

UDK: 351.711/.712(497.11)

UDK: 658.7(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ
НАУЧНИ РАД

Рад примљен: 24.05.2024.

Рад прихваћен: 23.09.2024.

Др Љубица Николић,*

Редовни професор,

Правни факултет, Универзитет у Нишу,

Република Србија

DOI: 10.5937/zgrfn1-51196

ORCIDo000-0002-0475-4454

ИЗАЗОВИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ РЕГУЛАТИВЕ О ЈАВНОЈ СВОЈИНИ У СРБИЈИ**

Апстракт: Ефикасност располагања јавном својном условљена је: правном регулативом и њеном применом, доступношћу информација о јавној имовини, као и одговорношћу лица која одлучују о располагању јавном својном. У овом раду указујемо на: прописе у Србији из ове области, проблем примене права, као и неке примере из праксе о располагању јавном имовином у Србији који, по нашем мишљењу, доводе у питање јавни интерес. Право, његова имплементација и државна политика у овој области заједно детерминишу економске ефекте располагања јавном својном. Коректна законска решења и формално независне институције које примењују законе из области јавне својине нису гаранција заштите јавног интереса уколико постоји селективна примена права. Са друге стране, држава као креатор права може злоупотребити своје могућности и креирати регулативу која јој омогућава деловање без одговорности и на штету општег интереса. Закони из области јавне својине у Србији пружају солидну основу за заштиту јавног интереса и контролу располагања јавном имовином. У пракси, међутим, наилазимо на: уговоре којима је РС располагала јавном имовином који нису јавно доступни; нетранспарентност ових информација и ограничавање конкуренције између лица која послују јавном имовином подстичу корупцију; случајеве уговарања великих инфраструктурних радова без тендера; сумњу у нерегуларност бројних јавних набавки; примере незаконитих в. д. функција у јавним

* ljubica@prafak.ni.ac.rs

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација РС, по Уговору евиденциони број 451-03-65/2024-03/200120 од 5.2.2024. године.

** Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Правни принципи у савременом праву“, одржаној 19. 4. 2024. године, на Правном факултету Универзитета у Нишу.

предузећима; пасивност институција надлежних за заштиту законитости и јавног интереса. Једном речју, примена закона из области јавне својине у Србији често се повезује са подривањем владавине права.

Кључне речи: *Србија, јавна својина, прописи, имплементација, изазови, јавни интерес.*

1. Увод

Обимна регулатива, различита организациона структура државних привредних субјеката, постојање различитих облика јавне својине, разноликост делатности од општег интереса и друго јесу изазови који прате управљање јавном својином у Србији. Највећи изазов у области јавне својине чини вишеструка улога државе која се јавља као власник, креатор политике и законодавац. Република Србија је власник 270 привредних субјеката, од чега је: 157 ДОО, 82 АД, 26 јавних предузећа и 5 осталих.¹ У току је процес имплементирања новог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, којим се уређује начин спровођења политике државног власништва и управљање у привредним друштвима која су у власништву РС.² Истраживања ОЕСД-а показују да су „корупција и друга незаконита поступања у државним предузећима, и у вези с њима, највећа препрека добром корпоративном управљању“³. За разлику од управљања приватним ресурсима, које подразумева одговорност и ефикасност, управљање јавним ресурсима захтева правну одговорност и ефикасну контролу власништва над њима. ОЕСД као кључне смернице за унапређење рада државних предузећа наводи: професионализацију државног власништва; подстицање ефикасности, транспарентност и одговорност пословања државних предузећа, на начин како се то ради у успешним приватним предузећима; као и стварање једнаких услова тржишног надметања између државних и приватних предузећа.⁴ Анализа јавне својине у Србији, прописа из ове области, њихове примене и економских ефеката располагања јавном својином

1 Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, *Сл. гласник РС*, 36/21

2 Чл. 1 Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 76/23

3 ОЕСД (2019). *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*. Преузето 24. 4. 2024. www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm

4 *Ibid*

доводи нас на терен преплитања јавних и приватних/групних интереса. Ова област правног регулисања повезана је са бројним изазовима, укључујући и само дефинисање јавних добара, јавног/општег интереса и државних/јавних предузећа. Paul Samuelson дефинише јавно добро као „добро које сви заједно уживају у смислу да потрошња таквог добра од било ког појединца не ускраћује потрошњу тог добра од било ког другог појединца“ (Samuelson, 1954: 387). Као јавна добра обично се наводе: безбедност, образовање и наука, инфраструктура, животна средина, здравство.⁵ У овом раду указујемо на: нека правна решења из ове области у Србији, проблем примене права, као и неке примере из домаће праксе о располагању јавном имовином који, по нашем мишљењу, угрожавају јавни интерес. Указујемо и на забрињавајућу корупцију у јавном сектору. Спречавање корупције подразумева постојање: политичке воље, одговарајућих закона и судске ефикасности. Законодавни процес обухвата креирање права од експертских група чији концепт формулишу правници у форми нацрта права, притом „разне интересне групе врше притисак да се предложе и усвоје одређена правна решења, затим законодавци/парламент као политички изабрани представници усвајају закон и, на крају, право примењују бирократе“ (Јовановић, 2008: 62). Јавну својину можемо посматрати као правни, политички и економски феномен, другим речима, „политичка моћ одређује политичке институције које детерминишу економске институције и економске резултате“ (Прашчевић, 2018: 15). Положај државних предузећа јесте сложен с обзиром на то да власник (држава) има различите циљеве од остваривања профита, до социјалних, политичких и других циљева (запошљавање, контрола цена, регионални економски развој и др.).

2. Јавна добра, јавна предузећа и јавна својина

Као разлог постојања јавне својине у теорији се, између осталог, наводи производња јавних добара и услуга, која обезбеђује држава уколико приватни сектор то не успева. Нека јавна добра, као што су образовање⁶ и здравствене услуге, обезбеђује јавни и приватни сектор, док су друга, рецимо, национална одбрана и полиција, у искључивој надлежности државе. Како су јавна добра значајна за људе на одређеном подручју, управљање њима требало би да буде у општем интересу. Супротстављање приватног и јавног интереса посебно долази до изражаја у области

5 Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Public Goods*. Преузето 22. 4. 2024. <https://plato.stanford.edu/entries/public-goods/>

6 У теорији је присутна и подела на чиста и квази јавна добра, као и приватна добра која обезбеђује јавни сектор где је сврстано и образовање (Stiglitz, 2004: 127).

управљања јавним добрима и јавне својине. Понекад се општи интерес наводи као оправдање за ограничавање слободе економских субјеката, а јавна својина може бити предмет злоупотребе политичке и економске моћи појединаца и група људи у корист њихових а не општих интереса. Овакве злоупотребе су могуће због изостанка индивидуалне одговорности лица која располажу јавном имовином (Николић, Мојашевић, 2016: 203).

2.1. Државна и јавна предузећа

У теорији и националним законодавствима наилазимо на појмове: предузећа у државном власништву, државна предузећа/привредни субјекти и јавна предузећа. Препоруке ОЕCD-а из 2019. године односе се на предузећа у државном власништву која обављају економску делатност, било да се баве само њом или да остварују и циљеве јавне политике или спроводе јавна овлашћења или функције. У овим препорукама се наводи да не постоји опште прихваћена дефиниција предузећа у државном власништву, због чега треба обухватити разматрање власништва, контроле, статуса и функције предузећа која се могу сврстати у ову категорију.⁷ У домаћем Предлогу Стратегије државног власништва и управљања државним предузећима за период 2021–2027. године⁸, *Јавно предузеће* је дефинисано као предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива РС, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе; док се под *Државним предузећима* подразумевају сва привредна друштва у којима је РС власник (са више од 50% гласачких права), укључујући и јавна предузећа. Усвајањем ове Стратегије⁹, Србија се определила за увођење централизованог модела државног власништва, како се наводи, са циљем остваривања свеобухватног и уједначеног управљања привредним субјектима у власништву РС (у даљем тексту и ПСРС), као и остваривања стратешких и развојних циљева и заштите општег интереса РС. Уважавајући смернице ОЕCD-а и критеријуме ММФ-а, Србија је започела процес централизације управљања ПСРС, уз изузетак за ПСРС из области енергетике у складу са прописима ЕУ. Овај систем треба да замени постојећи децентрализовани систем државног

7 ОЕCD (2019). *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*. Преузето 24. 4. 2024. www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm

8 Министарство привреде РС. *Стратегија државног власништва и управљања државним предузећима за период од 2021. до 2027. године (Предлог)*. Преузето 9. 5. 2024. <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/14.01.2021.-PDV-FINALL-Pdf.pdf>

9 Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, *Сл. гласник РС*, 36/21

власништва у коме је РС власник одређених привредних субјеката; Влада располаже имовином РС¹⁰; Министарство привреде¹¹ има улогу у приватизацији¹² и прати пословање јавних предузећа¹³ и других ПСРС који обављају делатности од општег интереса; Министарство финансија обавља буџетску контролу и прати финансијски учинак ПСРС; улогу и обавезе у овој области имају и друга ресорна министарства, као и други органи државне управе. The World Bank указује на значај реформе државних предузећа у циљу: прецизирања улоге државе као власника, смањивања фрагментације власничке одговорности, повећања одговорности за резултате, омогућавања веће аутономије управи ових предузећа, као и одвајања власничке функције државе од њених функција креирања политике и регулаторних функција.¹⁴

2.2. Јавна предузећа и домаћа правна регулатива

Јавно предузеће (у наставку и ЈП) је предузеће које обавља делатност од општег интереса¹⁵, а које оснива РС, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.¹⁶ У зависности од тога ко оснива ЈП, права оснивача врши Влада, скупштина аутономне покрајине или скупштина јединице локалне самоуправе.¹⁷ Поред ЈП, делатност од општег интереса може да обавља и: друштво капитала чији је једини власник ЈП, РС, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе; као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности (у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесија, осим ако посебним законом није другачије прописано).¹⁸ Поверавање обављања делатности од општег интереса приватним привредним субјектима има економску логику, у исто време повлачи

10 Чл. 5 Закона о Влади, *Сл. гласник РС*, 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС, 44/14 и 30/18 – др. закон).

11 Чл. 4 Закона о министарствима, *Сл. гласник РС*, 128/20, 116/22 и 92/23 – др. закон.

12 Чл. 7 Закона о приватизацији, *Сл. гласник РС*, 83/14, 46/15, 112/15 и 20/16 – аутентично тумачење.

13 Чл. 63 и 64 ЗЈП.

14 The World Bank. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. Преузето 9. 5. 2024. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>

15 Видети: Чл. 2 Закона о јавним предузећима, *Сл. гласник РС*, 15/16 и 88/19.

16 Чл. 3, ст. 1 ЗЈП.

17 Чл. 5 ЗЈП.

18 Чл. 3, ст. 2 и чл. 9 ЗЈП.

ризик преваге остваривања добити над општим интересом, због чега су важни правни механизми заштите општег интереса.

Закон о јавним предузећима (у наставку и ЗЈП), по нашем мишљењу, пружа солидну основу за успешно пословање ЈП и других субјеката који обављају делатност од општег интереса. Проблем је, међутим, његова имплементација. Као пример непримене одредби ЗЈП-а наводимо оне које се односе на професионализацију управљања. За директора ЈП може бити именовано лице које испуњава дефинисане законске услове¹⁹ који се односе на образовање, искуство, способности, политичко неангажовање²⁰ и слично. У пракси, међутим, политичка припадност и активизам често су примарни критеријуми именовања директора ЈП у Србији. Нестручност и неодговорност овако изабраних директора довели су до катастрофалног стања многа ЈП. Избор директора ЈП често се врши без конкурса, иако је то законска обавеза²¹, док је многим в. д. директорима истекло дозвољено трајање тог статуса од 12 месеци²² а они су и даље на тим позицијама.²³ Лоше стање државних привредних субјеката делом се може објаснити и селективном применом *Закона о заштити конкуренције*²⁴ и недовољно ефикасним радом *Комисије за заштиту конкуренције (КЗК)*²⁵. Исто можемо рећи и за *Закон о контроли државне помоћи*²⁶ и рад *Комисије за контролу државне помоћи (ККДП)*²⁷. Сваки вид државне помоћи јавним предузећима смањује приватну иницијативу у тој области. „Када се предузећа навикну на то да ће их државе одржавати у послу без обзира на све, подстицаји за иновације и прилагођавање су изразито слаби“ (Baldwin, Wyplosz, 2010: 426–440).

19 Чл. 25 ЗЈП.

20 „Да није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке“, чл. 25, ст. 1, тач. 7 ЗЈП.

21 Чл. 24 ЗЈП.

22 Чл. 52 ЗЈП.

23 Видети: Транспарентност Србија, *Билтен* 12. 2022: 9. Преузето 24. 10. 2023. https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Bilten_2022_12_31.pdf

24 Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/09 и 95/13.

25 „Претходних година КЗК је изградила репутацију оперативно независне институције, међутим, транспарентност рада институције треба побољшати, а одлуке треба систематски објављивати.“ Европска комисија. *Радни документ Комисије Република Србија Извештај за 2023. годину*. Преузето 11. 5. 2024. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf

26 Закон о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

27 „Оперативна независност ККДП треба да се покаже кроз успостављање транспарентног биланса резултата где се види доследна и задовољавајућа примена закона“... „државна помоћ се повремено даје пословним субјектима, посебно страним инвеститорима, без претходног одобрења ККДП“ (Европска комисија, 2023: 86).

2.3. Управљање привредним субјектима у јавној својини

У Извештају Европске комисије за 2023. годину наводи се да: државна предузећа у Србији доминирају у многим секторима, одвраћајући приватне инвестиције и ограничавајући конкуренцију; многа државна предузећа послују са малом ефикасношћу; већина државних предузећа се и даље ослања на државне субвенције, а управљање њима остаје под снажним политичким утицајем. У овом извештају се, такође, наводи да: државна предузећа и даље чине готово шестину додате вредности и формалног запослења у Србији; Влада спроводи Стратегију о државном власништву и управљању државним предузећима за период 2021–2027, која има за циљ ефикасније управљање државним предузећима, иако са значајним кашњењима; наведено је и да се очекују позитивни ефекти новог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву РС, који је усвојен септембра 2023. године, а израђен је у договору са ММФ-ом и заснован на смерницама ОЕСД-а (Европска комисија, 2023: 87).

Тренутно је управљање привредним субјектима у јавној својини код нас различито правно уређено. У домаћим Друштвима за ограниченом одговорношћу (у наставку и ДОО) управљање може бити једнодомно или дводомно.²⁸ ДОО са једнодомним управљањем има: Скупштину, и једног или више директора. Код дводомног управљања, ДОО има: Скупштину, Надзорни одбор, једног или више директора. Једнодомно акционарско друштво (у наставку и АД) има²⁹: Скупштину, једног или више директора, или одбор директора (најмање три). Код дводомног управљања, АД има: Скупштину, Надзорни одбор и извршни одбор. ЈП је посебан правни облик чије управљање уређује ЗЈП. ЈП нема скупштину а орган управљања је надзорни одбор, коме је за стратешке одлуке потребна сагласност Владе (односно, надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе).³⁰ Различита правна уређеност управљања у домаћим државним привредним субјектима доводи до тога да се на неке привредне субјекте у власништву РС примењује искључиво ЗЈП, уколико је реч о ЈП, за друга привредна друштва у власништву РС, која нису ЈП, делимично се примењује ЗЈП (када је у питању друштво капитала које обавља делатност од општег интереса) док се за остале ПСРС примењује Закон о привредним друштвима. Решење овог проблема Влада види у увођењу *централизованог модела управљања привредним друштвима која су у власништву РС*. За остваривање овог циља неопходна је промена

28 Чл. 198 Закона о привредним друштвима, *Сл. гласник РС*, 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19 и 109/21.

29 Видети: Чл. 326 Закона о привредним друштвима.

30 Чл. 22 ЗЈП.

правне форме у смислу да се сва јавна предузећа трансформишу у АД или ДОО, а на новоуспостављени систем управљања ће се примењивати одредбе новог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву РС (у наставку и ЗУПДРС).

3. Шта доноси нови Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву РС?

Нови Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву РС ступио је на снагу септембра 2023. године³¹, његова примена почиње септембра 2024. године, осим одредаба које се односе на стварање услова за имплементирање овог закона које се примењују од дана његовог ступања на снагу.³² Овим законом се уводи другачији систем државног власништва и управљања у државним привредним друштвима, који захтева нова институционална решења и усклађивање обимне правне регулативе. Практично, сви посебни закони и подзаконска акта који се односе на јавна предузећа, друштва капитала у власништву РС, друштва која обављају делатност од општег интереса, као и обављање делатности од општег интереса, ускладиће се са одредбама овог закона, најкасније у року од годину дана од дана почетка његове примене.³³ У наставку наводимо нека решења у овом закону.

ЗУПДРС-ом је уређена политика државног власништва и управљање у привредним друштвима која су у власништву РС (тачније у друштвима капитала у власништву РС, у наставку и ДКРС). ДКРС може обављати делатност од општег интереса а циљ његовог оснивања је стицање добити и остваривање других интереса, дефинисаних оснивачким актом Владе. Правна форма овог друштва је ДОО или АД у којима РС има више од 50% основног капитала или има контролно власништво по другом основу. Изузетно, поједине одредбе овог закона примењују се и на привредно друштво у коме РС има 50% или мање учешћа у основном капиталу. Одредбе овог закона се не примењују на ДКРС: која производе наоружање и војну опрему; финансијске институције; недобитне организације; институте; као и друштва над којима је покренут поступак приватизације или стечајни поступак. За већину ДКРС централизовано власничко управљање спроводи се преко Министарства привреде (у наставку и Министарство), за одређена преко Министарства енергетике или преко државног органа за енергетске мреже. Политика државног власништва

31 Преузето 12. 5. 2024. <https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-76-2023.html>

32 Чл. 51 ЗУПДРС.

33 Чл. 50 ЗУПДРС.

уређује се Стратегијом државног власништва и управљања привредним друштвима која су у власништву РС (у наставку и Стратегија) коју доноси Влада на предлог Министарства (прецизирање циљева се одређује Акционим планом).³⁴ Овим законом се утврђује обавеза јавних предузећа која је основала РС да промене правну форму у ДОО или АД на основу акта Владе којим се одређују критеријуми за избор правне форме.³⁵ Начела (одговорност, јавност, ефикасност, економичност, поштовање правила конкуренције) и циљеви (очување националних интереса, тржишта и заштита потрошача; одрживо коришћење природних ресурса; економски развој) централизованог власничког управљања регулисани ЗУПДРС-ом³⁶, били су оствариви и у досадашњем децентрализованом систему управљања државним предузећима, међутим, већина није остварена, пре свега, због лоше примене прописа.

Министарство прати пословање ДКРС, покреће одговорност органа друштава и налаже спровођење мера за отклањање поремећаја у пословању. Министарство израђује (и има обавезу да објави на свом сајту) Годишњи извештај о остваривању циљева утврђених Смерницама, Влада усваја извештај и доставља га Народној скупштини, ради информисања. За одлучивање о битним питањима ДКРС-у је потребна сагласност Владе.³⁷ Управљање у ДКРС-у може бити једнодомно или дводомно у зависности од његове величине. Представник РС у скупштини ДКРС-а заступа интересе РС. У дводомном систему управљања, ДКРС има најмање једног независног члана надзорног одбора. Директор овог друштва именује се након спроведеног јавног конкурса, изузетно, до именовања директора по јавном конкурс, именује се вршилац дужности директора, без јавног конкурса, а најдуже на период до годину дана. Овим законом су прецизирани услови које треба да испуне лица у органима ДКРС. Како Влада утврђује додатне услове за именовање и поступак именовања органа овог друштва, она спроводи кадровску политику у државним друштвима.³⁸

Иако свако правно правило може бити злоупотребљено, као пример могуће злоупотребе наводимо одредбу овог закона која се односи на обавезу стручног усавршавања.³⁹ Представник РС у скупштини друштва, директор, као и лица у надзорном одбору, дужни су да се стручно

34 Од чл. 1 до 5 ЗУПДРС.

35 Чл. 42 ЗУПДРС.

36 Од чл. 6 до 11 ЗУПДРС.

37 Од чл. 16 до 18 ЗУПДРС.

38 Од чл. до 19 до 24 ЗУПДРС.

39 Чл. 34 и 35 ЗУПДРС.

усавршавају из области корпоративног управљања, праћењем предавања и полагањем писаног испита. На основу јавног позива Министарства, едукацију спроводе правна лица која су регистрована да врше усавршавања и едукације, која су у претходне три године реализовала најмање десет активности из области корпоративног управљања. Полагање испита спроводи Привредна комора Србије, а уверење о положеном испиту издаје Министарство. Обавезу полагања испита нема лице које има међународно признати сертификат и положен испит у иностранству из области корпоративног управљања. Избор едукатора и озбиљност овог испита показале да ли је ова обавеза формалне или суштинске природе, у сваком случају она утиче на сужавање броја лица која могу бити именована на ове функције, посебно у фази почетне имплементације ЗУПДРС-а. Лица на која се односи обавеза стручног усавршавања, која на дан почетка примене овог закона обављају ту функцију, дужна су да положи овај испит у року од годину дана од дана почетка примене овог закона. Док лица која се именују на наведене функције након почетка примене овог закона могу да ступе на функцију иако немају положен испит, али су дужна да исти положи у року од годину дана од дана именовања.⁴⁰ ЗУПДРС-ом је уређена и: интерна контрола пословања, информисање јавности, забрана употребе друштва капитала у политичке сврхе, обавеза АПР-а да формира јавно доступну јединствену евиденцију података за привредна друштва у власништву РС, као и обавеза Министарства да води јавну јединствену евиденцију корпоративног управљања ових друштава. Надзор над спровођењем овог закона, као и аката донетих на основу њега, спроводи Министарство.⁴¹

Новим законом се уводи централизована политика државног власништва, проблем који остаје јесте његова примена. Уколико се настави досадашња пракса селективне примене права и тајног располагања јавним ресурсима, јавна својина ће све мање бити у корист општег интереса. Започети процес промене политике државног власништва наставиће се у правцу реорганизације предузећа основаних од аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Конкретно, ЗУПДРС-ом је прописана обавеза Министарства да, у циљу припреме за утврђивање власничког управљања јавних предузећа и друштава капитала чији је оснивач аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и градска општина, изврши њихову свеобухватну евалуацију, најкасније у року од две године од почетка примене овог закона.⁴² За то време,

⁴⁰ Чл. 47 ЗУПДРС.

⁴¹ Чл. 43 и 44 ЗУПДРС.

⁴² Чл. 49 ЗУПДРС.

друштва капитала у власништву РС су дужна да доставе Министарству списак непокретне имовине над којом имају право својине, односно право коришћења, најкасније у року од три године од дана почетка примене овог закона. Влада, на предлог Министарства, одлучује о непокретној имовини на којој друштва капитала имају право коришћења, а која ће бити пренета у власништво друштва, након чега ће друштво капитала извршити упис права својине.⁴³ ДКРС су дужна да своју организацију и своје опште акте ускладе са одредбама овог закона најкасније у року од годину дана од дана почетка примене овог закона.⁴⁴

4. Јавност рада државних предузећа

Транспарентност финансијских и пословних учинака државних предузећа је кључна за јачање пословне одговорности управе ових предузећа, као и за омогућавање држави да делује као информисани власник.⁴⁵ Нетранспарентност омогућава корупцију, због чега је ОЕСД понудио смернице за борбу против корупције у државним предузећима,⁴⁶ указујући на значај стандарда за ревизију и рачуноводство у државним предузећима који су упоредиви са компанијама које се котирају на берзи. ЈП у Србији имају законску обавезу да на својој интернет страници објаве податке о руководству, програм пословања, финансијске извештаје и друго,⁴⁷ такође је забрањена употреба ЈП у политичке сврхе.⁴⁸ Међутим, обавеза јавног објављивања информација различито је правно уређена код нас. Јавност пословања неких привредних субјеката у власништву РС прописана је ЗЈП (обавеза ЈП и друштава капитала на које се овај закон примењује), других Законом о рачуноводству (за државна предузећа на која се не односи ЗЈП), за поједина Законом о тржишту капитала (за ПСРС који се сматрају јавним друштвима у смислу овог закона). Препорука је ОЕСД-а, што је и регулисано новим ЗУПДРС-ом, да предузећа у државном власништву треба да објављују годишње извештаје о раду и финансијске извештаје, док држава као власник треба да води обједињену евиденцију

43 Чл. 45 ЗУПДРС.

44 Чл. 46 ЗУПДРС.

45 OECD (2021), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021*, Преузето 24. 4. 2024. <https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm>

46 OECD (2021), *Implementation Guide on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, Преузето 24. 4. 2024. <https://www.oecd.org/corporate/ca/Implementation-Guide-ACI-Guidelines.pdf>.

47 Видети: Чл. 71 ЗЈП.

48 Чл. 70 ЗЈП.

о својим предузећима која је јавно доступна.⁴⁹ И постојећи ЗЈП обавезује ЈП и остале ПСРС на које се примењује ЗЈП, да морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од овлашћеног ревизора, који се доставља Влади, надлежном органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, ради информисања.⁵⁰ Ова обавеза не постоји за ПСРС који нису обухваћени ЗЈП, они практично не подлежу екстерној ревизији финансијских извештаја. Нови ЗУПДРС решава проблем неуједначености правних решења која се односе на јавност рада државних предузећа, за сада, само оних која се налазе у власништву РС.

5. Јавна својина у праву РС

Према *Закону о јавној својини*⁵¹ (у наставку и ЗЈС), постоје три облика јавне својине: својина РС (државна својина), покрајинска својина и својина јединице локалне самоуправе (општинска, градска својина).⁵² У јавној својини су: природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за која је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације РС, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач РС, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и друге ствари у складу са законом.⁵³ Свако ко одлучује о стварима у јавној својини, ко их користи или њима управља дужан је да поступа као добар домаћин и одговоран је за то.⁵⁴ У пракси, међутим, управљање јавном својином у Србији далеко је од одговорног. Опште законске формулације попут „општег интереса“ омогућавају различито тумачење и примену. Проблем се јавља и код тумачења и примене изузетака од правила. Рецимо, о прибављању ствари и располагању стварима у јавној својини одлучује Влада, орган аутономне покрајине, односно орган јединице локалне самоуправе (у зависности од облика јавне својине).⁵⁵ ЗЈС детаљно регулише: располагање стварима у јавној својини (пренос права коришћења, закуп, пренос на другог носиоца јавне својине, отуђење,

49 OECD (2019). *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*. Преузето 28. 4. 2024. www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm

50 Чл. 65 ЗЈП.

51 Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20.

52 Чл. 2 ЗЈС.

53 Чл. 3, став 1 ЗЈС.

54 Чл. 6 ЗЈС.

55 Чл. 27, став 1, 9 и 10 ЗЈС.

залога)⁵⁶, поступак и цену прибављања и отуђивања ствари из јавне својине⁵⁷, ова решења, међутим, прате бројни изузеци. Тако изузетак постоји у вези са ценом, тачније, непокретности се могу отуђити из јавне својине и испод тржишне цене, односно без накнаде, ако постоји интерес за таквим располагањем (формулација која омогућава злоупотребе, напомена Аутора), као што је отклањање последица елементарних непогода или успостављање добрих односа са другим државама, односно међународним организацијама и у другим случајевима предвиђеним посебним законом.⁵⁸ Прибављање покретних ствари у јавну својину регулисано је *Законом о јавним набавкама*⁵⁹. Главни проблеми код јавних набавки у Србији односе се на привилегован положај политичко/економских групација, прилагођавање тендерских процедура, конфликте интереса и измене уговора у фази имплементације где може доћи до највише злоупотреба. Као и код непокретних ствари, отуђење покретних ствари из јавне својине може се вршити и испод тржишне цене, односно без накнаде, ако постоји интерес за таквим располагањем, што се утврђује актом Владе.⁶⁰ Бројни изузеци садржани у ЗЈС могу постати правило у пракси, и могу довести у питање заштиту јавног интереса. Важну улогу у примени овог закона има надлежно јавно правобранилаштво. Тако се уговори о прибављању, отуђењу и преносу права јавне својине на непокретностима са РС на друге носиоце права јавне својине, закључују по претходно прибављеном мишљењу *Државног правобранилаштва*⁶¹. Ово правобранилаштво је дужно да поднесе тужбу за поништење уговора који се односе на располагање непокретностима у својини РС, уколико су у супротности са прописима. Одговарајућа законска решења, међутим, не гарантују делотворност јавних правобранилаштава у Србији. Њихова активност јесте одраз општег стања владавине права.

6. Уместо закључка

На крају, износимо неке од резултата истраживања кредибилних институција, примере из праксе и ставове чланова академске заједнице, релевантне за тему овог рада. Обезбеђивање владавине права јесте *Conditio sine quo non* заштите општег интереса у вези са располагањем јавном својином, које „подразумева постојање одговарајућег правног оквира

56 Чл. 26, став 1 ЗЈС.

57 Чл. 29, став 1, 3 и 4 ЗЈС.

58 Чл. 31, став 1 ЗЈС.

59 Закон о јавним набавкама, *Сл. гласник РС*, 91/19 и 92/23.

60 Чл. 33 ЗЈС.

61 Закон о правобранилаштву, *Сл. гласник РС*, 55/14.

који омогућава заштиту својинских и уговорних права, као и судство, које непристрасно и делотворно примењује право“ (Беговић, Јовановић, 2018: 33). *The Heritage Foundation* наводи да у области *владавине права* Србија има адекватне законе за заштиту имовинских права, али да њихово имплементирање може бити веома споро. Правосуђе је неефикасно и подложно непримереном политичком утицају, док је корупција озбиљан проблем, посебно у: јавним набавкама, експлоатацији природних ресурса и располагању државном имовином.⁶² Како наводи проф. Јовановић: „Владавина права има важну економску функцију да, чувајући економску сферу од политичког утицаја, обезбеди политичку, правну и економску стабилност и предвидљивост, које су неопходне претпоставке заштите својинских права“ (Јовановић, 2019: 56). Домаћа регулатива из области јавне својине пружа солидну основу за заштиту јавног интереса и ефикасно управљање јавним ресурсима, проблем је, међутим, њена примена. „Проблем са применом закона понекад је повезан са њиховом непрецизношћу... а некада са злоупотребама лица која их примењују“ (Николић, 2019: 155). Због изостанка личне одговорности за одлуке о јавној својини, ресурси у јавној својини користе се мање ефикасно (Николић, Мојашевић, 2023: 47). Изостанак одговорности лица која располажу јавном својином повезан је и са *ускраћивањем информација од јавног значаја*. Тајно располагање јавном својином онемогућава благовремено реаговање јавности и њен утицај на ефикасну употребу јавне имовине. Многи уговори којима је РС располагала јавном имовином нису били јавно доступни. У наставку наводимо неке примере. Ускраћујући информације јавности, Србија је марта 2023. године продала део земљишта на коме се налази Београдски сајам, компанији „Београд на води“ у којој су Арапи већински власници. Купопродајни уговор није објављен, па није познато под којим условима и по којој цени је ово земљиште продато.⁶³ Транспарентност Србија⁶⁴ тражила је од Министарства финансија 2019. године податке о испуњавању обавеза приватних партнера у пројектима „Аеродром Никола Тесла“ и „Београд на води“. Добили су одговор да су сви подаци у вези са концесијом за Аеродром тајна, а да „Београд на води“ није јавно-приватно партнерство и да стога не могу да доставе тражене информације. Уговор

62 The Heritage Foundation. 2022 *Index of Economic Freedom*. Преузето 17. 10. 2023. https://www.heritage.org/index/pdf/2022/countries/2022_IndexofEconomicFreedom-Serbia.pdf

63 нова.рс. *Како је изгледала тајна продаја дела земљишта на сајму Арапима: Власт све сакрила, и цену и уговор*. Преузето 19. 10. 2023. <https://nova.rs/vesti/politika/kako-je-izgledala-tajna-prodaja-dela-zemljista-na-sajmu-arapima-vlast-sve-sakrila-i-cenu-i-ugovor/>

64 Транспарентност Србија је нестраначка, невладина и непрофитна организација усмерена на борбу против корупције у Србији. Преузето 7. 5. 2024. <https://www.transparentnost.org.rs/sr/o-nama/trans-srbija>

о концесији за Аеродром никада није објављен. Транспарентност Србија од 2017. године покушава да добије бар информације које су претходиле доношењу одлуке о овој концесији. Министарство привреде и Комисија за јавно-приватна партнерства су се позвали на то да је, према одлуци Владе Србије, реч о строго поверљивим документима и да само Влада може одлучити о укидању тајности. Влада је ускратила те информације, а управни спор у том случају траје 5,5 година (Транспарентност Србија, *Билтен* б. 2023: 8). Због ограниченог обима овог рада нисмо у могућности да детаљније укажемо на проблеме везане за примену *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*⁶⁵. Напоменућемо само да је честа појава у Србији да органи власти игноришу захтеве и не достављају тражене информације или се оглађују тиме да је реч о пословној тајни. Списак органа који нису поступили по решењу Повереника, на дан 1. 4. 2024. године је огроман⁶⁶ иако су она обавезујућа, коначна и извршна, уз запрећену новчану казну за орган власти и овлашћена лица органа власти.⁶⁷ Слаба имплементација се односи и на *Закон о спречавању корупције*⁶⁸. У Извештају Европске комисије се наводи да је у Србији забрињавајућа корупција распрострањена у многим областима, док изостаје политичка воља за делотворном борбом против корупције, као и снажан одговор кривичног правосуђа на корупцију на високом нивоу (Европска комисија, 2023: 35). Србија се налази на 101. месту од 180 земаља у индексу перцепције корупције за 2022. годину који је саставио Transparency International, чиме се наставља негативан тренд рангирања који се константно погоршава од 2018. године, када је Србија била на 87. месту (Европска комисија, 2023: 85).

Литература/References

Baldwin, R. Wyplosz, Ch. (2010). *Ekonomija evropskih integracija*. Beograd: DATA STATUS.

Беговић, Б. Јовановић, А. (2018). Институције и привредни раст: поглед из правноекономског угла. *ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА СРБИЈЕ*

65 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21.

66 Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. *Преглед органа који нису поступили по решењу повереника*. Преузето 8. 5. 2024. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/prеглед-органа-који-нису-поступили-по-решењу-повереника-2.html>

67 Чл. 28, 28а. и 46 ЗСПИЈЗ.

68 Закон о спречавању корупције, *Сл. гласник РС*, 35/19, 88/19, 11/21 – аутентично тумачење, 94/21 и 14/22.

У 2018. ГОДИНИ *Квалитет институција и економски раст. Економски факултет у Београду*. 2018. 25–46. ISBN: 978-86-403-1544-9

Јовановић, А. (2019). Србија и економске импликације владавине права. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 85(LVIII). 55–72.

Јовановић, А. (2008). *Теоријске основе економске анализе права*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду Издавачки центар.

Николић, Љ. (2019). Политика заштите конкуренције у Србији – дometи и ограничења. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 84(LVI-II). 151–170. doi:10.5937/zgrfn1984

Николић, Љ. Мојашевић, А. (2023). *Економија за правнике*. Ниш: Медивест КТ.

Николић, Љ. Мојашевић, А. (2016). Образовање – трошак или инвестиција за државу. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 73. 201–218. doi:10.5937/zgrfn1673201N

Прашчевић, А. (2018). Значај формирања квалитетних институција за економски раст – економски мотиви наспрам политичке моћи. *ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА СРБИЈЕ У 2018. ГОДИНИ Квалитет институција и економски раст. Економски факултет у Београду*. 2018. 11–24. ISBN: 978-86-403-1544-9

Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36(4). 387–389. doi:10.2307/1925895

Stiglitz, J. (2004). *Економија јавног сектора*. Београд: Економски факултет Универзитета у Београду.

Табороши, С. Јованић, Т. (2010). Економско право као право тржишта и слобода конкуренције. *Право и привреда*. 7–9. 306–331.

Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 76. 2023.

Закон о спречавању корупције. *Службени гласник РС*. Бр. 35. 2019, 88. 2019, 11. 2021 – аутентично тумачење, 94. 2021. и 14. 2022.

Закон о јавним предузећима. *Службени гласник РС*. 15. 2016 и 88. 2019.

Закон о јавној својини. *Службени гласник РС*. Бр. 72. 2011, 88. 2013, 105. 2014, 104. 2016 – др. закон, 108. 2016, 113. 2017, 95. 2018. и 153. 2020.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. *Службени гласник РС*. Бр. 120. 2004, 54. 2007, 104. 2009, 36. 2010. и 105. 2021.

Закон о правобранилаштву. *Службени гласник РС*. Бр. 55. 2014.

Закон о промету непокретности. *Службени гласник РС*. Бр. 93. 2014, 121. 2014. и 6. 2015.

Закон о управним споровима. *Службени гласник РС*. Бр. 111. 2009.

Закон о контроли државне помоћи. *Службени гласник РС*. Бр. 73. 2019.

Закон о заштити конкуренције. *Службени гласник РС*. Бр. 51. 2009. и 95. 2013.

Закон о Влади. *Службени гласник РС*. 55. 2005, 71. 2005 – испр, 101. 2007, 65. 2008, 16. 2011, 68/12 – одлука УС, 72. 2012, 7. 2014 – одлука УС, 44. 2014 и 30. 2018 – др. закон

Закон о министарствима. *Службени гласник РС*. 128. 2020, 116. 2022 и 92. 2023 – др. закон

Закон о приватизацији. *Службени гласник РС*. 83. 2014, 46. 2015, 112. 2015 и 20. 2016 – аутентично тумачење

Закон о привредним друштвима. *Службени гласник РС*. 36. 2011, 99. 2011, 83. 2014 – др. закон, 5. 2015, 44. 2018, 95. 2018, 91. 2019 и 109. 2021.

Закон о јавним набавкама. *Службени гласник РС*. 91. 2019 и 92. 2023.

Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године. *Службени гласник РС*. Бр. 36. 2021.

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Public Goods*. Преузето 22. 4. 2024. <https://plato.stanford.edu/entries/public-goods/>

OECD (2021), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021*, Преузето 24. 4. 2024. <https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm>

OECD (2021), *Implementation Guide on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, Преузето 24. 4. 2024. <https://www.oecd.org/corporate/ca/Implementation-Guide-ACI-Guidelines.pdf>

OECD (2019). *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*. Преузето 24. 4. 2024. www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm

OECD (2018a). *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?* OECD Publishing, Paris. Преузето 24. 4. 2024. <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.

The World Bank. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. Преузето 9. 5. 2024. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>

Европска комисија. *Радни документ Комисије Република Србија Извештај за 2023. годину*. Преузето 11. 5. 2024. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaji_ek_23.pdf

Транспарентност Србија. (2023). *Билтен 6*. Преузето 19. 10. 2023. https://www.transparentnost.org.rs/images/Bilten_2023_06_30.pdf

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. *Преглед органа који нису поступили по решењу повереника*. Преузето 8. 5. 2024. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/prеглед-органа-који-нису-поступили-по-решењу-повереника-2.html>

нова.рс. *Како је изгледала тајна продаја дела земљишта на сајму Арапима: Власт све сакрила, и цену и уговор*. Преузето 19. 10. 2023. <https://nova.rs/vesti/politika/kako-je-izgledala-tajna-prodaja-dela-zemljista-na-sajmu-arapima-vlast-sve-sakrila-i-cenu-i-ugovor/>

The Heritage Foundation. 2022 *Index of Economic Freedom*. Преузето 17. 10. 2023. https://www.heritage.org/index/pdf/2022/countries/2022_IndexofEconomicFreedom-Serbia.pdf

Министарство привреде РС. *Стратегија државног власништва и управљања државним предузећима за период од 2021. до 2027. године (Предлог)*. Преузето 9. 5. 2024. <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/14.01.2021.-PDV-FINALL-Pdf.pdf>

Ljubica Nikolić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

CHALLENGES IN IMPLEMENTING THE PUBLIC PROPERTY REGULATIONS IN SERBIA

Summary

The effectiveness of the disposal of public property in a country is conditioned by several factors: the legal framework and its application, the availability of information and documents on the disposal of public property, and the responsibility of the persons who decide on the disposal of public property. This paper explores the Serbian regulations on this matter, the problem of applying those solutions, and some examples from practice on the disposal of public property in Serbia which, in the author's opinion, call into question the public interest. The law, its implementation and state policy in this area determine the economic effects of the disposal of public property. Proper legal solutions and formally independent institutions that apply laws in the field of public property are not a guarantee of the protection of the public interest or the rule of law if there is a selective application of the law. On the other hand, as the creator of laws, the state can abuse its authorities and create regulations that enables its officials to act without responsibility and to the detriment of the general interest. Serbian public property laws provide a solid basis for the protection of the public interest and the control of the disposal of public property. In practice, however, we may observe different occurrences: contracts by which the Republic of Serbia disposed of public property which are not publicly available; non-transparency of this information and restrictions on the competition between persons dealing with public property; corruption; cases of contracting large infrastructural works without tender; suspicion about irregularity in numerous public procurements; cases of unlawful acting functions in public companies and state administration; passive role of institutions responsible for the protection of legality and public interest. In a nutshell, the application of laws in the area of public property in Serbia is often associated with undermining the rule of law.

Keywords: Serbia, public property, regulations, implementation, challenges, public interest.