ Изградњом новог Портала, омогућена је и електронска комуникација странака и органа управе коришћењем мобилног телефона, уз тзв. двофакторску аутентикацију.

Двофакторска аутентикација представља додатно обезбеђење од незаконитог злонамерног приступа дигиталном профилу и личним подацима корисника. У циљу замене једноставног куцања шифри, које су обично тривијалне и лако проходне за неовлашћена стручна лица, усвајају се системи вишестепене провере идентитета, а што је данас и оствариво захваљујући паметним мобилним телефонима. Сликвито речено „двофакторска аутентикација функционише тако што, када се улогујете на неки систем уносећи корисничко име и лозинку, систем замрзава процес пријављивања и шаље јединствени код који примате на мобилном телефону. Тек када унесете тај код у маску која се исписује на екрану рачунара, процес пријављивања се успешно завршава и добијате приступ систему. Дакле, ако неко зна вашу лозинку, не може да се пријави без вашег мобилног телефона. Ако на неки начин дође до телефона, не може да се пријави без лозинке”.³⁶ На тај начин

³⁴ Портал еУправа, Квалификовани електронски сертификати, доступно на: <https://euprava.gov.rs/kvalifikovani-elektronski-sertifikati-0?>, 27.3.2024.

³⁵ Андоновић, С., *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, 2019, стр. 68.

³⁶ Ристановић, Д., *Шта је и на који начин штити двостепена ауторизација?*. ПС Пресс 2018, доступно на: <https://pcpress.rs/sta-je-i-na-koji-nacin-stiti-dvostepena-autorizacija/>, 27. 3. 2024.

Портал еУправа развија могућности електронске комуникације и развија посебне могућности у погледу развоја мобилне електронске управе, где је електронским услугама управе могуће приступити и путем мобилног телефона.³⁷

Велики број грађана који користи услуге Портала еУправа, последица је дигитализације јавних услуга органа управе. Услуге електронске управе на Порталу омогућила су различита министарства попут Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства унутрашњих послова,³⁸ Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарства за бригу о породици и демографију. Поред министарстава, услуге на Порталу еУправа пружају и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Национална служба за запошљавање, Републички фонд за здравствено осигурање (који пружа преко 200 електронских услуга), Агенција за лекове и медицинска средства, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Канцеларија за људска и мањинска права, Агенција за спречавање корупције, Служба за управљање кадровима, Завод за интелектуалну својину Републике Србије, Генерални секретаријат Владе, Прекршајни суд у Смедереву и Покрајински секретаријат за здравство. Такође, поједини градови и општине, омогућили су електронске услуге. Реч је о градовима попут Београда, Лознице, Ваљева, Ниша, Сремске Митровице и Панчева, односно општине Крупањ. Значајан број предшколских установа такође је започео са омогућавањем електронске комуникације преко Портала, а њихов број се свакодневно повећава.

Портал се ослања на Јединствену информационо-комуникациону мрежу управних органа и служи као „дигитални прозор“ у комуникацији управних органа и грађана. Грађани и привредни субјекти могу преко Портала да захтевају испуњавање електронских услуга управе, да плаћају таксе, накнаде и друге дажбине, пријављују неправилности у раду органа, службеника и томе слично.

Преко портала еУправа, органи управе обављају различите активности електронске управе, као што су: 1. Објављивање услуга електронске управе, 2. Управљање правима приступа овлашћених службених лица објављеним услугама електронске управе, 3. Поучавање корисника услуга електронске

³⁷ Вид. Министарство државне управе и локалне самоуправе, Нови портал еУправа доступан грађанима Србије, доступно на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-u-srbiji/aktuelnosti/novi-portal-euprava-dostupan-gradjanima-srbije/?script=lat>, 11. 3. 2024.

³⁸ Министарство унутрашњих послова издваја се са преко 150 доступних електронских услуга преко Портала еУправа. Свакако, то је похвална чињеница, али то је и дужност овог министарства имајући у виду његову надлежност у погледу пружања услуга.

управе о начину остваривања права, 4. Примање електронских поднесака за признавање права или друга поступања у управним стварима, 5. Обавештавање корисника о предузетим радњама и донетим правним актима, односно о статусу предмета у поступку, 6. Омогућавање плаћања такси, накнада и других трошкова, 7. Прибављање, односно уступање и достављање података преко Сервисне магистрале органа, 8. Праћење статистике коришћења услуга електронске управе, 9. Пријављивање сваке неправилности у раду на Порталу еУправа ЦЕРТ-у.³⁹

Орган на Порталу еУправа може успоставити јединствено дигитално управно место. Јединствено управно место оснива се када је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, при чему странка не мора да се обраћа свим тим органима, већ се обраћа само јединственом управном месту, где може бити поучена о даљем току свог захтева, предати захтев за признавање права и бити обавештена о другим могућностима у вези са својим захтевом.⁴⁰ На овај начин конкретизоване су готово све одредбе Закона о општем управном поступку који је отворио могућност успостављања јединственог управног места, при чему је предвиђено да се радње на овом месту могу вршити и електронским путем.⁴¹

У Србији је Министарство државне управе и локалне самоуправе покренуло Програм успостављања јединственог управног места, када је 2018. године подржан одређени број локалних самоуправа у отварању јединственог управног места. Тако је јединствено управно место отворено у Лазаревцу, Сомбору, Смедеревској Паланци, Шапцу, Белој Паланци, Житишту, Крушевцу и Ужицу. Подршка је настављена и у 2019. години, када је подржано још шест градова и општина.⁴² Према подацима Министарства за државну управу и локалну самоуправу, у Републици Србији је отворено 55 јединствених управних места,⁴³ што значи да је трећина Републике Србије покривена јединственим управним местима.

Закон о електронској управи установљава и поједина права и могућности за кориснике услуга електронске управе на Порталу еУправа. Корисник услуга може на Порталу да: 1. остварује своја права и испуњава обавезе коришћењем успостављених услуга електронске управе; 2. подноси електронске поднеске и комуницира са органом; 3. прима обавештења о предузетим радњама и донетим актима надлежних органа и прати статус свог предмета; 4. прима акте

³⁹ Вид. чл. 18 Закона о електронској управи.

⁴⁰ Чл. 18 Закона о електронској управи.

⁴¹ Чл. 42 Закона о општем управном поступку.

⁴² Министарство државне управе и локалне самоуправе, Грађани Ужица и Власотинца добили јединствено управно место, <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-u-srbiji/aktuelnosti/gradjanizica-i-vlasotinca-dobili-jedinstveno-upravno-mesto/?script=lat>, 14. 3. 2024.

⁴³ Вид. Министарство државне управе и локалне самоуправе, <https://mduls.gov.rs/obavestenja/novih-14-jedinstvenih-upravnih-mesta/?script=lat>, 20.3.2024.

надлежних органа у Јединствени електронски сандучић; 5. користи и друге функционалности Портала еУправа.⁴⁴

Један од кључних циљева Закона о електронској управи јесте да се смањењем правних препрека олакша електронска комуникација грађана, правних лица и невладиних организација са органом управе, као и између органа управе. Посебно је значајна комуникација између домаће управе и националних управа других земаља или са међународним организацијама. Суштина је да се омогуће једноставнији, отворенији, транспарентнији, сигурнији, кориснији и ефикаснији електронски јавни сервиси. Уз то се прецизном регулацијом начина коришћења информационо-комуникационе инфраструктуре, регистара и софтверских решења у јавној управи олакшавају комуникације и поступање између органа и између њих и институција и грађана.

Закон о електронској управи је један од стубова функционисања електронске управе, али не и довољан, па је било неопходно донети и друге законе, међусобно ускладити постојеће, хармонизовати цео систем са европским правом и обезбедити скуп подзаконских аката којим се операционализују одређена законска решења. Предвиђена решења у закону обезбедила су да јавна управа коришћењем постојећих ресурса постигне боље резултате у управном поступању у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права и обавеза грађана и правних лица, већи степен правне сигурности, повећану транспарентност рада органа јавне управе, потпунију заштиту јавног интереса и бољу координацију органа јавне управе.

5. Развој инфраструктуре у е-управи и обезбеђивање интероперабилности

Јавна управа обухвата велик број вршилаца јавних овлашћења и сви сегменти овог система користе информационе и комуникационе технологије у свом раду. Због потребе за аутоматском разменом података, као и потребе да различити делови јавне управе међусобно комуницирају у повезаним процедурама, а нарочито у оквиру једношалтерских система, обезбеђен је рад е-управе у складу са стандардима који омогућују интероперабилност. Због тога је опремљен Државни дата центар и изграђен други Државни центар за управљање и чување података, што је кроз обезбеђивање адекватних техничких услова и капацитета за смештање опреме, као и обезбеђивање потребних серверских капацитета и капацитета за смештање података, допринело развоју нових и квалитетнијих услуга јавне управе. У Државном центру за управљање и чување података успостављена је јединствена платформа „Паметна Србија”, која служи за сигурно прикупљање и обраду података из различитих јавних извора, што је неопходна основа за развој вештачке интелигенције. Такође,

⁴⁴ Чл. 23 Закона о електронској управи.

крајем 2021. године, пуштен је у рад Мрежни оперативни центар, као и прва Национална платформа за вештачку интелигенцију.⁴⁵

Стандардизација процеса, интероперабилност, основни регистри, е-аутентификација, е-потпис, е-сандуче, заштита података и добро успостављена ИТ инфраструктура у Републици Србији чине добру основу за даљи развој у правцу високософистициране е-управе. Поред успостављеног процеса интероперабилности (е-управа, е-правда и Министарство унутрашњих послова), суштински значајан за спровођење додатних структурних реформи јесте и развој ефикаснијих процедура за унапређење јавних политика и законодавства, јасно утврђене одговорности, унапређена хоризонтална и вертикална координација институција и јачање способности јавне администрације да ефикасно пружа услуге грађанима и пословном сектору.⁴⁶

6. Унапређење правне сигурности у коришћењу дигиталних портала

За успешну и одрживу дигиталну трансформацију јавне управе, која константно оснажује поверење и сарадњу са грађанима и привредом, неопходно је обезбедити пуну правну сигурност у коришћењу е-услуга. Кључне мере у овој области усмерене су, пре свега, на обезбеђивање правне сигурности у спровођењу управних поступака електронским путем, као и на то да е-управа у свим сегментима дигиталне трансформације прихвати и подржи правосуђе, тако што ће постићи интероперабилност ИКТ система управе и правосуђа. Током последњих година унапређен је и правни оквир који је релевантан са становишта развоја е-управе. Донети су следећи закони: Закон о Регистру административних поступака, Закон о Социјалној карти, Закон о изменама и допунама Закона о пољопривреди и руралном развоју, Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању. Поред горе наведених закона, донети су Правилник о условима за пружање услуге квалификоване електронске доставе и садржају потврде о пријему и достави електронске поруке и Уредба о одржавању и унапређењу Државног центра за управљање и чување података. Донета је и Уредба о допуни Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе и Упутство о канцеларијском пословању.⁴⁷

⁴⁵ Опширније вид. Јовановић, З., *Државни центар за управљање и чување података*, Зборник радова: Услуге и владавина права, Крагујевац: 2021. стр. 711-724.

⁴⁶ Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са Акционим планом за његово спровођење, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2022, стр. 19.

⁴⁷ Исто.

7. Повећање доступности дигиталних портала грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса

Јавна управа у Републици Србији је систематским приступом у коришћењу дигиталне технологије за пружање јавних услуга довела до повећања њене доступности. Са просечном оценом 3,5 Мониторинг извештаја⁴⁸ *SIGMA* у области Пружања услуга за сва четири⁴⁹ стуба мерења (1. Пружање услуга оријентисано на грађане, 2. Правичност и ефикасност административних поступака, 3. Постојање активатора за пружање јавних услуга и 4. Приступачност јавних услуга) Република Србија је оснажила своје место лидера Западног Балкана у модернизацији пружања услуга грађанима и привреди. Томе су нарочито допринеле мере које су усмерене на оптимизацију и дигитализацију процедура, услуга, регистара и евиденција, на унапређење функционалности и дизајна Портала е-управе и интернет страница органа јавне управе, као и мера усмерених на унапређење спровођења сертификације, квалификоване е-доставе, е-плаћања и популаризације е-управе.

Пандемија ковида-19 је не само у Републици Србији већ у целом свету подстакла убрзање дигиталне трансформације остављајући за собом непроцењиво емпиријско искуство за будуће планирање. Током 2020–2022. године, током пандемије, Република Србија бележи пораст употребе нових информационих и комуникационих технологија и тако постаје један од регионалних лидера у том погледу. Република Србија је током пандемије пружила снажан одговор тако што је преусмерила ресурсе и дигитализовала све услуге у вези са ковидом-19 на Порталу еУправа, омогућавајући уједно и развој услуга и решења попут Портала за електронску идентификацију *eid.gov.rs* и промоцију е-грађанин иницијативе, Потпис у клауду, Портал е-плати за плаћање административних такси и накнада Министарства унутрашњих послова, Портал мојасредњашкола, Портал *Green.gov.rs* – Дигитална садашњост. Зелена будућност – путем кога корисници могу да прате позитиван утицај дигитализације на очување животне средине.⁵⁰

Истовремено, да би се повећала доступност услуга е-управе Републике Србије, неопходно је да се уведе систематско праћење учинка пружања услуга и задовољства корисника на свим нивоима управе. С тим у вези потребно је

⁴⁸ Мониторинг Извештај за Србију, ОЕЦД-СИГМА, 2021, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>, 29.3.2024.

⁴⁹ Мониторинг Извештај за Србију, ОЕЦД-СИГМА, 2021, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>, 29.3.2024.

⁵⁰ Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са Акционим планом за његово спровођење, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2022, стр. 19-20.

развијати нову или унапредити постојећу⁵¹ методологију за мерење задовољства различитих корисника услуга јавне управе, како оних који систему приступају електронски, тако и других (офлајн).

8. Примена ИКТ у Републици Србији

Што се тиче примене информационо-технолошког у Републици Србији, ситуација се, на основу доступних података о коришћењу ИКТ, у поређењу са периодом пре 2020. године поправила. Подаци Републичког завода за статистику који се налазе у годишњем извештају: „Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2021.” јасно показују тенденцију раста у коришћењу рачунара и других паметних уређаја, интернета и електронских услуга. Према тим подацима, лаптоп поседује 53,9% домаћинстава, што је више за 1,6% него 2020. године, а за 4,9% више него 2019. године. У Републици Србији 76,7% домаћинстава поседује рачунар, што је више за 2,4% него 2020. године, а за 3,6% више него 2019. године. Мобилне телефоне поседује 94,6% домаћинстава.⁵²

Распрострањеност широкопојасног интернета, који је веома важан из угла коришћења електронских услуга, веома је добра. У Републици Србији 81,4% домаћинстава има широкопојасну интернет конекцију, што је више за 0,6% него 2020. године, а за 1,8% више него 2019. године.⁵³

Истраживање Републичког завода за статистику показује да 40% интернет популације користи интернет услуге уместо да остварује личне контакте или да посећује јавне установе или органе администрације. У поређењу са стањем пре доношења Програма развоја електронске управе овде је такође остварен напредак. Републички завод за статистику је 2021. године објавио податак да 37% интернет популације користи Добијање информација са веб-сајта јавних институција.⁵⁴

Када је спољно окружење у питању, процес ЕУ интеграција, регионална и прекогранична сарадња стимулативно утичу на повећање ефикасности и ефективности спровођења Програма. Значајна улога екстерне (међународне) финансијске подршке дигиталној трансформацији Републике Србије реализује се кроз фондове ЕУ и кроз подршку Светске банке, Развојног програма

⁵¹ Методологија за мерење корисничког задовољства услугама е-управе, њиховим квалитетом, ефикасношћу и коришћењем из перспективе родне равноправности, УНДП и ПвЦ, 2021. година.

⁵² Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са Акционим планом за његово спровођење, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2022, стр. 20.

⁵³ Исто, стр. 20.

⁵⁴ Републички завод за статистику, Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2021, стр. 25 <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202116016.pdf>, 30.3.2024.

Уједињених Нација и других организација и донатора. Према Годишњем извештају о спровођењу стратегије реформе јавне управе за период 2021–2030. године за 2021. годину,⁵⁵ који прати и спровођење Програма развоја е-управе 2020-2022, остварени су значајни резултати. Државни центар за управљање и чување података користи све више органа, а број регистара и софтверских решења пренетих у дата центре већи је за око 50% него 2020. године. Слична је ситуација и са бројем активних корисника Портала е-управе, где је број корисника са 320000, колико је забележено 2020. године, скочио на 1.150.576 у 2021. години. Отворено је преко 787.000 електронских сандучића, што је дупло више од иницијално планираних 320.000. Један од најважнијих показатеља напретка у сфери дигитализације у 2021. години јесте то да су службеници по службеној дужности електронски разменили 55.400.000 података.

Извештај *eGovernment Benchmark Report*⁵⁶ за 2021. годину показује да је Република Србија умерено напредовала у области развоја е-управе. Напредак је забележен у три од четири области процене: усредсређеност е-сервиса на кориснике, транспарентност и кључни предуслови развоја е-управе. Почетна вредност показатеља у 2019. години је 41%, у 2020. години – 43,9% док је у 2021. години, са укупно 49,8% остварених вредности показатеља, Република Србија лидер у региону.

У јединственом глобалном извештају Уједињених нација из 2022. године,⁵⁷ који садржи преглед стања и упоредно прати развој е-управе у 193 државе чланице УН, Република Србија се први пут нашла у групи земаља са највишим индексом развоја е-управе. Индекс развоја е-управе (*eGovernment Development Index – EGDI*) Републике Србије оцењен је највишом оценом. У области развоја е-управе Република Србија тренутно заузима 40. место и напредовала је за 18 места од претходног Извештаја, када се налазила на 58. месту. Такође, у области е-партиципације Република Србија је напредовала за 26 места и тренутно се налази на 15. месту на свету.

9. Уместо закључка

Дигитална трансформација јавне управе у Републици Србији омогућила је да се напредује у многим сегментима рада управе, као и да се повећа

⁵⁵ Годишњи извештај о спровођењу Стратегије реформе јавне управе за период 2021-2030. године за 2021. годину (2022), МДУЛС, линк: <https://monitoring.mduls.gov.rs/downloadFile/?id=11552&type=doc>, 30.3.2024.

⁵⁶ *eGovernment Benchmark 2021, Entering a New Digital Government Era*, <https://www.capgemini.com/insights/research-library/egovernment-benchmark-2021-entering-a-new-digital-government-era/>, 31.3.2024.

⁵⁷ *E-Government Survey 2022, The Future of Digital Government*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>, 31.3.2024.

ефикасност, транспарентност, економичност и одговорност. Кључни изазов успешне дигиталне трансформације јавне управе у Републици Србији је да се обезбеди стратешка координација фрагментисаног система е-управе и спроведу неопходне мере у свим сегментима јавне управе.

Приликом утврђивања јавних политика у области е-управе мора се имати у виду да су ИКТ у последњих двадесетак година у изузетној експанзији. Ради се о технолошкој револуцији која је обухватила све сегмента живота, од пословног до приватног, а која кроз процес дигитализације нуди велике могућности за развој привреде и друштва у најширем смислу. Техничка решења данас иду неколико корака испред могућности њихове потпуне апсорпције. Управо је због тих апсорпционих могућности, као и брзине којом се ИКТ унапређују, потребно бити веома опрезан у планирању њиховог увођења и примене.

Треба узети у обзир да је кључна улога коју треба да испуни модерна јавна управа, а то је да је јавна управа сервис грађана и привреде, као и да јавна управа постоји због грађана и привреде а не обрнуто. Због тога је неопходно наставити планирани развој е-управе у Републици Србији и да се она у потпуности успостави као сервис грађана и привреде. Дигитална трансформација јавне управе у Републици Србији треба да омогући даље постизање напретка у свим сегментима рада јавне управе тако што ће омогућити да се јавна овлашћења врше ефикасно, транспарентно, консистентно, економично и одговорно.

*Zoran Jovanović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

DIGITAL PORTALS OF ADMINISTRATIVE BODIES

Summary

With the fourth industrial, i.e. digital revolution, we have a chance to catch up with developed countries. This technological revolution is fundamentally changing our lives, it is inevitable and unstoppable. The digitization process improves the standard and quality of life of citizens of every society. Efficiency increases, costs are reduced and new value is created in almost all areas of life and work. The digitization process is the most important catalyst for innovation, competitiveness and growth. Electronic administration gives state institutions the opportunity to provide services via the Internet to their citizens and the economy in an easy and simple way. This means cost reduction, optimal and efficient work and less crowding at the counters.

In the paper, the author analyzes strategic documents important for the development of e-government, the current legal framework with special emphasis on digital portals of administrative bodies.

Key words: *digital portals, electronic administration, electronic services, digitalization, eGovernment portal.*

Литература

- Algan, Y., Vacache-Beauvallet, M., Perrot, A., *Digital administration*, In Notes du conseil d'analyse économique Volume 34, Issue 7, 2016.
- Андоновић, С., *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, 2019.
- Андовић, С., Прља, Д., *Основи права заштите података о личности*, Београд, 2020.
- Јовановић, З., *Државни центар за управљање и чување података*, Зборник радова: Услуге и владавина права, Крагујевац, 2021.
- Ристановић, Д., *Шта је и на који начин штити двостепена ауторизација?*. ПС Пресс 2018, доступно на: <https://pcpress.rs/sta-je-i-na-koji-nacin-stiti-dvostepena-avtorizacija/>
- Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са Акционим планом за његово спровођење, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2022.
- Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период 2021–2025. године.
- Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији 2020–2022. године.
- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, Сл. гласник РС, бр. 42/21, 9/22.
- Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период 2021–2026. године, Сл. гласник РС, бр. 86/21.
- Стратегија развоја вештачке интелигенције за период 2020–2025. године, Сл. гласник РС, бр. 96/19.
- Уредба ЕУ 2016/679 (енг. *General Data Protection Regulation*); линк: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>
- „Партнерство за отворену управу”, МДУЈС; линк: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=lat>
- eGovernment Benchmark 2021, Entering a New Digital Government Era, <https://www.capgemini.com/insights/research-library/egovernment-benchmark-2021-entering-a-new-digital-government-era/>
- E-Government Survey 2022, The Future of Digital Government, United Nations, Department of Economic and Social Affairs,

<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/16.

Закон о електронској управи, Сл. гласник РС, бр. 27/18.

Закон о планском систему Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 30/18.

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, Сл. гласник РС, бр. 94/17 и 52/21.

Закон о информационој безбедности, Сл. гласник РС, бр. 6/16, 94/17 и 77/19.

Закон о заштити података о личности, Сл. гласник РС, број 87/18.