

*Др Зоран Јовановић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 004.738.5:35(497.11)
DOI: 10.46793/XIVMajsko.681J*

ДИГИТАЛНЕ УСЛУГЕ ДРЖАВЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКОЈ УПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Све управе широм света су у фази оснивања дигиталних информационих инфраструктура у циљу унапређивања рада и реализације њихових јавних задатака, као и у циљу јачања сарадње са компанијама и грађанима. Сви актери који су укључени у овај процес имају различите сетове заједничких компоненти или услуга, а информационе инфраструктуре их међусобно повезују и подржавају интерконекицију различитих корисника и провајдера. Ове дигиталне информационе инфраструктуре могу да повезују и управе са компанијама и грађанима како би унапредиле сарадњу међу њима. Циљ овог рада је да се изврши анализа дигиталних услуга у правном систему Републике Србије, као и да се учини осврт на недавно усвојени Закон о електронској управи. Овај Закон је један од основних стубова развоја потпуне и функционалне Е-управе, а он ће у пракси први пут на системски начин обавезати све у управи на примену модерних технологија у свим административним поступцима које грађани и привреда имају са државом.

***Кључне речи:** електронска управа, дигиталне услуге, јавна управа, е-документација, е-плаћање, отворена управа.*

1. Уводна разматрања

Јавне и приватне организације у различитим областима оснивају дигиталне информационе инфраструктуре у циљу повезивања управа, привреде и грађана. Информационе инфраструктуре могу да креирају вредност размењујући и интегришући податке различитих учесника у овом процесу. Ово може да представља основу за услуге које представљају додатну вредност, а сарадња јавних и приватних партнера може да допринесе убрзаном развоју

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу XXI век – век услуга и Услужног права, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

информационих инфраструктура. Лакши приступ интегрисаним услугама и производима које заједнички нуде управе и компаније, може да стимулише транспарентност и иновације. Информационе инфраструктуре су у развоју у многим секторима, укључујући отворен приступ подацима и међународну трговину. Међутим, постоје значајне разлике у дизајну, карактеристикама и имплементацији информационих инфраструктура.¹

Европска комисија је 2015. године представила детаљан план стварања Јединственог дигиталног тржишта (*Digital Single Market*)² као једног од 8 стубова Дигиталне агенде Европе до 2020. године.³ То су следећи стубови: интероперабилност и стандарди; поверење и безбедност; брз и ултра-брз приступ Интернету; истраживање и иновације; јачање дигиталне писмености, вештина и укључивање; и омогућавање предности коришћења информационо-комуникационих технологија.

Пуном применом Закона о општем управном поступку⁴ од 1. јуна 2017. године, у потпуности је промењен систем у којем су грађани морали да троше време и новац обилазећи институције ради добијања извода и потврда.⁵ Овај Закон, у оквиру великог броја одредби, уређује оптимизацију процедура и увођење јединственог управног места, електронско поступање, електронску комуникацију у управним поступцима, електронске управне радње, као и друга значајна питања везана за електронску управу.⁶ У циљу ближег уређења размене података из службених евиденција, а ради примене одредаба Закона које су одмах почеле да се примењују, донета је и Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција.⁷

¹ Опширније вид. Klievink, B., Zuiderwijk, A., Janssen, M., *Interconnecting Governments, Businesses and Citizens / A Comparison of Two Digital Infrastructures*, Electronic Government, 13th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2014 Dublin, Ireland, September 1-3/2014 Proceedings, стр. 84

² Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, a Digital Single Market Strategy for Europe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>, 15. 03. 2018.

³ Communication From the Commission Europe 2020, *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 15.03.2018.

⁴ Вид. *Закон о општем управном поступку* ("Службени гласник РС", бр. 18/16).

⁵ Сада је сваки државни орган у обавези да податке размењује с другим државним органима, што доноси уштеде у времену од преко 6 милиона радних сати и штеди новац грађанима, јер они више не морају да плаћају различите таксе у вредности од 245 милиона динара годишње.

⁶ Опширније вид. Дракулић, М., Јовановић, С., *Институционални правни оквир електронске управе у РС*, Правни живот, бр. 10/2017, стр. 363-373.

⁷ Вид. *Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција*, "Службени гласник РС", бр. 56 од 7. јуна 2017.

Такође, истовремено је донет и Закон о информационој безбедности⁸ који регулише, између осталог, и: начела, безбедност ИКТ система од посебног значаја (дефинисањем који су то системи - на пример: послови у органима јавне власти, они у којима се обрађују и чувају подаци о личности, из области здравствене заштите; у којима се налазе подаци приликом пружања услуга информационог друштва намењених другим пружаоцима услуга информационог друштва ради омогућавања пружања њихових услуга; које су мере заштите оваквих система; обавештавање о инцидентима; међународна сарадња и рано упозоравање о ризицима и инцидентима); превенцију и заштиту од безбедносних ризика у ИКТ системима у Републици Србији са посебним одредбама о Националном центру за превенцију безбедносних ризика у ИКТ системима (Национални ЦЕРТ); криптобезбедност и заштиту од компромитујућег електромагнетног зрачења; инспекцију за информациону безбедност, казнене одредбе и прелазне и завршне одредбе.⁹

У октобру 2017. године донет је и Закон о електронској идентификацији, електронском документу и услугама од поверења у електронском пословању¹⁰ који уређује електронски документ, електронску документацију и услуге од поверења у електронском пословању у складу са *Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transaction in the internal market*.¹¹ Овај Закон уређује електронски документ¹² (пуноважност и доказну снагу, форме приказа, оверу), нивое поузданости шема електронске идентификације,¹³ пружање услуга од поверења,¹⁴ поједине врсте услуга од поверења,¹⁵ безбедносних услова - потврду о пријему електронског документа, електронски потпис, електронски печат, различите нивое електронске идентификације, аутентификацију (поузданост) веб сајтова и друга питања која се односе на информационо друштво у општем смислу.¹⁶

Доношењем закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чини се

⁸ Вид. Закон о информационој безбедности ("Службени гласник РС", бр. 6/16 и 94/17).

⁹ Дракулић, М., Јовановић, С., *нав. чланак*, стр. 367.

¹⁰ Вид. Закон о електронској идентификацији, електронском документу и услугама од поверења у електронском пословању ("Службени гласник РС", бр. 94/17).

¹¹ Regulation (Eu) no 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>, 15.03.2018.

¹² Вид. чл. 7-16. Закон о електронској идентификацији, електронском документу и услугама од поверења у електронском пословању.

¹³ Исто, чл. 18.

¹⁴ Исто, чл. 25-40.

¹⁵ Исто, чл. 41.

¹⁶ Исто, чл. 42-63.

корак даље у правном уређивању електронског пословања и то, управо, уређивање оних питања која су битна за праксу односно функционисање електронског пословања у стварности. Основни циљ законског уређивања је да се омогући и подстакне брже и ефикасније пословање и смањење трошкова пословања, развије тржиште услуга од поверења, модернизује и, услед тога, учини ефикаснијим рад органа јавних власти и привредних субјеката, омогући грађанима лакши и сигурнији приступ услугама органа јавне власти и других субјеката и приступ већем броју наведених услуга, као и поуздано чување електронских докумената, што ће допринети смањењу трошкова за чување документације.¹⁷

У данашњим условима, развој дигиталних услуга утиче на развој информационог друштва у областима јавне управе, правосуђа, образовања, здравства, социјалне политике, јавних набавки, партиципацији у одлучивању, сигурности података и електронских трансакција, доступности и приступачности, безбедност података о личности, као и развој и употребу отворених података које поседују органи јавне власти, а који су настали у раду или у вези са њиховим радом. Информације о услугама у електронској форми које су комплетне, јасне и лако доступне, обезбедиће кориснички оријентисану електронску управу.¹⁸ У том смислу, неопходно је управне поступке поједноставити коришћењем ИКТ, а даљим подизањем нивоа софистицираности, развија се ефикасна електронска управа. Е-управа је од значаја за више димензија развоја јавне управе. Најпре, то је успостављање и квалитетније вођење евиденција, већа поузданост и ажурност података, међусобна повезаност и размена података. У вези са тим, она је од значаја за стратешко планирање, обликовање јавних политика и праћење њиховог спровођења, лакше утврђивање чињеничног стања, праћење тока предмета и евиденцији донетих одлука при вођењу управног поступка и поступка инспекцијског надзора, праћењу управне и управносудске праксе. Поред тога, Е-управа од значаја је и за вођење евиденције о органима и организацијама јавне управе, запослених (са подацима о конкурсима, поступцима пријема у службу, компетенцијама, знањима и вештинама, стручном усавршавању, напредовању у служби, престанку радног односа). Дакле, дигитализација државне управе и пружање услуга грађанима који ће их користити на једноставан и брз начин, један је од стратешких приоритета Владе Републике Србије.¹⁹

¹⁷ Из Образложења Предлога закона о електронској идентификацији, електронском документу и услугама од поверења у електронском пословању, стр. 34.

¹⁸ Опширније вид. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, *Digital Era Governance, It corporations, the state, and e-government*, Oxford, University press, 2006, стр. 206-215.

¹⁹ Вид. опширније: Експозе мандатара за састав Владе од 28.06.2017. године. Једно поглавље је посвећено "Дигитализацији", стр. 84-94. http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf; 15. 03. 2018.

Најважнији циљеви у области развоја Е-управе, а посматрано из угла јавне управе, су свакако обезбеђивање техничке подршке за квалитетно управно одлучивање на свим нивоима система јавне управе. Такође, Е-управа мора да одговори на потребе јавности за приступачним, поузданим и транспарентним услугама. Пружање услуга мора бити прилагођено потребама грађана и правних лица, а не искључиво јавној управи.²⁰

2. Е-управа - осврт на Закон о електронској управи

Процес реформе јавне управе је спој стварања и имплементације хоризонталних политика чија укупна реализација доводи до великих промена у организационом и оперативном устројству јавне управе Србије. Према Стратегији реформе јавне управе и Акционом плану реформе јавне управе, реформски процес је пројективан као свеобухватан дубински процес који из корена мења управу Србије на свим нивоима. То је, поред економског оснаживања и владавине права, кључ и за процес интеграције Србије у ЕУ и препознат је као покретачка снага за укупну промену. Област електронске управе је део реформе јавне управе, што је истакнуто и у Стратегији реформе јавне управе из 2014. године.²¹ У овом документу посебни део посвећен је Е-управи, њеним циљевима, значају, подацима (прикупљању и размени), као и изазовима (развој и нужности координације и сарадње између органа државне управе; правној регулативи; управним поступцима и процесима и њиховој дигитализацији и аутоматизацији; подизању компетенција са повећањем нивоа знања и примени стандарда информатичке писмености; као и информационој безбедности). Значај који се придаје Е-управи произлази и из обавезе Владе да координира деловање и спровођење њеног планирања и имплементације.

Закон о електронској управи²² који је Народна скупштина Републике Србије усвојила у априлу 2018. године, омогућава решавање једног од кључних циљева даљег развоја електронске управе код нас - како смањењем правних препрека олакшати електронску комуникацију грађана и правних лица са органом управе, као и између органа управе. Суштина уређивања ове области јесте да се омогуће једноставније, отвореније, транспарентније, сигурније и ефикасније електронске јавне услуге. У основним одредбама Закона дефинисани су: предмет, примена закона, као и однос према другим законима и значење појединих израза. Затим су дефинисана основна начела, а то су начело ефикасности управљања опремом; начело сигурности електронске управе и

²⁰ Вид. *Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018. године и Акциони план за спровођење стратегије за период од 2015-2016. године*, Београд, 2015, стр. 5-7.

²¹ Вид. *Стратегија реформе јавне управе*, ("Службени гласник РС" бр. 9/14, 42/14 - исправка).

²² Вид. *Закон о електронској управи* ("Службени гласник РС", бр. 27/18).

начело забране дискриминације. Прописана начела омогућиће ефикасно и безбедно управљање опремом у електронској управи, као и једнак приступ услугама електронске управе и равноправност остваривања права свима, у складу са овим законом. Услуге електронске управе пружаће се на начин који обезбеђује приступ и коришћење особама са инвалидитетом без техничких, аудио-визуелних, семантичких и језичких ограничења.

Донетим Законом обезбеђује се да јавна управа коришћењем ИКТ ресурса постигне боље резултате у управном поступању у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права и обавеза грађана и правних лица. Такође, обезбедиће се већи степен правне сигурности и заштита јавног интереса, као и побољшање транспарентности рада органа јавне управе. Ови ефекти биће омогућени захваљујући системском приступу електронској управи на свим нивоима (централним, територијално или функционално децентрализованим или деконцентрисаним), успостављеној стандардизацији софтвера, опреме, регистара и процедура, контроли рада и примене утврђених стандарда и бољој координацији органа јавне управе.

3. Електронске услуге на Порталу Е-управе

Национални Портал Е-управа јавности је доступан од јуна 2010. године, као најједноставнији начин да се смање редови, избегне корупција, а повећају транспарентност и ефикасност у раду. Упркос одсуству закона²³ који регулишу област електронске управе, као и мању финансијских средстава, број градова и општина, као и грађана и пословних субјеката - корисника Портала, непрекидно расте. Од самог оснивања, Дирекција за електронску управу била је домаћин, организатор и гост бројних конференција на тему развоја ИКТ. Данас је један од кључних носилаца информатичког развоја у Србији. Портал нуди прилагођене услуге грађанима и привредним субјектима и предузетницима. Услуге се могу тражити према врсти, а такође и према јавном органу (пружаоцу услуге). Неке услуге су доступне само субјектима који имају регистрован електронски потпис (зависно од врсте установе и врсте услуге).²⁴

Портал Е-управа ове године обележава осам година рада током којих је, са више од 750.000 активних корисника и преко 800 електронских услуга различитих државних органа, постао један од највише коришћених и најпосећенијих националних портала.

Од оснивања до данас, грађани су више од четири милиона пута искористили различите услуге Портала. Надалеко најпопуларнија, са преко два

²³ Доношењем Закона о електронској управи 05. 04. 2018. године, стање ће се у наредном периоду знатно побољшати.

²⁴ Опширније вид. Тодоровић, Б., *Електронска управа у Републици Србији - Иззови модернизације јавне управе*, Београд, 2015, стр. 1-22.

милиона коришћења, била је регистрације возила, а одмах иза ње, са 750.000 коришћења, нашла се услуга заказивање термина у полицијским станицама. Више од 250.000 корисника поднело је захтев за нову здравствену књижицу преко Портала, и то је уједно и прва услуга која је омогућила да се документ шаље на кућну адресу и тако потпуно заобиђе одлазак на шалтер.

Током ове године унапређени су и системи унутар државне управе и локалне самоуправе. Почетком јуна прошле године, са почетком примене новог ЗУП-а, лансирана је нова функционалност Портала еУправа, развијена за све шалтерске раднике унутар система - еЗУП. Применом услуге еЗУП, којом је повезано првих шест највећих база података у Србији, државне институције ће, најзад, моћи брзо и ефикасно да размењују податке између себе, а грађани више неће бити њихови курири. Е-управа ће добити нове могућности и шири овлашћења да развија унапређене и корисне бесплатне сервисе за све грађане Србије. Процењује се да ће примена еЗУП-а грађанима Србије уштедети више од пет милиона сати које би провели у редовима и пред шалтерима, и око милион радних сати државним службеницима. Захваљујући овој услузи Портала, грађани ће бити ослобођени плаћања бројних такси, што ће им на годишњем нивоу уштедети око 750 милиона динара. Важно је напоменути да се, у ери борбе против сиве економије, Е-управа показала као један од најефикаснијих алата за сузбијање и спречавање корупције, и као канал којим се лако и прецизно прате токови новца и услуга. До сада се преко Портала, на име административних такси, у државну касу слило више од 100 милиона евра.²⁵

Портал Е-управа Републике Србије представља јединствени шалтер ка електронским услугама државних органа које су намењене физичким и правним лицима. Анализирајући Портал Е-управе, можемо констатовати да је велики напредак постигнут у повећању квантитета и квалитета пружања електронских услуга грађанима и привреди. Развијене су нове услуге на Порталу Е-управа, као што су: подношење захтева за издавање различитих катастарских докумената, оспособљавање за возаче (е-ауто школе), упис деце у предшколске установе, замена здравствене књижице здравственом картицом, пријава новорођенчади у породилишту и др. Започето је успостављање електронске услуге која омогућава увид у пореске обавезе везане за порез на имовину и повезивање локалних пореских администрација на централну сервисну магистралу државних органа. Такође, започето је коришћење електронских рачуна у пословању малих и средњих предузећа, а започете су и активности на изради интегралног информационог система за све републичке инспекције, чиме би се олакшала координација рада републичких инспекцијских служби према привредним субјектима. На националном Порталу Е-управа број регистрованих корисника је повећан за више од 7,5

²⁵ Подаци преузети са сајта Дирекције за електронску управу: <http://www.deu.gov.rs/>, 20.03 2018.

пута, са 90.015 на крају 2014. године, на 690.000 на крају 2016. године. Преко Портала еУправа је грађанима и привреди до сада пружено преко 3,5 милиона услуга.²⁶

На Порталу Е-управа може се брзо и једноставно приступити најважнијим садржајима Портала, као што су електронске услуге, најновије вести, најчешће постављана питања итд. Електронске услуге могу се претраживати по више критеријума – према животној ситуацији, почетном слову, као и према надлежном органу који је задужен за спровођење услуге. Услуге су подељене на: услуге за грађане и привреду. Услуге се могу претраживати преко животних области и ситуација, кликом на одговарајућу икону. До жељене услуге може се доћи и преко линкова за преглед, по почетном слову назива услуге или преко назива надлежног органа државне управе који пружа услугу. Извршавање неких електронских услуга доступно је само корисницима пријављеним путем електронског сертификата, у зависности од потребног степена аутентификације који захтева орган државне управе који пружа услугу. Пријавом на портал Е-управа доступне су следеће могућности: коришћења и извршавања електронских услуга, персонализације Портала, праћења статуса поднетих захтева, учествовања у јавним расправама, коришћења форума Портала Е-управа, коментарисања вести, пријаве на одређене категорије вести са Портала Е-управа.

На порталу "еПорези" је представљен је скуп електронских сервиса Пореске управе Републике Србије, који омогућава свим пореским обвезницима предају електронски потписаних образаца пореских пријава, праћење статуса послатих пријава, увид у стање на рачунима пореског обвезника и доделу/одузимање овлашћења за коришћење електронских сервиса. Циљ успостављања портала "еПорези" је брже, лакше и једноставније испуњавање обавеза према Пореској управи. Оно што је важно напоменути је чињеница да овај систем задовољава високе стандарде безбедности и омогућава сигуран и некомпромитован пренос података електронским путем и који, свакако, елиминира коруптивне елементе.

Закон о матичним књигама из 2009. године²⁷ изменио је поступак за издавање копија личних докумената (изводи из матичне књиге рођених, венчаних или умрлих). Заинтересовано физичко лице сада може захтевати одговарајући извод у свакој општини која је дигитализовала своје матичне књиге у централној бази података. Сви градови и општине у Србији до сада се укључили у овај систем и у тим градовима и општинама могуће је добити копију документа о личном статусу из матичних књига у било ком од градова или општина који припадају истом систему. Закон о матичним књигама од грађанина захтева само да да податке за почетни унос (регистровање статуса) оном граду/општини, која води регистар. Сваки наредни захтев, за добијање

²⁶ Вид. <http://www.euprava.gov.rs/>, 20. 03. 2018.

²⁷ Вид. Закон о матичним књигама ("Службени гласник РС", бр. 20/09).

копије изворног документа, може се поднети у било ком граду или општини. Сем тога, нови портал Е-управа омогућује грађанима да копије извода из матичне књиге рођених наруче електронским путем (неће добити електронски документ, већ изводе у папирном облику, које ће им бити достављене обичном поштом).

На интернет Порталу Е-управе, Агенција за привредне регистре (АПР) Републике Србије нуди две електронске услуге: а) електронска пријава за регистрацију предузетника и компанија, и б) електронске податке о регистрованим компанијама и предузетницима (службене адресе, датум оснивања, регистрациони број, правни статус, податке о ликвидацији и стечају итд.). Од 2008. године предузетници могу подносити захтеве за регистрацију електронским путем. Да би користили ову услугу, морају регистровати кориснички рачун код одељења за услуге и поднети захтев. Уколико је пријављивање електронским путем успешно завршено, потврда о пријему захтева биће послата на електронску адресу корисника. У року од пет дана по подношењу захтева, предузетник мора поднети следећа документа Агенцији, било лично било обичном поштом: потврду коју потписује подносилац и оригиналну документацију прописану за регистрацију и доказ о плаћеној накнади за регистрацију. Оригинална документација и даље је потребна с обзиром на то да се поступак регистрације нових предузетника сматра управним поступком и мора бити строго усаглашен са Законом о општем управном поступку.

Почетком 2016. године почело је и издавање електронских грађевинских дозвола у свим локалним самоуправама, а систем се налази у Агенцији за привредне регистре и приступа му се преко више сајтова. У поступку издавања грађевинских дозвола, можемо констатовати, корупција је била најизраженија, како на локалном, тако и на републичком нивоу.²⁸ Изменама Закона о планирању и изградњи²⁹ и увођење обједињене процедуре издавања грађевинских дозвола, знатно је смањена корупција, а електронска грађевинска дозвола је други корак који у потпуности елиминише корупцију из ове области. За годину дана рада система за издавање електронских грађевинских дозвола примљено је 63.336 захтева, од чега је позитивно решено 69 %.³⁰ Можемо констатовати, да број позитивно решених захтева, потврђује да је систем за издавање електронских грађевинских дозвола у потпуности прихваћен и функционише у државним службама и институцијама, као и међу

²⁸ Вид. Симоновић, Б., Јовановић, З., *Електронска управа и превенција корупције*, Правни живот, бр. 10/2017, стр. 438-439.

²⁹ Вид. *Закон о планирању и изградњи* ("Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014).

³⁰ Извор: Агенција за привредне регистре.

корисницима.³¹ У Србији се грађевинска дозвола у просеку издаје за једанаест радних дана. Та процедура ове године је девет пута краћа него прошле године.³² Према домаћим подацима, за грађевинску дозволу потребно је свега шест радних дана. Дозвола се најбрже добија у: Нишу, Крушевцу, Суботици и Сомбору, где се документ добија за осам дана, а најспорији градови за добијање грађевинске дозволе су: Кањижа, Кладово и Нови Сад.

4. Е-документација

За целовито уређење у овој области, значајно је доношење Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, као и усклађивање свих осталих прописа са овим законом, како би се променила пракса у којој је преко 100 прописа предвиђало неопходно коришћење папирног документа.³³ Иако је у неким случајевима закон јасно признавао доказну снагу електронском документу,³⁴ у пракси или према локалној процедури, инспектори и други државни службеници, прихватили су само документ у папиру. Зато је неопходно редовно и континуирано спроводити обуке јавних службеника и грађана за коришћење електронских сервиса и осигурати прихватање и валидност електронског потписа и електронског документа у пракси, у свим судским поступцима, у комуникацији са инспекцијама и поступку извршења. Како би се обухватили сви делови процеса, неопходно је донети јединствени подзаконски акт којим ће се уредити канцеларијско пословање органа јавне власти и начин управљања електронским документима. Увођењем могућности својеручног потписа на електронском уређају, више неће бити потребе за штампом толике количине докумената.

Постојећи законски оквир предвиђа могућност коришћења електронског потписа, али у пракси његово коришћење није довољно развијено, будући да је до краја 2016. године укупно издато око 350.000 квалификованих електронских сертификата. Неопходно је радити на измени тренутне регулативе коришћења квалификованих електронских сертификата кроз увођење вишестепеног

³¹ Захтеве достављене преко информационог система који води АПР у координацији са ресорним Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, обрађује 7200 људи у 1200 институција у чијој је надлежности издавање различитих врста одобрења и дозвола из области грађевинарства.

³² Извор: Светска Банка.

³³ На примеру само једне банке утврђено је да се преко 10 милиона докумената одштапа, а преко 7 милиона скенира током једне пословне године, што ствара огромне трошкове.

³⁴ Та ситуација је промењена доношењем Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању у октобру 2017. године.

система аутентификације – путем мобилног телефона, СМС кода, имејл адресе и шифре.

У области електронског архивирања и дуготрајног чувања документације неопходно је донети прописе који раздвајају архивску од административне и пословне грађе и сврху чувања документације прилагодити прописаним роковима. Наша реалност су огромне количине папирне документације која стоји у архивама, а некад и по ходницима државних органа. Привреда тренутно издваја стотине милиона евра годишње на трошкове чувања папирне документације, а некада чак морају да се изграде посебна архивска складишта. Највећи део папирне документације привреде чине фактуре, налози за исправку, књижна одобрења, књижна задужења и слично, за које је предвиђен десетогодишњи рок чувања. Регулаторно омогућавање архивирања електронских докумената и папирних докумената који су у поузданим условима преведени у електронску форму треба да буде један од приоритета у наредном периоду, а то ће донети уштеде и привреди. Такође, неопходно је скратити рокове чувања одређене папирне документације, како би се избегли додатни трошкови.³⁵ Кроз успостављање централизоване државне мрежне инфраструктуре (*cloud*) и обуку запослених унапредиће се капацитет органа јавне управе за електронско архивирање у односу на прописане стандарде, посебно када је реч о усклађености информационих система са прописаним периодом чувања података и начин ажурирања формата података са променама у технологији, тако да се осигура континуирани приступ и коришћење података.

5. Е-плаћање

Увођење електронског плаћања такси и накнада према држави је предуслов за успостављање пуне електронске управе. Плаћање услуга и производа у привреди данас се може обављати путем мобилног телефона са свог банковног рачуна, а када желите да платите држави таксу за, на пример, вађење личне карте или пасоша, морате да платите на шалтеру, морате да чекате у реду банке или поште, а након тога морате да одете и на шалтер органа јавне власти како бисте доставили уплатницу. Да би се успоставила истинска дигитална Србија не може се за сваку обавезу плаћања од стране грађана и привреде слати на шалтер поште или банке. Неопходно је омогућити електронско плаћање картицом или електронским и мобилним банкарством. Омогућавањем електронског плаћања остварује се уштеда времена за грађане и привреду, осигурава плаћање такси и накнада у пуном износу и, самим тим, увећава се прилив средстава у буџет Републике Србије. Осим тога, тиме се

³⁵ То је, на пример, случај код чувања контролних трака за издате фискалне рачуне, за које постоји обавеза чувања три године, а контролна фискална трака избледи за непуних шест месеци, те је стога није могуће подвргнути контроли.

уводи и аутоматска контрола плаћања, ефикасно планирање јавних политика и подстичу се други државни органи да уведу електронске сервисе.

Такође, неопходно је увести и безготовинско плаћање картицама као могућност на свим шалтерима на којима се пружају јавни сервиси. Треба напоменути да је промоција и већа примена безготовинског плаћања један је од стубова Националног акционог плана за борбу против сиве економије за 2017/2018. годину.³⁶ Због тога ће то бити један од кључних приоритета за Владу Србије у наредном периоду, а Управа за трезор постаје кључни носилац реформе коју треба спровести.

6. Успостављање отворене управе и креирање нових електронских услуга

Обезбеђивање отворене управе постиже се кроз отварање података органа јавне управе и повећање транспарентности рада. Овај циљ треба да обезбеди отварање скупова података јавне управе ради даљег коришћења у комерцијалне и некомерцијалне сврхе, уз креирање нових електронских услуга. Тиме се обезбеђује транспарентност управе, елиминише корупција, али и нове могућности за креирање послова и запошљавање.³⁷ Концепт отворених података (*Open Data model*) се јавио као одговор на потребе савременог друштва и растућу употребу ИКТ. Концепт предвиђа слободан приступ одређеним подацима и информацијама које се прикупљају у јавном сектору. Према дефиницији Европске комисије, отворени подаци су идеја да неки подаци треба да буду отворени и бесплатно доступни за коришћење и поновно коришћење.³⁸

Концепт је установљен као одговор на потребу многих појединаца и организација да прикупљају широк спектар различитих података у циљу ефикасног обављања својих послова. Владе су посебно значајне због количине и централизованости података које прикупљају, као и због чињенице да је већина тих података од јавног интереса.³⁹ Концепт отворених података,

³⁶ Вид. Акциони план за спровођење националног програма за сузбијање сиве економије за 2017. са пројекцијом за 2018. годину, <http://uzmiracun.rs/images/preuzmite/Akcioni-plan-za-suzbijanje-sive-ekonomije-2017-18.pdf>, 25.03.2018.

³⁷ Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол ("Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 42/09). Међународна конвенција о правима особа са инвалидитетом, као и Закључак Владе о прихватању Информације о потреби омогућавања доступности информација у електронском облику органа државне управе особама са инвалидитетом, дају правни оквир еПриступачности у смислу прилагођавања електронских садржаја особама са инвалидитетом.

³⁸ Вид. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/open-data-0>, приступљено: 25.03.2018.

³⁹ Бројне државе широм света одавно су откриле да отворени подаци подстичу привредни раст, чине јавну управу ефикаснијом и економичнијом, омогућавају

посебно када је реч о подацима јавног сектора, у великој мери доприноси коришћењу података за привредни развој, транспарентности рада државних органа и унапређењу многих других услуга помоћу великих сетова података.

Значај отворених података огледа се у већој транспарентности, ефикасности, бољем пружању јавних услуга, а самим тим и расту економских и социјалних вредности. Према проценама Светске банке отварање података на нивоу Европске уније би повећало пословну активност и до 40 милијарди евра годишње, а процена је да 80% укупне користи од отварања података добијају директно грађани, пословни сектор и инвеститори.

7. Закључна разматрања

Дигитализација представља приоритет нашег друштва и можемо закључити да су остварени добри резултати кроз успостављање многобројних услуга. Усвајањем Закона о електронској управи, наша земља је сада ближе модерној и електронској управи. Суштина је да се применом нових технологија олакша комуникација између грађана и управе, да се промени начин на који се пружају јавне услуге и обезбеде реалне шансе да грађани брже и једноставније завршавају послове које имају са управом и да их то мање кошта. Начин рада на који обавезује овај Закон, повећава и правну сигурност и транспарентност рада, чиме се смањује и простор за корупцију и друге видове злоупотреба вршења јавних овлашћења. Када се у рад управе уведу савремене технологије, софтвери, када се онемогући да неки папир "*стоји у нечијој фиоци*", искључује се свака могућност да решавање захтева грађана зависи од воље појединаца, а папери пошалу у архиве и историју, где им је у савременом свету и место.

Свеобухватним правним уређењем ове области, допринеће се бољем и ефикаснијем остваривању права појединаца, као и правних лица, а као резултат имаћемо увећан степен њиховог задовољства. Доношењем Закона о електронској управи обезбеђује се доследна заштита јавних, легалних и легитимних интереса и потпуна равноправност субјеката који су део система електронске управе. Такође, доследно се постиже поштовање принципа слободног приступа информацијама од јавног значаја, с једне, и заштите приватности и информационе приватности појединаца и тајности релевантних података, с друге стране.

квалитетније услуге за грађане, осигуравају транспарентност и смањују простор за корупцију.

*Zoran Jovanović, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

DIGITAL SERVICES OF THE STATE THROUGH THE LENS OF THE LAW ON ELECTRONIC GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Administrations across the world are currently establishing digital IT infrastructure in order to improve their services and perform their public tasks, as well as in order to strengthen their cooperation with companies and citizens. All the stakeholders involved in this process have different sets of common components or services. IT infrastructure links them together promoting the connections between different users and providers. These digital IT infrastructures can link administrations with companies and citizens so as to improve the cooperation between them. The aim of this paper is to conduct an analysis of digital services in the legal system of the Republic of Serbia, and to review the Law on Electronic Government. This Law presents a foundation for the development of full and functional E-government. Its implementation will for the first time systematically bind entire administration to apply modern technologies in all administrative procedures involving the citizens and companies on the one side and the state on the other.

Key words: *E-government, digital services, public administration, E-document, E-payment, open administration.*

Литература

- Дракулић, М., Јовановић, С., *Институционални правни оквир електронске управе у РС*, Правни живот, бр. 10/2017.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, *Digital Era Governance, It corporations, the state, and e-government*, Oxford, University press, 2006.
- Klievink, B., Zuiderwijk, A., Janssen, M., *Interconnecting Governments, Businesses and Citizens / A Comparison of Two Digital Infrastructures*, Electronic Government, 13th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2014 Dublin, Ireland, 2014.
- Симоновић, Б., Јовановић, З., *Електронска управа и превенција корупције*, Правни живот, бр. 10/2017.

Зборник радова „Савремени правни промет и услуге”, Крагујевац, 2018.

Тодоровић, Б., *Електронска управа у Републици Србији - Изазови модернизације јавне управе*, Београд, 2015.

Акциони план за спровођење националног програма за сузбијање сиве економије за 2017. са пројекцијом за 2018. годину, <http://uzmiracun.rs/images/preuzmite/Akcioni-plan-za-suzbijanje-sive-ekonomije-2017-18.pdf>

Експозе мандатара за састав Владе од 28. 06. 2017. године, http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf

Закон о општем управном поступку ("Службени гласник РС", бр. 18/16).

Закон о информационој безбедности ("Службени гласник РС", бр. 6/16 и 94/17).

Закон о електронској идентификацији, електронском документу и услугама од поверења у електронском пословању ("Службени гласник РС", бр. 94/17).

Закон о електронској управи ("Службени гласник РС", бр. 27/18).

Закон о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014).

Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Digital Single Market Strategy for Europe*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

Communication From the Commission Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Regulation (Eu) no 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>

Стратегија реформе јавне управе, ("Службени гласник РС" бр. 9/14 , 42/14 - исправка).

Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018. године и Акциони план за спровођење стратегије за период од 2015-2016. године, Београд, 2015.

Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција ("Службени гласник РС", бр. 56.).