

## ЗАКОН

### О ИЗМЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О ДРЖАВНОЈ УПРАВИ

#### Члан 1.

У Закону о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14 и 30/18 – др. закон) у члану 75. после става 2. додају се нови ставови од 3. до 7, који гласе:

„Поред овлашћења из става 2. овог члана, орган државне управе може предложити органима две или више општина, односно органима општина и града, да заједнички обезбеде извршавање одређених поверених послова пошто утврди да нису у могућности да те послове ефикасно извршавају.

Органи општина, односно општина и града, дужни су да се о предлогу изјасне у року од 30 дана.

Уколико се прихвати предлог из става 3. овог члана, министарству надлежном за локалну самоуправу се доставља споразум о сарадњи којим се уређује заједничко извршавање поверених послова.

Сагласност за заједничко извршавање поверених послова даје Влада на предлог министарства надлежног за локалну самоуправу уз претходно прибављено мишљење министарства одговорног за извршавање поверених послова.

Услови и начин заједничког извршавања поверених послова уређују се уредбом Владе.”

#### Члан 2.

Назив изнад члана и члан 77. мењају се и гласе:

„Учешће јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката

#### Члан 77.

Органи државне управе дужни су да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом.

Министарства и посебне организације дужни су да обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-управе о отпочињању израде нацрта закона, при чему објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена.

Приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, министарства и посебне организације путем своје интернет странице и портала е-управе објављују и полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе).

Министарства и посебне организације током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге

заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу.

Одредба става 4. овог члана сходно се примењује и приликом припреме подзаконских аката којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредаба закона из става 3. овог члана.

Министарства и посебне организације дужни су да у припреми нацрта закона из става 3. овог члана спроведу јавну расправу.

Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе се уређује пословником Владе.

Министарство надлежно за државну управу, у сарадњи са органом државне управе надлежним за јавне политике припрема и доноси правилник којим се уређују смернице добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона, других аката и прописа.

Одредбе овог члана сходно се примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, уколико посебним законом није другачије уређено.

У припреми стратегије развоја обавезно се спроводи јавна расправа, у складу са пословником Владе.

### **Члан 3.**

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

## Образложење

### I. Уставни основ за доношење закона

Уставни основ за доношење Закона о измени и допуни Закона о државној управи садржан је у члану 97. став 1. тачка 16. Устава Републике Србије, којим се утврђује да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, организацију, надлежност и рад републичких органа.

### II. Разлози за доношење закона

Предложеном изменом и допуном Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14 - у даљем тексту: Закон) уређује се међуопштинска сарадња када општине у вршењу поверених послова нису у могућности да те послове самостално извршавају. У поступку вршења надзора над радом органа општине или града у вршењу поверених послова државне управе предвиђена је могућност да орган државне управе предложи јединицама локалне самоуправе заједничко обављање одређених послова из њихове надлежности закључивањем споразума о међуопштинској сарадњи, на који сагласност даје Влада.

Напред наведене измене врше се ради његовог усклађивања са Предлогом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, јер садржи повезана решења која су предмет уређивања, а односе се на рационалније или стручније обављање појединих поверених послова закључивањем споразума о међуопштинској сарадњи.

Поред тога, разлози за измену и допуну Закона садржани су у опредељењу наше државе да се нормативно усклади са једним од основних обележја савремених демократских држава а то је отворени дијалог, сарадња и партнерство заинтересоване јавности с органима државне управе.

Савет Европе усвојио је 2009. године Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука који дефинише опште принципе, смернице, инструменте и механизме за активно учешће заинтересоване јавности у овом процесу. Комитет министара Савета Европе својом Декларацијом о Кодексу добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука позвао је националне власти да у процесу подстицања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука узму у обзир овај документ. Лисабонски уговор (*Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007*) промовише потребу Влада за спровођењу отвореног транспарентног и сталног дијалога са представницима удружења и организација цивилног друштва. Наведена документа усвојена на нивоу ЕУ, представљају добру полазну основу за регулисање широког круга питања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука у Републици Србији.

Предложеном изменом и допуном Закона омогућава се учешће заинтересоване јавности у процесу доношења одлука и креирању прописа правно заснована на:

- Уставу Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) којим су зајемчена основна права и слободе, међу којима су и слобода мишљења и изражавања, право на обавештеност, слобода удруживања и право на петицију;
- Резолуцији Народне скупштине Републике Србије о законодавној политици („Службени гласник РС”, број 55/13), у којој је као један од циљева законодавне политике наведено обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса. Резолуција између осталог промовише и неопходност уређења процеса консултација и процеса

јавне расправе у циљу повећања квалитета законодавног процеса. У складу с наведеним, изражена је потреба за детаљнијим уређењем и доследним поштовањем правила о учешћу јавности у законодавном процесу;

- Члану 11. Закона о Народној скупштини Републике Србије („Службени гласник РС“, број 9/10) којим се утврђује обавеза јавности рада;

- Члану 9. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14 и 44/14) и Пословнику Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), којима се прописује и обавеза Владе да јавности омогући увид у свој рад;

- Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС“, број 90/14), које представљају први корак системског регулисања сарадње органа државне управе са организацијама цивилног друштва. Смернице уводе нове и унапређују постојеће механизме и нивое сарадње (информисање, саветовање, укључивање и партнерство) органа државне управе и организација цивилног друштва на свим нивоима њиховог учешћа.

- Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 9/14 и 42/14) која указује на потребу за унапређењем начела, стандарда и мера за сарадњу државних и других органа и организација са организацијама цивилног друштва у поступку доношења одлука којима се уређују питања и заузимају ставови од општег интереса. Ова стратегија указује на потребу активног учешћа грађана у формулисању и спровођењу јавних политика, што представља једну од кључних претпоставки транспарентног рада управе.

- Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 61/16), који у једној од мера предвиђа успостављање механизма којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти, што се предвиђа кроз предложену измену и допуну Закона о државној управи.

- У Акционом плану за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016. до 2017. године („Службени гласник РС“, број 8/16) који у посебном циљу 4. предвиђа унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура.

Закључком Владе РС 05 број: 345-03-1758/2012 од 16. марта 2012. године, којим је прихваћено Писмо о намери приступања Партнерству за отворену управу, Србија је започела процес приступања међународној иницијативи Партнерству за отворену управу. Ова мултилатерална иницијатива која је покренута 2011. године, има за циљ јачање интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти, кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са цивилним друштвом, оснаживање учешћа грађана у управљању јавним пословима, борбу против корупције, приступ информацијама, употребу нових технологија, а све у циљу делотворнијег и одговорнијег рада органа јавне власти.

Поред наведеног, тренутно се у Републици Србији спроводи реформа законодавног процеса која између осталог уводи концепт полазних основа за израду закона, али предвиђа и уређење начина образовања, функционисања и одговорности радних група за израду прописа, као и детаљно уређење процеса учешћа заинтересованих страна и јавности у законодавном процесу. Предложене измене Закона о државној управи пружају основу да се модели сарадње уреде на једнообразан и сврсисходан начин и допуњују решења која

се наведеном реформом имају спровести. Такође, предложене допуне Закона о државној управи доследно спроводе идеју садржану у поменутиим документима.

Предложеном изменом жели се омогућити учешће заинтересоване јавности у процесима припреме закона, прописа и других аката, као и стратегија, акционих планова и других планских докумената.

Тренутно је према члану 76. Закона, јавности омогућено упознавање са радом државних органа преко средстава јавног информисања. Међутим, како је једно од основних обележја савремених демократских држава развијено цивилно друштво, које подразумева учествовање заинтересоване јавности у отвореном дијалогу, сарадњи и партнерству с органима државне управе у поступцима доношења прописа, може се закључити да би допуна Закона о државној управи представљала корак даље у обезбеђивању услова за успешније учешће заинтересоване јавности у процесу доношења прописа чиме би се обезбедила транспарентност али и унапредио квалитет законодавног процеса.

Према предложеној измени чл. 77. Закона, укључивање јавности у процес припреме Предлога закона и других аката, подразумева следеће основне облике:

- 1) општа обавеза укључивања јавности у процес припреме Предлога аката из делокруга министарстава и посебних организација;
- 2) општа обавеза објављивања обавештења о отпочињању припреме Предлога закона;
- 3) објављивање документа Полазних основа, у одређеним случајевима;
- 4) општа обавеза реализације консултација са заинтересованом јавношћу у радној фази припреме Предлога закона, у складу са његовим предметом и дејством; иста обавеза се у одређеним случајевима односи на подзаконске акте;
- 5) обавеза спровођења јавне расправе, у погледу измена закона којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност (ближе се уређује Пословником Владе);
- 6) сходна примена наведених облика укључивања јавности у процес припреме докумената јавних политика.

### **III. Објашњење појединачних решења**

Члан 1. – Одредбама члана 75. Закона о државној управи уређени су односи органа државне управе са органима општина, градова и града Београда, као и надзор органа државне управе над радом општина, градова и града Београда у вршењу поверених послова државне управе у којем имају сва општа и посебна овлашћења која у складу са Законом имају у надзору над радом других имаоца јавних овлашћења. Предложеном допуном члана 75. новим ставовима од 3. до 7. врши се усклађивање са Предлогом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи којим су разрађени облици међуопштинске сарадње, односно елементи закључених споразума о међуопштинској сарадњи и друга питања која треба да обезбеде рационалније извршавање послова органа општина или градова.

Сарадња општина према предложеном решењу реализује се и спољном иницијативом тј. предлогом надзорног органа државне управе (став 1).

Законом је прописан рок од 30 дана да се органи општина, односно општина и града изјасне о предлогу органа државне управе о заједничком обављању поверених послова (став 2).

Уколико јединице локалне самоуправе прихвате предлог о заједничком обављању поверених послова споразум о сарадњи доставља се министарству надлежном за локалну самоуправу (став 3).

Сагласност на заједничко извршавање поверених послова даје Влада, тако да се комуникација између јединица локалне самоуправе и државних органа одвија преко министарства надлежног за локалну самоуправу, с тим што је неопходно и да се успостави механизам сагласности који би потврђивао испуњеност услова и предвиђеног начина обављања послова утврђених уредбом Владе (став 4).

Уредбом Владе прописују се ближи услови за остваривање сарадње у обављању поверених послова, као и последице неприхватања предлога од стране општина (став 5).

Члан 2. – Одредба члана 77. Закона о државној управи, која уређује услове за одржавање јавне расправе у припреми закона, мења се у целини тако што се успоставља обавеза укључивања јавности у припрему закона, прописа и других аката.

Обавеза укључивања јавности, на првом месту, подразумева њено благовремено обавештавање о иницирању рада на измени закона, и то путем давања обавештења које садржи основне информације о планираним законским решењима, путем објављивања на интернет страници министарства, односно посебне организације, и преко портала е-управа (став 2).

Наведена обавеза обавештавања јавности о отпочињању припреме Предлога закона, у случају закона којима се којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност, подразумева објављивања нарочитог документа којим се детаљније излажу основна начела за уређивање одређених друштвених односа у датој области – документ *Полазне основе* (став 3). У питању је инструмент у функцији јавности законодавне политике, чије је увођење предвиђено Резолуцијом Народне скупштине о законодавној политици („Службени гласник РС”, број 55/13).

Поред наведених облика учешћа јавности, предвиђена је новина која се односи на стварање претпоставке јавности тзв. радне фазе припреме Предлога – предвиђена је обавеза спровођења консултација са свим релевантним актерима, као што су други државни органе, организације цивилног друштва, стручна јавност, као и друге заинтересоване стране, у фази рада на конципирању и формулисању појединих законских решења, односно избора појединих регулаторних опција, као и разматрања могућих последица предложених законских измена (нпр. у фази припреме анализе ефеката). Консултације се остварују на начин који је адекватан у односу на материју закона, круг субјеката на које се односи, а у циљу обезбеђивања отворености и партиципативности ове фазе законодавног процеса (став 4).

За обавезу укључивања јавности у радну фазу припреме прописа, предвиђена је сходна примена услова из става 4. истог члана, јер је узето у обзир да неки органи у доношењу подзаконских аката којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби закона на које се односи и обавеза објављивања полазних основа, врше консултације са великим бројем субјеката, као и да је њихово доношење по правилу везано за кратке рокове (став 5).

Финална фаза укључивања јавности у процес припреме закона и других прописа, подразумева спровођење јавне расправе. Предложена формулација

задржава постојећи стандард обавезе спровођења јавне расправе за законе којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност. Детаљније уређење начина спровођења јавне расправе је предмет Пословник Владе (ст. 6. и 7).

Предложеном изменом предвиђено је да министарство надлежно за државну управу, у сарадњи са органом надлежним за јавне политике припрема и доноси правилник којим се уређују смернице добре праксе за учешће јавности у припреми Предлога закона, других прописа и аката. (став 8).

Предложена измена члана 77. Закона обухвата и обавезу да се у припреми стратегија, акционих планова и других докумената јавних политика, сходно примењују напред наведени услови који се односе на укључивање јавности у процес припреме Предлога закона и других прописа (став 9).

Такође, у припреми стратегије развоја обавезно се спроводи јавна расправа, у складу са пословником Владе. (став 10).

Члан 3. – Прописан је дан ступања на снагу закона.

#### **IV. Финансијска средства потребна за спровођење закона**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

## ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА ЗАКОНА КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ, ОДНОСНО ДОПУЊУЈУ

### Члан 1.

Однос органа државне управе са органима општина,  
градова и града Београда

### Члан 75.

Односи органа државне управе са органима општина, градова и града Београда у питањима из њиховог делокруга заснивају се на правима и дужностима одређеним законом.

При надзору над радом органа општина, градова и града Београда у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према овом закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења.

ПОРЕД ОВЛАШЋЕЊА ИЗ СТАВА 2. ОВОГ ЧЛАНА, ОРГАН ДРЖАВНЕ УПРАВЕ МОЖЕ ПРЕДЛОЖИТИ ОРГАНИМА ДВЕ ИЛИ ВИШЕ ОПШТИНА, ОДНОСНО ОРГАНИМА ОПШТИНА И ГРАДА, ДА ЗАЈЕДНИЧКИ ОБЕЗБЕДЕ ИЗВРШАВАЊЕ ОДРЕЂЕНИХ ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА ПОШТО УТВРДИ ДА НИСУ У МОГУЋНОСТИ ДА ТЕ ПОСЛОВЕ ЕФИКАСНО ИЗВРШАВАЈУ.

ОРГАНИ ОПШТИНА, ОДНОСНО ОПШТИНА И ГРАДА, ДУЖНИ СУ ДА СЕ О ПРЕДЛОГУ ИЗЈАСНЕ У РОКУ ОД 30 ДАНА.

УКОЛИКО СЕ ПРИХВАТИ ПРЕДЛОГ ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА, МИНИСТАРСТВУ НАДЛЕЖНОМ ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ СЕ ДОСТАВЉА СПОРАЗУМ О САРАДЊИ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈЕ ЗАЈЕДНИЧКО ИЗВРШАВАЊЕ ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА.

САГЛАСНОСТ ЗА ЗАЈЕДНИЧКО ИЗВРШАВАЊЕ ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА ДАЈЕ ВЛАДА НА ПРЕДЛОГ МИНИСТАРСТВА НАДЛЕЖНОГ ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ УЗ ПРЕТХОДНО ПРИБАВЉЕНО МИШЉЕЊЕ МИНИСТАРСТВА ОДГОВОРНОГ ЗА ИЗВРШАВАЊЕ ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА.

УСЛОВИ И НАЧИН ЗАЈЕДНИЧКОГ ИЗВРШАВАЊА ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА УРЕЂУЈУ СЕ УРЕДБОМ ВЛАДЕ.”

### Члан 2.

Јавна расправа у припреми закона

### Члан 77

~~Министарство и посебна организација дужни су да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу.~~

~~Спровођење јавне расправе у припреми закона ближе се уређује пословником Владе.~~

УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА,  
ДРУГИХ ПРОПИСА И АКАТА

### ЧЛАН 77.

ОРГАНИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ ДУЖНИ СУ ДА ОБЕЗБЕДЕ УСЛОВЕ ЗА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ТОКУ ПРИПРЕМЕ НАЦРТА ЗАКОНА, ДРУГИХ ПРОПИСА И АКАТА, У СКЛАДУ СА ОВИМ ЗАКОНОМ.

МИНИСТАРСТВА И ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ДУЖНИ СУ ДА ОБАВЕСТИ ЈАВНОСТ ПУТЕМ СВОЈЕ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦЕ И ПОРТАЛА Е-



УПРАВЕ О ОТПОЧИЊАЊУ ИЗРАДЕ НАЦРТА ЗАКОНА, ПРИ ЧЕМУ ОБЈАВЉУЈУ И ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ПЛАНИРАНИМ РЕШЕЊИМА КОЈА ЋЕ БИТИ ПРЕДЛОЖЕНА.

ПРИЛИКОМ ОТПОЧИЊАЊА ПРИПРЕМЕ НАЦРТА ЗАКОНА КОЈИМ СЕ БИТНО МЕЊА ПРАВНИ РЕЖИМ У ЈЕДНОЈ ОБЛАСТИ ИЛИ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈУ ПИТАЊА КОЈА ПОСЕБНО ЗАНИМАЈУ ЈАВНОСТ, МИНИСТАРСТВА И ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ПУТЕМ СВОЈЕ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦЕ И ПОРТАЛА Е-УПРАВЕ ОБЈАВЉУЈУ И ПОЛАЗНИ ДОКУМЕНТ КОЈИ САДРЖИ ПРИКАЗ ПРОБЛЕМА У ОДРЕЂЕНОЈ ОБЛАСТИ И ЊИХОВИХ УЗРОКА, ЦИЉЕВЕ И ОЧЕКИВАНЕ ЕФЕКТЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА, КАО И ОСНОВНА НАЧЕЛА ЗА УРЕЂИВАЊЕ ДРУШТВЕНИХ ОДНОСА У ТОЈ ОБЛАСТИ, УКЉУЧУЈУЋИ И ПРАВА И ОБАВЕЗЕ СУБЈЕКТА НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН ОДНОСИ (ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ).

МИНИСТАРСТВА И ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ТОКОМ ПРИПРЕМЕ НАЦРТА ЗАКОНА СПРОВОДЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ СА СВИМ РЕЛЕВАНТНИМ СУБЈЕКТИМА, УКЉУЧУЈУЋИ ДРУГЕ ДРЖАВНЕ ОРГАНЕ, РЕЛЕВАНТНА УДРУЖЕЊА, СТРУЧНУ ЈАВНОСТ, КАО И ДРУГЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ, НА НАЧИН КОЈИМ СЕ ОБЕЗБЕЂУЈЕ ОТВОРЕНОСТ И ДЕЛОТВОРНО УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ТОМ ПРОЦЕСУ.

ОДРЕДБА СТАВА 4. ОВОГ ЧЛАНА СХОДНО СЕ ПРИМЕЊУЈЕ И ПРИЛИКОМ ПРИПРЕМЕ ПОДЗАКОНСКИХ АКТА КОЈИМА СЕ РАЗРАЂУЈУ ПОЈЕДИНЕ ОДРЕДБЕ ИЛИ СЕ ОДРЕЂУЈЕ НАЧИН ИЗВРШЕЊА ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДАБА ЗАКОНА ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА.

МИНИСТАРСТВА И ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ДУЖНИ СУ ДА У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА ИЗ СТАВА 3. ОВОГ ЧЛАНА СПРОВЕДУ ЈАВНУ РАСПРАВУ.

СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА БЛИЖЕ СЕ УРЕЂУЈЕ ПОСЛОВНИКОМ ВЛАДЕ.

МИНИСТАРСТВО НАДЛЕЖНО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ, У САРАДЊИ СА ОРГАНОМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ НАДЛЕЖНИМ ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ПРИПРЕМА И ДОНОСИ ПРАВИЛНИК КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈУ СМЕРНИЦЕ ДОБРЕ ПРАКСЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА, ДРУГИХ АКТА И ПРОПИСА.

ОДРЕДБЕ ОВОГ ЧЛАНА СХОДНО СЕ ПРИМЕЊУЈУ У ПРИПРЕМИ СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА, АКЦИОНИХ ПЛАНОВА И ДРУГИХ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА, УКОЛИКО ПОСЕБНИМ ЗАКОНОМ НИЈЕ ДРУГАЧИЈЕ УРЕЂЕНО.

У ПРИПРЕМИ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ОБАВЕЗНО СЕ СПРОВОДИ ЈАВНА РАСПРАВА, У СКЛАДУ СА ПОСЛОВНИКОМ ВЛАДЕ.

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Који проблем се решава прописом?

Обезбеђивање услова за укључивање заинтересоване јавности у процес креирања политика, а нарочито у процес припреме закона, прописа и других аката, као активности које у склопу свог делокруга остварују министарства и посебне организације, представља категоријални императив демократског поретка. Отвореност и партиципативност у раду органа државне управе омогућава транспарентност, предвидљивост, одговорност, већи квалитет у раду, као и ефикасност. Као носиоци процеса артикулације одређених захтева или интереса јављају се организације цивилног друштва, шире асоцијације или други облици организовања и представљања, који траже одговарајући начин да представе питања од значаја за процес законодавне иницијативе, као и да дају конкретна решења и предлоге. Посебан значај у погледу унапређења отворености и непосредног укључивања организација цивилног друштва, као и других репрезентативних представника заинтересоване јавности, у раду органа државне управе у процесу законодавне иницијативе, као и припреме других прописа, планских аката, стратегија и акционих планова, представља стварање већег степена прихватања дефинисаних предлога законских решења, креирање усклађених и координисаних јавних политика, с једне стране, односно снижавање или уклањање друштвених конфликта у вези са овим предлозима, с друге стране. На овај начин се истовремено утиче на боље услове примене будућих законских решења и ефикасност у погледу остваривања планираних циљева и резултата.

Европска комисија (ЕК) посебно заговара „укључивање организованих друштвених интереса у неформалне процедуре доношења одлука” као дела његове прогресивне стратегије за активирање са циљем да се осмисле тачке за актере учешће цивилног друштва претежно у наднационалном формулисању политика. Овај став је представљен у Белој књизи о европској управи (*European Governance White Paper*), документу који је оријентир за постепени напредак укључивања цивилног друштва у креирању политика ЕУ. Овај документ наводи општу потребу да се стимулише активно учешће и да се упозна са потребама и очекивањима грађана кроз бољи квалитет, релевантност и ефикасност политике ЕУ са циљем да се „креира уверљивији крајњи резултат и створе институције које спроводе политике. У овом смислу, вредно је поменути интернет систем консултација инициран од стране ЕК преко платформе „Твој глас у Европи” (*Your Voice in Europe*) која позива на консултације, дискусије и друге инструменте за изјашњавање током фазе формулисања политика.

Постојеће стање, како на плану правне регулативе, тако и праксе органа државне управе, омогућава одређени ниво информисаности јавности у погледу процеса припреме законских и других прописа, као и учешће, у формату јавне расправе. Важећа одредба члана 77. Закона о државној управи, предвиђа да су министарство и посебна организација дужни да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, спроведу јавну расправу, док је начин спровођења јавне расправе у припреми закона ближе уредјен пословником Владе. Овакво законско решење је уско, у погледу круга ситуација на које се односи, и у погледу обавеза које предвиђа за органе државне управе у погледу укључивања заинтересоване јавности.

Као последица оваквог законског решења, које је разрађено одредбом члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), у пракси се јавна расправа јавља у свега 20% Предлога закона који се усвајају на Влади (извор: Стратегија јавне управе РС). Посебно се уочава проблем тзв. квалитета јавне

расправе, у погледу обезбеђивања репрезентативних учесника, као представника заинтересоване јавности, стручне, пословне и академске заједнице, а поготову начина на који се остварује комуникација, односно разматрају и/или уважавају резултати јавне расправе.

Свакако највећи значај има питање благовремене доступности Предлога закона, прописа и других аката. Ово питање тренутно није уређено законом, док Пословник Владе предвиђа да, ако спровођење јавне расправе није обавезно, материјал постаје доступан јавности најкасније кад надлежни одбор донесе закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта. Другим речима, тренутно је на снази релативно уска и недовољно примењива обавеза јавне расправе, док се у већини случајева Предлог закона објављује тек у моменту кад се прослеђује Влади на усвајање, односно непосредно пре него што добије својство преглода закона и тако постане ноторни документ, доступан јавности преко Народне скупштине.

На основу података из *Регулаторног индекса Србије 2015/16*, који припрема и објављује NALED, током 2015. године, припремљено је 124 закона, у 42 случаја реч је о новом закону, док је у 82 случаја реч о изменама и допунама. Према тим подацима, од 42 нова закона у 30 случаја спроведна је формална или неформална јавна расправа, док је од 82 измене и допуне закона према усвојеном критеријуму, у половини случаја требало је спровести јавну расправу, а то је учињено у 17 пута. Исти аналитички документ обрађује и питање објављивања Предлога и предлога закона и времену од објављивања Предлога до усвајања: од укупно 124 закона и измена и допуна закона колико је донето у 2015. години (које је NALED означио као битне и утичу на пословно окружење), прикупљени су подаци да је 64 Предлога и предлога закона објављено на сајтовима ресорних министарстава. Поред тога, према истом документу, уочава се тренд пада индекса јавне расправе, као и расположивости докумената, у посматраном периоду (2014-2015).

## 2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?

Основни циљ предложене законске измене је дефинисање учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, као нове законске категорије, која подразумева, поред уобичајене форме јавне расправе, два нова облика спровођења:

- благовремено обавештавање јавности о иницирању процеса законских измена (обавештење о отпочињању процеса, објављивање Полазних основа), и
- реализација транспарентног и партиципативног процеса консултација у радној фази припреме Предлога закона.

Очекиване последице предложених измена су, на првом месту, квантитативна промена, повећање учешћа представника цивилног друштва у процесима припреме аката, повећање броја интеракција, односно достављених критичких ставова у погледу закона или прописа у припреми.

С друге стране, очекује се већи квалитет у раду органа државне управе, на основу достављених предлога, аналитичких докумената или других релевантних прилога које обезбеђују организације цивилног друштва и други представници заинтересоване јавности, а којима се аргументују ставови дати у њиховим предлозима, сугестијама или коментарима.

Коначно, остваривањем већег степена партиципативности у процесу дефинисања регулаторних решења, постиже се изградња поверења у институције система и мотивисање грађана за укључивање и учешће у процесу дефинисања јавних политика несумњиво је од великог значаја за друштво у целини. Такође, учешћем грађана у анализи, планирању и креирању јавних политика обезбеђује се потребно јединство које за резултат има спровођење и најсложенијих реформских процеса. Свест о неопходности успостављања

сарадње и дијалога између државе и грађана у различитим сферама друштвеног живота и афирмација ове идеје, додатно су унапређени усвајањем *Кодекса добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука* на Конференцији INGOs Савета Европе, 1. октобра 2009. године, који нуди читав спектар добрих пракси и смернице за даљи развој и унапређење односа у демократском процесу. Кодекс значајно доприноси и транспарентности како општег оквира, тако и појединачних принципа и услова за грађанско укључивање у доношење одлука.

3. Да ли су разматране друге опције за решавање проблема?

Поред предложене законске измене, опција која је разматрана јесте измена одредбе чл. 41. Пословника Владе, која уређује начин спровођења јавне расправе.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење датог проблема?

Предложена измена се односи на питање учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, и ширег је карактера у односу на пословничку материју, односно подразумева нову категорију обавезе коју је потребно уредити законом који уређује организацију и начин рада органа државне управе.

5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у Закону?

Субјекти на које се непосредно односи предложена измена, на првом месту су министарства и посебне организације, које у склопу својих овлашћења спроводе активности припреме закона и других прописа, као и израде стратегија и других планских аката. Ови субјекти су носиоци обавезе обезбеђивања услова за остваривање учешћа јавности у овим процесима.

Међутим, категорија субјеката на које ће суштински утицати предложена измена, јесу организације цивилног друштва и други организациони облици заинтересоване јавности за процес припреме закона и других прописа. Овај утицај се огледа у стварању предиспозиције за већи степен њиховог непосредног учешћа у процесу креирања регулаторних решења, путем јавних расправа и потпуне доступности Предлога аката, у адекватној фази припреме тих аката.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Измена закона не предвиђа нове трошкове за грађане и привредне субјекте.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Предложена измена не предвиђа нове буџетске трошкове, већ се односи искључиво на измене у начину рада и организацији појединих послова који се већ обављају у органима државне управе.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Предложеном изменом се мења одредба закона који уређује државну управу, и није од непосредног утицаја на тржиште, учеснике на тржишту и њихове узајамне односе.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Нацрт закона је припремљен за потребе јавне расправе. Јавна расправа о Нацрту закона о измени Закона о државној управи је одржана у периоду од 7. до 27. децембра 2016. године, на основу закључка о спровођењу јавне расправе Одбора за правни систем и државне органе бр. 11628/2016-1 од 6.12.2016. године. Текст Нацрта закона о измени Закона о државној управи био је постављен на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе <http://www.mduls.gov.rs/>, као и на портал е-управе [www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs). Током јавне расправе омогућено је учешће и давање прилога са коментарима, предлозима и сугестијама свим заинтересованим субјектима за питања учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, односно уређења начина спровођења процеса консултација и јавне расправе поводом аката и прописа које припремају државни органи у складу са својим делокругом (чл. 77. Закона о државној управи).

Пре почетка јавне расправе, основни елементи предложених измена Закона и документи на којима је заснована ова законодавна иницијатива, представљени су на округлом столу на тему „Транспарентност и учешће јавности у законодавном процесу и процесу креирања јавних политика“, који је организовало Министарство државне управе и локалне самоуправе и Мисија ОЕБС у Србији, дана 23.11.2016. године, у хотелу „Метропол“ у Београду. Пред великим бројем представника невладиних организација и заинтересоване јавности, у склопу расправе на тему преиспитвања и актуелне праксе министарстава и државних органа у вези са учешћем јавности у процесу доношења одлука и припреме прописа, са посебним освртом на хитни поступак усвајања закона, размотрене су могућности унапређења правног оквира Закона о државној управи и Пословника Владе, у циљу унапређења услова за учешће и утицај невладиних организација у том процесу, учесници су посебно позвани да се активно укључе у предстојећу јавну расправу и дају свој допринос.

У оквиру јавне расправе организовано је више дебата и консултација са заинтересованом и стручном јавношћу. Истовремено са представљањем Нацрта закона о измени Закона о државној управи, представљен је и документ *Полазне основе за унапређење транспарентности и учешћа јавности у процесу креирања јавних политика и законодавном процесу*, који је представљао основу за дефинисање предложених нормативних измена Закона. Догађаји који су организовани у склопу јавне расправе, као и друге активности, спроводене су у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, као и пројектним тимом програма Подршке реформама у Србији, који финансијски подржава Фонд за добру управу Владе Велике Британије (eng. *Good Governance Fund – GGF*).

Први округли сто у склопу јавне расправе организован је у Новом Саду дана 15. децембра 2016. у хотелу „Парк“, уз учешће представника релевантних организација цивилног друштва. Овом приликом су представници Министарства и сарадници на изради закона, представили нова законска решења, као и документ *Полазне основе* присутним представницима организација са подручја Новог Сада и Војводине.

Дана 16. децембра 2016. у Београду, у простору КЦ Град, организован је тематски састанак представника организација цивилног друштва окупљених у оквиру Националног конвента о Европској унији. Национални конвент је широка платформа цивилног сектора која води тематски структурирану дебату представника државне администрације, политичких партија, невладиних организација, стручњака, привреде, синдиката и професионалних организација, у тематском оквиру процеса приступања Србије Европској унији. Поред овог округлог стола, дана 12.12.2016. године одржане су и консултације са члановима Програмског савета овог тела, којом приликом је дат приказ приступа који је садржан у датом предлогу измене Закона и позвани чланови овог тела да учествују у текућој јавној расправи.

Централни догађај у склопу јавне расправе организован је 21. децембра 2016. године, у Београду, у хотелу „Метропол“. Позив за учешће био је постављен на сајту Министарства, док је Канцеларија за сарадњу са организацијама цивилног друштва упутила званичан позив представницима организација цивилног друштва. Одазив представника организација цивилног друштва и стручне јавности био је изузетно висок (у расправи учествовало више од 60 организација) и општа је оцена да је јавна расправа успешно спроведена, те да су изнесене корисне сугестије и предлози за унапређење Нацрта закона о измени Закона о државној управи. Део чланова пројектног тима за израду Нацрта је учесницима у расправи представио разлоге и суштину предложених измена. Предложене новине, поред осталог, обухватају објављивање документа Полазних основа на самом почетку процеса припреме нацрта закона, који треба да пружи основне информације о проблему који се решава, као и циљевима и очекиваним ефектима предстојећих измена прописа. Нацрт измене закона садржи и проширивање услова за благовремени увид јавности у садржину нацрта закона и давање могућности за унапређење партиципативности, посебно организација цивилног друштва.

У току јавне расправе, као и дискусије на наведеним округлим столовима велики број учесника изнео је коментаре и конструктивне предлоге за унапређење Нацрта закона о измени Закона о државној управи, а неки су накнадно достављени и у писаном облику. Посебну пажњу учесника у расправи изазвало је увођење документа Полазних основа. Поред тога, већи број учесника у расправи је истако потребу да се унапреди партиципативност у тзв. радној фази припреме и израде прописа и других аката, односно фази у којој надлежни органи државне управе дефинишу концепцију и кључна законска решења. Наиме, констатовано је како је досадашња пракса показала да је формална јавна расправа (ближе уређена чл. 41. Пословника Владе), по правилу релативно касна фаза за расправљање суштинских питања предложених законских новина, да није могуће у том моменту расправљати регулаторне опције или питања ефеката тих опција, већ се расправа своди на нормативна питања. Уочено је да је потребно унапредити могућност учешћа организација цивилног друштва, као и стручне, академске и шире заинтересоване јавности, у радној фази путем обавезивања органа државне управе да током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима, на начин који је адекватан у односу на предмет и дејство датог прописа. Иста примедба је наведена и поводом питања израде подзаконских аката. Наведене примедбе су усвојене и спроведене су одговарајуће измене у тексту Нацрта закона.

Учесници у расправи су изнели значајан број коментара о конкретним проблемима са којима се суочавају у својим локалним заједницама, а које представљају изазове за шире и квалитетније информисање и укључење јавности у процесе креирања јавних политика. Изражена је сагласност да употреба интернета за електронске расправе није на задовољавајућем нивоу, те да изузетно мали проценат популације користи интернет у ове сврхе. Ипак очигледно је да дигитална комуникација пружа значајан простор за унапређење квалитета јавних расправа и боље информисаности грађана, те да се тај потенцијал мора значајно унапређивати и промовисати у будућности кроз јачање капацитета већ постојеће платформе е–Управа али и увођењем нових.

У склопу јавне расправе, Агенција за борбу против корупције је доставила своје мишљење бр. 014-011-00-0403/2016-06 од 27.12.2016. године, којим је на првом месту истакнут значај измене важећих одредби Закона о државној управи и Пословника Владе у погледу начина и услова одржавања јавних расправа, нарочито у вези са стратешким документима у области борбе против корупције, Националном стратегијом за борбу против корупције, њеним Акционим планом, Акционим планом за поглавље 23 – потпоглавље *Борба*

*против корупције*, као и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину. Допис АБПК, поред тога, садржи и одређене предлоге за измену Нацрта закона: да је потребно прописати правило да ће се јавне расправе спроводити у процесу пропреме свих закона, а не само оних којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно интересују јавност. Наведени предлог измене није усвојен, из разлога стварне немогућности организације и спровођења јавне расправе, са свим елементима који су ближе уређени Пословником Владе, за све нацрте закона које припремају министарства и органи државне управе, имајући у виду неопходност интензивне законодавне иницијативе, односно потребу дефинисања одређеног критеријума којим ће се обезбедити баланс између временских и организационо-техничких ограничења и остваривања захтева транспарентности у процесу припреме закона. Други предлог из цитираног мишљења се односи на потребу отварања могућности за учешће јавности у раној фази израде нацрта прописа, на самом почетку његове припреме, односно већ поводом објављених полазних основа. Овај предлог је усвојен и спроведена је одговарајућа промена у тексту нацрта закона који је израђен на основу примедби из јавне расправе, конкретно, прописана је обавеза спровођења консултација са свим релевантним субјектима током целог процеса припреме нацрта закона.

Сви предлози дати усменим и писаним путем у току јавне расправе су размотрени, а на основу појединих предлога спроведене су измене у тексту нацрта закона који је упућен на мишљење министарствима и посебним организацијама.

10. Које ће мере током примене закона бити спроведене да би се остварили разлози доношења закона?

Након доношења закона, предстоје активности везане за омогућавање потпуне примене предложене измене, а то су, поред осталог, измена одредби Пословника Владе које се односе на доступност Предлога аката и спровођење јавне расправе, припрема представника органа државне управе за правилну примену предложене законске новине, као и обавештавање јавности о условима које она прописује.

Анализа ефеката Закона у делу који се односи на међуопштинску сарадњу није израђен, јер се њиме не стварају нове обавезе за привреду и друге субјекте.

<b>ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b>
--

### 1. Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Министарство државне управе и локалне самоуправе

### 2. Назив прописа

Предлог закона о измени и допуни Закона о државној управи

Draft Law on Amendments of Law on State Administration.

### 3. Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

Предметни пропис није предвиђен Споразумом.

- а) Одредба Споразума која се односе на нормативну садржину прописа
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума
- в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума
- г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума
- д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније

ДРУГИ РЕВИДИРАНИ НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ ЗА УСВАЈАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (2014-2018)

Политички критеријуми:

1.1.4. Државна управа

I Државна управа

Преглед приоритета у области државне управе:

„Утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о државној управи планирано у IV кварталу 2016. године. Из средстава Фонда за добру управу (Good Governance Fund) биће подржана реализација пројекат „Подршка спровођењу Стратегије реформе јавне управе – измене Закона о државној управи“, који ће подржати израду предлога измена Закона о државној управи у циљу повећања учешћа грађана и организација цивилног друштва у законодавном процесу, као и других релевантих измена у светлу имплементације Стратегије реформе јавне управе и Акционог плана.”

### 4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније

Не постоје прописи Европске уније са којима је потребно извршити усклађивање.



- а) Навођење одредби примарних извора права Еевропске уније и оцене усклађености са њима,
- б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,
- в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,
- г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,
- д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којим је потребно обезбедити усклађеност предметног прописа.

Савет Европе усвојио је 2009. године Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука који дефинише опште принципе, смернице, инструменте и механизме за активно учешће заинтересоване јавности у овом процесу. Комитет министара Савета Европе својом Декларацијом о Кодексу добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука позвао је националне власти да у процесу подстицања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука узму у обзир овај документ. Лисабонски уговор (*Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007*) промовише потребу Влада за спровођењу отвореног транспарентног и сталног дијалога са представницима удружења и организација цивилног друштва. Наведена документа усвојена на нивоу ЕУ, представљају добру полазну основу за регулисање широког круга питања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука у Републици Србији.

Закључком Владе РС 05 број: 345-03-1758/2012 од 16. марта 2012. године, којим је прихваћено Писмо о намери приступања Партнерству за отворену управу, Србија је започела процес приступања међународној иницијативи Партнерству за отворену управу. Ова мултилатерална иницијатива која је покренута 2011. године, има за циљ јачање интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти, кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са цивилним друштвом, оснаживање учешћа грађана у управљању јавним пословима, борбу против корупције, приступ информацијама, употребу нових технологија, а све у циљу делотворнијег и одговорнијег рада органа јавне власти.

Предложеном изменом жели се омогућити учешће заинтересоване јавности у процесима припреме закона, прописа и других аката, као и стратегија, акционих планова и других планских докумената.

**6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?**

/

**7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?**

/

**8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.**

/