

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР УРЕДНИКА	7
<i>Милер Милојевић</i>	
УСТАВНИ ПРОПИСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО.....	9
<i>Владан Петров</i>	
ПАРЛАМЕНТАРНИ ОДБОРИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И УПОРЕДНО	29
<i>Стеван Липић</i>	
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И УПРАВНА РЕФОРМА.....	37
<i>Марко Јовановић</i>	
ЧЕТИРИ ДИМЕНЗИЈЕ ПРАВА ГРАЂАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	49
<i>Слободан Панов</i>	
О БРАКУ	65
<i>Daniilo Vuković</i>	
SOCIJALNA POLITIKA U NOVOJ PARADIGMI: GLOBALNI UTICAJI I LOKALNI ODGOVORI	76
<i>Vesna Besarović</i>	
CONSULTANCY PROJECT ON THE „REVISION OF THE PATENT LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND COMPARISON TABLE WITH ACQUIS COMMUNAUTAIRE“ IN THE FRAMEWORK OF THE EPO PROJECT OF THE „REGIONAL PROGRAMME ON INDUSTRIAL AND INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN THE WESTERN BALKANS AND TURKEY“	100
<i>Мирослав Милошевић</i>	
CAUSA POSSESSIONIS	140
<i>Рајко Јепић</i>	
СУБЈЕКТИ И ОБЈЕКТИ КАО ЕЛЕМЕНТИ ПОЈМА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ	150

<i>Dragan Pavić</i>	
ZAKLJUČIVANJE INTERNET UGOVORA	163
<i>Бранко Радловић</i>	
ИНДИКАТОРИ ЕФИКАСНОСТИ СТЕЧАЈНОГ ПОСТУПКА У СРБИЈИ	175
<i>Емилија Вукадин</i>	
ДОМАЋЕ И СТРАНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У СРБИЈИ	186
<i>Ћedomir Gligorić</i>	
OSNOVE I RAZVOJ EKONOMSKE ANALIZE PRAVA	195
<i>Vladimir Knežević</i>	
DILEME ZAKONA O TRGOVINI	205
<i>Marko Marjanović</i>	
ODGOVORNOST REPUBLIKE SRBIJE ZA OBAVEZE DRUŠTVENIH PREDUZEĆA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	230
<i>Gordana Pavićević</i>	
EU STANDARDI: SUMA MODERNIZACIJE ZAPADA	253
<i>Мирјана Дреновак Ивановић</i>	
ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ 2008/1/ЕУ О ИНТЕГРИСАНОЈ ПРЕВЕНЦИЈИ И КОНТРОЛИ ЗАГАЂИВАЊА У СРБИЈИ	276
<i>Марко Станковић</i>	
SOTRIOS A. BARBER, JAMES E. FLEMING, „CONSTITUTIONAL INTERPRETATION – THE BASIC QUESTIONS“	287

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И УПРАВНА РЕФОРМА

Апстракт: *Ratio legis* оснивања јавних агенција као самосталних и организационо независних структура је потреба да се поверени послови врше ефикасније, економичније и јефтиније, као и да се омогући делатворније спровођење јавног интереса. То чини организациони модел „јавна агенција“ ефикасним елементом модерне управе. С тим у вези, неопходно је решити и одређена правна питања која су настала њиховим конституисањем, посебно, који су основни облици агенција и како степен организационе корелације са органима државне управе утиче на контролу њиховог рада. Такође је потребно анализирати облике правне контроле појединих организационих форми јавних агенција, као и испитати ефикасност механизма одговорности јавних агенција за свој рад у контексту остваривања јавног интереса.

Кључне речи: *Јавне агенције. Управна реформа. Нови јавни менаџмент. Одговорност јавних агенција.*

1. ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

У савременим државама, квалитет живота људи у великој мери зависи од принципа и начела које ће јавна управа следити како би својим радом допринела остварњу јавног интереса и унапређењу јавног добра. Временом, послови који су у надлежности јавне управе постају све комплекснији. Да би један управни систем квалитетно обављао своје основне задатке у демократској транзицији, неопходно је да прође кроз одговарајућу трансформацију како би се пронашли нови организациони облици и функционалне форме. У развијеним земљама, развој управе прошао је кроз неколико етапа. У том контексту, може се уочити помак од проучавања класичних модела управе (асберијанизма и тејлоризма), до нових приступа изражених парадигмом „нови јавни менаџмент“ (*New Public Management*). Концептом „новог јавног менаџмента“ афирмишу се начела ефикасности, продуктивности, конкурентности и профитабилности рада јавне управе.¹ Вредности промовисане новим приступима веома су утицале на начини и облике трансформације јавне управе.² Тако, један од начина да се наведене вредности постигну јесте конституисање и развој јавних агенција.³

1 J. E. Jaisat, *Comparative Public Administration and Policy*, Oxford, 2002, стр. 144 и даље.

2 О реформи јавне управе заснованој на функционалној ревизији постојећег система јавне управе у Србији води В. Раваћ, *Ново окружење за јавни менаџмент у Србији*, Правни информатор, бр. 6-7, 2002 (http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/funkcionalna_revizija_7802.htm).

3 З. Урошевић, *Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему*, Правни живот, бр. 10, Београд 2005, стр. 283-296.

Појава тзв. јавних агенција као новог организационог облика, пред управну доктрину поставља бројне изазове. Јавним агенцијама могу бити поверена различита јавна овлашћења, управна, развојна и регулаторна. Правна природа пренетих дужности значајно утиче на организационе и функционалне карактеристике одређене јавне агенције. У том контексту, неопходно је дати осврт на теоријска и законодавна решења у упоредном праву и извршити анализу конкретних структура јавних агенција које су прихваћене у нашем законодавству. Нарочито је потребно размотрити питање независности јавних агенција и њихове правне одговорности, као и питање управне и судске контроле управних аката које јавне агенције доносе.

1.1. Агенције у неким развијеним европским земљама

Реформа централне државне управа Велике Британије, која се одвија у последњих двадесет година, усмерена је ка трансформацији управног механизма у циљу проналажења нових институционалних решења која би допринела увођењу професионализације, постављању виших стандарда рада, поједностављењу административних процедура и подстицању конкурентности унутар јавног сектора. При томе, јавна агенција се издвојила као организациона форма којом би се најадекватније постигли постављени циљеви. О њиховој заступљености у Великој Британији говори податак да је до 2002. године основано 127 тзв. *next step* агенција као и велики број агенција различите структуре.⁴ Међу њима су и *The Child Support Agency (CSA)*,⁵ формирана као посебна организација у саставу департмана за рад и пензиону заштиту, затим *Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency (MHRA)*,⁶ основана као саставни део департмана који се бави питањима здравствене заштите. У последње време нарочито се издваја *Environment Agency*,⁷ чији је рад усмерен на питања заштите и унапређења животне средине.

Француско управно право познаје бројне облике јавних установа које се међу собом разликују по називу, величини и значају, као и по предмету њихове делатности. Јавна агенција је јавна установа која припада административном домену. Међутим, за ову врсту организације у француском управном праву и судској пракси уобичајени је назив канцеларија (*l'office*) у поређењу са термином агенција (*l'agence*).⁸ Међу значајнијим издваја се *L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)*⁹ основана ради централизованог мониторинга процеса запошљавања, *Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa)*¹⁰ којој су поверени послови заштите и промоције здравља људи, положаја животиња и заштите животне средине. Посебно место заузима *L'Agence des participa-*

4 О развоју *next step agencies* види: P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press 2005, стр. 40–43.

5 Упореди: <http://www.csa.gov.uk/>.

6 Упореди: <http://www.mhra.gov.uk/index.htm>.

7 Упореди: <http://www.environment-agency.gov.uk/>.

8 J. Rivoir, J. Waline, *Droit administratif*, 21^e édition, Paris 2006, стр. 165–166.

9 Упореди: <http://www.anpe.fr/>.

10 Упореди: <http://www.afssa.fr/>.

tions de l'Etat (APE),¹¹ која обавља надзор рада директора компанија у којима држава има власништво. *APE* омогућава „држави – власнику удела“ да оствари своја права у компанијама у којима се држава јавља као акционар. То чини организовањем и контролом трансакција вредносних папира или обављањем приватизације за државу.

У правној литератури може се уочити неколико теорија које се баве разлозима настанка јавних агенција.¹² Према „*buffer*“ теорији, јавне агенције су настале како би се одређене стручне активности заштитиле од могућег политичког утицаја. Према другој „*escape*“ теорији, јавне агенције су настале као модел којим би било могуће отклонити недостатке традиционалне државне управе. Трећа теорија „*back double*“ инспирисана је принципима ефикасне такси службе.¹³ Међутим, сва ова становишта полазе од става да ако државна управа не може квалитетно да обавља све послове за које је надлежна, треба извршити реорганизацију и формирати јавне агенције.

1.2. Јавне агенције у праву Србије

У правном систему Србије, агенције су се након петоктобарских промена 2000. године првобитно појавиле „спонтано“ на основу посебних одлука Владе (нпр. Агенција за реформу управе), односно посебних закона (нпр. Закон о агенцији за приватизацију, Закон о Агенцији за развој малих и средњих предузећа).¹⁴ Разлог за то је двојак: са једне стране, укључивање у поједине реформске и финансијске токове, посебно када су у питању иностране донације и финансијска помоћ, захтевало је образовање посебних организација које не припадају формалном систему државне управе (као што су министарства и органи и организацију у саставу министарства), а са друге, потребе дерегулације појединих области које са државног (административног) система управљања прелазе на тржишно оријентисано (менаџерско) управљање (нпр. област енергетике). Током 2003. године, на основу Уредбе о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије (2003)¹⁵ једна број ових самосталних агенција постају „стручне службе Владе“, док на основу Закона о јавним агенцијама (2005)¹⁶ одређени број већ постојећих агенција образовних посебним законима (нпр. Агенција за приватизацију и Агенцији за развој малих и средњих предузећа), постају тзв. јавне агенције. Каснији посебни за-

11 Упореди: http://www.apec.minefi.gouv.fr/sections/qu_est_ce_que_l_apec.

12 P. P. Craig, *Administrative Law*, 5th edition, Sweet & Maxwell, London, 2003, стр. 92.

13 D. Hague, W. Mackenzie, A. Barker, *Public Policy and Private Interests – The Institutions of Compromise*, MacMillan, London, 1975, стр. 362.

14 Упореди: И. Спасић, Д. Радичевић, *Промене у досадашњој организацији служби Владе Републике Србије*, Часопис за примену прописа, праксу судова, органа управе и локалне самоуправе и правну науку, бр. 2, Београд 2004 (<http://www.cproplsi.net/prainfo/ivsbroj2/047816.htm>).

15 Уредба о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 15/2001, 16/2001, 32/2001, 64/2001, 29/2002, 54/2002, 91/2003, 95/2003, 117/2003, 130/2003, 132/2003.

16 Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, бр. 18/05.

кони уводе нове агенције за поједине области (нпр. Радио дифузна агенција, Агенција за енергетику итд.).

1.3. Јавне агенције и јавна овлашћења

Појава великог броја различитих послова, иманентна транзиционим друштвима, који садрже елементе вршења јавних овлашћења, али и елементе пружања услуга корисницима, условила је настанак нових организационих облика носилаца јавних овлашћења у којима би се вршили одређени, пре свега регулаторни, али и други управни послови. То се посебно наглашава у радовима о трансформисању државне управе у Србији, који од система „административне власти“ треба да прерасте у систем јавних служби које пружају јавне услуге грађанима.¹⁷

Према Уставу Србије (чл. 137, ст. 1-3): „У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.“

Према Закону о државној управи (чл. 4): „Поједини послови државне управе законом се могу поверити (...) јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоци јавних овлашћења).“

Према Законом о јавним агенцијама, „јавна агенција се може образовати посебним законом, уколико развојни, стручни и регулаторни послови агенције не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако агенција наведене послове може вршити боље и делотворније од органа државне управе, а нарочито ако се њихово обављање може финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“.

1.4. Организационе карактеристике и класификација јавних агенција

Полазећи од законске регулативе, посебно имајући у виду поверена јавна овлашћења, у Србији се агенције могу класификовати у три групе: а) јавне агенције (јавне агенције у ужем смислу), б) агенције (јавне агенције у ширем смислу) и в) тзв. државне агенције.¹⁸ Јавне агенције у ужем смислу (јавне агенције) и јавне агенције у ширем смислу (агенције) имају јавна овлашћења за обављање стручних послова као што су развојни и регулаторни послови и управни послови, док државне агенције превасходно обављају поверене послове државне управе.

17 З. Лошкар, Закон о државној управи, „Предговор“, Службени гласник, Београд 2005, стр. 7.

18 С. Лизаћ, П. Димитријевић, М. Марковић, Управно право, Београд, 2006, стр. 172.

Јавне агенције су, пре свега, оне агенције које су као такве означене Законом о јавним агенцијама,¹⁹ или законом којим су основане (нпр. према Закону о Агенцији за осигурање депозита).²⁰

Агенције, као јавне агенције у ширем смислу су оне агенције које нису означене као „јавне агенције“, али које имају јавна овлашћења за обављање одређених регулаторних, развојних и стручно-управних послова из области за које су основане. Такве су, рецимо Агенција за енергетику и Агенција за енергетску ефикасност основане Законом о енергетици.²¹

Према нашим прописима, осим јавних агенција као организација са повереним јавним овлашћењима могу се основати и агенције као посебне управне организације у саставу државне управе или као самосталне посебне организације. Међу овим агенцијама, разликују се агенције као посебне организације које су основане Законом о министарствима и оне које су основане посебним законом. Илустративан је пример Агенције за заштиту животне средине која је ради обављања стручних послова формирана као орган у саставу Министарства заштите животне средине са својством правног лица.²² У другу групу

19 Јавне агенције у смислу Закона о јавним агенцијама (чл. 57) су: Агенција за приватизацију, образована Законом о Агенцији за приватизацију, „Службени гласник РС“, бр. 38/01 и 135/04; Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа, образована Законом о Агенцији за развој малих и средњих предузећа, „Службени гласник РС“, бр. 65/01; Агенција за дуван, образована Законом о дувану, „Службени гласник РС“, бр. 17/03; Републичка агенција за просторно планирање, образована Законом о планирању и изградњи, „Службени гласник РС“, бр. 47/03; Агенција за привредне регистре, образована Законом о Агенцији за привредне регистре, „Службени гласник РС“, бр. 55/04; Агенција за лиценцирање стечајних управника, образована Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, „Службени гласник РС“, бр. 84/04 и Агенција за лекове и медицинска средства Србије, образована Законом о лековима и медицинским средствима, „Службени гласник РС“, бр. 84/04.

20 Закон о Агенцији за осигурање депозита, „Службени гласник РС“, бр. 61/05 (чл. 2, ст. 2); „Агенција за осигурање депозита има статус јавне агенције“.

21 Закон о енергетици, „Службени гласник РС“, бр. 84/04. Тако, „Оснива се Агенција за енергетику Републике Србије, као регулаторно тело за обављање послова на унапређивању и усмеравању развоја тржишта енергије на прецизним и недискриминационим и ефикасним и усмеравању развоја тржишта енергије на прецизним и недискриминационим и ефикасним конкуренцијом, праћењу примене прописа и правила за рад енергетских система, усклађивању активности енергетских субјеката на обезбеђивању редовног снабдевања купца енергијом и услугама и њихову заштиту и равноправан положај, као и других послова утврђених овим законом.“ (чл. 10). Такође, „Образује се Агенција за енергетску ефикасност као посебна организација за обављање стручних послова на унапређењу услова и мера за рационалну употребу иштења енергије и енергената, као и повећање ефикасности коришћења енергије у свим секторима потрошње енергије.“ (чл. 146).

22 Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 48/07, чл. 17, ст. 2. Тако, „Агенција за заштиту животне средине, као орган у саставу Министарства заштите животне средине, са својством правног лица, обавља стручне послове који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чињилаца животне средине, катастар загађивача и др.); прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; развој поступака за обраду података о животној средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; сарадњу са Европском

спада Безбедносно-информативна агенција (БИИ) која је, ради обављања стручних послова у овој области, образована посебним законом (Законом о безбедносно-информативној агенцији) као посебна управна организација.²³

Јавне агенције (у ужем и ширем смислу) не улазе у систем органа државне управе и имају потпуну организациону самосталност. То значи да оне нису непосредно подређене неком органу државне управе, као ни Влади, мада министарства и Влада имају одређена контролна овлашћења (нпр. решавање у другом степену).²⁴ Ово указује на тенденцију деполитизације у раду јавних агенција што је директна последица стручног карактера послова који су у њеној надлежности. Тако је Републичка радиодифузна агенција, ради обезбеђења услова за ефикасно спровођење и унапређење радиодифузне политике, организована као „самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења, у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона“ (чл. 6, ст. 1. Закона о радиодифузији).²⁵ Законом о телекомуникацијама стипулисана је самосталност и организациона независност Републичке агенције за телекомуникације (чл. 7, ст. 1).²⁶

1.5. Функционална својства јавних агенција

Организациона и функционална својства јавних агенција су уско повезана. На самосталност, као карактеристично организационо својство, надовезује се независност у раду, као функционална карактеристика јавних агенција.

Питања од значаја за рад и пословање јавне агенције уређена су Законом о јавним агенцијама (ЗЈА) као и посебним законом или актом о оснивању јавне агенције. Према овом закону, јавна агенција је самостална у свом раду, а њен рад Влада не може да усмерава нити може да га усклађује са радом државне управе (чл. 4, ЗЈА). Са друге стране, прописи који се односе на државну управу примењују се на рад јавне агенције у погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и способљености запослених који раде на повереним пословима државне управе, као и у погледу канцеларијског пословања.

У свом раду јавне агенције морају се држати наведених правила, а на њихов рад не могу утицати ни оснивач, ни корисници њихових услуга. Независност у раду као функционални елемент рада јавних агенција исказан је и посебним законима којима су конституисане неке од њих. Тако је, Републичка радиодифузна агенција „функционално независна од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и смитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима“ (чл. 6, ст. 2. Закона о радиодифузији). *Mutatis mutandis*, важи и за

агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (ЕЮНЕП), као и друге послове одређене законом.²⁷

23 Закон о безбедносно-информативној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 42/02, чл. 1. Тако, „Образује се Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација.“

24 Р. Марковић, *Одабрани прописи о Влади и државној управи*, Београд, 2005, стр. 25.

25 Закон о радиодифузији, „Службени гласник РС“, бр. 42/02.

26 Закон о телекомуникацијама, „Службени гласник РС“, бр. 44/03.

Републичку агенцију за телекомуникације (чл. 7, ст. 2. Закона о телекомуникацијама) уз допуну која се односи на обавезу агенције да у обављању законом утврђених послова обезбеди примену Стратегије развоја телекомуникација у Републици.

Самосталност и независност у раду, као атрибути којима се манифестује аутономија јавних агенција, утичу и на обавезу јавних агенција да раде у општем интересу, као и у интересу корисника њених услуга. Шта је општи интерес у конкретном случају прописано је материјалним правом. При томе, треба водити рачуна о изbalансираности аутономије поверене јавним агенцијама, са једне стране, и правних овлашћења надлежних органа ради обављања контроле, заштите законитости и јавног интереса, са друге.

2. КОНТРОЛА РАДА И ОДГОВОРНОСТ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

2.1. Неопходност диференцирања облика правне контроле и облика одговорности агенција

Иако носе исти назив, агенције се међу собом значајно разликују не само по организационом оквиру, већ и према пословима који су у њиховој надлежности. У упоредно-правној литератури израз „јавне агенције“ користи се као емпиријски термин који обухвата неколико организационих облика.²⁷ Ови организациони облици се међу собом иницијално диференцирају према томе да ли је реч о регулаторним телима или о телима која пружају различите стручне услуге грађанима. То даље утиче на ниво аутономије коју поседују, као и на облике контроле и степен њихове одговорности.²⁸

Анализом релевантног законодавства Републике Србије могу се уочити сличне тенденције. Док, са једне стране, постоје агенције чије су одлуке подложне управној контроли надлежног министарства, са друге, има и оних агенција чије су одлуке коначне у управном поступку и против којих се може покренути само управни спор. Стога, важно је разумети коме је, у конкретном случају, агенција одговорна за свој рад као и који облици контроле (управна и/или судска) се према њој могу предузети.

Неопходно је диференцирати „контролу јавних агенција“ од „одговорности јавних агенција“. Обим контроле рада јавних агенција зависи од уставовљених односа између јавне агенције и органа државне управе, тј. од сте-

27 У англо-саксонској правној литератури као синоними за израз „јавне агенције“ често се користе термини *quango* (*quasi-autonomous non-governmental organisation*), као и *non-departmental public body (NDPB)*. Термин *quango* се углавном односи на организације које обављају јавну службу, а које не припадају структури државне управе (Упореди: С. Skelcher, *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy*, Open University Press, Buckingham 1998, стр. 7). *NDPB* се дефинише као тело које има улогу у раду владе, али које није део државне управе, па је стога, мање или више; независно од управне контроле надлежног министарства (Упореди: *The Cabinet Office, The Governance of Britain, „Opening up Quangos“*, A Consultation Paper, London, новембар 2007, стр. 3).

28 P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, 2005, стр. 38–50.

пена утицаја који државни органи управе могу имати на јавне агенције. Јавна агенција за квалитет и делотворност рада одговорна Влади и надлежном министарству, као и корисницима услуга. Њен рад не би требало да превазилази оквире заштите општег интереса, нити интереса корисника услуга.²⁹ Стога, постоји јасна корелација између обима контроле и организационих својстава агенције, са једне, и између одговорности и функционалних карактеристика агенције, са друге стране.

2.2. Правна контрола рада јавних агенција

Као посебно, намеће се питање како успоставити делотворну равнотежу између аутономије јавних агенција и контроле њиховог рада. Јавне агенције су на више различитих начина повезане са органима државне управе, парламентом и владом. У упоредној правној литератури има мишљења да су ове везе тако бројне и комплексне да се може стећи утисак „како нико не контролише рад јавних агенција, али су оне, ипак, под контролом“.³⁰ Стога, када је реч о облицима правне контроле не може се предвидети једна општа формула која би била оптимална и применљива на бројне модалитете јавних агенција.³¹

Имајући у виду Закон о јавним агенцијама, као матични, и посебне законе који конституишу поједине јавне агенције, као и Закон о министарствима, могу се разликовати два облика агенција и то: тзв. државна агенција, као посебна управна организација у саставу државне управе и тзв. јавна агенција, као недржавни субјект са повереним јавним овлашћењима.³² Јавне агенције се међу собом разликују према томе да ли обављају развојне, стручне или регулаторне послове (чл. 35, ЗЈА). Сваки од наведених облика подлеже различитом облику правне контроле рада.

Највиши степен правне контроле постоји код агенција које су основане као део организационе структуре државне управе. Њихов рад подложен је и управној и судској контроли. Регулаторне агенције имају највиши степен самосталности – управни акти које оне доносе су коначни у управном поступку, а против њих се може повести управни спор пред надлежним судом.

2.2.1. Правна контрола рада агенција као посебних организација у саставу државне управе

Агенција за промоцију извоза и страна улагања (СИЕПА) конституисана је Законом о министарствима (чл. 28), као посебна организација за обављање стручних послова који се односе на промоцију директних страних улагања у Републику Србију и промоцију извоза. Ова агенција улази у састав органа државне управе. Надзор над законитошћу и сврсисходношћу њеног рада врши

²⁹ Р. Марковић, *Одабрани прописи о Влади и државној управи*, Београд, 2005, стр. 30.

³⁰ M. M. Terry, *Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of NLRB*, *American Political Science Review*, бр. 79, 1985, стр. 1094–1116.

³¹ G. Majone, M. Everson, *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control*, European Commission, Governance of the European Union, Office for Official Publications, Luxembourg, 2000, стр. 129–168.

³² С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд 2006, стр. 172.

Министарство економије и регионалног развоја (чл. 37, ст. 2. Закона о министарствима). При томе, Министарство нема сва законом предвиђена општа овлашћења у надзору над радом посебне организације, већ може да захтева извештаје и податке о раду, да утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности, издаје инструкције, као и да предложи Влади предузимање мера на које је овлашћена. Иако сужена, управна контрола рада СИЕПА-е, али и других агенција које су основане као посебне организације, је евидентно изражена. Коначно, суд у управном спору одлучује о законитости аката којима јавне агенције вршећи јавна овлашћења решавају о правима или обавезама физичких лица, правних лица или других странака у појединачним управним стварима. Овим се, у крајњој линији, постиже заштита субјективног права конкретниог субјекта, као и заштита законитости.

2.2.2. Правна контрола рада јавних агенција као организација ван државне управе са повереним јавним овлашћењима

Посебним законом јавној агенцији може бити поверено да као јавно овлашћене обавља послове државне управе. Тако би се регулаторни поверени послови односили на доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе. Осим тога, јавној агенцији могу бити поверени и послови које традиционално обављају органи управе. То би биле надлежности које обухватају решавање у првом степену у управним стварима, као и издавање јавних исправа и вођење евиденција (чл. 3, ЗЈА).

Када одлучује у управним стварима, директор јавне агенције или лице које он овласти треба да води рачуна о правилној примени одредби Закона о јавним агенцијама, као и релевантних посебних закона, и посебно, Закона о општем управном поступку. Карактеристика је рада агенција којима је поверено решавање у управним стварима постојање хијерархијски вишег органа. Против решења агенције може се изјавити жалба чиме је омогућена двостепена управна контрола. Као другостепени орган о жалби ће одлучити министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције. Наведено правило стишулисано је и посебним законима којима су основане поједине агенције. Тако, према ставу 2. члана 14. Закона о агенцији за развој малих и средњих предузећа, „надзор над радом Агенције врши надлежно министарство“, а према ставу 1. члана 12. Закона о агенцији за лиценцирање стечајних управника, „Министарство надлежно за послове привредс обавља послове надзора над радом Агенције“. Такође, законитост коначног управног акта може се испитати у управном спору пред надлежним судом.

Могло би се рећи да регулаторна овлашћења јавних агенција изазивају највише интересовања и реакција не само стручне јавности, већ и дневне штампе.³³ *Ratio legis* оснивања јавних агенција као самосталних и организационо независних структура јесте потреба да се поверени послови врше ефикасније, економичније и јефтиније, као и да се омогући делотворније спровођење

³³ З. Томић, *Тржења и трговина регулаторних јавних тела и судства у Србији – Кад независни дођу у сукоб*, дневни лист „Данас“, 28. новембар 2007, стр. 10.

јавног интереса. Претпоставка је да су јавне агенције уско специјализоване за обављање поверених активности и да одређену област могу регулисати боље и ефикасније од надлежног министарства. Законима је предвиђено да су управни акти које оне доносе коначни у управном поступку, тако да над њима није установљен хијерархијски виши орган, чиме је искључена редовна двостепеност управног решавања. Илустративан је пример Закона о радиодифузији према коме „против одлуке Агенције није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор“ (чл. 37). Ипак, овим Законом (чл. 54) је инкорпориран и један прелазни модел према којем уколико је подносилац пријаве на јавном конкурсима незадовољан одлуком Савета РРА може, у року од 15 дана од достављања решења о одбијању пријаве, поднети приговор Савету РРА. Одлука Савета РРА донета по приговору је коначна у управном поступку и против ње се може покренути управни спор.

Нарочито осетљиво подручје чине случајеви у којима је јавним агенцијама са регулаторним овлашћењима поверена могућност одлучивања по дискреционој оцени.³⁴ При томе, надлежни орган, поштујући критеријум остварења ангажованог јавног интереса, врчи одабир једне од законом предвиђених алтернатива, али тако да према субјективним параметрима одређује која ће солуција бити најшодеснија у конкретном случају. *Per definitionem*, целисходност дискреционе оцене може се испитивати само у управном поступку. Суд је у управном спору овлашћен да врши контролу законитости, али се не може упуштати у процену опортунитета. У датим околностима, суд је дужан да утврди да ли се надлежни орган јавне агенције, доносећи управни акт држао законом предвиђене процедуре, да ли је законом заиста поверено овлашћење на дискреционо одлучивање,³⁵ да ли су поштоване границе дискреционог овлашћења и да ли је одлука донета имајући у виду законом одређени циљ.³⁶

2.3. Одговорност јавних агенција

Јавно право Велике Британије посебну пажњу посвећује питању одговорности јавних агенција. Нарочито је разматрано питање проналажења адекватних модела који би омогућили значајну независност јавних агенција у доно-

34 М. Дреновак, „Дискрециони управни акти“, *Lex fugit*, бр.1, Београд, 2008, стр. 113–123.

35 У нашој судској пракси забележен је овакав случај. Тако, „Како Закон о радиодифузији не даје овлашћење туженом органу за дискреционо одлучивање у поступку доношења одлука по конкурсима за издавање дозвола за емитовање радио програма, то се одлука у овој управној ствари имала донети правилном применом одредаба Закона о радиодифузији, уз поштовање свих правила поступања прописаних Законом о општем управном поступку, посебно његових основних начела.“ – Из образложења пресуде Врховног суда Србије бр. У. 5532/06 од 11. јула 2007. године.

36 У нашој судској пракси забележен је и овакав случај: „Приговор тужиоца је неоснован, јер је поступак који је претходно доношењу првостепене одлуке правилно спроведен, донета је на закону заснована одлука у складу са овлашћењем и циљем која су туженом лицу да решава по слободној оцени, утврђеним критеријумима и прописаним условима објављеним у огласу за јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање радио програма, сагласно одредбама Правилника о издавању дозвола за емитовање програма на које се тужени позвао у образложењу оспореног решења.“ – Из образложења пресуде Врховног суда Србије бр. У. 5536/06 од 13. јуна 2007. године.

шењу одлука ограничени њиховом одговорношћу. Предвиђени модели крећу се од класичних облика одговорности министра пред парламентом за рад јавне агенције (*accountability from the top*) до софистициранијих механизма који одговорност обезбеђују консултативним учествовањем корисника услуга јавне агенције, као и транспарентним радом јавних агенција – што се постиже годишњим отвореним састанцима и упознавањем јавности са извештајем и резултатима раду агенције (*accountability from the bottom*).³⁷

У нашем законодавству пажња је посвећена заштити интереса корисника услуга јавне агенције. Две су „дужности“ јавних агенција које на то јасно указују. Прво, важећом регулативом стипулисана је обавеза јавне агенције да кориснике услуга (и јавност) упозна са својим радом, али и њиховим правима и обавезама и поступку остваривања истих. Друго, јавна агенција мора омогућити корисницима, најмање једном годишње, да јој саопште мишљење о њеном раду и квалитету услуга, и да јој предложи начине њиховог побољшања. Тиме је створена претпоставка за интезивну комуникацију јавне агенције и корисника њених услуга, али и могућност да агенција добије повратну информацију о свом раду.

У односу на јавне агенције, Влада, као носилац оснивачких права у име Републике Србије, има одређена овлашћења. Тако, Влада именује и разрешава чланове управног одбора и директора и даје сагласност на годишњи програм рада, финансијски план јавне агенције и друге законом одређене акте. Наведена анализа упућује на закључак да је јавна агенција за поступање у општем интересу одговорна Влади. Када је реч о пословима јавне агенције који се односе на објављивање прописа, она је одговорна надлежном министарству које, у том случају, штити општи интерес било самостално, било координирано са Владом.³⁸

3. ЗАКЉУЧАК

Концептом „нови јавни менаџмент“ промовисани су основни циљеви које би трансформацијом јавне управе требало постићи. Вредности афирмисане овом доктрином односе се на ефикасност, продуктивност, конкурентност и профитабилност рада јавне управе. *Ratio legis* оснивања јавних агенција као самосталних и организационо независних структура је потреба да се поверени послови врше ефикасније, економичније и јефтиније, као и да се омогући делотворније спровођење јавног интереса. То чини организациони модел „јавна агенција“ значајним моделом савремене управе. Међутим, стим у вези потребно је решити и одређена правна питања. Посебно, који су основни облици агенција и како степен организационе корелација са органима државне управе утиче на контролу њиховог рада. Осим тога, потребно је испитати делотворност правне контроле различитих форми агенција, као и одговорити на питање коме су и на који начин јавне агенције одговорне за свој рад.

37 P. P. Craig, *Administrative Law*, 5th edition, Sweet & Maxwell, London 2003, стр. 99–102.

38 Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, бр. 18/05, члан 43.

Прегледом наше релевантне законске регулативе може се уочити постојање јавних агенција са повереним регулаторним и управним овлашћењима и тзв. државних агенција које су конституисане као посебна управна организација у саставу државне управе. Јавне агенције се међу собом разликују према томе да ли обављају развојне, стручне или регулаторне послове. Сваки од наведених облика подлеже различитом степену правне контроле рада. Како је рад агенција које су основане као део организационе структуре државне управе подложен и управној и судској контроли то се може закључити да је степен правне контроле управо највећи код овог организационог облика. С друге стране, регулаторне агенције имају највећи степен самосталности. Управни акти које оне доносе су коначни у управном поступку, а против њих се може повести управни спор надлежним судом.

Независност у раду којом располажу јавне агенције има правне границе у виду одговорности за рад у општем интересу и у интересу корисника услуга. За поступање у општем интересу јавна агенција је одговорна Влади. Када је реч о пословима јавне агенције који се односе на објављивање прописа, она је одговорна надлежном министарству које, у том случају, штити општи интерес или самостално или координирано са Владом. Једнако важна јесте и њена одговорност према корисницима услуга. Важећом регулативом установљена је не само обавеза јавне агенције да јавност и кориснике упозна са својим радом, већ и обавеза пружања могућности корисницима да мишљење о њеном раду и квалитету услуга као и предлоге о мерама за успешнију сарадњу јасно и конективно искажу.

Prof. dr Stevan Lilić

PUBLIC AGENCIES AND ADMINISTRATIVE REFORM

SUMMARY

The *ratio legis* of establishing public agencies, as autonomous and independent structures as far as their organization is concerned, is the need for performing the tasks in a more efficient, rational and cheaper way. This is also valid for a more effective conduct and protection of public interest. The organizational model of a „public agency“ is an irreplaceable element of a contemporary administrative system. However, it is necessary to solve certain legal issues that are placed before the doctrine and practice of administrative law, including: what are the basic organizational forms of agencies and how does the degree of organizational independence correlate with other institutions of public administration. Modalities of legal control related to different types of public agencies are also significant. Finally, it is necessary to give a clear answer regarding responsibility and accountability of public agencies and their activity.

Key Words: *Public agencies. Administrative reform. Legal control. Accountability of public agencies. New Public Management.*