

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о регистру административних поступака и методологији њиховог уређивања, садржане је у члану 97. тачка 17) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 89/06), којим се утврђује да Република Србија, уређује односе од интереса за Републику Србију.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Нацрт Закона о регистру административних поступака и методологији њиховог уређивања има пре свега за циљ успостављање сигурнијег, транспарентнијег и предвидљивијег пословног окружења и смањење удела укупних административних трошкова у БДП-у. Успостављање Регистра административних поступака (у даљем тексту: Регистар) као јавно доступне електронске базе свих административних поступака које, на захтев привредних субјеката и грађана спроводи јавна управа, има за циљ да олакша остваривање права и извршење обавеза субјектима, односно да смањи административно оптерећење привреди и грађанима.

Наиме, привредни субјекти и грађани ради остваривања неких својих права и испуњавања обавеза често не знају шта је све од документације неопходно да поднесу да би остварили то своје право или испунили обавезу, да ли постоји образац захтева, на који начин могу да поднесу захтев, који износ таксе се плаћа и на који рачун, те није неуобичајено да од службеника на шалтерима добијају и различите информације у складу са интерним процедурама различитих филијала.

Такође, у дефинисању услова пословања, органи јавне управе и други органи и организације, који имају јавна овлашћења, значајно утичу на свеукупан пословни амбијент и једноставност пословања, кроз регулисање начина на који привредни субјекти извршавају своје обавезе или остварују своја права.

Често сложени, дуготрајни и компликовани административни поступци, али и други административни захтеви, дефинисани на републичком, покрајинском или локалном нивоу, негативно утичу на пословање привредних субјеката, стварајући непотребно административно оптерећење односно трошкове.

Успостављањем Регистра, биће јавно доступне на једном месту све информације о административним поступцима који су прописани републичким прописима и прописима аутономне покрајине, документима и подацима потребним за њихово спровођење, што ће омогућити значајне директне и индиректне уштеде у вези са подношењем бројних захтева, односно испуњавањем пословних обавеза, као и ефикаснији рад јавне управе. Успостављање регистра допринеће и већој правној сигурност имајући у виду да ће

информације о административним поступцима (надлежном органу за спровођење поступка, правном основу, сврси и опису поступка, образцу захтева, документима који се подносе уз захтев, таксама, накнадама и другим дажбинама које подносилац захтева треба да плати, року за поступање, упутству о правном средству) у сваком тренутку бити у складу са важећим прописима. Такође, на овај начин обезбеђује се једнообразност у поступању, а грађани и привреда ће у сваком тренутку имати увид у документацију, образце, износе такси и накнаде.

Са друге стране Методологија уређивања административних поступака осигураће да сви будући административни поступци буду јасно дефинисани, уз прописивање свих битних елемената поступка, чиме ће се обезбедити бољи квалитет прописа, а самим тим и већа правна сигурност. Наиме, обавезна примена методолошких правила за уређење поступака (кроз претходну и накнадну контролу поступака), допринеће већој ефикасности у поступању (спајање међузависних и повезаних поступака путем јединственог управног места), већој делотворности и економичности (уређивање поступка тако да се омогући његово вођење без одуговлачења и уз што мање трошкове по странку, другог учесника у поступку, па и самог државног органа, уз прибављање података по службеној дужности, прописивање једноставних и јасних образаца захтева, као и електронско вођење поступка када су за то испуњени услови), већу прецизност и одређеност (јасно прописивање документације потребне за одлучивање, рокова за поступање, висине таксе, правног средства), као и поштовање начела методологије утврђивања трошкова пружања јавне услуге (цена услуге мора одговарати трошковима спровођења поступка и мора бити утврђена у апсолутном износу).

Кључни корак за смањење административних трошкова је повећање ефикасности и транспарентности рада јавне управе и успостављање интерактивног електронског портала, односно Регистра. На овај начин смањује се и могућност корупције.

Овај закон ће допринети развоју електронске управе, која је предвиђена Законом о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18) којим је прописана обавеза државних органа и организација, органа и организација покрајинске аутономије, органа и организација јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, посебних органа преко којих се остварује регулаторна функција и правних и физичких лица којима су поверена јавна овлашћења да електронски управно поступају и електронски комуницирају.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

#### **Глава I - Основне одредбе ( члан 1. -3)**

**Чланом 1.** Закона уређен је предмет закона. Законом се уређује успостављање и вођење Регистар али и Методологија за њихово даље уређивање како би се увео јединствен приступ код прописивања административних поступака овим чланом прописано је да предмет уређења овог закона успостављање и вођење, садржина, начин коришћења и друга

питања од значаја за вођење регистра административних поступака (у даљем тексту: Регистар), као и начела за њихово уређење и овлашћења за доношење методолошких правила за уређење тих поступака (у даљем тексту: Методологија).

**Чланом 2.** Закона дефинисани су појмови који се користе у закону. Како се законом уводи појам административног поступка неопходно је било дефинисати шта се сматра под административним поступком. Сходно наведеном законом је прописано да административни поступак (у даљем тексту: поступак) у смислу овог закона јесте поступак који воде државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) и који се односи на права, обавезе и правне интересе привредних субјеката и грађана. Административни поступак подразумева следеће кораке: Подношење захтева (поднеска) од стране физичког/правног лица надлежном органу или организацији, са потребном документацијом, информацијама, уплатом такси/накнада и сл., спровођење поступка у складу са поднетим захтевом и на крају издавање акта односно добијање одговора (позитивног или негативног) у складу са поднетим захтевом, од стране надлежног органа или организације. Административни поступак представља процес издавања лиценце, дозволе, сагласности, одобрења, решења, уверења, ауторизације, сертификата, потврде, извода из службених евиденција и осталих аката које, у складу са важећим прописима, издају надлежни органи и организације. Такође, административни поступак може бити и подношење пријаве, извештаја и евиденција, уколико постоји обавеза да се надлежни орган обавештава о одређеним чињеницама, те у том смислу, административни поступак треба схватити шире од управног поступка, јер он обухвата свако обраћање надлежном органу ради остваривања неког права или обавезе.

Имајући у виду да се овим законом уређује успостављање Регистра дефинисано је и његово значење. Наиме, Регистар јесте јединствена, централизована, електронска евиденција о поступцима који се воде у Републици Србији. То практично значи да ће се све наћи на једном месту, *једноставна претрага из угла правних и физичких лица*. Заинтересована лица ће на једноставан начин моћи да дођу до информација како могу да остваре своја права или испуне своје обавезе, шта им је од докумената за то потребно, колико ће их коштати, у ком временском периоду ће се поступак одвијати, као и то да ли и коме могу да се жале. Такође за поједине поступке ће поред информација постојати могућност да се исти спроведе преко Регистра.

Обвезници уписа података у Регистар (у даљем тексту: обвезник уписа) биће орган у чијој је надлежности израда нацрта, односно предлога прописа којим се уређује поступак. Изузетак ће постојати само када је реч о републичким административним таксама њиховим изменама и укидања у Регистар, где ће обвезник уписа, увек бити орган у чијој је надлежности израда нацрта, односно предлога прописа који уређује поступак у оквиру кога се та такса наплаћује, како се не оптеретило Министарство финансија у чијој надлежности се налази закон којим се уређују административне таксе. Када предлагач закона није Влада,

обвезник уписа у Регистар јесте надлежни орган државне управе за ту област, одмах по слању мишљења Владе Народној скупштини;

**Чланом 3.** Закона дефинисани су циљ и сврха овог закона. Циљ овог закона је уређење питања успостављања и вођења Регистра, који садржи тачне и ажурне податке о поступцима како би се обезбедиле прецизне и јавно доступне информације о поступцима које органи спроводе и успоставила јединствена методологија за њихово стандардизовано, ефикасно и економично вођење. Сврха овог закона је уређење поступака у складу са начелима и методолошким правилима прописаним овим законом и подзаконским актима донетим на основу овог закона.

## **Глава II - Регистар ( Члан 4-8.)**

**Чланом 4.** Закона дефинисана је надлежност за успостављање и вођење Регистра. Надлежност за успостављање и вођење Регистра поверена је органу државне управе надлежном за координацију и спровођење регулаторне реформе (у даљем тексту: надлежни орган). Техничку подршку пружа служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе (у даљем тексту: Служба Владе).

Под вођењем Регистра подразумева се:

- послови спровођења контроле уписа поступка у Регистар, тј. потврђивање уписа поступака;
- послови спровођења претходне и накнадне контроле усклађености поступка са Методологијом о којима ће бити више речи у члану 10 овог закона.
- прикупљање и обрада иницијатива за измену неефикасних прописа којима се уређују поступци уписани у Регистар, у циљу поједностављења тих поступака и њиховог додатног усклађивања са Методологијом. То практично значи да ће сва заинтересована лица моћи надлежном органу да укажу на неефикасне поступке а све у циљу њиховог поједностављења. Надлежни орган ће све иницијативе узети у разматрање
- подношење иницијатива органима за измену неефикасних прописа. Надлежни орган ће након прикупљања и обраде иницијатива, подносити органима надлежним за доношење прописа иницијативе за измену неефикасних поступака.

Имајући у виду чињеницу да ће Регистар садржати бројне податке о поступцима Служба Владе ће обављати стручне послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података у Регистру.

**Чланом 5.** Закона уређена су начела вођења и поступака у Регистру.

Циљ успостављања Регистра јесте да заинтересована лица могу све информације без накнаде пронаћи на једном месту. Ово ће се остварити кроз начело јавности и доступности, које ће обезбедити да уписани подаци о поступку буду јавно доступни, без накнаде, путем Портала еУправа. Такође заинтересована лице ће моћи да се поуздају у информације које се налазе у Регистру, односно да у сваком тренутку буду сигурни да је оно што се налази на Порталу еУправа у складу са важећим прописима што ће се обезбедити кроз начело ажурности и тачности, које подразумева да обвезник уписа у прописаном року врши упис

и измене, односно брисање података о поступку. Начело координације и сарадње, обезбедиће међусобну сарадњу органа у вези са уписом података о поступку, у случају повезаних и међузависних поступака. Начело одговорности, које подразумева да је обвезник уписа у чијој надлежности је израда нацрта и предлога прописа којим се уређује поступак дужан да изврши упис података о поступку, као и свих промена у вези са поступком, у складу са овим законом, обезбедиће да Регистар садржи податке о свим постојећим административним поступцима. Начело једноставности обезбедиће да сви подаци о поступку буду исказани на једноставан и јасан начин тако да су разумљиви сваком кориснику.

**Чланом 6.** Закона успостављена је обавеза уписа у Регистар свих поступака, које на захтев привредних субјеката и грађана спроводе органи, као и све промене у вези са тим поступцима.

**Чланом 7. и 8.** Закона, прописани су подаци које се уписују у Регистар. Закон прави разлику између података који се уписују у Регистар и података који су јавно доступни заинтересованим лицима. Заинтересованим лицима ће бити јавно доступно сви подаци који су од значаја за остваривање одређеног права или испуњење одређене обавезе. Наиме, Регистар ће обезбедити податке о томе који је орган надлежан за спровођење поступка, којим прописима је предметни поступак уређен, која је сврха поступка како би заинтересована лица могла да разумеју разлоге постојања одређеног поступка, опис сваког поступка, неопходну документацију за решавање по захтеву, таксе и друге издатке, рокове у којима је странка и надлежни орган дужан да поступи и др. податке од значаја за поступак.

### **Глава III - Методологија уређења административних поступака ( Члан 9- 11)**

Како би се обезбедила правна сигурност и јединствен приступ у прописивању административних поступака, а све са циљем да сваки поступак садржи прописом дефинисане елементе, Законом се прописује Методологија уређења административних поступака.

**Чланом 9.** Закона прописана су начела уређења поступка. Начело ефикасности, обезбедиће да се приликом прописивања поступака, када је реч о поступцима који су повезани и међузависни, преиспита оправданост и могућности њиховог спајања или спровођења путем јединственог управног места Начело делотворности и економичности, обезбедиће да се поступци прописују на начин који омогућава њихово вођење без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, уз прибављање података по службеној дужности, прописивање једноставних и јасних образаца захтева, као и електронско вођење поступка када су за то испуњени услови. Начело одређености, обезбедиће да сви подаци неопходни за одлучивање, односно докази, рокови и висина цене услуге, таксе и друге дажбине буду прецизно одређени или јасно одредиви. Начело корелације цене услуге, односно такси које се наплаћују у поступку са трошковима који настају у поступању, обезбедиће да цена услуге, односно такса мора одговарати трошковима спровођења поступка и мора бити утврђена у апсолутном износу, осим у случају концесија и накнада за коришћење јавних добара. Начело одговорности, обезбедиће поштовање прописивања поступака у складу са претходним начелима имајући у виду да

прописује утврђивање одговорности у случају непоштовања начела утврђених овим законом.

**Чланом 10.** Закона уређена је претходна контрола усклађености поступка са Методологијом.

Како би се обезбедило поштовање уређења поступака у складу са прописаним начелима, прописан је и контрола усклађености поступка са Методологијом. Претходна контрола усклађености поступка са Методологијом **подразумева давање мишљења након уписаног поступка у Регистар у складу са овим законом, а пре слања акта на усвајање, односно пре доношења акта од стране органа државне управе.**

Имајући у виду чињеницу да се административни поступци спроводе на три нивоа управљања власти, и то републичком, покрајинском и локалном нивоу било је неопходно је дефинисати претходну контролу усклађености поступка на сва три нивоа. Претходну контролу усклађености поступка, односно уписаних података о поступку са Методологијом, врши надлежни орган ако је правни основ за упис поступка, односно податка, пропис који Влада предлаже Народној скупштини, односно доноси, као и прописи које доносе органи државне управе, док претходну контролу усклађености поступка са Методологијом на покрајинском и локалном нивоу врше покрајински, односно локални органи, односно службе надлежне за прописе. За прописе на које надлежни орган издаје мишљење, претходна контрола спроводи се у поступку контроле анализе ефеката прописа мишљење се издаје у том поступку, а за остале прописе у року од 10 радних дана од дана верификације администратора у складу са овим законом.

Законом је прописано да надлежни орган који спроводи претходну контролу такође пружа и помоћ обвезницима уписа поступака у Регистар, имајући у виду да се обвезник уписа у току доношења прописа може обратити надлежном органу, ради претходних консултација које су везане за усклађивање прописа са Методологијом.

**Чланом 11.** Закона уређена је накнадна контрола усклађености поступка са Методологијом.

Накнадна контрола усклађености поступка са методологијом спроводи надлежни орган и она представља **контролу усклађености поступка са Методологијом, након доношења прописа и његовог уписа у Регистар, а након усвајања акта којим су поступци прописани** и то додавањем одговарајућег статуса сходно овим законом.

#### **Глава IV - Упис у регистар ( Чл. 12- 15.)**

**Чланом 12.** Закона регулисан је поступак уписа у Регистар.

Како је циљ овог закона уређење питања успостављања и управљања Регистром, који садржи тачне и ажурне податке о поступцима како би се обезбедиле прецизне и јавно доступне информације о свим поступцима, а како би се то постигло закон прописује обавезу уписа сваког поступка за који је одређени орган надлежан.

Сваки обвезник уписа решењем именује и разрешава администратора органа коме по обавештењу Служба Владе обезбеђује приступ Регистру. Упис поступака у Регистар

спроводе службена лица запослена код обвезника уписа, након чега администратор органа спроводи проверу и верификацију исправности података уписаних у Регистар.

**Чланом 13.** Закона регулисана је контрола уписа података.

Контрола уписа поступка, представља неку врсту техничке контроле и подразумева контролу уписа, ажурности и тачности поступака и спроводи је надлежни орган. У поступку контроле уписа можемо разликовати две ситуације. Ако надлежни орган утврди да упис није извршен од стране надлежног обвезника уписа, односно да није верификован, надлежни орган ће позвати обвезника уписа да у року од 8 дана изврши упис. Друга ситуација је када надлежни орган утврди да прописани поступак није тачно и ажурно уписан у Регистар, у ком случају ће опоменути орган државне управе који је предлагач, односно доносилац тог прописа да га без одлагања ажурира.

**Чланом 14.** Закона прописани су рокови за упис у Регистар.

Закон прописује различите рокове уписа поступака у Регистар у зависности од тога да ли поступак регулисан законом или подзаконским актом као и у зависности од тога ко је надлежни орган за доношење прописа. Сходно наведеном законом се прописују следећи рокови:

- ако је правни основ закон чији предлог утврђује Влада, најкасније до дана подношења нацрта закона надлежним органима државне управе ради прибављања мишљења, која се обавезно прибављају пре достављања Влади ради утврђивања текста предлога закона;

- ако је правни основ или поступак ближе уређује подзаконски акт који усваја Влада, најкасније до дана подношења предлога тог акта надлежним органима државне управе ради прибављања мишљења, која се обавезно прибављају пре достављања Влади ради усвајања;

- ако поступак ближе уређује подзаконски акт који доноси орган државне управе, најкасније до дана подношења нацрта тог акта надлежним органима државне управе ради прибављања мишљења;

- ако је правни основ закон, чији предлагач није Влада, најкасније до дана достављања извештаја односно мишљења Народној скупштини да прихвати или не прихвати предлог закона у начелу (чл. 155. Пословника Народне скупштине);

- ако је правни основ општи акт на који претходну сагласност даје Влада, односно орган државне управе, најкасније до дана подношења тог акта Влади, односно органу државне управе ради прибављања те сагласности;

- ако је правни основ пропис који доноси јавна агенција у вршењу јавних овлашћења, најкасније до подношења нацрта тог акта надлежном министарству ради прибављања мишљења;

- ако је правни основ општи акт имаоца јавних овлашћења који не спада у опште акте из претходне алинеје, до дана упућивања тог акта на објављивање у складу са законом.

**Чланом 15.** Закона регулисана је ситуација уколико након уписа података до усвајања прописа којим је исти регулисан дође до измена података, у ком случају је обвезник уписа дужан да без одлагања изврши измену битних податка о административном поступку, које је уписао у складу са овим законом.

## **Глава V – Казнене одредбе ( члан 16.)**

**Чланом 16.** Закона регулисане су Казнене одредбе.

За непоштовање одредби прописа предвиђена је прекршајна одговорност и то у случају да обвезник уписа не поступи у складу са обавезама предвођеним чл. 10, 13. и 15. овог закона, казниће одговорно лице обвезника уписа новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара. Захтев за покретање прекршајног поступка подноси руководилац органа државне управе надлежног за вођење Регистра.

## **Глава VI – Прелазне и завршне одредбе (чл. 17-19.)**

**Чланом 17.** Закона регулисане су обавезе органа државне управе и имаоца јавних овлашћења у циљу вођења ажурног Регистра.

**Чланом 18.** Закона прописан је рок за доношење подзаконских аката којима ће се уредити успостављање и функционисање Регистра.

Поред успостављања Регистра у роковима који су наведени законом, у року од 90 дана од ступања на снагу Закона Влада ће донети подзаконске акте којима се уређује:

- садржина података који се уписују у Регистар
- методолошка правила за (методологију) уређење административних поступака
- поступак образовања и функционисања Регистра, као и методологију размене података у Регистру, поступак уписа, измене уписа и брисања поступка, повезивања са Регистром прописа Службеног гласника, као и начин потврђивања исправности података и осталих елемената поступка уписа у Регистар.

**Чланом 19.** Закона прописано је његово ступање на снагу. Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се почев од \_\_\_\_ године.

## **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА**

За спровођење закона потребно је обезбедити буџетска средства за успостављање нове организационе јединице у оквиру Републичког секретаријата за јавне политике (скраћено: РСЈП), која ће се бавити оптимизацијом административних поступака (претходна и накнадна контрола) и координацијом активности у вези са успостављањем и вођењем тј. управљањем јавним Регистром у износу од 7.550.000 РСД у 2020. години и 15.100.000 у 2021. години (наиме, за остваривање циља које је постављен овим нацртом Закона, РСЈП је добио сагласност да запосли додатних 10 људи и успостави наведену организациону јединицу. За успостављање Јавног регистра обезбеђена су средства у буџету за 2020. годину (буџет Канцеларије за информационе технологије и електронску управу – скраћено ИТЕ), у износу од 50.000.000 РСД. А такође портал за Регистар ће се обезбедити преко Канцеларије за ИТЕ, кроз UNDP-а у износу од 50.000 долара.



У средњем и другом року из буџета ће се финансирати трошкови организационе јединице (чије евентуално повећање ће зависити од повећања основице за зараду државних службеника), као и трошкови одржавања Регистра кроз Портал еУправе.

Средства за успостављање Регистра и организационе јединце унутар РСЈП која ће водити регистар и вршити процес претходне и накнадне контроле административних поступака ће сходно Програму е-Папир бити обезбеђена у буџету Републике Србије, кроз буџете ИТЕ и РСЈП.

Са друге стране средства за наставак поједностављења административних поступака, као и попис и поједностављење административних поступака за грађане биће финансирани из донаторских средстава (Европске уније, Фонда добре управе Велике Британије, Немачке развојне помоћи и UNDP-а).