

Правни факултет Универзитета у Нишу
Faculty of Law, University of Niš

“ПРАВО И МУЛТИДИСЦИПЛИНАРНОСТ”

**Зборник радова са
Међународне научне конференције**

12-13 april 2019. године, Ниш, Србија

“LAW AND MULTIDISCIPLINARITY”

**Collection of papers from the
International Scientific Conference**

Held on 12-13 April 2019, Niš, Serbia

Niš 2020

**Међународна научна конференција
“ПРАВО И МУЛТИДИСЦИПЛИНАРНОСТ”
Зборник радова**

**International Scientific Conference
“LAW AND MULTIDISCIPLINARITY”
Collection of papers**

Издавач / Publisher

Правни факултета Универзитета у Нишу
Faculty of Law, University of Niš

За издавача / For the Publisher

Проф. др Горан Обрадовић, декан
Prof. Goran Obradović, Dean

Организатор Конференције / Conference organizer

Центар за правна и друштвена истраживања
The Center for Legal and Social Research

Уредници Конференције / Editors-in Chief

Проф. др Саша Кнежевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу
Проф. др Маја Настић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу
Prof. Saša Knežević, LL.D., Full Professor, Faculty of Law, University of Niš
Prof. Maja Nastić, LL.D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš

Технички уредник / Desktop Publishing

Владимир Благојевић / Vladimir Blagojević

Лектура радова и превод резимеа / Proofreading

Гордана Игњатовић / Gordana Ignjatović

Корице / Cover

Владимир Благојевић / Vladimir Blagojević

Штампа / Print

Графика Галеб Ниш / Grafika Galeb Niš

Тираж / Circulation

100

ISBN 978-86-7148-242-4

Реч уредника Конференције

Међународна научна конференција „Право и мултидисциплинарност”, одржана је на Правном факултету у Нишу 12-13. априла 2019. године поводом обележавања 59. годишњице рада. Изабрана тема Конференције окупила је велики број научника и стручњака из Србије, али и из Пољске, Турске, Чешке, Румуније, Бугарске, Хрватске, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Северне Македоније.

Аутори су препознали значај мултидисциплинарног приступа праву, а што доприноси свестранијем научном проучавању права. Свест о различитим научним приступима праву који осветљавају различите чиниоце стварања и примене права доприносе и већој функционалности, делотворности, ефикасности и применљивости права. Имајући у виду да су као радни језици Конференције, коришћени српски (матерњи) језик и енглески језик, таква структура задржана је у овом Зборнику. Радови презентовани на Конференцији обухваћени су у више тематских целина: Право и информационе технологије, Право и екологија, међународно право и нови светски поредак, право и друштвене промене, право и економија. Општи је утисак да је Конференција постигла висок научни ниво, што потврђује и објављивање научних радова у овом тематском зборнику. Један број радова објављен је у Зборнику радова Правног факултета у Нишу. Објављивање зборника има за циљ да резултате истраживања учесника Конференције учини доступним научној, стручној и широј јавности, како би се подстакла даља научна и стручна расправа.

Ниш, јануар 2020.

Уредници Конференције

Проф. др Саша Кнежевић

Проф. др Маја Настић

Foreword of the Conference Editors-in Chief

The International Scientific Conference “Law and Multidisciplinarity” was held at the Faculty of Law, University of Niš, on 12-13 April 2019, on the occasion of marking the 59th Anniversary of the Law Faculty, University of Niš. The selected Conference theme brought together a large number of scholars and experts from Serbia, as well as from Poland, Turkey, Czech Republic, Romania, Bulgaria, Croatia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, and North Macedonia.

The authors have recognized the importance of a multidisciplinary approach to law, which contributes to a more comprehensive scientific study of law. The awareness of different scientific approaches to law, which cast more light on various factors in the process of creating and applying the law, also contribute to a greater functionality, effectiveness, efficiency and applicability of law. Given that the Conference working languages were Serbian (or mother tongue) and English, this Collection of Conference Papers comprises articles written in mother tongue or English. The papers presented at the Conference cover a number of thematic areas: Law and Information Technology, Law and Ecology, Law and Social Change, Law and Economics, and International Law and the New World Order.

There is a general impression that the quality of presented papers contributed to the high scientific level of Conference proceedings, which is confirmed by the publication of scientific papers in this thematic journal. A number of articles have been published in the Law Faculty journal “Collection of Papers of the Faculty of Law in Niš”. The publication of Conference papers aims to make the Conference participants’ research results available to the scientific, professional and general public, in an effort to promote further scientific and professional debate.

Niš, January 2020

Conference Editors-in-Chief

Prof. Saša Knežević, LL.D.

Prof. Maja Natić, LL.D.

САДРЖАЈ / CONTENTS

Реч уредника Конференције III

Foreword of the Conference Editors-in Chief.....IV

ПРАВО И ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ *LAW AND IT*

Дејан Вучетић,

GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT AND INFORMATION
TECHNOLOGY IMPROVEMENTS IN SERBIAN PUBLIC ADMINISTRATION 3

*ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ИНФОРМАЦИОНО-ТЕХНОЛОШКО
УНАПРЕЂЕЊЕ РАДА СРПСКЕ УПРАВЕ* 17

Ивана Шумановска-Спасовска,

ЕЛЕКТРОНСКА КОМУНИКАЦИЈА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ С
ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА УРЕЂЕЊЕ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ 19

*ELECTRONIC COMMUNICATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE WITH A
DETAILED REVIEW OF THE REGULATION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA* 34

Соња Лучић,

НЕОВЛАШЋЕНО СТАВЉАЊЕ НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦУ ФОТОГРАФИЈЕ
КОЈА ЈЕ ПРЕТХОДНО ОБЈАВЉЕНА НА ДРУГОЈ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ..... 35

*UNAUTHORIZED POSTING ON WEBSITE OF PHOTOGRAPHY THAT WAS
PUBLISHED AT OTHER WEBSITE*..... 47

ПРАВО И ЕКОЛОГИЈА *LAW AND ECOLOGY*

Марија Крвавац,

МЕЂУНАРОДНОПРИВАТНОПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ 51

PRIVATE INTERNATIONAL ASPECTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION 69

**Davorin Pichler,
Tomislav Nedić,**

THE MOST IMPORTANT CIVIL LAW ASPECTS OF RELATIONS BETWEEN HUMANS AND ANIMALS IN CROATIAN LAW	71
<i>GRAĐANSKOPRAVNI ASPEKTI ODNOSA ČOVJEKA I ŽIVOTINJE</i>	81

**МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И НОВИ СВЕТСКИ ПОРЕДАК
INTERNATIONAL LAW AND NEW WORLD ORDER**

**Jerzy Jaskiernia,
Kamil Spryszak,**

MULTIDISCIPLINARY APPROACH TO THE ANALYSIS OF SECURITY IN EUROPE	85
<i>MULTIDISCIPLINARNI PRISTUP ANALIZI BEZBEDNOSTI U EVROPI</i>	108

Mirjana Ristovska,

RECOGNITION AND ENFORCEMENT OF FOREIGN COURT JUDGMENT IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA AND IN THE EUROPEAN UNION LAW	109
---	-----

<i>ПРИЗНАВАЊЕ И ИЗВРШЕЊЕ СТРАНИХ СУДСКИХ ОДЛУКА У ЗАКОНУ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ И ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</i>	121
--	-----

**Jana Mlýnková,
Svatava Veverková,**

DIRECTIVE 2011/83/EU AND ITS TRANSPOSITION INTO THE CZECH PRIVATE LAW	123
--	-----

<i>DIREKTIVA 2011/83/EU I NJENA TRANSPOZICIJA U ČEŠKO PRIVATNO PRAVO</i>	130
--	-----

**ПРАВО И ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЕ - Јавноправна област
LAW AND SOCIAL CHANGE - Public Law**

Милан Петровић,

ПРАВНА ДРЖАВА, ПОДЕЛА ВЛАСТИ И НАРОДНИ СУВЕРЕНИТЕТ	133
--	-----

<i>THE LEGAL STATE, SEPARATION OF POWERS, AND NATIONAL SOVEREIGNTY</i>	149
--	-----

Милан Рапајић,

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У УПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ СА
КРАЋИМ ОСВРТОМ НА ЊИХОВ ПОЛОЖАЈ У УПРАВНОМ
СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 151

*PUBLIC AGENCIES IN THE ADMINISTRATIVE SYSTEM OF SERBIA
WITH SHORT REVIEW OF THEIR POSITION IN THE ADMINISTRATIVE
SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION..... 187*

Милош Прица,

УГОВОР И УПРАВНИ УГОВОР КАО ПРАВНИ ИНСТИТУТИ..... 189

CONTRACT AND ADMINISTRATIVE AGREEMENT AS LEGAL INSTITUTES..... 231

Katerina Klimoska,

CONTROL OF CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY..... 233

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ 247

ПРАВО И ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЕ - Радноправна област

LAW AND SOCIAL CHANGE - Labour Law

Christine Mengès-Le Pape,

THE FLEXIBILITY OF WORK: BETWEEN HISTORY AND THEORY 251

FLEKSIBILNOST RADA: IZMEĐU ISTORIJE I TEORIJE 260

Тодор Каламатиев,

Александар Ристовски,

ТРАЈАЊЕ И ОРГАНИЗАЦИЈА РАДНОГ ВРЕМЕНА И ПРОПИСИ О
ПЛАЋЕНОМ ГОДИШЊЕМ ОДМОРУ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И У
МАКЕДОНСКОМ РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ 261

*DURATION AND ORGANIZATION OF WORKING TIME AND REGULATION
OF THE PAID ANNUAL LEAVE IN THE EU LAW AND IN THE MACEDONIAN
LABOUR LEGISLATION 280*

Милица Ковач-Орландић,

ЗАШТИТА ЗАПОСЛЕНОГ ЗАРАЖЕНОГ ВИРУСОМ ХИВ-А СА
ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА МОГУЋНОСТ ПОСЛОДАВЦА ДА
ЗАПОСЛЕНОГ ТЕСТИРА НА ХИВ 281

*PROTECTION OF HIV POSITIVE EMPLOYEE WITH A SPECIAL CONCERN
TO THE POSSIBILITY OF HIV TESTING IN THE WORKPLACE..... 295*

Драгана Петковић,

ПРАВО НА ЗДРАВЉЕ – ПРАВНА РЕГУЛАТИВА И ПРИМЕНА У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ..... 297

*THE RIGHT TO HEALTH – LEGAL REGULATION AND APPLICATION IN THE
REPUBLIC OF SERBIA 310*

**ПРАВО И ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЕ - Кривичноправна област
LAW AND SOCIAL CHANGE - Criminal Law**

Olga Koshevaliska,

Elena Maksimova,

THE PROFILE OF FEMALE OFFENDERS SENTENCED TO IMPRISONMENT
IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA..... 313

*КРИМИНОЛОШКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЖЕНА ОСУЂЕНИХ НА ЗАТВОРСКУ
КАЗНУ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ..... 340*

Krasimir Manov,

CRIMINAL LAW PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE..... 341

KRIVIČNOPРАВНА ЗАШТИТА КУЛТУРНЕ БАШТИНЕ 357

**ПРАВО И ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЕ - Грађанскоправна област
LAW AND SOCIAL CHANGE - Civil Law**

Jiří Handlar,

IS A NO ORAL MODIFICATION CLAUSE LEGALLY EFFECTIVE?..... 361

DA LI JE NOM KLAUZULA PРАВНО ЕФЕКТИВНА?..... 369

Есин Кранли Бајрам,

ЕТИЧКИ АСПЕКТИ ПРОШИРЕЊА РИМСКОГ НАЧЕЛА NASCITURUS
PRO IAM NATO HABETUR QUOTIENS DE COMMODIS EIUS AGITUR У
САВРЕМЕНОМ МАКЕДОНСКОМ ПРАВУ 371

*THE ETHICAL ASPECTS OF THE ROMAN PRINCIPLES' NASCITURUS
PRO IAM NATO HABETUR QUOTIENS DE COMMODIS EIUS AGITUR
(ENLARGEMENT IN THE MACEDONIAN CONTEMPORARY LAW)..... 385*

Ana Radina,

DISCLOSING DETAILS OF THE CHILD'S PRIVATE AND FAMILY LIFE IN
THE MEDIA AS A FORM OF VIOLATION OF THE RIGHTS OF THE CHILD 387

*IZNOŠENJE POJEDINOSTI PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA DJETETA
U MEDIJIMA KAO OBLIK POVREDE NJEGOVIH PRAVA 405*

Tamara Đurđić,

MESTO UGOVORA O ODRICANJU OD BUDUĆEG NASLEDSTVA U
SRPSKOM PRAVU DE LEGE FERENDA 407

**ПРАВО И ЕКОНОМИЈА
LAW AND ECONOMICS**

Милена Јовановић Zattila,

ПОСТУПЦИ ЗА НАДОКНАДУ ШТЕТЕ УСЛЕД ПОВРЕДЕ ПРАВА
КОНКУРЕНЦИЈЕ 415

*PROCEDURES IN ACTIONS FOR DAMAGES INCURRED BY BREACH OF
COMPETITION LAW 428*

Radim Chalupa,

ABUSE OF THE BILL OF EXCHANGE IN BUSINESS ENVIRONMENT 429

ZLOUPOTREBA MENICE U POSLOVNOM OKRUŽENJU 444

Đurđa Bolanča Kekez,

POLOŽAJ IZRAVNIH I NEIZRAVNIH KUPACA U SLUČAJEVIMA POVREDE
PRAVA TRŽIŠNOGA NATJECANJA 445

*LEGAL POSITION OF DIRECT AND INDIRECT PURCHASERS IN CASE OF
BREACH OF COMPETITION LAW 471*

Ивана Шумановска-Спасовска*,
Ванредни професор на Правном факултету
"Јустинијан Први" у Скопљу, Универзитет
„Св. Кирил и Методиј“, Скопље, Република С.
Македонија

UDK: 35.077.3:004.738.5(497.7)

ЕЛЕКТРОНСКА КОМУНИКАЦИЈА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА УРЕЂЕЊЕ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ

Апстракт: *Значај управног поступка долази до изражаја јер је то поступак у коме се непосредно одлучује о правима и обавезама грађана и правних лица и у коме исти непосредно ступају у контакт са органима јавне управе, путем успостављања управно-правног односа. Од тог њиховог односа зависи задовољство грађана од рада јавних органа, али и целокупна слика или перцепција о јавној администрацији, да ли је она бирократизирана, ефикасна, ефективна, квалитетна, или сервисно оријентисана. Због тога је један од циљева реформе у јавној администрацији да се обезбеди правни оквир који ће осигурати модернизовану јавну управу која ће употребити сва правна средства да би остварила квалитетну и правовремену правну заштиту права и обавеза грађана и правних лица. Једна од бројних новина предвиђених путем новог ЗОУП-а у Републици Македонији, а која иду у прилог јачању ефикасности и ефективности управног поступка је увођење електронске комуникације помоћу које се очекује ажурнија комуникација и сарадња између јавних органа, али и спречавање злоупотребе приликом доставе у управном поступку, а са друге стране се олакшава приступ грађана органима јавне управе.*

Имајући у виду горе наведено, циљ нашег истраживања је да се увођењем електронске комуникације у управном поступку утврде позитивни и негативни ефекти са којим се изазовима суочавају странке и органи јавне управе приликом спровођења електронске комуникације, које су нове обавезе јавних органа, као и то да ли органи

*e-mail: ishumanovska@yahoo.com

имају довољно капацитета да у пракси доследно спроведу све оно што је нормирано, као што су, на пример, примена интероперабилности јавних органа, техничке капацитете и потенцијале службеника у погледу информацијске писмености. Наиме, у овом раду ћемо навести суштину увођења електронске комуникације и одредбе ЗОУП-а у коме су наведене новине и предвиђена комуникација електронским путем као што су, пре свега, активна помоћ странкама, институт правне помоћи, достава, потписивање докумената, предаја поднеска, као и комуникација јавних органа између себе.

Предмет истраживања овог рада је анализа правног оквира којим се уређује електронска комуникација у управном поступку као што су Закон о општем управном поступку, Закон о електронском управљању, Закон о електронском потпису и других релевантних прописа којим се регулише ова проблематика.

Кључне речи: електронска комуникација, управни поступак, ефикасност, јавна управа.

1. Појам и значај информацијско-комуникацијских технологија за е-администрацију

Е - управа (electronic government или governance, e-Gov, digital government, online government или transformational government) представља употребу информацијских и комуникацијских технологија које омогућавају ефикасније и ефективније партиципативно управљање, које олакшава и убрзава приступ услугама које пружа влада да би им омогућио већи приступ јавним информацијама и које би владу учиниле одговорнијом према грађанима, приватном сектору и осталим заинтересованим странама. При томе, задатак технологије није само да аутоматизује унутрашњи процес у јавној администрацији, већ да аутоматизује интеракцију и комуникацију између јавности и администрације и других актера у јавном сектору. Према дефиницији ИТАА (Information Technology Association of America) (Америчка асоцијација за информационе технологије), информациона технологија укључује учење, прављење, развој, имплементацију, подршку или управљање рачунаром, базиран информациони систем, посебно софтверске апликације и рачунарски хардвер. По другој дефиницији, информативна технологија је постала општеприхваћени, генерички назив који укључује адекватну информатичку опрему (као што су рачунари, уређаји за чување података, мреже и комуникацијски уређаји), апликације и услуге (тзв. end-user computing, help desk, развој апликација за крајње

кориснике) које користи организација за доставу података, информација и знања. (Luftman, 1993: 201).

Светска банка дефинише е-управу на следећи начин: „е-управа односи се на коришћење информационих технологија (као што су Wide Area Networks, интернет) од стране државних институција, које имају могућност трансформације односа са грађанима, предузећа и других стубова власти као што су законодавна, извршна и судска власт. Уз то, ове технологије могу да послуже у различите сврхе: боље пружање јавних услуга грађанима, побољшана интеракција са предузећима и индустријом, јачање грађана приступом информацијама, или ефикасније управљање државом. Предности е-управе могу бити мања корупција, већа транспарентност, задовољнији корисници услуга, повећани приходи и / или смањени трошкови. Према Уједињеним нацијама: „е-управа је дефинисана као употреба интернета и World Wide Web за испоруку информација и услуга од стране државних институција према грађанима.”¹ Док Гартнер групација дефинише е-управу као „континуирану оптимизацију пружања услуга, учешћа бирача и управљање трансформацијом унутрашњих и спољних односа путем технологије, интернета и нових медија”. (Gartner Group, 2000). Такође, дефиниција за е-администрацију или електронску администрацију, односи се на било које механизме који трансформишу оно што у традиционалној канцеларији прерађују папир у електронске процесе, како би се створила канцеларија без папира. (Radu and Pólkowski, 2014: 185-210). На крају можемо навести и општу дефиницију која е-управу описује као коришћење информационих и комуникационих технологија (ИКТ) за трансформацију власти чинећи је доступном, ефикасном и одговорном. (Sakowicz, 2003).

У односу развоја е -управе у теорији постоји схватање да се обично идентификују четири или пет фаза развоја е-управе, и то: информације доступне онлајну, једносмерна интеракција, двосмерна интеракција и потпуно онлајн трансакције, укључујући испоруку и плаћање. (Sakowicz, 2003)²

¹<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009486.pdf>

² Sakowicz M. , How to Evaluate E-Government? Different Methodologies and Methodes, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009486.pdf>. Види: Е-услуге - Овај израз описује употребу електронске испоруке за владине информације, програме, стратегије и услуге. Они су доступни на мрежи „24h/7days”. Такође се односи на електронско пружање услуга (Electronic Service Delivery)(ESD) и израза као „центри за услуге на једном месту, *one-stop service centers*”. Е-менаџмент - док се е-услуге фокусирају на ванорганизацијске односе, е-менаџмент (е-управа) односи се на закулисне информационе системе који подржавају управљачке и административне функције јавних институција, укључујући управљање подацима и информацијама,

Оно што треба нагласити да при увођењу е-управе и изради прописа којим се уређује ова материја посебну пажњу треба обратити на основна начела или принципе који се гарантују електронском комуникацијом. Тако, у неким земљама ти принципи се наводе већ у Стратегији за развој електронске управе. При томе, као суштинске издавајемо следеће принципе: све услуге електронске управе и јавне информације, односно садржаји којима располажу тела јавне власти, морају бити у потпуности прихватљиве, расположиве и доступне свим корисницима услуга, без ограничења, на једнак начин и под једнаким условима независно о њиховим особеностима; увођењем нових облика пружања услуга електронске управе неће се укидати постојећи облици и начини пружања услуга државне управе грађанима и пословним субјектима. Једино стварним повећањем броја корисника услуга електронске управе могу се претходни облици пружања услуга поступно ограничавати; услуге државне управе које се не пружају саставом електронске управе не могу бити укинута пре него што се осигура да сви постојећи и могући корисници имају приступ и знање коришћења услуга електронске управе; развој нових услуга државне управе мора се заснивати на примени информацијско-комуникацијске технологије, а њихово пружање мора да се омогући путем разноврсних, корисницима најдоступнијим комуникацијским каналима; да информације буду јавно доступне кроз састав електронске управе морају бити структуриране и испоручене на начин који у потпуности омогућује једноставан, разумљив и слободан приступ за све кориснике.³

Сагласно македонском оквиру за интероперабилност такође се предвиђају одређени принципи као што су оријентација грађана, инклузивност и доступност, заштита и приватност, вишејезичност, административно поједностављење, транспарентност, чување информација, ефективност

одржавање електронских записа и проток информација између одељења. Е-демократија - ово је најтеже генерисати и одржавати значај е-управе. Односи се на активности које повећавају грађанско укључивање укључујући виртуелни састанак у граду, отворени састанак, сајбер кампање, повратне анкете, јавне анкете и форуме заједнице (као што су путем е-консултација, е-гласања). У е-трговини размена новца за робе и услуге врши се путем Интернета. На пример, грађани који плаћају порез и комуналне рачуне, обнављање регистрација возила и плаћање програма за рекреацију или куповина владе канцеларијски материјал и лицитирање вишка опреме (путем интернета куповине, е-набавке).

³ Конкретније види у *Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine*, https://www.mingo.hr/public/trgovina/strategija_e_Uprave_HRV_final.pdf

и ефикасност, отвореност, поновна употреба, технолошка неутралност и прилагодљивост.⁴

Овом проблемтиком посебно се бави и Европска комисија, која наводи око 20 основних електронских услуга у Европском акционом плану, у смислу развоја е-управе, како за грађане, тако и за бизнис сектор. Тако наводимо следеће електронске услуге: матичне књиге, лична документа, опорезивање, тражење посла, социјално осигурање, регистрација аутомобила, грађевинске дозволе, извештавање полиције, приступ библиотеци, промена адресе, подношење захтева за образовање и договарање термина за медицински преглед. Док су следеће електронске услуге предвиђене за увођење у економски сектор: порез на добит, порез на додатну вредност, доприноси за запослене, регистрација предузећа, статистичко извештавање, царинска декларација, јавне набавке и еколошке дозволе. (S. Masović, M. Seracević, H. Kamberović, E. Mededović, 2011, 388)

Узимајући у обзир све наведено можемо да констатујемо да је е-управа тренд који се прати и стално усавршава не само у Македонији већ и компаративно. Њиме се баве и светске институције и међународне организације које дају напоре да уведу стандарде и принципе у погледу модернизације управе путем коришћења информатичке технологије, све у циљу да се обезбеди ефикасна, ефективна, транспарентна, одговорна и лако доступна јавна администрација. И поред чињенице да се све услуге или радње јавних органа не могу у потпуности дигитализовати, ипак, јавни органи морају да смогну храброст да издвоје посебне јавне услуге које могу да се пруже електронским путем, да се поступак унифицира колико је то могуће и да обезбеде адекватне кадровске, техничке и финансијске ресурсе које ће све то да примене у пракси.

2. Електронска комуникација у управном поступку у Републици Северној Македонији

У Републици Македонији најновији Закон о општем управном поступку је донет 2015. године, који је започео да се примењује годину дана касније,

⁴Интероперабилност, у контексту пружања македонских јавних услуга, подразумева способност појединачних и различитих организација да међусобно корисно комуницирају договорени заједнички циљеви, укључујући размену информација и знања између организације кроз пословне процесе које подржавају и уз помоћ размене података између њихових ИКТ система, Македонски оквир интероперабилности (МРИ) за македонске јавне услуге, http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Macedonian_Interoperability_Framework%20MIF_v2.0_mk.pdf

наиме 2016. године.⁵ Један од циљева за доношење новог закона је био и модернизовање управног поступка и усаглашавање са европским принципима и стандардима. Такође, као разлоге можемо навести и неефикасност у остваривању јавних услуга, нетранспарентност институције, незадовољство грађана, веће трошкове, потребу од унификације разних поступака. Путем новог закона очекује се да ће се управни поступак обављати на брз, једноставан и лако доступан начин (ту ће свакако од помоћи бити и увођење каталога јавних услуга), да ће се поштовати принцип отворености и транспарентности, да ће се растеретити гужве испред шалтера, захваљујући увођењу електронске комуникације и да ће се остварити економичнији управни поступак.

2.1. Аргументи *pro* и *contra* увођења електронског облика комуникације у управном поступку

Консекветно томе да увођење сваке новине или реформе има за последицу добре и тзв. лоше стране, тако и увођење електронског облика комуникације носи са собом *pro* и *contra* аргументе. Оно што заиста оправдава ово ново законско решење је да се путем дигитализације обезбеђује рационализација процеса, поједностављење процеса, убрзање, или ефикасност поступка, растерећење грађана од подношења докумената за које јавни органи воде службену евиденцију, уштеда времена странкама да не би ишли директно испред шалтера, смањење трошкова, већа доступност корисницима услуга и транспарентност. Наиме, путем е-администрације се утиче на проширење спектра јавних услуга доступних на мрежи; проширује се обим јавних услуга које се нуде на мрежи; интегришу се нови системи јавне управе, врши се каталогизација услуга које нуди јавна управа, повећава се доступност услуга и сл.⁶

Са друге стране, као негативност, или боље речено препреке овом решењу, налазимо у моменту обезбеђења адекватне имплементације на оно што је нормирано. Наиме, да би се ове новине у потпуности оствариле у пракси рада јавних органа требало би да се обезбеде неки претходни услови и ресурси као што су: едуковани и специјализовани кадрови за рад на рачунару и примена савремене методе електронског комуницирања, обезбеђивање адекватне техничке опреме у свакој институцији, увођење

⁵ Закон за општа управна постапка, Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година

⁶ Electronic Administration as a Factor in the Efficient Management, development and communication of public administration Paweł Romaniuk*, International Journal of Contemporary Management Volume 15 (2016) Number 3, s. 79-94 doi:10.4467/24498939IJCM.16.019.5842 www.ejournals.eu/ijcm, IJCM-2016-3-05-romaniuk-electronic_.pdf, retrieved mart 2019

система умреживања институција и прикупљање података на једном месту, стално надграђивање система и ажурирање јавних услуга које су доступне онлајну.

2.2. Правни оквир уређења електронске комуникације у управном поступку

2.2.1. Новине у Закону о општем управном поступку из 2015. године у погледу електронског облика комуникације

Путем ЗОУП-а из 2015. године уведено је неколико новина у управном поступку које се односе на обим примене овог закона (на пример, сада се ЗОУП примењује не само при доношењу управних аката, већ и кад се врше управне радње, када се доносе реална акта, при обезбеђивању услуга од општег интереса), увођење нових принципа (на пример, принцип делегације надлежности), увођењем приговора као новине редовног правног средства за заштиту странака од реалних аката и обезбеђивање услуга од општег интереса, утврђивање материјалне истине и друге новине с циљем да обезбеде, пре свега, ефикасан и ефективан управни поступак чиме би се повећало задовољство и поверење грађана у институције и побољшао рад јавних органа.

Међутим, у овом делу наш акценат стављамо само на новине које се односе на електронску комуникацију, односно анализирамо законске одредбе помоћу којих је уведена електронска комуникација у управном поступку, а то су пре свега одредбе које се односе на активну помоћ странака, на институт правне помоћи, доставу, потписивање докумената, предаја поднеска, поступак по жалби и комуникацију јавних органа између себе.

А. Комуникација између јавних органа и странака

Комуникација органа и странака обухвата: а) поднеске; б) разгледање списка и обавештавање о току поступка; ц) записник; д) позивање, достављање и обавештавање.

У оквиру комуницирања органа и странака у управном поступку потребно је разликовати акте које странке упућују органу, а то су захтеви, обрасци који се користе за аутоматску обраду података, предлози, пријаве, жалбе, приговори (молбе) и акта које органи достављају странкама (позив, решења, закључци и нека друга службена акта).

Према члану 37 у ЗУП-а предвиђено је да се комуникација између јавних органа и странака обавља у писаној форми, усмено или електронским

путем. Међутим, наглашено је да се акта из управног поступка у електронском облику могу доставити странци или његовом заступнику само у случајевима када су претходно пристали на овај вид комуникације. Наводи се и то да је комуникација у електронском облику обавезна када се одвија између јавних органа.

Б. Потписи

У односу потписивања аката, у закону се наводи да кад закон налаже потпис аката, онда се акта у писменом облику потписују својеручно, док се електронске исправе комплетирају одштампаним именом потписника и повезују се опште прахваћеним електронским потписом у складу са Законом о електронским подацима и електронском потпису.⁷

В. Члан 39 Облик и садржај представке

Сагласно члану 39 утврђује се да се поднесци могу поднети директно, послати поштом, или усмено доставити у записнику, али да се поднесци такође могу послати електронским путем у складу са законом. При томе се за подношење електронских поднесака примењује одредба из Закона за електронско управљање.

Г. Право на увид у списе

Члан 42 ЗУП-а предвиђа да када се евиденција води у електронском облику, јавни орган обезбеђује техничка средства за преглед докумената (исправа), као и за њихово штампање или копирање. Јавно тело може странци одобрити приступ електронским датотекама) списе у електронском облику у складу са Законом о електронском управљању.

Д. Поступак за извођење доказа по службеној дужности

ЗУП има новине и у односу на утврђивање материјалне истине. Наиме, чланом 57. је регулисано да је службено лице које води поступак дужно по службеној дужности да електронским путем прикупи доказе и податке о чињеницама о којој службену евиденцију води јавни орган надлежан за решавање. Службено лице је дужно да тако поступи и када о чињеницама службену евиденцију води други јавни орган или други субјекат који води регистар података. Уз то, јавни орган, односно субјекат који води службену евиденцију дужан је да у року од три дана од пријема захтева електронским путем достави тражене доказе и податке.

Ђ. Начин извештавања

Сагласно члану 69. писмени докуменат се може послати поштом, електронским, или другим одговарајућим средствима, или достављањем.

⁷Члан 38, Закон за општа управна постапка, Сл.весник на РМ, 145/2015

Е. Сагласно члану 78. извштавање путем електронских средстава се обавља слањем електронског документа сагласно закону. Уколико се не могу утврдити време и датум документа који је послат електронским путем, сматра се да је исти примљен сагласно закону, најкасније трећег дана од дана када је послат.

Ж. Члан 79 Начин доставе

Начин доставе уређује се чланом 79. којим се наводи да се достава врши препорученим писмом, личним, индиректним или јавним достављањем, као и електронским путем или званичним објављивањем. Сагласно члану 85. достава електронског документа може се извршити преузимањем документа са сервера који је одредио јавни орган само ако је примаоцу одобрен приступ путем оверених електронских средстава и ако је претходно обавештен о датуму, или периоду у коме ће документ бити објављен сервер. Достава се сматра да је извршена у тренутку преузимања. Ако се документ не преузме у одређеном року, јавни орган ће поновити обавештење. Ако документ није примљен у року или року одређеним другим обавештењем, јавни орган треба да достави одлуку другим адекватним средствима.

З. Облик административног акта

Члан 87. предвиђа да административни акт, у зависности од захтева странке, може се донети у писаном облику, електронским путем, или другим одговарајућим обликом, осим ако закон прописује или искључује одређени облик.

И. Подношење жалбе

У члану 107. наведено је да се жалба подноси директно другостепеном органу, који је обавезан да је сутрадан, електронским путем, преда првостепеном органу и захтева да се испита у року од седам дана да ли је жалба прихватљива, благовремена и да је поднета од стране овлашћеног лица.

Ј. Доношење одлуке по жалби

Сагласно члану 113. орган који је решио управну ствар у другој инстанци, своју одлуку, заједно са списом предмета у електронском облику, шаље првостепеном органу, који је дужан да одлуку достави странкама у року од осам дана од дана пријема решења са записницима. Уколико странка захтева да се административни акт изда у електронском облику, другостепени орган подноси управни акт директно странци.

К. Правна помоћ

Сагласно члану 29. ЗУП-а предвиђа се да је сваки јавни орган дужан да тражи правну помоћ електронским путем када је органу потребно обезбеђивање чињенице, документа (исправе) или других доказа које поседује неки други орган, или када из законских разлога не може сам да изврши потребне административне радње. У ставу 2 се наводи да је јавни орган од кога се тражи помоћ дужан да поступи по захтеву без одлагања, а најкасније у року од седам дана од дана пријема захтева и електронским путем достави потребне чињенице, документе или друге доказе.

2.2.2. Закон о електронском управљању

Закон о електронском управљању у Македонији је донет 2009. године, али је у међувремену претрпео одређене измене и допуне.⁸ Овим законом се регулише рад министарстава, других органа државне управе, организација одређених законом и других државних органа, судова, државних тужилаштава и јавног тужилаштва, правних и других лица којима је законом поверено вршење јавних овлашћења, органи општина, града Скопља и општина града Скопља приликом размене података и докумената у електронском облику, односно пружања административних услуга електронским путем, када је то законом одређено. Уз то, одредбе овог закона примењују се и на рад физичких и правних лица у пружању електронских услуга. Док се одредбе овог закона не примењују када се поступа са документима у електронском облику који садрже поверљиве податке, личне податке, као и документа која се односе на заштиту безбедносних и одбрамбених интереса Републике Македоније, када је то законом предвиђено. Такође, одредбе овог закона не примењују се на правила рада са документима у папирном облику, када је законом предвиђен посебан поступак или образац за обављање одређених радњи. Поступци предвиђени овим законом спроводе се у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, ако овим законом није другачије одређено.

Сагласно члану 30. регулисано је да су органи дужни да електронским путем међусобно размењују податке и документацију у циљу обављања послова предвиђених законом. Уколико то није регулисано законом, начин комуникације између органа о електронској размени података и докумената може се утврдити закључивањем споразума између власти.

⁸Закон за електронско управљање, Сл.весник на Република Македонија, бр. 105/09 од 21.08.2009

Јединствено окружење за комуникацију између органа електронским путем.

У изменама и допунама овог закона предвиђена је и услуга за електронску препоручену доставу докумената, која омогућава пренос докумената између органа, као и између органа и физичких и правних особа електронским путем кроз јединствено окружење за размену докумената и података у електронском облику и пружа услугу електронског потписавања и електронског печата, пружа доказ о руковању са пренетим документима, укључујући доказ о слању и пријему докумената и заштиту предатих докумената и докумената о оштећењу, или неовлашћеним изменама.⁹

2.2.3. Закон о подацима у електронском облику и електронском потпису

Закон о подацима у електронском облику и електронском потпису је донет 2001. године.¹⁰ Овим законом се уређује електронско пословање које укључује употребу информационе и телекомуникационе технологије и употребу података у електронском облику и електронским потписом и на суду, у административним процедурама и платном промету.¹¹

Изазови и проблеми са којим се суочавају јавни органи при остваривању електронске комуникације

Сагласно подацима наведеним у Стратегији о реформи јавне администрације у Македонији за период 2018-2022. године као изазови или проблеми са којим се суочавају јавни органи при оставривању електронске комуникације наводе се: непостојање свеобухватног оквира за интероперабилност и е-услуге, док се подаци између институција размењују на основу билатералних споразума. Анализа стања показује да су недостаци услуга који се нуде и пружају грађанима углавном последица међузависности база података које су доступне институцијама, недовољне размене, некомпатибилност платформи на којима институције делују и немогућност потребне размене. Услуге које институције пружају грађанима су мале, недовољне и нису прилагођене њиховим потребама. Портал <http://uslugi.gov.mk/> / [хттп://услуги.гов.мк/](http://uslugi.gov.mk/), није ажуриран годинама и не ради. (Шикова, Малеска/Сачмароска, 2015: 25)

⁹ Закон за изменување и дополнување на законот за електронско управување, Службен весник на РМ, бр. 52 од 18.03.2016 година

¹⁰ Закон о подацима у електронском облику и електронском потпису, Сл. весник на Р Македонија” бр.34 од 3.05.2001 год.

¹¹ Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис „Сл. весник на Р Македонија” бр.34 од 3.05.2001 год.

Као главне проблеме или препреке за доследну примену новина у ЗУП-а које се односе на електронске комуникације, могли бисмо навести: неинформисаност грађана о виду електронских услуга, неинформисаност о начину на који се реализују, приступ електронским услугама, велике инвестиције (дигитални чвор), недовољно капацитета и то како кадровског потенцијала, тако и материјалног и техничког капацитета, неусклађеност ЗОУП-а са посебним материјалним прописима и Закона о електронском управљању и Закона о подацима у електронској форми и електронског потписа, неунифицираност институција у погледу пружања услуга, недовољна регулисаност архивске и канцеларијске радње са е-документима и потреба за успостављањем централног тела које ће управљати са процесима за дигиталну трансформацију услуга.

Као нове механизме који су предузети у прилог јачања електронске управе у раду јавних органа можемо навести: увођење регистра грађана, адресни регистар, регистар просторних података, увођење каталога јавних услуга што подразумева систематизовану базу података о свим управним поступцима. До данас постоје подаци само за 199 услуга од 26 прописа.

Свакако да на успех деловања састава електронске управе, утиче и оспособљеност административних службеника и корисника услуга електронске управе за успешну примену информацијско-комуникацијске технологије у пословним и управним процесима те у применама стандарда информацијске сигурности. Посебно је важно истакнути потребу за стварањем информацијско-документацијске јединице у телима државне управе као засебне организационе јединице у склопу које делује писарница за пријем, унутрашњи промет и отпрему докумената, информацијски подржану тачку о управном поступању, средишњица информацијског службеника складно Закону о праву на приступ информацијама те саветник за сигурност информацијских састава према Закону о информацијској сигурности. (Ljubanović, 2009: 138)

3. Закључак

Од свега оног што је елаборирано у раду могли бисмо да констатујемо да Македонија следи тренд реформи у јавној администрацији и да су досада предузете бројне, пре свега, нормативне реформе, али и организационе и институционалне новине. Један од закона који је претрпео измене био је и Закон о општем управном поступку, да би се у 2015. години донео нови ЗОУП којим је извршена хармонизација са европским принципима и стандардима за вођење управног поступка. Приметно је да је у раду стављен акценат на електронску управу, односно новине у ЗУП-а које се

односе на увођење електронске комуникације између странака и јавних органа, и између самих органа. Новине се, пре свега, односе на начине комуникације, извештавање, доставе, доказивање и обезбеђивање правне помоћи. Свакако да овакво законско решење треба похвалити, зато што се помоћу њега директно утиче на остваривање принципа ефикасности и транспарентности при заштити и остваривању права и интереса странака. Али и поред чињенице да нови ЗОУП омогућава електронску комуникацију и обезбеђује нови приступ према грађанима, ипак не стимулише исту зато што оставља могућност да се електронска комуникација примењује само уколико странка да сагласност за овакву комуникацију.

Оно што смо констатовали у раду је и да није довољно да се нека новина само уведе реда ради већ да се створе услови за њену примену. Није довољно само да се нешто *de lege lata* уреди, а да се *de lege ferenda* резултати не сагледају. Зато сматрамо да би надлежне институције, као што су јавни органи који примењују ЗОУП-а, потребно је да и централни органи за одржавање електронског система, као што је Министарство за информацијско друштво и јавну администрацију, предузму одговарајуће мере и механизме да систем обезбеђивања електронских услуга заиста заживи, не само у појединим областима, како што су до сада, на пример, грађевинарство, наплата рачуна, пријављивање испита и друге услуге, већ да се електронске услуге обезбеде у више области.

У конкретним институцијама потребно је да се реализују низ активности, како што су, на пример: именовање администратора у институцијама који ће уредно ажурирати, мењати и прилагођавати постојеће и нове е-услуге; спровођење континуиране контроле постојећих е-услуга уз проверу: садржаја, упутстава, контакт података, садржаја и одговора на најчешће постављана питања на порталу е-управа и сл. Јавни органи треба да воде рачуна о стручном оспособљавању кадра, односно, да што више административних службеника поседују стручно знање за рад са електронским средствима и да на тај начин подигну дигиталну писменост запослених. Такође, сваки службеник би требало да има и да на послу користи само службену имејл адресу. Административни службеници, свакако би требало да промене постојане радне методе, да реорганизију и усагласе са ЗОУП-а.

Уколико постоје могућности сваки орган би могао да формира посебну организациону јединицу која би се бавила само питањима електронске комуникације. Јавни органи су дужни да обезбеде и потребну инфраструктуру, опрему, софтвере, рачунаре и сл. Треба да се предузму мере и око омогућавања приступа грађана, посебно оним који не поседују

електронске уређаје. Свакако да је један од разлога за неприхватање електронске комуникације и страх грађана од злоупотребе њихових податка, или су забринути за њихову сигурност. Имајући у виду све то органи морају да се старају и за заштиту приватности и личних података странака. Уједно треба да се што више афирмише употреба електронских средстава, странке да буду упознате са новим у ЗОУП предвиђена средства, да се спроведе обука административних службеника и да се обезбеде финансијске и техничке могућности да би, заиста, ЗУП омогућио квалитетнију и бржу заштиту права и правних интереса у управном поступку.

Референце

Luftman J.N., Lewis P.R., Oldach S.H. (1993), „Transforming the Enterprise: The alignment of business and information technology strategies”, IBM System Journal, 1993, p.201., preuzeto sa Смилка Јанеска-Саркањац Модели на е-управување, str. 19, http://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/FINKI/Modeli_na_e-upravuvanje.pdf, retrieved mart 2019

Ljubanovic Davor. (2009). Izazovi upotrebe sredstava elektonicke komunikacije i Novi Zakon o općem upravnom postupku, Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj 2009. Biblioteka Suvremena javna uprava knjiga broj 16, https://iju.hr/Dokumenti/pub_28.pdf, retrieved february 2019

Masović S., Seracević M., Kamberović H., Mededović E., ICT in Public Administration as a Condition of establishing e-government, [online] http://www.academia.edu/934514/Application_ICT_in_Public_Administration_as_a_Condition_of_Establishing_E-Government, University of Kragujevac, Serbia 2011, p. 388, retrieved 01.12.2018

Radu Ana-Maria, Pólkowski Zdzisław. (2014). Theoretical, technical and practical aspects of e-administration, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych”, s. 185–210, www.cejsh.icm.edu.pl i <https://www.researchgate.net/publication>, retrieved mart 2019

Sakowicz Marcin. (2003). How to Evaluate E-Government? Different Methodologies and Methodes, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009486.pdf>, www.nispa.org/files/conference/2003/wg.6/Sakowicz.pdf

Gartner Group, „Key Issues in E-Government Strategy and Management,” Research Notes, Key Issues, 23 May 2000, preuzeto sa Jeffrey W.Seifert, in book: E-Government in Higher Gear, Rachel B.Ventura, editor, 2009. p.100

E-Government Handbook, <http://www.cdt.org/egov/handbook/>, 04-03-2003, preuzeto sa Marcin Sakowicz , How to Evaluate E-Government? Different Methodologies and Methodes, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009486.pdf>

Electronic Administration as a Factor in the Efficient Management, development and communication of public administration Paweł Romaniuk*, International Journal of Contemporary Management Volume 15 (2016) Number 3, s. 79–94 doi:10.4467/24498939IJCM.16.019.5842 www.ejournals.eu/ijcm, IJCM-2016-3-05-romaniuk-electronic_.pdf

Шикова,Н, Малеска Сачмароска. (2015). Практики и препораки за добро управување во сферата на јавната администрација, Скопје, <http://www.cup.org.mk/publications/Pratiki%20i%20preporaki%20za%20dobro%20upravuvanje.pdf>

Македонски оквир интероперабилности (МПИ) за македонске јавне услуги, http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Macedonian_Interoperability_Framework%20MIF_v2.0_mk.pdf

Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 -2022 година, Февруари 2018 година

Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012. godine, https://www.mingo.hr/public/trgovina/strategija_e_Uprave_HRV_final.pdf

Закон за општа управна постапка, Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година

Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис „Сл. весник на Р Македонија“ бр.34 од 3.05.2001 год.

Закон за електронско управување, Сл.весник на РМ, бр. 105/2009 и 52/2016 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009486.pdf>

http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SRJA_2018-2022_20022018_mk.pdf

Ivana Shumanovska-Spasovska,
*Associate Professor,
Faculty of Law „Justinianus Primus”,
University of Ss. Cyril and Methodius in Skopje,
Republic of North Macedonia*

***ELECTRONIC COMMUNICATION IN THE ADMINISTRATIVE
PROCEDURE WITH A DETAILED REVIEW OF THE
REGULATION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA***

Summary

In this paper, the author analyzes the issues related to the novelties in the Law on General Administrative Procedure in RNM, which is referring to electronic communication. This paper focuses on the reasons, arguments pro and contra, for introducing electronic communication into administrative procedure. In conclusion, the author give some recommendations on the measures to be taken by the authorities for consistent implementation of the new legal solutions.

Keywords: *electronic communication, administrative procedure, efficiency, public administration.*

