

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду, која је донета на седници од 22. јуна 2020. године, одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Андреа Вукоичић** под насловом: „**Реформа и модернизација јавне управе у Србији – са посебним освртом на стандарде добре управе**“. Након што смо пажљиво прегледали достављени рукопис докторске дисертације и извршили оцену исте, част нам је да доставимо Наставно-научном већу следећи

**ИЗВЕШТАЈ
о завршеној докторској дисертацији**

I Основни подаци о кандидату и дисертацији

а) Основни подаци о кандидату

Кандидаткиња Андреа (Зоран) Вукоичић рођена је 14. јуна 1988. у Београду. Основну школу у Београду и Дванаесту београдску гимназију завршила је са одличним успехом. Године 2007. уписала је Правни факултет Универзитета у Београду као редован студент. Добитница је награде за успех у току студија Правног факултета у Београду за 2007/08, 2009/10. и 2010/11. школску годину и стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја за 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011. годину.

Октобра 2011. дипломирала је на Правном Факултету Универзитета у Београду, у редовном року, са просеком 9,04, на кривичноправном смеру и уписује мастер академске студије на истом факултету на катедри за јавно право (управно-правни подмодул). Исте године добија стипендију за мастер студије Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Октобра 2012. одбранила је мастер рад на тему „Управна делатност у руском праву” и стекла звање мастера правник, са просечном оценом 9,75 на мастер студијама.

Новембра 2012. уписала је докторске академске студије на Правном факултету у Београду, Управноправна ужа научна област, као студент који се финансира из буџета.

Испит из предмета Методи научноистраживачког рада и вештине докторанд Андреа Вукоичић положила је пред комисијом у саставу: проф. др Стеван Лилић и проф. др Саша Бован. Први усмени докторски испит (предмети: Управно право, Управно процесно право, Јавна управа) положила је пред комисијом у саставу: проф. др Стеван Лилић, проф. др Зоран Томић и проф. др Добросав Миловановић. Други усмени докторски испит (предмети: Управно право Европске уније и Управа и регулаторна реформа) положила је

пред комисијом у саставу: проф. др Стеван Лилић и проф. др Добросав Миловановић. Као студент волонтирала је на позицији консултанта на Правном факултету у Београду, у оквиру програма помоћи колегама студентима у студирању. Члан је ЕЛСА Београд – удружења младих правника и студената права у сектору за семинаре и конференције - задужење писање пројеката. Као новинар волонтирала је у часопису „Булевар уметности". Радно искуство стекла је у Архимод д.о.о. Београд-Нови Београд. Течно говори и пише на енглеском и руском језику; има основни ниво познавања немачког, италијанског језика и шпанског језика. Неки од важнијих радова током основних студија: *Право на синдикално организовање, Европска конвенција о социјалној и медицинској помоћи*. Семинарски рад под називом „Примена начела ефикасности и економичности при издавању личних докумената у Републици Србији“, Правни факултет, Београд, 2015. под менторством проф. др Стевана Лилића одбранила је с одликом.

У току свог школовања на докторским академским студијама, кандидаткиња Андреа Вукоичић је сачинила и објавила следећи научни рад:

„Вода – људско право или концесија?“, у зборнику радова *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 312-326.

б) Основни подаци о докторској дисертацији

Докторска дисертација кандидата Андреа Вукоичић под називом „Реформа и модернизација јавне управе у Србији - са посебним освртом на стандарде добре управе“, има 232 странице А4 формата (основни текст фонт *Cambria* 12, проред основног текста 1, маргине 20 mm) у складу је са захтевима Универзитета у Београду у погледу форме и садржаја докторске дисертације.

Дисертација садржи насловну страну на српском и енглеском језику, страну са информацијама о менторима и члановима комисије, страну са подацима о докторској дисертацији на српском и енглеском језику, укључујући резиме на српском и енглеском језику и кључне речи, 4 стране садржаја, попис литературе и коришћених извора на 57 страна и биографију аутора. Истраживачку грађу за докторску дисертацију чине уџбеници, домаћи и страни научни радови у монографском облику, зборници стручних и научних радова, научни чланци и студије, домаћи и страни закони и подзаконски акти, статистички подаци, као и радна документа.

Садржај дисертације обухвата: Увод (стр. 12-16); Први део - Концептуални оквир реформе јавне управе (стр. 17 – 64), који се састоји од осам глава, други део – Савремене тенденције реформе јавне управе (стр. 65 – 102), трећи део – Реформа јавне управе у Србији (стр. 103– 192) са десет глава, Закључак (193 – 199), Референце (стр. 200 – 232) и биографија аутора (стр. 233), са укупно 924 фуснота у тексту. Списак цитиране литературе и интернет извора обухвата 180 библиографских јединица (научна и стручна литература) и 362 јединице домаћих и страних правних извора.

У складу са Правилником о поступку провере оригиналности докторских дисертација које се бране на Универзитету у Београду, Универзитетска библиотека „Светозар Марковић“ проверила је оригиналност докторске дисертације коришћењем софтвера *iThenticate*. Ментор проф. др Добросав Миловановић је на основу увида у извештај установио да дисертација није плагијат и дао је позитивну оцену оригиналности докторске дисертације. Индекс сличности износи 22%, а све утврђене појединачне сличности с другим објављеним текстовима износе мање од 1%, 1% или у случају два извора 2%.

II Предмет и циљ дисертације

Предмет докторске дисертације Андрее Вукоичић односи се на процес реформе и модернизације јавне управе у Србији, са посебним освртом на стандарде „добре управе“. Кандидаткиња је у циљу свеобухватне анализе предмета дисертације, теоријски и практично, анализирала више међусобно повезаних управноправних института и области, који се могу одредити и као посебни предмети истраживања.

У првом делу дисертације кандидаткиња анализира теоријски појам јавне управе у организационом и у функционалном смислу, проучава схватања јавне управе као скупа активности у интегралном и менаџерском смислу, затим анализира позитивно-правни појам јавне управе у функционалном и организационом смислу. У истраживању се полази од тезе да бројни унутрашњи и спољашњи фактори делују на јавну управу и мењају је, како у организационом, тако и у функциоалном смислу. Међутим, као што је јавна управа подложна утицају различитих фактора, она исто тако својим деловањем утиче и изазива бројне промене, како на националном, тако и на међународном нивоу. Сходно томе, у овом делу проучава се процес реформе јавне управе и у том контексту анализирају се савремени изазови са којима се сусреће јавна управа; фактори који утичу на систем јавне управе и покрећу процес његове реформе; анализира се приступ стратешког планирања процеса реформе; сагледава се утицај истакнутих управних доктрина на обликовање модела реформе јавне управе; анализира се концепт „добре управе“ и појам стандарда „добре управе“ у правној теорији, односно у референтним међународним актима, као и њихов утицај на процес реформе јавне управе и проучава се процес модернизације јавне управе у контексту развоја електронске управе.

Други део дисертације има за циљ приказ и анализу савремених тенденција реформе јавне управе. Дубље се анализирају стандарди међународних организација и Европске уније и приказују актуелне тенденције реформе јавне управе у упоредним системима. У овом делу кандидаткиња анализира смернице за реформу јавне управе кроз призму аката Уједињених нација и Европске уније и приступа упоредноправној анализи процеса модернизација јавних управа одабраних држава чланица Европске уније кроз увођење савремених информационо-комуникационих технологија у њихов рад.

Трећи део дисертације, посвећен је истраживању и детаљној анализи процеса реформе јавне управе у Србији. Кандидаткиња се бави дубљом анализом актуелних тенденција развоја управе у Републици Србији са посебним освртом на питања примене стандарда „добре управе“ Анализирају се кључне тенденције развоја са освртом на значај информационо-комуникационе технологија за успостављање модерне, рационалане јавне управе у Србији.

У Закључку, кандидаткиња сумира резултате истраживања и образлаже остварене доприносе.

Основни циљ истраживања је анализа унутрашњих и спољашњих фактора који утичу на ток и обликовање процеса реформе јавне управе у Србији; анализа и идентификовање примера добре праксе европских држава; аналитичко сагледавање процеса реформе и процеса модернизације јавне управе у Србији у циљу идентификације и критичког сагледавања свих предности и мана затеченог стања, као и предлагање потенцијалних корака које треба предузети у даљем процесу реформе и модернизације, како би се јавна управа у Србији развијала у складу са европским стандардима „добре управе“.

III Основне хипотезе од којих се пошло у истраживању

Тема истраживања ове докторске дисертације заснива се на неколико међусобно повезаних и условљених хипотеза. Иако су представљене као посебне хипотезе, потврђене хипотезе представљају заокружену целину.

Хипотеза I: успешно спровођење процеса реформе јавне управе доприноси успостављању квалитетне јавне управе која је у стању да одговори на бројне савремене изазове који произилазе из њеног унутрашњег и спољашњег окружења и поставља основе за ваљано одвијање реформских процеса и у другим областима друштва.

У динамичном окружењу, под утицајем великог броја унутрашњих и спољашњих фактора, јавна управа се заједно са људским друштвом непрестано развија. Развој јавне управе није могућ без континуираног спровођења процеса реформи њеног система, ради благовременог прилагођавања њених организационих структура и начина на који пружа јавне услуге новим и измењеним околностима. Кандидаткиња указује да од квалитета јавне политике зависи успешност спровођења реформе у области коју она уређује као и ефекти које ће она произвести. Успешна реформа почива на квалитетном плану јавне политике који се израђује у поступку који је отворен за учеснике заинтересоване јавности и заснован на чињеницама. Како би се обезбедило да јавна политика почива на чињеницама приступа се анализи ефеката које она производи на економско-социјално-еколошком нивоу. Успешна реформа јавне управе представља један од кључних предуслова за прикључење Европској унији. Од Србије, као државе кандидата за чланство

у Европској унији очекује се да делотворно имплементира принципе управне реформе и достигне стандарде за развој јавне управе дефинисане од стране *SIGMA* иницијативе ради достизања „добре управе“ у пракси.

Хипотеза II: ИКТ (информационо-комуникационе технологије) у раду јавне управе унапређују њену ефикасност и делотворност.

Ефикасна и делотворна је она јавна управа која на брз, квалитетан и приступачан начин благовремено пружа квалитетне јавне услуге корисницима и уз рационално располагање ресурсима успешно реализује своје циљеве и одговара на захтеве корисника. Увођење савремених информационо-комуникационих технологија у рад јавне управе унапређује њену ефикасност тиме што убрзава и олакшава размену података између органа и омогућава обављање већег броја управних процедура посредством интернета, чиме доприноси успостављању безпапирне јавне управе итд. Стога, електронску управу кандидаткиња посматра као инструмент за унапређење ефикасности и делотворности јавне управе, наводећи да електронска управа омогућава континуирано пружање управних информација и услуга у дигиталном облику чиме се услуге јавне управе приближавају корисницима, унапређује се унутрашњи рад јавне управе, а истовремено се и омогућава лакша, бржа и економичнија комуникација како између органа јавне управе, тако и између јавне управе и корисника.

Хипотеза III: развој електронске управе директно је пропорционалан са унапређењем економичности и ефикасности јавне управе.

Ова хипотеза је у логичкој и техничкој вези са претходном. Електронска управа, премошћује физичке баријере и услуге приближава својим корисницима, а истовремено побољшава унутрашњи рад јавне управе, те њен развој директно унапређује ефикасност и економичност комуникације унутар система јавне управе, као и између јавне управе и корисника.

Хипотеза IV: Претпоставка за успостављање ефикасне и економичне електронске управе јесте да поред дигитализације основних база података и управних поступака мора постојати и координисана сарадња у размени и коришћењу знања, информација и податка између органа у систему јавне управе.

Наведена хипотеза је логички и технички повезана са претходне две. Постојање основних база података јавне управе у електронском облику кандидаткиња посматра као предуслов за успостављање и развој електронске управе. У дисертацији кандидаткиња указује да је за ефикасно и економично одвијање послова електронске управе неопходно

да постоји и координирана сарадња између органа јавне управе у размени податка и информација, како би се терет прибављања података из службених евиденција пренео са корисника на управу, чиме се они растерећују од сталног прибављања и достављања истих документа различитим органима управе понаособ, чиме им се штеди време и новац. Стога, постојање интероперабилности која подразумева сарадњу, односно узајамну размену и коришћење знања, информација и податка путем усклађених пословних процеса који се одвијају посредством информационо-комуникационих система у управи кандидаткиња, такође, посматра као један од предуслова за успостављање и развој „добре“ јавне управе у електронском облику, која је пре свега ефикасна и економична.

Хипотеза V: Унапређење ефикасности и економичности рада јавне управе не искључује се остваривање начела законитости, већ се доприноси успостављању флексибилне јавне управе која одговара на захтеве грађана и привредних субјеката, уз истовремену заштиту јавног интереса, односно доприноси се успостављању „добре“ јавне управе у којој постоји равнотежа јавног интереса и интереса грађана.

Ефикасност јавне управе мери се њеном спремношћу да одговори на изазове и захтеве савременог друштва, као и висином квалитета услуга које пружа корисницима уз што мањи утрошак средстава и времена. Што је квалитет јавних услуга виши, а утрошак ресурса мањи, то је јавна управа ефикаснија. Из наведеног јасно се уочава да је економичност јавне управе тесно повезана са њеном ефикасношћу. Кандидаткиња ефикасност посматра као шири појам од економичности, јер не подразумева смањење издатака по сваку цену, већ само у мери која је неопходна за постизање жељених ефеката, уз пуно поштовање начела законитости. Унапређењем ефикасности и економичности рада јавне управе тежи се успостављању, у оквиру закона, флексибилне јавне управе која одговара на захтеве грађана и привредних субјеката и штити њихове интересе, уз истовремену заштиту јавног интереса, што кандидаткиња сматра једним од основних обележја „добре управе“. Усвајањем Закона о општем управном поступку 2016. године којим се прописује: обавеза органа управе да по службеној дужности прибавља и размењује податке о чињеницама неопходним за одлучивање; могућност електронског општења органа и странке, односно електронског достављања писмена и обавештења и др. – значајно је допринело административном растерећењу корисника, али и унапређењу флексибилности управе у границама закона, у смислу да унапређење економичности и ефикасности њеног рада не искључује остваривање начела законитости.

Хипотеза VI: Прекомеран број органа и организација у систему јавне управе носи са собом ризик од појаве прекомерног броја запослених; преклапања послова и задатака које врше различити органи и организације управе у истој области рада, као и нерационално располагања јавним средствима.

Ефикасно, економично и делотворно функционисање система јавне управе подразумева постојање оптималног броја сврсисходних организационих облика. Рационализација јавне управе има за циљ да уклони непотребне послове; да спајањем или укидањем појединих организационих облика допринесе успостављању оптималног броја сврсисходних и ефикасних институција. Укидање сувишних организационих облика, односно сувишних група послова и задатака, доприноси редуковању кадрова који су те послове и задатке вршили, као и трошкова које су они изискивали. Функционалну анализу кандидаткиња посматра као инструмент за успостављање оптималне организације послова, органа и организација јавне управе, односно као важан и поуздан инструмент за успешно спровођење структурних реформи јавне управе. Функционална анализа кроз идентификовање сувишних, дуплираних и дефицитарних послова у систему јавне управе, односно идентификовање адекватних организационих облика за ефикасно вршење одређених поверених послова и задатака, допринеси усклађивању функционалне и организационе структуре, а тиме и унапређењу ефикасности и делотворности њеног рада.

Хипотеза VII: За успостављање ефикасне, делотворне и транспарентне јавне управе неопходно је симплификовати сложене управне процедуре. Симплификацијом управних процедура долази до административног растерећења корисника услуга јавне управе.

Тежина административног оптерећења мери се утрошеним временом и финансијским издацима које је грађанин или привредни субјекат утрошио како би испунио своју обавезу према одређеном органу јавне управе. Уклањањем непотребних, застарелих, сувише компликованих прописа, односно уклањањем непотребних и симплификањем компликованих корака унутар прописа обезбеђује се њихова ефикасна и делотворна примена и доприноси се симплификацији управних процедура. Тиме се унапређује како правна сигурност, тако и транспарентност и делотворност управног поступања. У дисертацији кандидаткиња указује да се унапређење ефикасности и делотворности јавне управе успешно постиже спровођењем процеса рационализације јавне управе и увођењем савремених информационо-комуникационих технологија у њен рад. Дигитализацију рада јавне управе кандидаткиња сагледава као начин рационализације јавне управе који доприноси симплификацији управних процедура, јер се разменом података електронским путем знатно олакшава њихово прибављање, обрада и провера, уз истовремено растерећење странака у поступку и корисника јавних услуга. Такође, објављивањем јавних података на интернету постиже се већа транспарентност рада јавне управе.

Хипотезе VIII и IX: Демополитизацијом се јача начело законитости и смањује корупција у јавној управи, а јачањем професионализације у јавној управи повећава квалитет њених јавних услуга.

За успостављање „добре управе“, која је у складу са стандардима ЕУ, неопходно је унапредити професионалност и деполитизованост јавне управе. Деполитизацијом јавне управе минимизује се политички утицај на процес запошљавања и унапређења кадрова у јавној управи, односно минимизује се коруптивно поступање у виду пристрасне примене прописа којима се уређује поступак запошљавања и напредовања кадрова у јавној управи. Корумпирана јавна управа је неефикасна, дискриминишућа и нетранспарентна. Стога, јавна управа мора континуирано да ради на развоју делотворних механизма за сузбијање појава лошег управног поступања, попут корупције и ћутања управе како би очувала једном успостављени легитимитет и легалитет, односно како би обезбедила пуно поштовање стандарда „добре управе“. Међутим, иако деполитизација доприноси сузбијању корупције у систему јавне управе, она не гарантује *per se* и квалитет рада јавне управе. Да би деполитизована јавна управа пружала квалитетне услуге корисницима неопходно је да унутар ње делује професионалан кадар. Професионализацији службеничког система доприноси успостављање система запошљавања и напредовања по принципу мериторности. Успостављањем мериторног система запошљавања и напредовања службеника омогућава се селекција најспособнијих кадрова, који поседују адекватна стручна знања и вештине за вршење управних послова и задатака на квалитетан и оптималан начин. Реформом државно-службеничког законодавства у протеклом периоду у Србији постављена је основа за примену принципа мериторности у овој области, односно за јачање професионализације у складу са европским стандардима.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација кандидаткиње Андрее Вукоичић под насловом „Реформа и модернизација јавне управе у Србији - са посебним освртом на стандарде добре управе“, поред уводних и закључних разматрања, списка литературе и биографије аутора, састоји се из три међусобно повезана и условљена тематска дела и то: дела који се односи на концептуални оквир реформе јавне управе; дела у вези савремених тенденција реформе управе, као и дела који се бави питањима савремених тенденција реформе и модернизације јавне управе у Србији.

У **уводном делу** докторске дисертације, под називом - **Увод**, кандидаткиња излаже предмет истраживања, научну и друштвену оправданост теме истраживања, претпоставке тј. хипотезе које су постављене за израду истраживања, методолошки оквир, очекиване резултате и допринос науци. У оквиру уводног дела докторске дисертације, кандидаткиња поставља полазне структуралне основе за научноистраживачки рад у односу на тему истраживања.

Први део докторске дисертације носи назив – **Концептуални оквир реформе јавне управе**. У оквиру овог дела кандидаткиња излаже претходна питања у вези са појмом, положајем и улогом јавне управе у друштву, као и савремене изазове са којима се

јавна управа суочава. Затим, кандидаткиња се фокусира на процес реформе јавне управе, анализирајући покретаче процеса реформе јавне управе; стратешко планирање њеног тока, као и утицаја управних доктрина и стандарда „добре управе“ на обликовање и усмеравање тока процеса реформе. Теоријским и практичним приступом, кандидаткиња обрађује питања реформе јавне управе, стандарда „добре управе“ и модернизације јавне управе, као облика у којем се реформа јавне управе може манифестовати, како у Републици Србији, тако и у референтним правним системима страних држава, и сходно томе одређује њихов појам у складу са домаћом и страном теоријом и праксом.

У другом делу докторске дисертације – **Савремене тенденције реформе јавне управе**, анализирају се смернице Уједињених нација и Европске уније о унапређењу јавне управе. Посебна пажња у овом делу посвећена је анализи стандарда Европске уније о модернизацији управе у земљама чланицама кроз развој електронске управе. Кандидат упоредно сагледава процес модернизација управа одабраних земаља чланица Европске уније. У истраживању је указано на улогу и значај *SIGMA* стандарда о потребама развоја јавне управе за процесе реформи управе држава кандидата, односно потенцијалних кандидата за чланство у Европску унију.

Трећи део докторске дисертације – Реформа јавне управе у Србији кандидат посвећује уводним разматрањима о савременим тенденцијама развоја јавне управе Србије. У оквиру овог дела, говори се о утицају процеса евроинтеграција и стандарда „добре управе“ на процес реформе јавне управе у Србији, где кандидат приступа анализи основног стратешког оквира и принципа реформе јавне управе у Србији. Стога, у оквиру овог дела анализира принципе: поузданости и предвидљивости; отворености и транспарентности; одговорности; ефикасности и делотворности; децентрализације; деполитизације и професионализације; рационализације и модернизације. Кандидаткиња је обрадила поменута начела из теоријске перспективе, али је уједно сагледала и њихову практичну компоненту у оквирима реформе и развоја јавне управе, указујући на нејасноће и нудећи начине за њихово превазилажење. Значајно место у оквиру овог дела посвећено је истраживању кандидата у вези са: организационим и функционалним реструктурирањем и оптимизацијом јавне управе у Србији применом методе функционалне анализе; побољшањем квалитета и система за управљање јавним политикама и услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе; унапређењем квалитета управноправних прописа и њиховим усклађивањем са правом Европске уније; развојем јавно-службеничког система и јачању система управљања људским ресурсима у Србији; унапређењем система за стручно усавршавање јавних службеника; унапређењем система за управљање јавним финансијама и јавним набавкама; јачањем механизма за надзор над радом јавне управе са аспекта стандарда „добре управе“ и модернизацијом јавне управе у Србији кроз развој електронске управе и системом за управљање процесом реформе јавне управе. Кандидаткиња у овом делу истраживања износи значајне *de lege ferenda* предлоге који могу умногоме допринети развоју доброг управног поступања, односно унапређењу квалитета услуга јавне управе у Србији.

У закључном делу дисертације - **Закључак**, кандидаткиња сумира резултате истраживања и образлаже остварене доприносе.

V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Реформа и модернизација јавне управе са посебним освртом на стандарде „добре управе“ представља недовољно истражену научну област у Републици Србији. Истраживањем теоријских гледишта, правних прописа и практичних решења, кандидаткиња је дала допринос развоју критичке и научне мисли у области управног права. Кандидаткиња је указала на савремене токове у процесима реформе и модернизације јавне управе, односно тенденцијама развоја јавне управе, као и повезаним областима у којима се јавља значајна потреба за научном и стручном дискусијом, због бројних изазова који се у пракси јављају.

Имајући у виду да се савремена јавна управа у динамичном окружењу константно развија и постаје све сложенија, кандидаткиња је у истраживању преиспитала континуирано подешавање структуре и начина рада јавне управе увођењем промена и иновација у систем јавне управе, како би се исти прилагодио савременим изазовима и одговорио на савремене захтеве корисника. Први део истраживања, који је усмерен на концептуална питања реформе јавне управе, сагледава традиционалну улогу и облик јавне управе, као и савремене факторе који покрећу, утичу на обликовање и ток процеса реформе, односно модернизације јавне управе. У овом делу такође се сагледава и значај и утицај стандарда „добре управе“ и савремених информационо-комуникационих технологија на развој модерне јавне управе.

Одређење појма реформе и модернизације јавне управе, као и стандарда „добре управе“ (и њихово разлучење од појма принципа „добре управе“) представљају темељ за анализу савремених тенденција развоја јавне управе које кандидаткиња приказује у истраживању. Такав рад кандидата представља допринос правној теорији управног права, али и свим другим областима у којима питања процеса реформе јавне управе, односно модернизације, као и стандарди „добре управе“ фигурирају, будући да се теорија слабије бавила овим питањем. Испитивање нових појава, као што су стандарди „добре управе“ и дигиталне јавне услуге, умногоме осветљава могуће правце развоја јавне управе, што може имати утицаја на разумевање и даљи развој начина обављања управних послова. Такав резултат може бити од користи органима управе и грађанима.

Истраживање кандидаткиње обухватило је и историјску перспективу развоја јавне управе, као и концепта „добре управе“. Вишедимензионалним приступом, кандидаткиња пружа подршку развоју свести о значају управног поступања у овој области.

Поред наведеног, кандидаткиња је пажњу у овом научноистраживачком раду посветила принципима реформе јавне управе који би требало да допринесу успостављању одрживе „добре управе“ у Србији. Разрада основних принципа на којима се заснива процес реформе јавне управе, представља подстрек за квалитетнију заштиту права грађана пред

органима управе. На овом месту се издваја практични значај истраживања, будући да је кандидат понудио решења за превазилажење недоумица у вези са применом појединих института управног поступања у складу са стандардима „добре управе“. Посебан допринос управно-правно научној области истиче се у делу који се односи на одређење појма стандарда „добре управе“ и његовом разлучењу од појма принципа „добре управе“. Ова питања су недовољно прецизно одређена у правној теорији и пракси, па њихова обрада помаже у превазилажењу теоријских и практичних недоумица.

Анализом прописа који уређују област електронске јавне управе у Републици Србији, кандидаткиња је указала на дискутабилну одредбу Закона о електронској управи којом се утврђује начело ефикасног управљања опремом за обављање послова електронске управе. Она истиче да формулација наведеног начела подразумева искључиво уштеду државних средстава за обављање послова електронске управе и олакшавање рада службеника, при чему се грађани и привредни субјекти као корисници наведених услуга занемарују. Међутим, како само правилно и економично располагање опремом не гарантује корисницима брже и економичније услуге, кандидаткиња се залаже да се наведена одредба преименује у: „начело ефикасности електронске управе“ и прошири тако да се корисницима изричито гарантује право на ефикасно пружање електронских услуга јавне управе. Истраживање је обухватило и практичне аспекте електронске јавне управе у Републици Србији, што може да служи као полазна основа за нове идеје и будуће пројекте дигитализације и електронског управљања у Републици Србији. Освртом на модернизације јавне управе кроз развој електронске управе у Шведској, Финској и Италији, кандидаткиња је приказала решења референтних правних система, што доприноси разумевању домаћих нормативних решења и могућих праваца развоја.

Осим материјалног, истраживање има и временски значај. Оно долази у правом тренутку имајући у виду токове у вези са реформом и модернизацијом јавне управе, као и нормативна дешавања у вези са електронском и „добром“ управом, у Републици Србији и на међународном плану. Савремене тенденције реформе управе и процес евроинтеграција подстакли су динамичну нормативну активност у Србији. Ове године донет је Програм развоја електронске управе за период од 2020. до 2022. године у Републици Србији којим се утврђују посебни циљеви и план мера за даље спровођење циљева зацртаних Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији, при чему је отворен велики број нормативних и практичних питања, у вези са којима пракса није још установљена. На међународном нивоу протеклих година донети су бројни акти попут Декларације Партнерство за отворену управу и Агенде 2030 Уједињених нација које данас имају значајну улогу у обликовању процеса и усмеравању тока реформе савремених јавних управа и истичу значај који информационо-комуникационе технологије имају за јачање отворености, транспарентности, одговорности, ефикасности, и инклузивности јавне управе, чиме значајно доприносе остваривању стандарда „добре управе“ у пракси. Анализом нормативних решења и указивањем на начине примене прописа поменутих правних система, кандидаткиња је указала на предности и слабости појединих института

који су другачије уређени, што може бити од користи приликом доношења посебних закона и подзаконских аката.

Остварене резултате и научни допринос докторске дисертације Андреје Вукоичић треба сагледати и кроз важније закључке до којих је дошла након спроведеног истраживања. Кандидаткиња уочава да развој јавне управе није могућ без континуираног спровођења процеса реформи њеног система ради благовременог прилагођавања њених организационих структура и начина на који пружа јавне услуге новим и измењеним околностима. Међународне организације и савремени међународни трендови друштвеног развоја умногоме су утицали на подупирање, усмеравање тока и обликовање процеса реформе јавне управе у Србији. Анализом релевантних стратешких докумената и прописа кандидат закључује да је реформа јавне управе у Србији усмерена на успостављање модерне јавне управе која ће по европским стандардима „добре управе“ пружати квалитетне јавне услуге својим грађанима и привредним субјектима и која ће својим деловањем производити позитивне друштвено-економске ефекте како у земљи, тако и на наднационалном нивоу.

У односу на управно-правну научну област, значајан је закључак кандидаткиње о томе да не постоји јединствено, општеприхваћено одређење и разграничење садржине појма стандарда „добре управе“ и појма принципа „добре управе“. Сходно томе, у теорији и пракси, неретко се дешава да се ови термини преплићу, а да се притом користе за означавање појмова исте садржине. Ради разјашњења недоумица у пракси и како би подстакла даљу дискусију о овом питању у правној теорији, кандидаткиња дефинише општи појма стандарда „добре управе“ као правни стандард понашања чију садржину чине „упутства“ којима се посредно усмерава понашање јавне управе у њеном контакту са грађанима и привредним субјектима ка пожељном „добром“ управном поступању, односно „упутства“ којима се вршење управне делатности од стране органа управе и запослених у њима посредно усмерава ка пружању јавних услуга на квалитетан, тј. „добар“ начин. Принципи „добре управе“ усаглашени су са стандардима „добре управе“ и доприносе њиховој имплементацији, тако што директно утврђују како би управа требало да поступа у свом контакту са корисницима, односно на који начин би требало да, вршећи своју делатност, пружа јавне услуге, да би придобила и очувала поверење јавности у свој рад и допринела остварењу „добре управе“ у пракси. Такође, као посебно значајан издваја се и закључак да „добра управа“ почива на квалитетним прописима. Кандидаткиња сматра да је пропис квалитетан када је израђен у складу са реалним друштвено-економским стањем. Стога у дисертацији она истиче значај анализе ефеката прописа као ефикасног инструмента за контролу квалитета прописа. За одрживост „добре управе“ потребно је, поред усвајања нових квалитетних прописа, уклонити сувишне, неквалитетне прописе, односно симплификовати оне претрано сложене прописе који су у примени, а који намећу непотребан административан терет, смањују транспарентност управног одлучивања, отварају простор за неетично поступање и сувишну бирократију и на други начин производе ефекте који нису у складу са стандардима „добре управе“.

Кандидаткиња закључује да постоји узајамни подстицај развоја информационо-комуникационих технологија, процеса реформе јавне управе и стандарда „добре управе“, што говори о значају правног уређења ових повезаних области. Захваљујући истраживању, докумената јавних политика, референтних аката међународних организација, као и претходних и садашњих прописа, кандидаткиња је извела закључак да се у процесу реформе јавне управе у Србији увођење савремених информационо-комуникационих технологија у рад јавне управе третира као један мултифункционални инструмент који, заједно у комбинацији са другим инструментима, значајно доприноси унапређењу ефикасности, транспарентности, отворености, делотворности и рационалности система јавне управе.

Рад управе се деперсонализује путем електронског поступања, те се отежава могућност јавног службеника да индиректно или директно условљава свој рад противуслугом, као и да фаворизује или дискриминише корисника на основу пола, расе или било ког другог основа. Кандидаткиња је указала на потребу да се измене и допуне одредбе Закона о електронској управи које се односе на начело ефикасности, као и на могућности које електронска управа пружа у заштити гласачког права корисника из иностранства. Такође, у дисертацији је указано да би се успостављањем ефикасних веб алата (попут е-консултација, е-гласања; е-референдума и сл.), као и њиховом константном промоцијом, поставила чврста основа за развој електронске демократије у Србији, као највишег облика развоја савремене електронске управе.

Такође, у истраживању кандидаткиња је истакла значај отворених података за подстицање ваљаног рада јавне управе. Када јавност има увид у начин на који јавна управа доноси одлуке и како располаже јавним средствима, повећава се вероватноћа да ће свако евентуално неетичко поступање јавних службеника бити примећено и позвано на одговорност. Дакле, отвореност, транспарентност и одговорност јавне управе су међусобно повезани принципи који подстичу доношење одлука у јавном интересу.

Осим механизма надзора над радом јавне управе, истраживање обухвата и питања техничке, организационе и кадровске мере које превазилазе правне елементе и помажу у развоју одрживе „добре“ јавне управе. У том смислу, кандидат наводи да је једино узајамним деловањем свих механизма могуће постојање заокруженог и сигурног система који постиже резултате, односно штити основне демократске вредности и права грађана. То говори о чињеници да је кандидат свеобухватним и вишедимензионалним приступом теоријски расветлио и практично оплеменио област заштите података у електронској јавној управи, чиме је поставио и основе за успостављање нове научне дисциплине – реформе и модернизације јавне управе.

Кандидаткиња је значајно унапредила теоријска знања у одабраној области истраживања. Остварени резултати истраживања представљају научни допринос у области развоја и унапређења функционисања јавне управе. Разматрањем концептуалних питања јавне управе, актуелних реформских тенденција базираним на међународним и европским стандардима и принципима «добре управе», кандидаткиња предлаже могуће правце

развоја јавне управе у Републици Србији, полазећи од тога да национално правно, институционално и друштвено окружење опредељује даље реформске процесе.

VI Закључак

У докторској дисертацији кандидаткиња је темељно обрадила проблематику која се односи на правна питања реформе и модернизације јавне управе у Србији са посебним освртом на стандарде „добре управе“. Реч је о области која у домаћој стручној и научној литератури до сада није била заступљена у мери која оправдава њен значај. Истражена питања и правни институти могу бити значајан извор запосленима у органима јавне управе који учествују процес обликовања и имплементације процеса реформе, односно модернизације јавне управе и стандарда „добре управе“. Поред тога, ово истраживање може бити од користи и онима који доносе прописе, али и грађанима који су у свакодневном контакту са јавном управом. Приликом обраде предметне материје коришћени су сви релевантни научни методи.

Дисертација одговара претходно одобреној пријави и приликом њене израде није било одступања од прихваћене теме, а кандидаткиња се у највећој мери придржавала унапред постављеног оквира истраживања и почетних методолошких начела.

Кандидаткиња је у потпуности одговорила захтеву и на систематичан начин је обрадила правна питања реформе и модернизације јавне управе у Србији, посебно осврћући се на стандарде „добре управе“. Такав став, потврђује велики број стручних и научних радова, како домаћих, тако и страних, које је кандидаткиња користила у истраживању. Такође, коришћена управна пракса даје и практичну страну истраживања. Дисертација представља комплексан и целовит научни рад у којем је предметна материја продубљено размотрена. Кандидаткиња се користима разумљивим стилем и јасном структуром истраживања. Кандидаткињу посебно одликује критичко разматрање постојећих идеја и ставова, као и настојање да аргументовано разреши теоријске дилеме и термиолошке нејасноће. Рад у погледу предмета, циља и метода истраживања, садржаја представља самостално и оригинално научно дело. Поред смисла за анализу и синтезу материје, кандидаткиња је показала узорну обавештеност и владање обиљем савремене меродавне библиографије. Коришћена литература је коректно интерпретирана, а одабрана правна литература је складно уклопљена.

Имајући у виду наведене елементе ове дисертације мишљења смо да се може дати позитивна оцена овом раду, као и да он представља допринос теоријској обради теме која је предмет дисертације. Стога сматрамо да рад кандидаткиње **Андреје Вукоичић** под насловом: „**Реформа и модернизација јавне управе у Србији – са посебним освртом на стандарде добре управе**“ у свему испуњава законске и статутарне услове који се захтевају да би се рад могао прихватити као докторска дисертација, па због свега наведеног, Комисија

п р е д л а ж е

да Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду прихвати овај рад као подобан за јавну одбрану, као и да одреди комисију пред којом ће **Андреа Вукоичић** бранити предметну докторску дисертацију.

У Београду, 18. августа 2020. године

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ

Др Добросав Миловановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Зорица Вукашиновић Радојичић, ванредни професор
Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду

Др Вук Цуцић, доцент
Правног факултета Универзитета у Београду