

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

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду, која је донета на седници од 27. јуна 2022. године, одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Милоша Станојчића** под насловом: „Егзекутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу компаративних искустава“. 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

Кандидат Милош (Драгана) Станојчић рођен је 3. децембра 1976. у Београду. Основну школу у Шапцу и средњу школу у Шапцу завршио је са одличним успехом. Године 1995. уписао је Правни факултет Универзитета у Београду.

Јуна 2000. дипломирао је на Правном Факултету Универзитета у Београду, а мастер академске студије на истом факултету на катедри за јавно право (управно-правни подмодул) уписао је 2014. године. Октобра 2015. је стекао звање мастер правник, са просечном оценом 10 на мастер студијама.

Новембра 2015. уписао је докторске академске студије на Правном факултету у Београду, Управноправна ужа научна област.

Докторанд Милош Станојчић је током 2016. године положио испите из предмета Методи научноистраживачког рада и вештине, Уставно право, Политички систем, Људска права, док је у 2017. години положио испите из предмета Парламентарно право и Право локалне самоуправе.

Радно искуство стекао је у Окружном јавном тужилаштву у Шапцу, као и Окружном суду у Шапцу. Правосудни испит је положио 2000. године, а у периоду од 2005.

године до 2014. године вршио је функцију начелника Градске управе Шабац, док је од 2015. године до данас адвокат и независни консултант. Као правни консултант учествовао је односно водио пројекте Светске банке, Савета Европе, Сталне конференције градова и општина, као и многих других домаћих и међународних субјеката. Наведени пројекти су се углавном односили на унапређење рада јавне управе у Републици Србији, као и унапређење поступања локалне самоуправе, али и тужилачког система Републике Србије. Учествовао је као члан радне групе у изради нацрта Закона о комуналној полицији („Сл. гласник РС“ број 51/09), Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, као и других закона и подзаконских аката. Добитник је награде за најбољу примену Закона о јавним информацијама од јавног значаја у Републици Србији. Акредитовани је предавач од стране Савета за стручно усавршавање за 16 различитих области. Течно говори и пише на енглеском језику и има основни ниво знања италијанског језика.

Неки од важнијих радова током основних студија: *Добра решења, недоумице, недоречености и недостаци Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе; Проблеми у функционисању општинске управе у Србији.*

У току свог школовања на докторским академским студијама, кандидат Милош Станојчић је сачинио научни рад „Настанак и развој јужнотиролског модела аутономије“, који је објављен у водећем научном часопису националног значаја (M51) *Култура полиса*, Нови Сад, 2018, број 37, стр. 153-168.

б) Основни подаци о докторској дисертацији

Докторска дисертација кандидата Милоша Станојчића под називом „**Егзекутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу компаративних искустава**“, има 154 странице А4 формата (основни текст фонт *Times New Roman* 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, две стране садржаја, попис литературе и коришћених извора на шест 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 - први део (стр. 1-4); други део – Локална егзекутива у националној историји (стр. 5 – 21), трећи део – Упоредна искуства егзекутиве у локалним самоуправама и стандарди Савета Европе (стр. 22 – 73), четврти део – Уставни и законски оквир егзекутиве у локалним самоуправама у Србији (стр. 74 – 93), пети део –

Проблеми у функционисању локалне егзекутиве у Републици Србији и могућа решења (стр. 94 – 137), шести део – Закључна разматрања (стр. 138 – 148), са укупно 277 фуснота у тексту. Списак цитиране литературе и интернет извора обухвата 90 јединица домаћих и страних правних извора (стр. 149-154).

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 25% (при чему су искључена поклапања која се односе на мање од десет речи), а све утврђене појединачне сличности с другим објављеним текстовима износе мање од 1%, пет пута 1%, једном 6% и у случају два извора 4%, при чему је углавном реч о поклапању са формулацијама одговарајућих прописа, доступних на интернету.

II Предмет и циљ дисертације

Предмет докторске дисертације Милоша Станојчића односи се на сагледавање егзекутиве у локалним самоуправама у Републици Србији, кроз историјски и законски оквир, уз указивање на могућа решења уочених проблема, а у светлу компаративних искустава. Кандидат је у циљу свеобухватне анализе предмета дисертације, теоријски и практично, анализирао више међусобно повезаних управноправних института и области, који се могу одредити и као посебни предмети истраживања.

У првом делу дисертације кандидат излаже историјат локалне самоуправе на подручју Србије, почевши од периода Кнежевине Србије, па све до Државне заједнице Србија и Црна Гора. Полази се од тога да тек сагледавањем историјата локалне самоуправе може да се дође до јасних узрока настанка савремених института. Наводи се да су Кнежевина и Краљевина Србија (1804–1918) представљале период уређења током којег је локални ниво власти успоставио постулате, али и доживео турбулентан период развоја. Даље се разматра период Прве Југославије односно раздобље између два светска рата, у ком се излаже позиција органа егзекутиве од 1918. године, када је настала Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и то као унитарна држава. Узимајући у обзир различитост њених чинилаца анализира се утицај таквог концепта на локалну самоуправу и њене органе. Друга Југославија (1945–1992) се посматра као период промене уређења државе, а што је имало изражене последице на положај органа градова и општина, посебно узимајући у обзир присуство једнопартијског система. Трећа Југославија (1992–2003) представља завршни сегмент излагања историјата развоја органа локалне самоуправе, а закључно са 2002. годином, када је ступио на снагу Закон о локалној самоуправи, као вид заокруживања и оснаживања органа егзекутиве на нивоу локалне самоуправе.

Други део је посвећен упоредним искуствима локалне егzekутиве, са посебним освртом на узорне европске земље и то Велику Британију и Немачку. Поред две наведене европске земље, анализа је укључила и Чешку и Мађарску, из разлога сличног броја становника, као и блиског савременог историјског развоја. Овај део карактерише и сагледавање локалне егzekутиве земаља бивших југословенских република, као прилика да се уоче добра и лоша решења у развоју локалне самоуправе земаља које су потекле из истог државног и правног нуклеуса. Поред наведеног, у овом делу је сагледан оквир Европске повеље о локалној самоуправи, али и правне тековине Европске уније које су од значаја за ниво органа егzekутиве локалне самоуправе.

Трећи део се састоји из разматрања уставног и законског оквира егzekутиве у локалним самоуправама односно сагледавања органа егzekутиве у актуелном законском контексту. Кандидат, поред уставних решења, разматра сет закона и подзаконских аката који утичу на организацију и функционисање органа егzekутиве локалне самоуправе, њихов однос према државном нивоу власти, али и преплитање надлежности ових органа.

У четвртном делу се подробније излажу проблеми у функционисању локалне извршне власти у Републици Србији, који се групишу на оне који су последица односа централне власти према локалној егzekутиви и на оне проблеме коју су последица дефицита кадровских и финансијских капацитета саме локалне егzekутиве. Посебно се анализира проблем монотипности локалне самоуправе, као и недовољно коришћење постојећих законских механизма и института.

Рад садржи закључна разматрања у којима се сажимају проблеми и излажу, евентуална, решења уочених проблема, са циљем да се унапреде организација и функционисање локалне егzekутиве.

Основни циљ истраживања је анализа унутрашњих и спољашњих фактора који утичу на ток и обликовање процеса функционисања реформе локалне егzekутиве у Србији; анализа и идентификовање примера добре праксе европских држава; аналитичко сагледавање процеса реформе и процеса модернизације локалне самоуправе 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 локалне егzekутиве.

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: Концепт великих локалних самоуправа, који постоји у Републици Србији, у актуелном периоду, представља исправно опредељење, уз потребу за коришћењем савремених организационих решења.

У дисертацији је наглашен је процес укрупњавања локалних самоуправа у неким од анализираних држава, као што је Велика Британија. Наиме, мале локалне самоуправе немају довољно кадровских и финансијских капацитета да врше изворне, а још мање поверене послове. Посебна компарација је начињена у односу на државе настале из бивше Југославије, које немају концепт великих локалних самоуправа, а које се са проблемима суочавају мање-више неуспешно, пре свега због тога што запослени у локалним самоуправама немају потребне квалификације и стручност, уз забрињавајућу старосну структуру.

С друге стране, указано је да искуство Немачке показује да треба пронаћи конкретнија решења за проблем монотипности локалне самоуправе. Наиме, и Србију и Немачку карактерише терет на локалним самоуправама у извршавању великог броја закона из различитих сфера. Али, у Немачкој је извршена реорганизација локалних самоуправа, са циљем да мање општине добију и мањи обим послова.

Пример Чешке је наведен како би сведочио о корисности, па и неопходности међуопштинске сарадње. Док је у примеру Мађарске указано да, упркос бројним концепцијским и организационим разликама у односу на Србију, има квалитативну предност по једном питању, а то је сталност положаја секретара, који руководи радом управе.

Хипотеза II: Однос републичких органа и органа егzekутиве локалних самоуправа би требао да се редефинише са циљем постизања двосмерности у комуникацији, као и кроз промену начина надзора.

Деликатност односа републичких органа и органа јединица локалне самоуправе веома је уочљива. Истакнуто је да у пракси изостаје комуникација између два нивоа органа егzekутиве (републичких и локалних) односно да та комуникација није двосмерна, услед чега изостаје давање тражених мишљења и савета које органи ЈЛС захтевају од државног нивоа власти, па се у пракси јављају бројни проблеми у вршењу превасходно поверених послова, због чега долази до системских пропуста у раду егzekутиве на локалу. Двосмерност комуникације треба да постоји и у припреми будућих прописа, али и у њиховој доцнијој примени. Указано је да треба превазићи лошу праксу да се прописи који се креирају, а односе се и на локалне самоуправе, доносе без учешћа органа градова и општина. Нежељена појава је и доношење прописа без претходне процене капацитета (кадровских, инфраструктурних, финансијских) органа егzekутиве који те прописе треба да спроводе. Последица је да грађани у Републици Србији своја права не могу да остваре у истој мери у свакој општини и сваком граду, а у неким случајевима су обухваћени читави окрузи односно групе локалних самоуправа које немају капацитет за вршење појединих нових послова.

Наглашено је да је неодвојиви део решавања или предупредивања проблема модификација постојећег надзора. Фокус надзора би требао да буде на превенцији и

давању савета, а не утврђивању грешака и давању налога да се грешке отклоне, не узимајући у обзир објективне разлоге за њихово настајање. Конзервативни концепт надзора у смислу његове накнадне уместо превентивне улоге, односно кажњавања уместо саветовања, требао би да се мења.

Хипотеза III: Без финансијске децентрализације нема децентрализације.

Ова хипотеза је у логичкој и техничкој вези са претходном односно са релацијом државних органа према јединицама локалне самоуправе. Република Србија је дужна да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода потребне за обављање тих послова. То је кључна, темељна поставка за вршење послова на локалу. Међутим, компаративни приступ је показао да постоје велике разлике између Републике Србије и земаља Европске уније када је реч о укупном учешћу прихода и примања локалних самоуправа у БДП, а у корист земаља Европске уније. С обзиром на тенденције државе Србије у смислу приступања Европској унији, а посебно узевши у обзир број и сложеност послова које врше извршни органи на локалном нивоу, приходи локалног нивоа морају да се повећају. Без довољних финансијских извора послови не могу се ваљано вршити, број запослених у управама не може се повећавати, стручни људи за поједине области не могу се ангажовати, било као стално запослени, било као консултанци, .

Хипотеза IV: Однос органа егzekутиве на локалном нивоу треба да трпи измене, а кроз законску регулативу.

Инокосном органу егzekутиве, што председник општине јесте, дају се изузетно велике надлежности и двојака улога. Председник општине представља и заступа општину и наредбодавац је за извршење буџета, што представља највећи терет у расподели функција. Сходно законским одредбама, председник општине је овлашћен да усмерава и усклађује рад управе. Почетак проблема који настаје у пракси је у непрецизности појма усклађивања, а посебно усмеравања рада управе. У дисертацији се указује да је „усклађивање“ рада управе сувишно, с обзиром на то да управа има начелника управе који њен рад усклађује, па и усмерава. Начелник управе је особа одговорна за законитост рада управе и тим пре поменута овлашћења председника управе стварају одређену дозу конфузије. Даље је наведено да је улога председника општине двојака. Та друга улога се исцрпљује у односу према општинском већу јер је председник општине уједно председник општинског већа. Наиме, председник општине представља општинско веће, сазива и води његове седнице и, посебно треба нагласити, одговоран је за законитост рада општинског већа и у том смислу је дужан да обустави од примене одлуку општинског већа за коју

сматра да није сагласна закону. Узевши у обзир састав већа, такво законско решење је одговарајуће јер неко треба да представља веће и да сноси одговорност за његов рад, али остаје отворено питање да ли је то превелико оптерећење за председника општине, посебно када се узму у обзир друге функције које врши.

Општинско веће је другостепени орган у поступцима које спроводи општинска управа као изворне послове јединице локалне самоуправе. Наизглед, законско решење је потпуно одговарајуће с обзиром на то да треба да постоји другостепени орган у систему локалне самоуправе који одлучује по жалбама у погледу административних поступака из корпуса изворних послова. Али, проблем је у томе што за члана општинског већа нису предвиђени услови стручне спреме ни године искуства у одређеној струци. Последица је да у саставу општинског већа често нема дипломираног правника, а постоји и више примера да општинско веће нема члана са високом стручном спремом. Описано стање и те како доводи у питање капацитет општинског већа да има улогу другостепеног органа. У таквој констелацији првостепени орган је без дилеме стручнији од другостепеног органа, па се тиме чини упитним и суштина тог законског решења. Због свега тога, пожељно је утврдити алтернативна решења за одређивање другостепеног органа. У дисертацији се указује да те алтернативе могу да буду да другостепени орган чине одборници скупштине са одговарајућом стручном спремом, да другостепени орган буде формиран од више суседних јединица локалне самоуправе или да другостепени орган чине независни стручњаци који би били ангажовани од локалне самоуправе за вршење тих послова.

Хипотеза V: Проблем монотипности локалних самоуправа се издваја као централно питање за функционисање локалне егzekутиве.

Указано је да у Републици Србији постоји 145 општина и 28 градова, а општине, градови и град Београд имају базично исти положај, исте органе и исте надлежности (са извесним изузетком града Београда као главног града). Између градова и општина постоје незнатне, па и хипотетичке разлике у надлежностима, које се односе на могућност да се градовима делегира већи обим поверених послова. Разлике између локалних самоуправа су превелике и разноврсне, што на најнепосреднији начин утиче на капацитете њихових органа егzekутиве, а на првом месту општинске управе. Наведене су велике разлике у површини између локалних самоуправа, али и још веће разлике у броју становника, као и у финансијским капацитетима између појединих локалних самоуправа.

Локалне самоуправе, пре свега оне са малим бројем становника, немају довољну кадровску базу, односно немају довољно стручних појединаца који би могли да учествују у раду егzekутиве, како би се њени послови вршили на задовољавајући начин и испуњавала законом загарантована права грађана и привреде.

Као могуће решење је указано на категоризацију локалних самоуправа тако што би се као критеријуми узели у обзир број становника, просек буџета, површина ЈЛС. На

основу тих критеријума утврђивале би се и надлежности односно поверени, па и изворни послови које би органи егzekутиве тих јединица локалних самоуправа могли да врше. Алтернатива том решењу би могло да буде додатно укрупњавање локалних самоуправа тако што би се спајале две или више мањих локалних самоуправа у једну или би се мање локалне самоуправе припајале већим.

Хипотеза VI: Недовољна искоришћеност појединих института и законских решења од стране органа егzekутиве на локалном нивоу.

У дисертацији је истакнуто да међуопштинска сарадња представља вид превазилажења мањкавости, пре свега, кадровских капацитета органа егzekутиве. Разлози за прибегавање међуопштинској сарадњи јесу недовољни ресурси (кадровски и финансијски пре осталих), старење становништва, миграторни процеси, повећани стандарди у појединим областима, као што су управљање отпадом, заштита од буке и слично, и смањивање трансфера од Републике. Упркос томе, концепт међуопштинске сарадње, у овом тренутку, није заживео у већој мери.

Истиче се да је Законом о општем управном поступку из 2016. године дата могућност успостављања јединственог управног места. У случајевима када је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту. Успостављањем јединственог управног места смањује се потреба за већим бројем запослених, за додатним простором, а то у крајњој линији ствара значајне финансијске уштеде за извршни орган конкретне локалне самоуправе. Али, упркос очигледним предностима, овај институт није заживео у пракси у жељеној мери.

Јавно-приватно пратнерство је истакнуто као концепт којим се, између осталих позитивних последица, растерећује рад органа егzekутиве. Растерећења нису само финансијске природе, већ је реч и о кадровском растерећењу.

Истакнуто је да је електронска управа још једна опција за јачање капацитета органа егzekутиве. Закон о општем управном поступку, Закон о електронској управи, али и десетине других закона и подзаконских аката потпуно отварају могућности за примену електронске управе у раду органа егzekутиве на локалном нивоу. Искорак је већ учињен у виду прибављања података по службеној дужности односно оних података који се налазе у службеној евиденцији тог или другог ограна, што странкама значајно олакшава остваривање права или извршавање обавеза. Осим тога, отворена је могућност двосмерне комуникације између органа и грађана, али све те могућности се не користе у довољној мери.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација кандидата Милоша Станојчића под насловом „Егzekутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу компаративних искустава“, поред уводних и закључних разматрања, списка литературе, састоји се из четири међусобно повезана и условљена тематска дела и то: дела који се односи на историјат локалне егzekутиве у Србији; дела у ком се сагледавају упоредна искуства и стандарди Савета Европе, дела који садржи уставни и законски оквир који се односи на локалну егzekутиву, као и дела који се бави утврђивањем проблема у функционисању локалне егzekутиве у Републици Србији.

У **уводном делу** докторске дисертације, под називом - **Увод**, кандидат 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, кандидат поставља полазне структуралне основе за научноистраживачки рад у односу на тему истраживања.

Први део докторске дисертације носи назив – **Локална егzekутива у националној историји**. У оквиру овог дела кандидат излаже историјат локалне самоуправе на подручју Србије, почевши од периода Кнежевине Србије, па све до Државне заједнице Србија и Црна Гора. Кандидат сагледава развој органа егzekутиве на локалном нивоу, а на подручју Србије, анализирајући сваки од историјских периода, уз констатације ограничења да се локална егzekутива чврсто утемељи односно развије до савремених оквира.

У **другом делу** докторске дисертације – **Упоредна искуства егzekутиве у локалним самоуправама и стандарди Савета Европе**, сагледавају се упоредна искуства, како узорних земаља, тако и земаља са сличном, модерном, историјом и сличним бројем становника, уз посебну компарацију са државама насталим на простору бивше Југославије. Такође, сагледан је и оквир Европске повеље о локалној самоуправи, али и правне тековине Европске уније, а које су од значаја за ниво органа егzekутиве локалне самоуправе.

Трећи део докторске дисертације – **Уставни и законски оквир егzekутиве у локалним самоуправама у Србији** кандидат посвећује уставним решењима и актуелном законском оквиру, а који се односи на органе локалне самоуправе, а преваходно на њене извршне органе, уз сагледавање њиховог односа према државном нивоу власти, али и констатацију преплитања надлежности ових органа.

У четвртом делу докторске дисертације – **Проблеми у функционисању локалне егzekутиве у Републици Србији и могућа решења** се детаљно излажу проблеми у функционисању локалне извршне власти у Републици Србији, који се групишу у пет целина и то:

Однос егzekутиве локалних самоуправа и централног нивоa власти;

Финансирање рада егzekутиве;

Међусобни однос органа егzekутиве локалних самоуправа и њихов капацитет;

Проблем монотипности;

Недовољно коришћење законских механизма и института.

За сваку групу исказаних проблема кандидат у дисертацији износи предлоге за њихово могуће решавање односно за умањење њиховог негативног утицаја.

У **закључном делу** дисертације – **Закључна разматрања**, кандидат сумира резултате истраживања и образлаже остварене доприносе.

V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Егzekутива у јединицама локалне самоуправе представља недовољно истражену научну област у Републици Србији. Истраживањем теоријских гледишта, правних прописа и практичних решења, кандидат је дао допринос развоју критичке и научне мисли у области управног права и права локалне самоуправе. Кандидат је указао на савремене токове у процесима реформе и модернизације локалне самоуправе, односно тенденцијама развоја органа локалне самоуправе, 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 локална самоуправа константно развија и постаје све сложенија, кандидат је у истраживању преиспитао континуирано подешавање структуре и начина рада органа егzekутиве увођењем промена и иновација, како би се исти прилагодио савременим изазовима и одговорио на савремене захтеве корисника. Први део истраживања је усмерен на излагање историјата егzekутиве на нивоу градова и општина, уз оправдану претпоставку да тек сагледавањем историјата локалне самоуправе може да се дође до јасних узрока настанка савремених института и положаја органа локалне извршне власти у актуелном периоду. Истраживање кандидата обухватило је у пуној мери историјску перспективу развоја органа егzekутиве на локалном нивоу.

Анализа упоредних искустава у погледу локалне егzekутиве довела је до утврђивања компаративних предности, али и недостатака организације система егzekутиве

на локалном нивоу, али и до уочавања могућности примене појединих упоредно-правних решења у Републици Србији.

Сагледавањем нормативних решења и начина примене прописа поменутих правних система, кандидат је указао на предности и слабости појединих института, што може бити од користи приликом доношења посебних закона и подзаконских аката.

Груписање проблема у функционисању локалне извршне власти у Републици Србији на оне који су последица односа централне власти према локалној егзекутиви и на оне проблеме коју су последица дефицита кадровских и финансијских капацитета саме локалне егзекутиве омогућавају сагледавање потенцијалних решења кроз измену прописа односно побољшане комуникације и сарадње разичитих нивоа власти.

Вишедимензионалним приступом, кандидат пружа подршку развоју свести о значају управног поступања овог дела извршне власти.

Посебно се издваја практични значај истраживања, будући да је кандидат понудио решења за превазилажење недоумица у вези са применом појединих института, али и у погледу могућности за побољшањем постављених решења.

Ова питања су, иначе, недовољно прецизно одређена у правној теорији и пракси, па њихова обрада помаже у превазилажењу теоријских и практичних недоумица.

Кроз рад се анализирају унутрашњи и спољашњи фактори који утичу на ток и обликовање процеса функционисања реформе локалне егзекутиве у Србији; анализа и идентификовање примера добре праксе европских држава; аналитичко сагледавање процеса реформе и процеса модернизације локалне самоуправе 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 локалне егзекутиве.

Рад кандидата представља допринос правној теорији управног права и права локалне самоуправе, али и свим другим областима у којима се питања процеса реформе јавне управе, односно модернизације органа локалне егзекутиве јављају, с обзиром да се теорија у мањој мери бавила овим питањем. Испитивање нових појава, као што су дигиталне јавне услуге и јединствено управно место, умногоме осветљава могуће правце развоја локалне егзекутиве, што може имати утицаја на разумевање и даљи развој начина обављања управних послова. Такав резултат може бити од користи органима управе и грађанима.

Осим материјалног, истраживање има и временски значај. Оно долази у правом тренутку имајући у виду токове у вези са реформом и модернизацијом јавне управе у целини, а тиме и органа локалне самоуправе, као и нормативна дешавања у вези са електронском управом, у Републици Србији и на међународном плану. Савремене тенденције реформе егзекутиве и процес евроинтеграција подстакли су динамичну нормативну активност у Србији у овом сегменту. 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.

Остварене резултате и научни допринос докторске дисертације Милоша Станојчића треба сагледати и кроз важније закључке до којих је дошао након спроведеног истраживања. Кандидат у свом раду показује да је концепт великих локалних самоуправа, који постоји у Републици Србији, у актуелном периоду исправно опредељење, али које би, истовремено, требало да претрпи модификацију односно модернизацију у погледу коришћења савремених организационих решења. Указано је на слабост концепта малих локалних самоуправа на примерима држава бивше Југославије, као и на актуелни процес укрупњавања локалних самоуправа, што је случај у Великој Британији. Истовремено, кандидат лоцира и компаративне предности у погледу организације односно појединих решења у погледу рада локалне егzekутиве у анализираним државама. Наведена решења се посматрају као потпуно примењива на органе егzekутиве у Србији. На првом месту се истиче Мађарска, где постоји сталност секретара управе, који руководи радом управе, а што обезбеђује професионални приступ, континуитет и значајну независност од политичких утицаја. Кандидат види и међуопштинску сарадњу као начин за превазилажење препрека, на првом месту у смислу кадровских и финансијских недостатака органа локалних самоуправа, истичући пример Чешке. Такође, издваја и пример Немачке, која је извршила реорганизацију локалних самоуправа са циљем да мање локалне самоуправе добију и мањи обим послова. Кандидат 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 еволуције локалне егzekутиве у Србији. У том смислу кандидат конкретизује значај Европске повеље о локалној самоуправи, али и друге правне тековине Европске уније.

Закључује се и да изостаје комуникација између два нивоа власти, републичких и локалних, а у смислу да често не долази до реакције односно не долази до благовремене реакције републичког нивоа власти на тражење органа егzekутиве у погледу мишљења, савета, ставова, а када је реч о вршењу, превасходно, поверених послова. Закључено је и да нежељена последица изостанка комуникације настанак прописа који се примењује на органе егzekутиве на локалном нивоу односно које примењују органи локалне власти, а без учешћа органа градова и општина односно њихових представника. Указује се и да се прописи доносе без ваљане процене капацитета органа егzekутиве на локалном нивоу да их спроведу. Све наведено утиче на то да грађани у Републици Србији своја права не могу да остваре у истој мери у свакој општини и сваком граду. Посебно је указано на проблем начина вршења надзора, у ком би приоритет требала да има превенција, а не надзор који се своди, у највећој мери, на кажњавање. Осим механизма надзора над радом јавне управе,

истраживање обухвата и питања техничке, организационе и кадровске мере које превазилазе правне елементе. 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.

Закључак је и да се без довољних финансијских извора послови не могу ваљано вршити, број запослених у управама не може се повећавати, стручни људи за поједине области не могу се ангажовати, а услед изостанка финансијске мотивације, не могу ни задржати на раду у органима егzekутиве. Стога се указује на потребу преношења већих финансијских средстава, како би се омогућила суштинска децентрализација и квалитетнији и независнији рад органа извршне власти градова и општина, а што је поткрепљено подацима о изворима финансирања локалних самоуправа других, преваходно, европских држава.

Анализом релевантних стратешких докумената и прописа кандидат закључује да је реформа односно побољшање рада локалне егzekутиве у Србији могућа уколико се измене прописи који регулишу однос између самих њених органа. Чак три од четири органа власти на локалном нивоу чине извршни органи и то председник општине, општинско веће и општинска управа. Председник општине представља и заступа општину и наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад управе, а уједно се стара о законитости рада већа. Кандидат сматра да су надлежности председника, као инокосног органа, превелике односно сувише амбициозно постављене. Наведено се посебно узима у обзир када је реч о усмеравању рада управе, без прецизирања овог појма, услед чега се нарушава баланс између ова два органа. Утицај на рад управе од стране председника се испољава и кроз постављање помоћника председника за поједине области, што додатно доводи до конфузије у поступању и утврђивању граница надлежности помоћника, али и отвара питања формалног послодавца ових лица, с обзиром да су систематизовани у кабинет, који је посебна организациона јединица унутар управе. Посебно се истиче надлежност већа као другостепеног органа, с обзиром да за члана општинског већа нису предвиђени услови стручне спреме ни године искуства у одређеној струци и да веће нема довољан стручни капацитет да врши ове послове. Закључује се да је, из овог разлога, пожељно да се изнађу алтернативна решења за одређивање другостепеног органа, на пример да другостепени орган чине одборници скупштине са одговарајућом стручном спремом, да другостепени орган буде формиран од више суседних јединица локалне самоуправе или да другостепени орган чине независни стручњаци који би били ангажовани од локалне самоуправе за вршење тих послова. Указује се да на овај начин треба да се обезбеди уставна категорија права на жалбу која се неће свести на форму, односно да другостепени орган треба да има атрибуте стручности и независности. Даље се закључује да је за одрживост континуираног и квалитетног поступања органа егzekутиве потребно, поред усвајања нових квалитетних прописа, уклонити сувишне, неквалитетне прописе, односно симплификовати оне претрпано сложене прописе који су у примени, а који намећу непотребан административан

терет, смањују транспарентност одлучивања, отварају простор за неетично поступање и сувишну бирократију и на други начин производе негативне ефекте.

Посебно се наглашава присутна монотипност локалних самоуправа и потреба да се узму у обзир различитости односно различити капацитети локалних самоуправа, пошто ове разлике утичу на рад и поступање органа егzekутиве. Органи егzekутиве локалних самоуправа са малим бројем становника, немају довољну кадровску базу, односно немају довољно стручних појединаца како би се њени послови вршили на задовољавајући начин и испуњавала законом загарантована права грађана и привреде. Закључено је да би требало поставити односно узети у обзир критеријуме, као што су број становника, просек буџета, површина ЈЛС. На основу тих критеријума утврђивале би се и надлежности односно поверени, па и изворни послови које би органи егzekутиве тих јединица локалних самоуправа могли да врше. Даље се закључује да би алтернатива том решењу могло да буде додатно укрупњавање локалних самоуправа тако што би се спајале две или више мањих локалних самоуправа у једну или би се мање локалне самоуправе припајале већим.

Најзад, као посебна група се истичу закључци у погледу мањкавости примене већ постојећих инситутута и законских решења. Кандидат закључује да постоји узајамни подстицај развоја информационо-комуникационих технологија на републичком и локалном нивоу. Захваљујући истраживању, докумената јавних политика, референтних аката међународних организација, као и претходних и садашњих прописа, кандидат је извео закључак да увођење савремених информационих технологија у рад органа егzekутиве значајно доприноси унапређењу ефикасности, транспарентности, отворености, делотворности и рационалности система јавне управе и да би то требало да буде у значајно већој мери него то је сада случај. Указује се и на недовољно коришћење механизма међуопштинске сарадње, као начина да се превазиђу недовољни кадровски и финансијски капацитети. Наглашава се и да јединствено управно место, уведено Законом о општем управном поступку из 2016. године, доводи до смањивања потреба за већим бројем запослених, за додатним простором и ствара значајне финансијске уштеде за извршни орган конкретне локалне самоуправе, али овај институт није заживео у пракси у жељеној мери, а на чему би требало радити у предстојећем периоду.

Кандидат је значајно унапредио теоријска знања у одабраној области истраживања. Остварени резултати истраживања представљају научни допринос у области развоја и унапређења функционисања органа локалне егzekутиве. Разматрањем концептуалних питања органа локалних самоуправа, актуелних реформских тенденција базираним на међународним и европским стандардима, кандидат предлаже могуће правце развоја и реорганизације органа извршне власти у градовима и општинама у Републици Србији, полазећи од тога да национално правно, институционално и друштвено окружење опредељује даље реформске процесе.

VI Закључак

У докторској дисертацији кандидат је темељно обрадио проблематику која се односи на сагледавање егzekутиве у локалним самоуправама у Републици Србији, кроз историјски и правни оквир, уз указивање на могућа решења уочених проблема, а у светлу компаративних искустава, са циљем постизања стандарда 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 локалне самоуправе, али и јавне управе у целини, који учествују у процесу обликовања и имплементације реформе, односно модернизације органа локалне самоуправе и постизања 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 кандидат се у највећој мери придржавао унапред постављеног оквира истраживања и почетних методолошких начела.

Кандидат је у потпуности одговорио захтеву и на систематичан начин је обрадио правна питања реформе и модернизације локалне егzekутиве у Србији, посебно осврћући се на компаративна искуства. Такав став, потврђује број стручних и научних радова, како домаћих, тако и страних, које је кандидат користио у истраживању. Такође, у великој мери коришћена управна пракса даје и практичну страну истраживања. Дисертација представља комплексан и целовит научни рад у којем је предметна материја продубљено размотрена. Кандидат се користио разумљивим стилем и јасном структуром истраживања. Кандидата посебно одликује критичко разматрање постојећих идеја и ставова, као и настојање да аргументовано разреши теоријске дилеме и терминолошке нејасноће. Рад у погледу предмета, циља и метода истраживања, садржаја представља самостално и оригинално научно дело. Поред смисла за анализу и синтезу материје, кандидат је показао 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 кандидата **Милоша Станојчића** под насловом: „Егzekутива у јединицама локалне самоуправе Републике Србије у светлу компаративних искустава“ 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 **Милош Станојчић** бранити предметну докторску дисертацију.

У Београду, 23. август 2022. године

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ

Др Владан Петров, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Добросав Миловановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Предраг Димитријевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу