

## **ПРАВНА ПРИРОДА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

**Апстракт:** *Јавне агенције су новина у нашем правном систему, те стога још увек није изграђен јединствен појам јавне агенције који би одговарао свим обележјима и сврси ради које се оснивају те организације. Пре свега, из разлога што у нашој правној теорији још увек није јасно дефинисано место ових организација у правном систему Републике Србије, а потом и због постојања извесних недоумица које стварају позитивни прописи којима се организује устројство и рад државне управе у нашој земљи.*

*Јавне агенције су специфичне организације. Ово из разлога што имају велике сличности и са органима државне управе и са организацијама које врше јавну службу. Практично, јавне агенције се налазе на средини између ових двају организационих облика јавне управе, како у функционалном тако и у организационом смислу.*

*Како би утврдили правну природу ових организација у нашем правном систему, морамо најпре утврдити неке моменте који су битни за настанак ових организација у свету, будући да су оне преузете из иностраних правних система. Затим је потребно утврдити њихова обележја, ради одређивања њиховог места у односу на друге субјекте јавне управе, утврдити природу послова које обављају и коначно утврдити предуслове и узроке њиховог оснивања.*

**Кључне речи:** *јавне агенције, јавне службе, јавна овлашћења, самосталне организације*

## 1. Увод

Појам јавне агенције није лако одредити. Пре свега због тога што се у литератури под појмом «агенција» могу подвести разни организациони облици који обављају јавне послове. Ипак, оно што је неспорно је да све оне припадају јавном сектору, будући да су или државни органи или пак нека врста самосталних организација чији је оснивач држава. Друга неспорна чињеница је да оне припадају систему јавне управе, будући да су им овлашћења претежно управне (административне) природе.

Битно је напоменути да је појам «јавна агенција» творевина нашег законодавства, будући да се у западноевропској и северноамеричкој правној теорији користи термин независне регулаторне агенције (IRA – Independent Regulatory Agency). У страниој правној литератури јавне агенције се различито дефинишу. У дефинисању ових организација поједини аутори полазе од истицања њихових заједничких обележја, будући да мноштво њихових појавних облика не дозвољава стварање јединствене дефиниције. Тако се нпр. независним регулаторним агенцијама сматрају организације које: 1) нису организационо повезане са министарствима 2) имају сопствена овлашћења и одговорности додељене јавно-правним актом (законом) и 2) чији се руководиоци не бирају директно нити су вођене од стране изабраних званичника<sup>1</sup>. Други, пак, покушавају да дају јединствену дефиницију на бази заједничких обележја која би обухватила све ове облике, па тако јавне агенције представљају независна управна тела са посебним правним субјективитетом, основана законом и снабдевена овлашћењима за доношење одлука у виду општих правила (прописа) или у појединачном случају (управних аката)<sup>2</sup>.

Домаћа правна теорија још увек није изградила јединствен појам ових организација. Ово пре свега због тога што су оне новина

---

<sup>1</sup> Mark Thatcher, The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 18 no. 32, Blackwell Publishing, Oxford, 2005. str. 352

<sup>2</sup> Xénophon A. Yataganas, Delegation of regulatory authority in the European Union: The relevance of the American model of independent agencies, *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law, New York, 2001. str. 22

у нашем правном систему, с обзиром да су први пут уведене 2005. године. Међутим, њихова обележја о којима ћемо касније говорити која их чине веома погодним за остваривање дугорочних планова и задатака државе довела су до њихове експанзије у последње време, што ће нужно наметнути потребу њиховог јаснијег дефинисања и одређивања улоге и места у нашем правном систему.

Можемо рећи да једину дефиницију јавне агенције у нашем праву даје сам закон, одређујући је као «организацију која се оснива за развојне, стручне и регулаторне послове од општег интереса, уколико ти послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако их она може боље и делотворније вршити него орган управе, а нарочито уколико се ти послови могу у целини или претежно финансирати од цене које плаћају корисници услуга<sup>3</sup>» уз нужну напомену да се ради о самосталним јавним телима независним од свог оснивача.

## 2. Настанак и развој јавних агенција

### 2.1. Настанак, развој и облици јавних агенција у свету

Јавне агенције творевина су англо-саксонског правног система, прецизније америчког права. Ове организације у САД имају дугу традицију и егзистирају већ дуже од 120 година. Ипак, последњих година прошлога века дошло је до њихове експанзије и у западној Европи, а потом и у читавом свету.

#### 2.1.1. Јавне агенције у Сједињеним Америчким државама

Као што је напоменуто, јавне агенције су творевина америчког права. Ово из разлога што амерички правни систем почива на идеји строге поделе власти, где је законодавна функција у целости у рукама Конгреса, укључујући и дефинисање структуре управе и судства<sup>4</sup>. Уставна овлашћења извршне функције власти, гледано са аспекта Устава САД<sup>5</sup>, своде се на извршење закона, без

<sup>3</sup> члан 1. став 1. и члан 2. став 1. Закона о јавним агенцијама (Службени гласник Републике Србије бр.

<sup>4</sup> *op.cit.* str.17

<sup>5</sup> *op.cit.*

овлашћења законодавне иницијативе<sup>6</sup>, нити пак права на доношење подзаконских прописа којима се ближе уређују поједина питања из закона (за разлику од органа управе у европским државама које имају та овлашћења).

Интересантно је да америчко право а и правна теорија под појмом «агенција» подразумева сваку организацију, било државну или недржавну, која обавља управне послове. Међутим, за разлику од агенција које представљају државне органе и (government departments) америчка прагматичност и специфичан однос између законодавства, управе и судства базиран на доктрини поделе власти створио је посебан организациони облик за управљање појединим државним пословима – тзв. независне регулаторне агенције (independent regulatory agencies) или како их северноамеричка правна теорија назива «четврта грана власти одн. сажети облик државне власти».

Занимљив је и начин настанка ових агенција, будући да оне нису плод теоријских премишљања већ одређених практичних потреба. Наиме, прва независна регулаторна агенција, Унутрашња трговинска комисија (Interstate Commerce Comission) настала 1889. била је плод неповерења Конгреса према председнику Харисону, а створена је издвајањем ове организације из оквира Одељења за унутрашње послове (Department of interior) коме је раније била прикључена. Друга агенција из прве генерације ових организација – Савезна трговинска комисија (Federal Trade Comission – FTC) која истражује монополе и нелојалну конкуренцију, такође дугује своје постојање неповерењу Конгреса у рад државне администрације, праћеним сумњама у ефективност судске контроле таквих појава. Од тада па до данас независне регулаторне агенције осниване су за разне друштвене области и стекле веома важну улогу у америчком управном систему, а посебно потврдиле разлоге свог постојања корисношћу и ефективношћу.<sup>7</sup>

Дакле, ове организације творевина су америчког Конгреса, будући да своје упориште немају у Уставу. Суштински, оне су део

---

<sup>6</sup> Драган Стојановић, *Уставно право – књига II*, Свен, Ниш 2003. стр. 191

<sup>7</sup> Xénophon A. Yataganas, *Delegation of regulatory authority in the European Union: The relevance of the American model of independent agencies*, *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law, 2001. стр. 22-23

административног (управног) система али уз извесну дозу самосталности од Председника као шефа управе. Наиме, поред формалне самосталности која подразумева правни субјективитет независан од управе, суштинска самосталност се огледа у чињеници да, иако Председник уз одобрење Конгреса поставља руководиоце ових организација, он нема дискреционо право за њихово разрешење, тј. они не могу бити разрешени без основа. Овај основ може бити неефикасност у раду, немар или злоупотреба овлашћења.<sup>8</sup>

Институционални оквир за рад ових организација створен је доношењем америчког Закона о управном поступку (Administrative Procedure Act) 1946. године. Овим законом послови које оне обављају подељени су у две категорије: прописивање општих правила и доношење одлука квази-судске природе у појединачном случају (што би одговарало појму управног акта у нашем праву).

Број ових организација у САД варирао је током времена, у зависности од актуелног политичког концепта. Тако је у време *New Deal*-а и пораста државне регулације у свим, пре свега у привредним областима њихов број растао, док се за време владавине председника Роналда Регана (*Reganomics*) и интензивне дерегулације смањивао. Данас је њихов број веома велики и покривају разне друштвене области, почев од привреде (FCC, SEC), преко заштите животне средине (EPA) па до обавештајних послова (CIA).

### 2.1.2. Јавне агенције у Европи

Може се слободно рећи да су јавне агенције у европским државама настале под утицајем њиховог успеха у САД, мада доста касније. Наиме, прве јавне одн. независне регулаторне агенције појавиле су се тридесетих година прошлог века, мада су озбиљније почеле да се оснивају тек после Другог светског рата а своју коначну експанзију доживеле после 1980-те године. С друге стране, за разлику од САД, у Европи су се јавне агенције најчешће оснивале за регулацију привредних токова.

Као и у САД, и у Европи постоји мноштво појавних облика ових тела са истим или сличним обележјима. У Великој Британији

---

<sup>8</sup> Independent regulatory agency, *Glossary of regulatory jargon*, The Regulatory Group Inc; Washington D.C. 2005. [www.reg-group.com](http://www.reg-group.com)

су то тзв. QUANGO – што представља заједнички појам за сва регулаторна тела независна од државе (quasi-independent non-governmental organisations), у Француској независне управне организације (Autorités Administratives Indépendantes) итд.

Основ настанка јавних агенција у европским земљама потпуно је другачији од оног у САД. Наиме, крајем осамдесетих година прошлог века, после финансијске кризе која је захватила скоро цео свет, у Европи је кренуо талас приватизације државних предузећа која су обављала послове од општег интереса. Та приватизација била је праћена одвајањем регулаторне функције од самог пружања јавних услуга, а огледала се у оснивању независних регулаторних тела чија је улога била да прописују правила за обављање послова од општег интереса, обезбеђују њихово континуирано обављање и врше надзор. Наиме, ова тела показала су се као више него корисна, поготово у земљама које су имале дугу историју непредвидивих потеза од стране изабраних политичара, будући да су владе често злоупотребљавале државна предузећа која врше јавну службу ради постизања краткорочних неекономских циљева (очување социјалног мира итд.)

Тих година су широм западне Европе створене две групе јавних агенција. Прву групу чиниле су агенције које су регулисале тржиште (делатности од општег интереса, тржишну конкуренцију и финансијске институције). Овлашћења ових агенција састојала су се у истрагама и спречавању нелојалне конкуренције (нпр. незаконитих уговора и злоупотребе доминантног положаја на тржишту); издавању и одузимању дозвола; утврђивању повезаности између тржишних субјеката и контролисању цена. Ова група агенција називана је «економским регулаторима». Другу групу чиниле су агенције за заштиту животне средине, заштиту на раду, исправност хране као и агенције за промовисање расне и родне равноправности, које су чиниле групу тзв. «социјалних регулатора». Оне су биле снабдевене овлашћењима за прописивање стандарда, издавање дозвола, надзор над спровођењем прописа и пружање информација. Током деведесетих година положај агенција је појачан проширењем овлашћења. Тако су агенције које регулишу тржишну конкуренцију добиле додатна овлашћења за вршење надзора над спровођењем прописа, агенције за заштиту животне средине, заштиту на раду и

исправност хране већу одговорност и више инструмената за извршење прописа а проширен је и делокруг и појачан правни положај агенција које регулишу рад финансијских институција<sup>9</sup>.

Коначно, после закључења Маастрихтског споразума (1992.) и стварања Европске Уније са проширеним овлашћењима од оних којима је располагала Европска заједница за угаљ и челик (створена Римским уговором 1957.) или Европска економска заједница (створена 1987.), почело је стварање јавних агенција и на европском нивоу. Ове организације су самостална јавна тела Уније која нису предвиђена споразумом, већ су производ секундарног законодавства усвојеног од стране Савета Европе. Посебно је интересантан оквир њиховог деловања, с обзиром да Европска Унија представља специфичну (супранационалну) творевину, у којој одлуке донете на нивоу Уније спроводе управни органи држава чланица. Наиме, улога регулаторних агенција на нивоу Европске Уније претежно се састоји у прикупљању информација, постављању техничких стандарда и координацији јавних агенција држава чланица у спровођењу прописа донетих на европском нивоу (стварање тзв. «регулаторне мреже»), а тек ређе у непосредном извршењу прописа.

## 2.2. Настанак јавних агенција у Републици Србији

Јавне агенције у Републици Србији настале су као резултат процеса усаглашавања домаћег правног система са правним системима земаља Европске Уније. Институционални оквир за оснивање и рад ових агенција створен је доношењем Закона о јавним агенцијама 2005. године. Доношењем новог Устава Републике Србије, јавне агенције добиле су статус уставне категорије. Према Уставу, јавна овлашћења се законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима<sup>10</sup>.

Међутим, прве организације овога типа основане су знатно раније, још 2001. године, и то прво као службе Владе (у складу са Законом о Влади). док су касније основане јавне агенције пословале

<sup>9</sup> Mark Thatcher, *Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe*, London school of economics, London 2005. стр. 4

<sup>10</sup> члан 137. став 4. Устава Републике Србије (Службени гласник Републике Србије бр. 83/06)

у статусу јавних установа у складу са законом којим се уређују јавне службе, до ступања на снагу Закона о јавним агенцијама.

С друге стране, будући да закон дозвољава одступања од општих правила о организацији јавних агенција која су њиме утврђена, један део ових организација основаних пре његовог ступања на снагу наставио је са радом у складу са прописима којима су основане (Републичка радиодифузна агенција, Републичка агенција за телекомуникације, Агенција за развој малих и средњих предузећа, Агенција за енергетску ефикасност итд.)

### **3. ОБЕЛЕЖЈА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Како бисмо одредили правну природу јавних агенција у нашем правном систему, неопходно је да утврдимо њихова најбитнија обележја. Такође, ово је потребно и у циљу разликовања ових организација од других организационих облика који обављају послове јавне управе у Србији. Као основна обележја јавних агенција можемо навести: јавноправни субјективитет, вршење јавне службе, поседовање јавних овлашћења и њихову самосталност.

#### **3.1. Организације јавног права**

Јавне агенције су *организације јавног права*. То је основно обележје ових организација. Оно се огледа у чињеници да њих могу основати једино јавно-правни колективитети, пре свега држава а затим и самоуправне територијалне јединице (аутономна покрајина, град и општина). Даље, њихово оснивање, поље деловања, овлашћења, одговорност и финансирање уређују се нормама јавног права одн. законом. Трећа битна чињеница која ове организације сврстава у јавно-правне оквире је законска одредба о непреносивости оснивачких права, чиме се држави или другом оснивачу забрањује приватизација јавне агенције.

#### **3.2. Вршење јавне службе**

Јавне агенције послове за које су основане врше у општем интересу тј. врше *јавну службу*. Наиме, то произилази из саме законске дефиниције јавне агенције, по којој се оне оснивају за



вршење развојних, стручних и регулаторних послова од општег интереса. Међутим, општи интерес није унапред утврђен набрајањем послова одн. делатности за које он постоји<sup>11</sup> већ се утврђује самим законом којим се уређују оснивање, послови и овлашћења јавне агенције. Ипак, поред јавних агенција које врше јавну службу, у правном систему Републике Србије постоје још два организациона облика који се оснивају у истом циљу - јавна предузећа и јавне установе. Између њих и јавних агенција постоје велике сличности али и доста разлика, о чему ће више бити речи у делу о положају јавних агенција у нашем правном систему.

### 3.3. Имаоци јавних овлашћења

Јавне агенције су *организације које могу располагати јавним овлашћењима*. Под јавним овлашћењима овде се подразумевају послови извршења закона који су као такви одређени законом којим се уређује државна управа. Јавним агенцијама се може поверити овлашћење за обављање послова извршења закона и других прописа из надлежности њиховог оснивача, уз општа ограничења везана за поверавање послова.

О овим овлашћењима биће више говора у делу о пословима јавних агенција.

### 3.4. Самосталне организације

Јавне агенције су *самосталне организације*. Ово је једна од најбитнијих карактеристика јавних агенција, која представља један од основних разлога њиховог увођења у правне системе европских земаља, па и наше државе. Наиме, самосталност јавних агенција представља гаранцију њиховог ефикасног и квалитетног рада и задовољења општег интереса. Њеним постојањем избегава се политички утицај изабраних државних дужносника и обезбеђује континуитет развоја у области коју покрива агенција.

---

<sup>11</sup> То је учињено у члану 3. став 1. Закона о јавним службама (Службени гласник Републике Србије бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др.закон, 81/2005 – испр.др. закона и 83/2005 – испр.др.закона) и члану 2. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (Службени гласник Републике Србије бр. 25/2000 и 25/2002)

С друге стране, самосталност јавних агенција није апсолутна већ релативна, из разлога што би претерана независност ових тела, будући да могу располагати доста широким овлашћењима, могла имати негативне ефекте (у виду погрешне употребе или чак злоупотребе тих овлашћења). Стога њу ограничава сам закон прописујући да ће се на поједине сегменте пословања јавних агенција примењивати одређена правила закона којим се уређује државна управа и на бази њега донети подзаконски прописи, као и правила о јавним финансијама и финансијском и рачуноводственом пословању, а предвиђа и контролне механизме у виду надзорних овлашћења оснивача према агенцији и посредне контроле њеног рада путем давања сагласности на планове активности и акте о финансијском пословању агенције.

Самосталност ових организација јавља се у четири облика: *формална* или *структурална* самосталност, *персонална* или *кадровска* самосталност, *функционална* самосталност и *финансијска* самосталност.

#### 3.4.1. Формална (структурална) самосталност

Формална или структурална самосталност подразумева да јавне агенције, и поред чињенице да их оснивају јавноправни колективитети у циљу вршења послова из њихове надлежности, нису државни, покрајински нити локални органи и не улазе у оквире формалне организационе структуре тих јавноправних колективитета. Напротив, јавне агенције су самостални правни субјекти независни од свог оснивача. Оне имају својство правног лица које стичу уписом у одговарајући судски регистар, те стога могу самостално закључивати правне послове и предузимати правне радње којим стичу права и обавезе у складу са циљем у коме су основане. Ова чињеница рефлектује се и на материјалну (имовинску) одговорност јавне агенције у правном саобраћају. Наиме, за преузете обавезе и штету коју својим пословањем причини јавна агенција одговара она сама свом својом имовином. Ипак, будући да се пословима које јавна агенција обавља задовољава општи интерес, закон је поставио горњу границу материјалне одговорности јавних агенција прописујући супсидијарну одговорност оснивача у одређеним случајевима. То ће бити у случају да имовина јавне агенције

није довољна за испуњење њених обавеза или ако би испуњење тих обавеза озбиљно угрозило њен рад.

#### 3.4.2. Персонална (кадровска) самосталност

Овај облик самосталности поједини аутори у страној правној литератури истичу као кључно обележје ових организација по којима се оне разликују од државних органа управе (пре свега министарстава). Персонална самосталност подразумева да оснивач, који по закону именује руководиоца јавне агенције и/или чланове управног одбора или другог колегијалног тела које управља јавном агенцијом, нема дискреционо овлашћење да та лица разреши дужности, већ то може учинити једино у случајевима и по поступку утврђеним законом. Закон предвиђа да се члан управног одбора или другог тела које управља агенцијом (ако је такво тело предвиђено посебним законом) може разрешити дужности пре времена на које су изабрани у четири случаја:

- ако више не испуњава прописане услове за избор на ту дужност,
- уколико не испуњава обавезе предвиђене законом или актом о оснивању јавне агенције
- ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора у трајању од најмање шест месеци
- ако буде осуђен за кажњиво дело које га чини недостојним дужности члана управног одбора

Као основ за разрешење директора јавне агенције, поред наведених предвиђена су још два случаја, а то су проузроковање веће штете јавној агенцији несавесним или неправилним радом и проузроковање сметњи у раду јавне агенције немаром или несавесним радом. Поступак за разрешење води министарство у чијем делокругу је претежни део послова јавне агенције.

Ипак, персоналну самосталност додатно илуструје чињеница да органе управљања и пословођења у јавној агенцији попуњавају стручна лица а не политички (непосредно или од стране представничког тела) изабрани дужносници, која се именују по спроведеном конкурсном временски ограниченом мандату од пет година, као и то да њихов рад није предмет политичке контроле као што је то случај са министрима као руководиоцима органа државне управе;

нити се пак на радне односе у јавној агенцији примењују одредбе закона којим се уређује положај државних службеника већ општи прописи о раду.

Међутим, имајући у виду превасходно заштиту општег интереса у раду јавних агенција закон прописује извесна ограничења приликом избора чланова органа јавних агенција који се тичу спречавања сукоба интереса. Стога у органе управљања не може бити изабрано лице чијим би именовањем на дужност члана органа управљања или руководиоца (директора) јавне агенције наступила повреда закона којим се уређује спречавање сукоба интереса приликом вршења јавних послова, нити пак лице које је представник корисника финансијских подстицаја које пружа агенција.

#### 3.4.3. Функционална самосталност

По закону, јавна агенција је самостална у свом раду и њен рад не може бити усмераван од стране оснивача нити усклађиван са радом органа управе. Јавна агенција послује према правилима које сама утврди својим општим актима.

Граница функционалне самосталности утврђена је врстом послова које агенција обавља и законом. Наиме, јасно је да поверене послове јавна агенција мора обављати према правилима које утврди држава. Тако нпр. послове извршења закона и других прописа агенција ће обављати према правилима управног поступка. С друге стране, закон поставља и апсолутну границу самосталности у појединим сегментима па тако предвиђа да ће се на основна начела у раду, употребу језика и писма и канцеларијско пословање јавних агенција примењивати прописи којима се уређује рад органа државне управе.

Законом је као инструмент претходне (*ex ante*) контроле предвиђено и овлашћење органа који врши права и дужности оснивача (Владе) за давање претходне сагласности на годишњи програм рада јавне агенције. На овај начин Влада утиче, иако посредним путем, на самосталност пословања агенције будући да може, уколико то нађе за сходно, да ускрати сагласност и тиме спречи агенцију да спроведе неку планирану акцију која би, по оцени Владе, штетила општем интересу или самој агенцији.

Даље, извесна ограничења функционалне самосталности јавне агенције могу проистећи и као последица неправилности у обављању поверених послова од стране јавне агенције утврђених у поступку надзора који врши надлежно министарство. Министарство надлежно за вршење надзора над обављањем поверених послова од стране јавне агенције овлашћено је, према Закону о државној управи, да уколико утврди неправилности у раду предузме следеће мере:

1. упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
2. изда инструкције;
3. наложи предузимање послова које сматра потребним;
4. покрене поступак за утврђивање одговорности;
5. непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт.

Посебно овлашћење министарства које врши надзор над радом јавне агенције представља преузимање повереног посла. Наиме, министарство је дужно да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, а уколико јавна агенција и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, министарство преузима извршење посла најдуже на 120 дана.

#### 3.4.4. Финансијска самосталност

Главни извор прихода јавних агенција је накнада коју јој корисници плаћају за пружање услуга. Ово је такође битна карактеристика јавних агенција а представља уједно и један од предуслова за оснивање јавне агенције, с обзиром да је законом предвиђено да се јавне агенције, између осталог, оснивају уколико се њихов рад у целости или претежном делу може финансирати од накнаде коју плаћају корисници услуга које она пружа. Будући да у највећем делу јавна агенција сама остварује приходе (сем за поверене послове за чије јој се вршење преносе средства из буџета), она је овлашћена да самостално с њима и располаже, уз извесне рестрикције које се тичу заштите општег интереса.

Финансијска самосталност јавних агенција подразумева њено овлашћење да, у поступку који је предвиђен законом, прописује тарифу одн. утврђује висину накнаде за услуге. Овај поступак укључује и кориснике њених услуга и министарство које врши надзор над радом, као и орган који врши права и дужности оснивача (Владу) и то на тај начин што орган управљања јавне агенције предлог тарифе објављује у дневном листу на који се дистрибуира на читавом подручју Србије и позива кориснике услуга да доставе предлоге и примедбе, уз истовремено достављање предлога тарифе министарству које врши надзор и министарству надлежном за финансије ради давања мишљења. Међутим, примедбе и предлози корисника и мишљења надлежних министарстава немају обавезујући карактер и јавна агенција их не мора уважити, али за то мора дати образложење. С друге стране, улога Владе је знатно другачија будући да она даје претходну сагласност на тарифу без које она не може ступити на снагу. И ово ограничење уведено је у складу са настојањем законодавца да заштити општи интерес.

Самосталност у коришћењу средстава остварених радом јавне агенције је релативна, будући да подлеже контроли од стране оснивача. Наиме, уколико агенција на крају године оствари позитиван финансијски резултат (вишак прихода над расходима) она та средства може расподелити на следећи начин: за развој јавне агенције, за награђивање запослених или их пак пренети у буџет оснивача. Како год, за пуноважност одлуке о судбини тих средстава потребна јој је претходна сагласност оснивача.

#### **4. ПОСЛОВИ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА**

Јавне агенције се оснивају ради обављања послова који су управно-правне природе. Оквир у коме се одређују послови за које се могу јавне агенције прописан је законом. Ипак, врста послова које агенције обављају и обим њихових овлашћења разликује се од једне до друге, сагласно управној области и сврси за коју су основане. Које ће послове обављати јавна агенција и колика ће бити њена овлашћења зависи од намере и воље законодавца у конкретном случају.

У оквир законом одређених послова које јавна агенција уопште може обављати спадају: развојни послови, стручни послови, регулаторни послови (доношење подзаконских прописа), решавање у управном поступку, вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа и послови надзора. Јавна агенција може законом бити овлашћена за вршење свих послова који јој се уопште могу пренети и поверити.

#### 4.1. Проблем «преношења» и «поверавања» послова одн. правна природа овлашћења јавне агенције

Оно што је приметно, то је да закон дели послове на *поверене* у које спадају доношење подзаконских прописа за извршење закона и других општих аката Народне скупштине и Владе – тзв. регулаторни послови, затим решавање у управном поступку у првом степену и вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа, и остале послове које бисмо могли назвати *пренетим*, а у које спадају развојни, стручни и надзорни послови.

Између ове две врсте послова постоји суштинска разлика. Наиме, код пренетих послова држава оснивањем јавне агенције **трајно преноси** послове из своје надлежности у њен делокруг. Јавна агенција је овлашћена да, у границама утврђеним законом, утврђује правила и стандарде за њихово вршење а уједно је и једина одговорна за њихово обављање, с тим што држава не може преузети њихово вршење у случају манљивог обављања, већ једино укинути (ликвидирати) јавну агенцију и те послове поново пренети у свој делокруг.

Међутим, код поверених послова је ситуација знатно другачија. Наиме, по Закону о државној управи поједини послови управе могу се законом поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама, уз ограничење да се послови везани за обликовање политике Владе не могу никоме поверити, а да се инспекцијски послови могу поверити једино општинама, градовима и граду Београду. Али, за разлику од пренетих послова, поверавањем послова јавној агенцији држава не преноси и одговорност за њихово вршење, већ и даље задржава ту одговорност. С друге стране, сама агенција којој су поверена јавна овлашћења не може прописивати

правила и поступак за њихово вршење, већ је у свему везана правилима установљеним од стране државе. Према томе, у случају поверавања мења се само субјект вршења а не и садржина и начин поступања, а поверавање послова државне управе путем јавног овлашћења остаје облик вршења управне делатности државе<sup>12</sup>...

## 4.2. «Пренети» послови

Под пренетим пословима, дакле, подразумевамо оне послове који чине бит односно сврху постојања јавне агенције. То су развојни, стручни и надзорни (контролни) послови.

### 4.2.1. Развојни и стручни послови

Закон садржи доста уопштenu формулацију развојних и стручних послова. Под развојним пословима се подразумева подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга агенције, посебно додељивање и распоређивање финансијских подстицаја и других развојних средстава, уз одредбу да се ови послови врше сагласно сврси оснивања јавне агенције.

Гледано са аспекта овлашћења појединих јавних агенција, развојни послови би се могли одредити као:

- послови праћења стања и израда планова и стратегија развоја одређене области
- саветодавни (консултантски) послови којим се усмерава развој одређене области
- послови доделе финансијских средстава у виду подстицаја за развој

Стручни послови би били сви они послови које агенција врши применом стручних метода и сазнања у делатностима за које је основана, нпр. пружање стручне помоћи, прикупљање статистичких података, израда информационе базе итд. укључујући ту и предузимање мера на које је овлашћена посебним законом.

---

<sup>12</sup> Милан Влатковић, Организациони облици вршења послова државне управе: имаоци јавних овлашћења и јавне агенције као облици вршења послова државне управе, *Paragraft e-press 255/2007*, НИП «Paragraft Co» д.о.о. Београд, 2005.



#### 4.2.2. Надзорни (контролни) послови

Надзорна овлашћења јавних агенција јављају се у два облика:

- надзор над наменским и сврсисходним коришћењем додељених финансијских подстицаја (субвенција)
- надзор над стручношћу и сврсисходношћу рада појединих лица

Надзор који агенција врши није инспекцијски надзор. Ово пре свега из разлога што се овлашћења за вршење инспекцијског надзора јавним агенцијама не могу уопште ни поверити. Друго, овде се ради о специфичној врсти надзора над понашањем лица којима су одобрена одређена финансијска средства са строго дефинисаном наменом или им је пак од стране агенције издата дозвола за обављање одређене делатности, уколико је агенција на то овлашћена. Треће, поступак за вршење надзора прописује сама агенција, при чему за вршење тих послова она може ангажовати и другу («овлашћену») организацију<sup>13</sup>.

Ипак, између ове врсте контроле и инспекцијског надзора постоји велика сличност, пре свега из разлога што је агенција у обавези да о извршеном надзору сачини записник и заснује га на потребној документацији и изјашњењу странака, а затим и да тај записник достави надлежном министарству, као и због чињенице да по извршеном надзору агенција може контролисаном субјекту наложити да исправи уочене неправилности, изрећи му одређену меру уколико је на то овлашћена или чак покренути поступак пред надлежним судом или другим надлежним органом уколико утврди да је контролисани субјект починио какво кажњиво дело.

#### 4.3. Поверени послови

Јавним агенцијама оснивач може поверити послове из оквира права и дужности органа државне управе који се тичу извршења закона и других прописа. Ти послови могу бити: регулаторни послови који подразумевају доношење прописа за извршавање општих аката Народне скупштине и Владе, решавање у управном

---

<sup>13</sup> Члан 13. став 1. Закона о радиодифузији (Службени гласник Републике Србије бр. 42/02)

поступку у првом степену и вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа. Скуп ових послова може се одредити као *послови извршења закона и других прописа*, будући да их тако третира Закон о државној управи<sup>14</sup>.

#### 4.3.1. Регулаторни послови (доношење тзв. управних прописа)

Интересантно је да појам регулаторних послова у смислу Закона о јавним агенцијама подразумева само доношење подзаконских општих правних аката којим се прописују ближи услови и поступак за непосредну примену закона, уредаба и других прописа.

Термин «регулаторни послови» уведен је у наше право са усвајањем Закона о јавним агенцијама и просто «пресликан» из америчког права при чему му је садржински промењено значење, будући да америчка правна теорија под овим појмом подразумева «објављивање скупа правила, праћено неким институционалним механизмом, најчешће јавном агенцијом, која врши надзор и промовише поштовање тих правила»<sup>15</sup>.

У погледу доношења подзаконских правних аката или тзв. управних прописа, за јавну агенцију важе сви услови и ограничења предвиђени Законом о државној управи. Основни услов је да јавна агенција такво овлашћење црпи из закона (основ за доношење прописа не може бити уредба нити било који други акт Владе, као у случају министарства, будући да јавна агенција није орган државне управе<sup>16</sup>). Тим прописима не могу се физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом. Прописи морају по природи и називу одговарати прописима које доносе органи државне управе<sup>17</sup> и објављују се у Службеном гласнику Републике Србије. Агенција је дужна да пре објављивања прописа прибави од министарства које врши надзор над њеним радом мишљење о уставности и законитости тог прописа, при чему

---

<sup>14</sup> Чланови 14.-17. Закона о државној управи

<sup>15</sup> cit. iz: Marcelo Gameiro de Moura, Regulatory agencies: some theoretical concern about their creation, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, str. 1, preuzeto sa: <http://unpan1.un.org/intradoc/images/docgifs/CLAD.gif>

<sup>16</sup> члан 16. став 1. Закона о државној управи

<sup>17</sup> то су правилници, наредбе и упутства.

министарство даје образложени предлог агенцији како да његове одредбе усагласи са Уставом, законом и другим прописом. Уколико агенција то не учини министарство је дужно да Влади предложи доношење решења о обустави тог прописа и на њему заснованих управних аката и покретање поступка за оцену сагласности прописа са Уставом, законом или другим општим актом.

#### **4.3.2. Решавање у управном поступку у првом степену, вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа**

Јавној агенцији може се поверити и овлашћење да решава у управном поступку у првом степену о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица. Ова овлашћења јавна агенција врши по правилима општег управног поступка или посебног управног поступка уколико је такав поступак предвиђен законом којим се уређује конкретна материја. О жалби на првостепено решење јавне агенције решава надлежно министарство, при чему се првостепеним решењем сматра и решење њене подручне јединице.

Јавне евиденције агенција води према правилима закона којим су оне установљене, и на бази тих евиденција издаје јавне исправе и доставља друге податке грађанима, правним лицима и државним органима.

### **5. Положај јавних агенција у правном систему Републике Србије**

Као што је већ истакнуто, јавне агенције имају специфичан правни положај у нашем правном систему. Да бисмо још ближе одредили њихово место морамо их упоредити са сличним органима и организацијама, како би уочили њихове разлике. Посебно се уочава однос јавних агенција са два организациона облика у нашем систему јавне управе – тзв. «државним» агенцијама и јавним предузећима и установа-ма.

#### **5.1. Проблем разликовања јавних и тзв. «државних» агенција**

Поред јавних агенција, у правном систему Републике Србије егзистирају и тзв. «државне» агенције, тако да се јавља проблем

разликовања ових двају организационих облика. Међутим, по извршеној дубљој анализи јасно је да је њихово заједничко обележје једино назив.

Јавне агенције јесу субјекти јавне управе (као што су то и «државне» агенције) али спадају у групу тзв. *недржавних субјеката са јавним овлашћењима*. Наиме, као што је већ напоменуто, јавне агенције не улазе у оквире формалне организационе структуре државне управе, већ представљају самосталне правне субјекте и *увек имају својство правног лица*. Ову разлику додатно поткрепљује и позитивно законодавство својом терминологијом. Наиме, јавне агенције се **оснивају** и то законом или актом Владе, док се «државне» агенције **образују** искључиво законом. Даље, јавне агенције су независне у раду и Влада или други орган јавноправног колективитета који врши права и обавезе оснивача не може усмеравати њихов рад, нити га усклађивати са радом органа управе. Коначно, јавне агенције све послове обављају као **поверене**, будући да су ти послови изворно у надлежности њиховог оснивача (државе, покрајине, општине или града) утврђене Уставом и законима.

С друге стране тзв. «државне» агенције су органи државне управе, организоване у складу са Законом о државној управи и образоване Законом о министарствима, и то као тзв. посебне организације. Наиме, Законом о државној управи предвиђено је да се посебне организације државне управе образују за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу министарства. Основни облици посебних организација су секретаријати и заводи, док се законом могу образовати и посебне организације са другачијим називом (што је конкретно случај са државним агенцијама). Посебне организације државне управе *само изузетно* имају својство правног лица и то кад је тако одређено посебним законом. Даље, посебна организација је подређена Влади и њој одговара за свој рад, при чему Влада према њој има сва овлашћења утврђена Законом о државној управи. И коначно, «државне» агенције као органи државне управе све послове обављају као изворне, будући да представљају државне органе и да њихова овлашћења за обављање тих послова извиру непосредно из Устава и закона.

«Државне» агенције основане су Законом о изменама и допунама Закона о министарствима<sup>18</sup> и то су: Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе и Агенција за страна улагања и промоцију извоза. Ове агенције представљају својеврстан изузетак од правила организовања у систему државне управе Републике Србије, с обзиром на основ њиховог настанка. Наиме, ове агенције су настале као пројекти финансирани од стране европских институција, при чему је у споразуму са органима Републике Србије било предвиђено да ће по истеку одређеног временског периода њих преузети држава.

Поред наведених, у групу «државних» агенција спада и Безбедносно-информативна агенција основана истоименим законом 2002. године<sup>19</sup>, као и Агенција за мирно решавање радних спорова основана Законом о мирном решавању радних спорова 2003. године.

## 5.2. Јавне агенције, јавна предузећа и јавне установе

Јавне агенције имају сличан правни положај са јавним предузећима и установама. Ово из разлога што и једни, и други и трећи представљају самосталне субјекте јавне управе, неретко снабдевене јавним овлашћењима. Даље, сви ови организациони облици обављају послове од општег интереса тј. врше јавну службу. Али, постоје и извесне разлике, релативно тешко уочљиве на први поглед, које ипак њих чине различитим субјектима јавне управе, са посебним местом у том систему.

Формалне разлике знатно су веће у односу између јавних агенција и јавних предузећа. Наиме, јавна предузећа оснивају се и организују у складу са нормама приватног (трговинског) права, док је једино њихов рад уређен нормама јавног права. С друге стране, формалне разлике између јавних установа и јавних агенција у нашем праву готово су минималне, што илуструје и чињеница да су у време непостојања одговарајућег правног оквира јавне агенције осниване у статусу установа. Даље, и овим организацијама могу бити поверена јавна овлашћења, као што је то случај са јавним агенцијама.

<sup>18</sup> Службени гласник Републике Србије број 84/2004

<sup>19</sup> Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Савремена администрација А.Д. Београд, 2006. стр.198

Јавна предузећа и установе оснивају се за снабдевање добрима и пружање услуга за које постоји општи интерес, као и за управљање добрима од општег интереса. Једном речју, оснивају се за привредне делатности за чије обављање постоји општи интерес те се, стога, њихово вршење не може препустити тржишту због несавршености тржишног механизма у задовољењу ових потреба. Суштинска разлика између њих и јавних агенција је у томе што јавне агенције у претежном случају не обављају привредну делатност, у смислу производње добара и пружања услуга.

Штавише, у тзв. либерализованим тржиштима којима нагиње и наша привреда, јавне агенције су управо и настале приватизацијом јавних предузећа, с обзиром да се је држава повукла из процеса производње добара и пружања услуга од општег интереса, и то препустила приватно-правним субјектима. Улога јавних агенција у том процесу огледа се у прописивању правила и надзору над радом субјектата који обављају делатност од општег интереса.

## **6. Оснивање јавних агенција (предуслови и узроци)**

### **6.1. Предуслови за оснивање јавних агенција**

Оснивање јавних агенција у нашем праву условљено је трима објективним условима. Прва два услова односе се на функцију јавне агенције, при чему је један политичке а други техничке природе, док је трећи услов економске природе и представља израз настојања државе да умањи расходе и спречи дуплирање капацитета.

Услов политичке природе је да се јавна агенција може основати за послове који не захтевају сталан и непосредан политички надзор. Негативно изражено, јавна агенција се не може основати за обављање оних послова чије вршење подразумева политичку одговорност. У првом реду ту можемо сврстати управне послове који служе обликовању политике Владе, будући да је вођење политике везано искључиво за изабране представнике народа. Даље, ту можемо искључити и оне управне послове који су традиционално под «будним оком јавности» као што су одбрана, безбедност и унутрашњи послови, дипломатија и јавне финансије. На овај начин

сужен је круг послова претежно на оне области које регулишу привредне и социјалне токове.

Други услов предвиђа да се јавне агенције оснивају уколико послове који им се преносе оне могу боље и делотворније обављати него орган државне управе. Овај критеријум је такође објективне природе и оцењује се према техничким мерилима – оспособљености управних службеника за решавање појединих сложених питања, техничке опремљености и неопходне инфраструктуре у органима државне управе за обављање тих послова итд.

Трећи услов подразумева да се јавне агенције оснивају уколико се њихов рад може у целости или претежном делу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга. Као што је већ речено, овај услов је израз настојања државе да део трошкова функционисања административног апарата превали на кориснике јавних услуга и на тај начин растерети буџет.

Да би јавна агенција уопште могла бити основана, потребно је да буду испуњена сва три услова.

## 6.2. Узроци оснивања јавних агенција

Из досадашњег излагања намеће се следећи закључак: да већину, ако не и све послове јавних агенција може у потпуности обављати орган државне управе. Поставља се питање, због чега би онда држава те послове поверавала самосталним телима над којима не врши непосредну контролу.

Одговор на то питање можемо тражити на различитим пољима. Оно што се логично намеће као први закључак јесте смањење јавних расхода, будући да трошкове услуга које агенције пружају сnose сами корисници, што не би био случај (бар не у тој мери) да те услуге пружају органи државне управе.

Други разлог односи се на специфичан положај јавних агенција, прецизније на њихову самосталност, која је изузетно погодан облик за избегавање одговорности политички изабраних министара у појединим областима<sup>20</sup>, поготово у спровођењу неких непопуларних мера економске или социјалне политике. Ово бисмо могли

<sup>20</sup> Као пример могу послужити одлуке РРА о додељивању националне фреквенције за емитовање ТВ програма

назвати «пребацивањем врућег кромпира» у руке неке јавне агенције чији руководиоци не би морали да страхују од могућег пораза на изборима.

Трећи разлог би подразумевао критеријум стручности и одговарајућих знања, којима државни службеници веома често не располажу, с обзиром на сложеност појединих техничких области које се регулишу, док би с друге стране њихова преквалификација била прескупа.

И четврти, можда и најбитнији разлог је приближавање наше државе Европској Унији и адаптација, пре свега, прописа у области привреде према привредном систему Уније и њених чланица, што је нужно довело до настајања процеса који је у европским земљама трајао осамдесетих и деведесетих година прошлога века и који подразумева приватизацију великих јавних предузећа, нужно праћену експанзијом независних регулаторних тела – јавних агенција.

## **7. Закључак**

Јавне агенције су у наш правни систем ушле прво као председан, да би касније добиле уоквирену институционалну форму, и коначно, биле подигнуте на уставни ранг.

Неспорно је да ове организације припадају јавном праву, при чему имају висок степен формалне, персоналне, функционалне и кадровске самосталности од државе као свог оснивача. Јавне агенције своје послове обављају у општем интересу, тако да спадају у систем јавних служби. С друге стране држава им може поверити обављање појединих управних послова из оквира својих права и дужности, тако да оне могу бити и носиоци јавних овлашћења – тзв. недржавни субјекти са јавним овлашћењима.

Јавне агенције могу располагати са два скупа овлашћења који се деле на пренете и поверене послове. Пренете послове, одн. послове чије јој трајно вршење пренесе држава, агенција обавља као своје тј. у своје име и за свој рачун и она је једина одговорна за њихово вршење (или невршење) те јој ти послови не могу бити одузети на било који други начин сем укидањем агенције. У те послове спадају развојни, стручни и надзорни послови. Поверене послове агенција врши као ималац јавног овлашћења, у име и за



рачун државе која јој је та овлашћења пренела, те је стога држава одговорна за обављање тих послова чак и после њиховог поверавања агенцији. За разлику од пренетих послова, поверене послове држава може преузети назад у случају да их агенција лоше обавља или их не обавља уопште.

Агенција може бити основана у случају да послови које обавља не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако их она може боље и делотворније обављати него орган државне управе, а нарочито уколико се њен рад у целости или претежно може финансирати из накнаде за пружање услуга агенције коју плаћају корисници, при чему сва три услова морају бити кумулативно испуњена.

Дакле, оно што се намеће као логичан одговор на питање одређења правне природе ових организација у нашем правном систему, је да су то јавно-правне организације са статусом правног лица, релативно независне од оснивача, које се оснивају под законом утврђеним условима ради обављања послова од општег интереса а могу им се поверити и овлашћења за обављање послова државне управе.

*Dušan Matić, student*

## **LEGAL NATURE OF PUBLIC AGENCIES IN SERBIAN LEGAL SYSTEM**

### **Summary**

*Public agencies are novelty in our legal system; hence the notion thereof, which would fit to all its features and purposes of setting up, is still not fully established. It's primarily due to the fact that in our legal theory, the place of these organizations in the legal system of the Republic of Serbia is still not clearly defined, and than due to certain doubts created by positive regulations, by which the structure and the functioning of the state administration is being organized. Public agencies are specific organizations, because of their similarities to the state administration authorities and public service organizations. Practically, public agencies are in the middle of these two organizational forms of public administration, both in functional and organizational sense. In order to determine legal nature of these organizations in our law, we have to identify certain moments, essential to the emergence of these organizations worldwide, since they are adopted from foreign legal systems. Consequently, it is necessary to establish their characteristics, for the purpose of determining their position with respect to other public administration subjects, to determine the nature of their actions, and finally, to lay down the conditions and reasons for their establishment.*

**Keywords:** *public agencies, public servise, public authorities, independent organizations.*