

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Ђорђе С. Мариловић

**ФИНАНСИЈСКОПРАВНИ АСПЕКТИ  
УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДОБРИМА**

докторска дисертација

Београд, 2021



UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW

Dorđe S. Marilović

**PUBLIC FINANCE LAW ASPECTS OF PUBLIC  
GOOD MANAGEMENT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021



## ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

**Др Гордана Илић-Попов, редовни професор**  
Правни факултет Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Др Дејан Поповић, редовни професор (у пензији), Правни факултет Универзитета у Београду  
Др Гордана Илић-Попов, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду  
Др Саша Ранђеловић, ванредни професор, Економски факултет Универзитета у Београду  
Др Светислав Костић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду

Датум одбране: \_\_\_\_ . \_\_\_\_ . \_\_\_\_ .

*Много је помоћи за овај скроман подухват, за шта сам захвалан  
Јединоме Богу,  
родитељима Слободану и Милки,  
ментору, проф. др Гордани Илић-Попов,  
вољеној супрузи Милици,  
проф. др Милени Раковић, покојној али незаборављеној,  
професорима, колегама и пријатељима на Правном факултету  
Универзитета у Источном Сарајеву,  
војним и пореским обвезницима Републике Српске и Републике Србије, који су својим  
животима и порезима омогућили моје школовање и усавршавање.*

## ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

**Наслов:** Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима

**Резиме:** Јавна добра у праву разликују се од економског појма јавног добра. У овој дисертацији истраживање елемената управљања јавним добрима у области финансијског права почели смо одређењем правног појма јавног добра. Узевши у обзир релативну запостављеност појма јавног добра у српској и ранијој југословенској правној науци, прво смо самостално извели дефиницију јавног добра, неке елементе дефиниције провјерили кроз самосталан научни рад, и тиме потврдили хипотезу да је појам јавног добра могуће одредити и у правима, а самим тим и у финансијском праву, и то као дио материјалне стварности који због значаја за људску заједницу има у одговарајућем правном поступку утврђен посебан статус, попут природног богатства, добра у општој употреби и добра од општег интереса, а поводом чијег управљања настају јавни расходи и јавни приходи и доносе се општи и појединачни финансијскоправни акти (буџет или финансијски план и др.; управни акт са финансијскоправним елементима – рјешење и др; затим, јавни уговор о јавно-приватном партнерству са елементима концесије, управни уговор и др.). У наставку смо сагледали управљање јавним добрима кроз финансијскоправне аспекте – јавне расходе, јавне приходе, државно рачуноводство, као и кроз надлежности, поступак и правне акте управљања јавним добрима, чиме смо потврдили хипотезу да управљање јавним добрима има финансијскоправне аспекте. Указивањем на бројне недоречености у српском позитивном праву и нуђењем рјешења *de lege ferenda*, сматрамо да смо дали претпоставке за потврду треће хипотезе – усклађивањем законодавства са теоријским појмом јавног добра могуће је поједноставити поступак управљања јавним добрима и повећати правну сигурност.

**Кључне ријечи:** Финансијско право; Природно богатство; Накнаде за коришћење; Јавно добро; Концесија.

**Научна област:** Правне науке.

**Ужа научна област:** Јавне финансије и финансијско право.

## INFORMATION ABOUT THE DOCTORAL DISSERTATION

**Title:** Public Finance Law Aspects of Public Good Management

**Abstract:** Legal context of public good differs significantly from the economic public good theory. This doctoral dissertation sheds light on various legal elements of public good management. To begin with, the author defines public good in legal context. While relying on excessive legal research and often contradictory existing definitions, in this effort, the author at the same time offers unique definition which enables him to proceed, test the definition independently. This supports the hypothesis that such a definition is plausible in public finance law and law in general. Public good, in legal context, is segment of physical environment, which is given a special legal regime due to its importance for the human community, e.g. natural resources, goods in general use and goods of general interest, the management of which constitutes public expenditure and public revenue, general and individual legal acts (budget, financial plan etc., administrative acts with financial elements, public-private partnership contract with the elements of concession, administrative contract etc.). Further attention is given to legal public good management through public expenditure, public revenue, government finance statistics, legal powers and competences, legal procedures and legal acts of public good management, which confirms the second hypothesis – public good management is related to public finance law. Pointing out numerous vague provisions concerning public goods management in Serbian positive law, and offering, at the same time, *de lege ferenda* solutions to these problems, the author contributes to the verification of the third hypothesis – public goods management can be improved, and legal certainty enhanced, by theory and positive law compliance and coordination.

**Keywords:** Public Finance Law; Natural Resources; User Charges; Public Good; Concession.

**Scientific field:** Legal Sciences

**Scientific subfield:** Public Finance and Financial Law

## **САДРЖАЈ**

<b>УВОДНА РАЗМАТРАЊА .....</b>	<b>1</b>
<b>ГЛАВА I. ПОЈАМ ЈАВНОГ ДОБРА У ПРАВУ .....</b>	<b>5</b>
1. Разграничење економског и правног појма јавног добра .....	5
2. Јавно добро у домаћој (српској и југословенској) правној теорији .....	9
2.1. Теорија управног права .....	10
2.2. Теорија стварног права .....	12
3. Јавно добро у изабраним страним правима .....	15
3.1. Њемачко право .....	15
3.2. Француско право .....	17
4. Појам јавног добра у позитивном праву Србије .....	19
5. Неки проблеми постојећих позитивноправних дефиниција јавних добара .....	21
6. Избор метода одређења појма јавног добра у праву .....	24
<b>ГЛАВА II. ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНОГ ДОБРА У ФИНАНСИЈСКОМ ПРАВУ.....</b>	<b>26</b>
1. Потреба одређења јавног добра у финансијском праву .....	26
2. Гранични примјери јавних добара .....	35
3. Појам јавног добра у финансијском праву .....	36
<b>ГЛАВА III. ПОЈАМ И ПРАВНА ФОРМА (ЕЛЕМЕНТИ) ФИНАНСИЈСКОПРАВНОГ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДОБРИМА.....</b>	<b>43</b>
1. Појам финансијскоправног управљања јавним добрима .....	43
2. Појам правне форме (елемената) финансијскоправног управљања јавним добрима ...	47
3. Надлежност и органи .....	48
3.1. Законодавна власт .....	49
3.2. Управна власт .....	52
3.3. Надлежност у унутрашњем и међународном праву – нови појам глобалног јавног добра.....	54
3.4. Фискални федерализам и фискална децентрализација у управљању јавним добрима .....	73

3.5. Повјеравање вршења управљања над јавним добрима субјектима јавног и приватног права .....	85
4. Поступак финансијскоправног управљања јавним добрима .....	109
4.1. Правна природа поступка финансијскоправног управљања јавним добрима .....	109
4.2. Начела и посебности поступка финансијскоправног управљања јавним добрима..	117
4.2.1. Начело општег или јавног интереса .....	118
4.2.2. Начело одрживости.....	120
4.2.3. Начела „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“ .....	123
4.2.4. Начело намијењености (афектације).....	128
5. Акти финансијскоправног управљања јавним добрима.....	132
5.1. Општи правни акти финансијскоправног управљања јавним добрима.....	133
5.2. Појединачни акти .....	143
5.2.1. Управни акт .....	144
5.2.2. Управни уговор .....	151
5.2.3. Уговор о јавно-приватном партнерству са елементом концесије .....	153
5.2.4. Акти приватноправног управљања са финансијским посљедицама.....	156

#### **ГЛАВА IV. ЈАВНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ ПОВОДОМ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ**

<b>ДОБРИМА.....</b>	<b>158</b>
1. Поступак утврђивања и врсте јавних расхода и издатака.....	159
2. Извршење и контрола јавних расхода.....	160
3. Остварење циљева финансирања јавних добара.....	162

#### **ГЛАВА V. ЈАВНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА ПОВОДОМ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ**

<b>ДОБРИМА.....</b>	<b>167</b>
1. Правна природа и подјеле јавних прихода и примања поводом управљања јавним добрима .....	167
1.1. Теоријска подјела .....	167
1.2. Буџетска класификација .....	170
1.3. ОЕЦД класификација .....	172
1.4. GFS класификација .....	173

1.5. SNA класификација .....	176
2. Начела јавних прихода и примања у вези са јавним добрима .....	177
3. Јавни приходи и примања поводом управљања јавним добрима у Републици Србији.....	177
3.1. Порези .....	178
3.2. Накнаде .....	180
3.3. Таксе .....	187
3.4. Самодопринос .....	188
3.5. Приходи настали употребом јавних средстава .....	190
3.6. Примања.....	192
<b>ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....</b>	<b>193</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>196</b>
1. БИБЛИОГРАФСКЕ РЕФЕРЕНЦЕ .....	196
2. ПРАВНИ ПРОПИСИ И ДРУГИ ПРАВНИ АКТИ.....	207
<b>ПРИЛОГ 1: Табеларни преглед основних елемената законског описа чињеничног стања накнада.....</b>	<b>219</b>

## СКРАЋЕНИЦЕ

- ЗБС – Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19.
- ЗДУ – Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.
- ЗЕ – Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, 23/01 – СУС, 20/09, 55/13 – УС, 106/16 – Аутентично тумачење
- ЗЈА – Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 81/05 – исправка, 47/18.
- ЗЈД – Закон о јавном дугу, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18 и 91/19.
- ЗЈП – Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/16 и 88/19.
- ЗЈППК – Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.
- ЗЈС – Закон о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18.
- ЗЈС – Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.
- ЗНКЈД – Закон о накнадама за коришћење јавних добара, *Службени гласник РС*, бр. 95/18 и 49/19.
- ЗПДВ – Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 86/04 – исправка, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 83/15, 108/16, 113/17, 30/18 и 72/19.
- ЗПИ – Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/01, 45/02 – СУС, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – УС, 47/13, 68/14 – др. закон, 95/18, 99/18 – УС и 86/19.
- ЗПППА – Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. законик, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18 и 86/19.
- ЗУП – Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење
- ЗУС – Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.
- ЗФЈС – Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон и 95/18 – др. закон
- ОИЗ – Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору, 1888.
- СГЗ – Грађански законик за Књажество Србију, 1844.

*The world (and our knowledge of the world) changes. This will necessitate changes in the rules and regulations that govern how resources can be used.*

Joseph E. Stiglitz

*(The Economics Behind Law in a Market Economy: Alternatives to the Neoliberal Orthodoxy)*

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Свијет познат човјеку почива на духовним, душевним и материјалним темељима. Кад бисмо свијет посматрали као искључиво материјални одраз постојања, промјене би биле немогуће; све је већ речено у законитостима природе. Међутим, наше поимање свијета се мијења. Одатле привид да се и свијет мијења. Вођени горе наведеном мишљу нобеловца Стиглица о потреби промјене у правилима и уређењу употребе ресурса, одлучили смо се за проучавање финансијскоправних одраза управљања јавним добрима.

Избор израза „јавно добро“ у мноштву других није случајан. Бројни су изрази, у српском и страним језицима, којима се означава скуп добара од општег интереса и у општој употреби. Први велики изазов, како методолошки тако и садржински, јавља се приликом јасног одређења обухвата проучавања, тј. дефинисања појма јавног добра. Због тога, у предмет докторске дисертације улази прво појам јавног добра у финансијском праву, а тек онда управљање јавним добрима у финансијскоправном смислу. Налазимо два важна разлога за такав приступ.

Прво, финансијско право не располаже јединственом дефиницијом јавног добра која би представљала *definitio per genus proximum et differentiam specificam*. Присутне дефиниције углавном се свде на набрајање и уопштавање, уз често ослањање на економску дефиницију јавног добра, што онемогућава методолошки досљедан приступ у правном проучавању јавних добара. Друго, чим је нејасно шта је јавно добро, немогуће је уочити који су јавни приходи од јавних добара, који јавни расходи се јављају поводом управљања јавним добрима, који је статус јавних добара у државном рачуноводству итд. Структура дисертације прилагођена је наведеним условима.

У првој глави, о појму јавног добра у праву, постављен је темељ за анализу финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Недосљедна и непотпуна одређења појма јавног добра у правним наукама и казуистички и непотпун приступ одређењу јавног добра у позитивном праву Републике Србије довели су до постојања мноштва института који према методологији економских наука могу да се препознају као јавна добра. Због тога, прво морамо разграничити економски и правни појам јавног добра, а потом приказати досадашње домете правних наука у дефинисању јавног добра. Проучавањем управног и стварног права, трагали смо за одговарајућом правном методологијом која ће послужити код дефинисања јавног добра у финансијском праву. У другој глави, предлажемо дефиницију јавног добра у финансијском праву, на основу методологије науке финансијског права, а ослањајући се на домете других правних наука. Трећа глава односи се на појам и елементе финансијскоправног управљања јавним добрима, па су на том мјесту обрађене правне категорије попут надлежности, поступка и одговарајућих општих и појединачних правних аката финансијскоправног управљања јавним добрима.

У четвртој и петој глави приказане су двије стране управљања јавним добрима у финансијском праву – расходна и приходна страна. Јавни расходи и издаци обрађени су у четвртој глави, а у петој глави правна природа, класификације, начела и позитивноправни оквир јавних прихода и примања који се јављају поводом управљања јавним добрима.

Буџетско рачуноводство сагледавали смо тамо гдје је то било прикладно, у оквиру наведених глава.

Изабрани методолошки и садржински оквир чине право и правна наука у Републици Србији. Примиијењена је методологија правних наука, првенствено финансијског права. По узору на назив науке, финансијског права, изабран је израз „финансијскоправни“ у наслову дисертације. За разлику од економских наука, гдје финансије могу бити јавне, монетарне, пословне и сл., у правним наукама финансијско право има јасан предмет, метод и циљ. Под финансијским правом мислимо на науку о финансијској дјелатности државе и других јавноправних колективитета, и на *грану права* која спада у јавно право, а којом су уређени финансијскоправни односи – односи до којих долази приликом прикупљања финансијских средстава, њихове алокације на одређене намјене (јавне расходе) и управљања државном имовином.<sup>1</sup> Према предмету проучавања (финансијска дјелатност државе), финансијском праву у економским наукама одговарају јавне финансије и економија јавног сектора. Према томе, израз „финансијскоправни“ односи се на финансијске јавно-правне односе.

Значај јавних добара превазилази границе финансијског права и јавних финансија, а проистиче из чињенице да је човјек друштвено биће условљено у своме постојању животном средином, ограниченим ресурсима и потребом да на уређен начин располаже природним богатствима ради остварења што већег броја циљева, тј. задовољења што већег броја потреба. Немогуће је замислити уређен начин управљања богатствима и ограниченим природним ресурсима без правног поретка. Вода, ваздух, земљиште, електромагнетни спектар неки су од најважнијих природних чинилаца за физичко постојање људске врсте и укупног живог свијета. Све остале потребе, колико год одмицале од ове егзистенцијалне, нужно су наслоњене на поменуте темеље постојања. У људској заједници, којој окосницу материјалног постојања чине имовинскоправни односи, било је нужно додијелити имовинско обиљежје чак и добрима која превазилазе интересе и потребе једне групе људи, па чак и људи као врсте, а то су јавна добра попут шума, вода, земљишта, итд.

Управо због њиховог општег значаја, имовинска димензија наведених добара смјештена је у јавноправни, а не у приватноправни, контекст. Одатле произлази појам јавног добра у финансијском праву. Њему није посвећена одговарајућа пажња у науци финансијског права, па чак ни толико да се утврди појам јавног добра у финансијском праву. С друге стране, незамисливо је коришћење<sup>2</sup> и управљање јавним добрима без јавних прихода, јавних расхода, без планирања кроз буџете и финансијске планове, и без одговарајућих правних поступака који од општег правног правила и праксе могу одступити у својим посебностима.

Основни циљеви у овој дисертацији су да се јавним добрима у правном смислу коначно посвети дужна пажња, а финансијском праву потврди суверенитет у недовољно истраженој области финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Наиме, сматрамо да је финансијско право најпогоднији оквир за проучавање јавних добара у правима. Изузетно велики фискални и екстрафискални значај јавних добара открива се у правом свјетлу тек када се јавна добра посматрају кроз призму финансијског права. Не може

---

<sup>1</sup> Дејан Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, COLPI – Савремена администрација, Београд – Будимпешта 1997, 13 и 14.

<sup>2</sup> Ријечи „корист“, „користити“ (односно „користити се“) и „коришћење“ заслужују ову врло важну напомену. Глагол „користити се“ повратни је глагол, што значи да не можемо „користити јавна добра“, него само „користити се јавним добрима“. Рецимо, познати управноправни научник и велики српски правни и друштвени писац, Лазо Костић (1897–1979), ненадмашан познавалац теорије јавних добара, у својим дјелима јасно је примјењивао ово језичко правило. Упркос томе, законодавац, сва савремена теорија, као и шира јавност, употребљавају израз „користити“, а не „користити се“. То даље значи да смо у великој опасности да наш рад наиђе на ћутање савремених електронских претраживачких машина и програма за индексирање уколико одступимо од свеprisутног, мада погрешног става. Наше „коришћење јавним добром“ неће бити препознато као толико присутно, иако неисправно, „коришћење јавног добра“. Због тога, полагајући све наде у ову једну важну напомену, принуђени смо да останемо при неисправном облику, тек да покушамо лакше да нађемо своје „мјесто под сунцем“ стручне и научне пажње, док се истовремено надамо да ће законодавац поставити нови, исправан стандард у најближој будућности.

се очекивати остварење начела правне сигурности у правном поретку који није на јединствен начин дефинисао највећа своја богатства. Међутим, иако су то покушале, правне науке управног и грађанског права нису испуниле тај задатак. С једне стране, грађанско право може да одреди да ли су јавна добра у промету или не, ко је титулар права, и да ли уопште постоје субјективна права на јавним добрима. Међутим, грађанско право није кадро да нам каже како се управља јавним добрима, будући да то спада у управну дјелатност. Очекивало би се, самим тим, да посљедњу ријеч о јавним добрима има управно право. Ипак, ни то није оствариво – јавна добра имају врло значајну имовинску димензију. Тако, појам јавног добра значајним дијелом лежи изван дохвата методологије управног права. Вриједност јавних добара, која се за територију земље попут Републике Србије мјери стотинама милијарди америчких долара, одражава се и на јавне приходе, јавне расходе и друге категорије науке која на посебан начин обједињује јавноправни оквир и имовинско (новчано) обиљежје јавних добара. То је наука финансијског права, која је започела свој развој у њедрима управног права, одакле је задржала основна начела, али је такође развила сопствени научни апарат.

Циљ дисертације је да се кроз научну анализу препознају кључна обиљежја пожељног начина управљања јавним добрима у финансијском праву, да се понуде ставови о томе како треба правно уредити ову област, као и да се изазове расправа у научној и стручној јавности, прије свега правној, о проблемима, недоумицама и могућим побољшањима управљања јавним добрима. Основна замисао, идеја водила у изради ове докторске дисертације јесте научна анализа у служби бољег позитивноправног уређења области управљања јавним добрима.

Током израде дисертације трудили смо се да одговоримо на неколико питања. Прво, да ли је могуће одредити појам јавног добра у финансијском праву; Друго, да ли постоје позитивноправни институти означени различитим терминима, а који би се могли подвести под финансијскоправни појам јавног добра; Треће, да ли је могуће уочити посебности правног режима (уставно и законско одређење, надлежност и одговарајући правни поступци управљања, и др.) за тако издвојена јавна добра; Четврто, да ли је могуће побољшати постојеће законодавство, ради поједностављења управљања јавним добрима у финансијском праву и бољег остварења фискалних и екстрафискалних циљева.

На основу ових питања, уобличио смо сљедеће три хипотезе.

1. Ако је појам јавног добра одређен у економској науци на одговарајући начин, онда је појам јавног добра могуће одредити и у правима, а самим тим и у финансијском праву, и то као дио материјалне или друштвене стварности који због значаја за људску заједницу има у одговарајућем правном поступку утврђен посебан статус, попут природног богатства, добра у општој употреби, добра од општег интереса, дјелатности од јавног или општег интереса, а поводом чијег управљања настају јавни расходи и јавни приходи и доносе се општи и појединачни финансијскоправни акти (буџет или финансијски план и др.; управни акт са финансијскоправним елементима – рјешење и др.; јавни уговор (јавно-приватно партнерство са елементом концесије), управни уговор и др.).

2. Управљање јавним добрима има финансијскоправне аспекте – у управљању јавним добрима настају јавни расходи, остварују се јавни приходи, а статус и вриједност јавних добара могу се препознати у оквиру државног рачуноводства.

3. Усклађивањем законодавства са теоријским појмом јавног добра могуће је поједноставити поступак управљања јавним добрима и повећати правну сигурност.

Метод којим се водимо на путу од постављања и провјере хипотеза, па све до извођења закључака *de lege ferenda*, заснован је на методологији правних и друштвених наука. Због предметног обухвата дисертације, који је једини прихватљив за постизање зацртаног циља, приступ је нужно мултидисциплинаран у једном дијелу. Тежиште и суштина докторске дисертације јесу на пољу финансијског права, али неопходно је цијенити сазнања управног права, грађанског права, као и економских наука попут јавних финансија. Према томе, пут или метод којег ћемо се чврсто држати у овој дисертацији јесте правни, али ћемо

се освртати не само на правне знакове крај тог пута, већ и на економске, а све с циљем доласка до ваљаних закључака поводом постављених проблема.

Анализа садржаја научне литературе из области финансијског права, као и управног права и грађанског права, и примјена догматичког метода у погледу позитивног права Републике Србије, одабраних страних права и међународног права, служе нам да пронађемо одређење појма јавног добра. Пронађене правне дефиниције поредимо са економским дефиницијама појма јавног добра, а дефиниције из научне литературе са позитивноправним.

Аналитичко одређење (дефинисање) појма – *definitio per genus et differentiam* – служиће нам и за дефинисање јавног добра у финансијском праву. Неизоставан је, и ван потребе да се нарочито образлаже, догматички метод, како у изворном, тако и у упоредноправном смислу (упоредноправни метод), и у историјском смислу (историјскоправни метод). Логички метод води нас путем дедуктивног закључивања (нпр. од понуђених теоријских дефиниција јавног добра до појавних облика јавног добра у правној стварности) и индуктивног закључивања (нпр. пошто је током историје прошириван обим појма јавног добра, како су се друштвени односи усложњавали а технологија развијала, може се закључити да је проширење обима појма јавног добра извјесно у даљем развоју друштва и технологија). Приликом индуктивног закључивања, посебна пажња ће бити посвећена уочавању релевантности – чињеница које у посматраним појавама, примјера ради у позитивном праву, указују на битна обиљежја тих појава и припадност заједничком ширем појму. Код проучавања јавних добара у позитивном праву не можемо очекивати потпуну (савршену) индукцију. Претпостављена бројност појава које би се могле подвести под појам јавног добра не охрабрује стављање тачке на таксативно набрајање таквих појава.

Нећемо заобићи ни једноставније методе науке, попут метода класификације. Овај метод може бити од великог значаја за проучавање позитивног финансијског права, у недостатку детаљне законске систематизације у области јавних добара. Анализом аргумената кроз аналитички и синтетски доказ, индуктивни и дедуктивни доказ, директни и индиректни доказ, и теоријски и емпиријски доказ, хипотезе ће бити доказане, поткријепљене или оповргнуте. Уколико хипотезе буду доказане, постоји могућност да ће се у овој докторској дисертацији развити теорија јавног добра у српском финансијском праву.

## ГЛАВА I. ПОЈАМ ЈАВНОГ ДОБРА У ПРАВУ

Израз „јавно добро“ (њем. *öffentliche Sache*, фр. *domaine public*, енг. *public good*, лат. *res in publico usu*) означава неколико појмова. Разлика између „термина“ и „појма“ у овом случају је врло важна, и представља опасност приликом проучавања. Чак и ако кажемо да је јавно добро у правном смислу један појам, морамо бити свјесни чињенице да различити аутори и различити национални правни системи различито одређују садржај и обим тог појма.

Поред правног појма јавног добра, постоји и економски појам истог назива. Иако постоје неке сличности између правног и економског појма јавног добра, они се не могу изједначити. Правни појам јавног добра разликује се од економског прије свега због методологије правних наука, а јавља се у литератури из управног права, грађанског права и других области.

Међутим, постојећа помињања јавног добра у најбољем случају задржавају се на примјеричном нормирању, које је врло недоследно. Постојеће дефиниције јавног добра у праву имају облик дефиниције показивањем и дефиниције денотацијом, али такво указивање на предмете који чине појам јавног добра није коначно, нити јасно. На примјер, јавно добро у позитивном праву Србије дефинише се као природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби.<sup>3</sup> Међутим, свако од наведених добара поново се одређује денотацијом, уз бројна међусобна преклапања и неусаглашености, па чак и различите дефиниције истог добра у различитим законима. Такав приступ није довољан за потребе науке, штавише штетан је, будући да се таквим дефиницијама не указује на суштину предмета и специфичне разлике (супротно приступу *definitio per genus proximum et differentiam specificam*) и уводи се произвољност и несигурност.

Правне дефиниције јавног добра могу се подијелити на двије велике групе, према правним наукама које су се највише бавиле овим питањем. Јавно добро проучавано је у грађанском и управном праву, не само у српској правној историји, него и у упоредном праву. Грађанскоправни и управноправни поглед на јавна добра није исти због разлика у предмету проучавања ове двије науке. На размеђу између јавног и приватног права, настајале су теорије о јавним добрима.

### 1. Разграничење економског и правног појма јавног добра

Науци финансијског права недостаје један од кључних појмова, и још увијек га безусловно преузима од економске науке, односно јавних финансија. Финансијско право никад не би постало посебна наука да није изградило своју методологију и њоме дошло до правних појмова. Тек тада, буџетски поступак је коначно схваћен и као правни поступак, баш као и порески поступак или други управни поступци у вези са финансијском контролом, извршењем буџетā, финансијских планова и сл. На основу тога је, касније, дезинтеграцијом финансијског права дошло до настанка пореског права за које се везују и бројни други правни појмови као што су „законски опис пореског чињеничног стања“, „порески имовински однос“, „порески управни однос“, „доходак у порескоправном смислу“ и бројни други. Међутим, појам јавног добра у финансијском праву још није утврђен.

Јавно добро се у економији дефинише прилично широко и означава често неуједначено, али ипак постоји претежан појам око којег се већина аутора слаже. Заједнички темељ претежно заступљене теорије јавног добра у економији постављен је у радовима

---

<sup>3</sup> Закон о буџетском систему – ЗБС, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19, чл. 2 т. 18а.

Самјуелсона (*Paul Samuelson*), уз ранији допринос Масгрејва (*Richard Musgrave*).<sup>4</sup> Зачеци теорије могу се препознати у расправама с краја XIX вијека о најпожељнијем начину опорезивања.<sup>5</sup> Од средине XX вијека, појам јавног добра у економији почива на двије одреднице: 1) неривалности у потрошњи и 2) неискључивости.

Јавно добро у економском смислу је добро којем није својствена искључивост нити ривалитет. Искључивост означава могућност да једна особа буде спријечена да се користи тим добром. Ривалитет се односи на корисност и коришћење добром – добро би имало својство ривалитета уколико би коришћење од стране једне особе смањило корисност (коришћење) од стране друге особе. Према томе, код јавних добара нема искључивости нити ривалитета. Тачније, трошкови обезбјеђења јавног добра додатном потрошачу једнаки су или блиски нули, а веома је тешко искључити потрошача из употребе јавног добра. Насупрот јавних добара стоје приватна добра којима, пак, јесу својствена искључивост и ривалитет.

Према томе да ли постоји неко од наведених својстава (искључивост или ривалитет) неки аутори, попут Манкјуа (*Gregory Mankiw*) разликују јавно добро од заједничког добра (заједничког ресурса – *common resource*) и природног монопола (*natural monopoly goods*),<sup>6</sup> док други, попут Брумерхофа (*Dieter Brümmerhoff*) изједначавају јавна и колективна добра.<sup>7</sup> У појединим уџбеницима обрађују се чиста и нечиста јавна добра,<sup>8</sup> такође према критеријуму степена остварености напред поменутих својстава. Уколико су у потпуности испуњена оба услова, ријеч је о чистим јавним добрима. Ипак, аутори Розен (*Harvey Rosen*) и Гејер (*Ted Gayer*) указују на то да чак и за карактеристике чистог јавног добра постоје неслагања у литератури, као и да сврставање неког производа у јавно добро није дефинитивно, већ зависи од тржишних услова и стања технологије.<sup>9</sup> Постоји и схватање да прибављање јавних (колективних) добара није једино могуће, нити уопште најпогодније, путем државе и јавног сектора, него кроз приватну иницијативу и приватне заједнице. Штавише, релативизује се појам јавног добра, кроз институт капитализације многих јавних добара у ренту, чиме се оспоравају неке од основних претпоставки прихваћених у економској теорији јавних добара.<sup>10</sup>

Поред наведеног, најзаступљенијег погледа на појам јавног добра, заснованог на својствима неривалитета и неискључивости, пажњу заслужује и препознавање јавних добара према критеријуму носиоца производње. Према таквом мјерилу, свако оно добро које је

---

<sup>4</sup> За преглед развоја теорије јавног добра вид. Randall G. Holcombe, "Public Goods Theory and Public Policy", *The Journal of Value Inquiry*, Kluwer Academic Publishers, 2000, 273–286; Karl E. Case, "Musgrave's vision of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory", *Journal of Economics and Finance* 32/2008, 348–355. Нарочито детаљан преглед идеја које су довеле до Масгрејвоје Теорије јавних финансија, укључујући и идеје које се односе на јавна добра, посебно појам друштвеног добра (енг. *social goods*, што је Масгрејвов израз за јавна добра) вид. у: Maxime Desmarais-Tremblay, "On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution", *Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*, 2014. HAL Id: ffhalshs-00951577f, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00951577/document>, 29. мај 2019. године.

<sup>5</sup> Jacob Meerman, "Are public goods public goods?", *Public Choice* (pre-1986), 35/1980, 45–57.

<sup>6</sup> Нпр. Грегори Н. Манкју, *Принципи економије*, Економски факултет Београд, Београд 2013, 224.

Код заједничких ресурса нема искључивости, али има ривалитета (риба у океану, закрчени путеви без путарине), а код природних монопола постоји искључивост, али не и ривалитет (заштита од пожара, незакрчени путеви са путарином). Примјер јавних добара према томе био би национална одбрана или незакрчени путеви без путарине, код којих нема искључивости нити ривалитета.

<sup>7</sup> Нпр. Dieter Brümmerhoff, *Javne financije*, Mate, Zagreb 2000, 77.

<sup>8</sup> Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, New York 2005, 169–189. Харви С. Розен, Тед Гејер, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд 2009, 58. Џозеф Стиглиц, *Економија јавног сектора*, Економски факултет Београд, Београд 2008, 128. Чиста јавна добра се препознају по томе што уопште не постоји ривална потрошња, а искључење из њихове употребе је немогуће (нпр. национална одбрана).

<sup>9</sup> Х. С. Розен, Т. Гејер (2009), 58, 58 фн. 1, 59.

<sup>10</sup> Fred Foldvary, *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*, Edward Elgar, 1995, 35–41.

произведено у домену јавне привреде јесте јавно добро.<sup>11</sup> Наведени критеријум може се додатно рашчланити, тако да се разликује носилац производње (субјект понуде) од носиоца финансирања производње јавног добра. У том смислу, држава може да: а) подмирује у својој режији тражњу за добрима и од њихових купаца убира приход, или б) субвенционише производњу јавних добара која на тржишту нуди приватна привреда.<sup>12</sup>

Критеријум носиоца потрошње, за разлику од претходних критеријума, указује на разлику између јавног добра и социјалног добра. Наиме, сва добра која су подобна да подмирују друштвене потребе (јавни пут, али и јавна кухиња) сматрају се социјалним добрима, па ту сврставамо и јавна добра, при чему је круг социјалних добара шири од појма јавних добара.<sup>13</sup> На примјер, јавни пут служи за опште потребе, и има одлике јавног добра. Истовремено, служи и за друштвене (социјалне) потребе, због чега је јавни пут истовремено јавно добро и социјално добро. С друге стране, јавна кухиња нема одлике неискључивости и неконкурентности (рецимо, њени корисници су само штићеници одговарајућег органа социјалне заштите и бриге), па због тога није јавно добро, али јесте социјално добро, којим се остварује општи и друштвени (социјални) циљ.

У оквирима економске науке траже се одговори на питања о томе ко има корист од јавног добра, да ли укључивање додатног корисника јавног добра доводи до смањења корисности за претходне кориснике, колики је маргинални трошак за набавку додатне јединице јавног добра, да ли ће и како, тржиште и тржишни закони утицати на понуду јавних добара, која је улога државне регулације и интервенције на понуду и коришћење јавних добара, на који начин ријешити проблем екстерналија, слијепог путника (*free rider*) и др.<sup>14</sup> Ради илустрације различитости присутних погледа – атмосфера, односно чист ваздух, према неким економским теоријама је јавно добро, док је према другима то заједничко добро, а по схватању трећих је слободно добро (општепознат израз у економској литератури којим се означава ваздух, сунчева свјетлост, вода у слободној употреби и друга добра за која не постоји утврђена тржишна вриједност, а доступна су слободно у природи). За правника то опет не значи много, јер се правом у објективном смислу атмосфера не одређује као јавно добро, а све и да постоји непосредна правна заштита атмосфере, морало би се одредити да ли се мисли на атмосферу у цјелини или само на тропосферу као човјеку најближи и најприступачнији дио атмосфере.

Правни појам јавног добра, који се проучава у оквирима управног права, грађанског права и других области, разликује се од економског појма јавног добра прије свега због методологије правних наука. У најкраћем, разлике можемо сликовито предочити одговарајући на питање шта је то „добро“.

Економске науке добро одређују као корист (бенефит) коју неко има од ствари, дјелатности, понашања, чињења, нечињења, итд. Наведене економске дефиниције јавног добра почивају управо на појму користи – ко има корист, који је трошак коришћења јавним добром, да ли се неко може искључити из круга корисника јавног добра и сл. „Добро“, у смислу јавног добра, није просто роба или услуга, већ предност коју друштво добија кроз обезбјеђење извјесних користи попут искорјењивања болести или смањења загађења.<sup>15</sup>

За разлику од овог прилично широког економског појма добра, правни поглед у добрима препознаје углавном само ствари. Стога, правник ће се запитати која субјективна права постоје на јавним добрима, ко је титулар тих права, постоје ли ограничења других субјективних права због ових првих, да ли се на јавна добра примјењује приватноправни или

<sup>11</sup> „Јавно добро“, *Економска и пословна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1994, 553.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> „Мада су екстерни ефекти присутни готово у сваком привредном процесу, код употребе природних ресурса су они далеко значајнији, јер, сем код обновљивих извора енергије, употреба свих других може да изазове трајне последице по квалитет датог ресурса или на услове живота и пословања неуговорних страна.“ Светислав Табороши, Татјана Јованић, *Економско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 123.

<sup>15</sup> European Commission, *EU focus on global public goods*, <http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/pdf/publicgoods.pdf>, 8. новембар 2018. године.

јавноправни режим, који су одговарајући правни извори, којим актима се успостављају, преображавају и укидају права поводом јавних добара, итд.

Граница коју овдје повлачимо између јавног добра у економији и јавног добра у правима не смије бити ни превише затворена, нити превише слаба. С једне стране, правна наука може имати велику корист од сазнања економске науке у овој области, будући да изграђени економски критеријуми о јавном добру могу указати на особине које би право иначе можда изоставило. С друге стране, уколико би се олако преузимало економско схватање о јавном добру приликом правног дефинисања, то би могло довести до велике несигурности и неодређености. Сматрамо да улога економске науке у правном дефинисању јавног добра може бити: извор хипотеза и критеријума; помоћ у одређењу правних стандарда (попут правног стандарда опште користи, или само користи од употребе јавног добра); улога материјалног извора права и др.

Једном одређен правни појам јавног добра може се провјеравати поређењем са економским појмом јавног добра. Ако је образовање у економским наукама јавно добро, то не значи да је исто и у правима. Напротив, образовање, у правном смислу, није јавно добро, већ је то дјелатност од општег интереса,<sup>16</sup> област која је на посебан начин уређена правом због значаја који има за друштво.

Ако се правом пропише начело „корисник плаћа“ за употребу јавног добра, онда нам економска наука може помоћи да предвидимо мјерила за утврђивање одговарајућег јавног прихода од коришћења јавног добра. Ово можемо објаснити на сљедећем примјеру. Често се за коришћење јавног добра уводи накнада, као јавни приход. Баш као и код такса, које треба да буду прописане у сразмјери са трошковима пружања услуге, накнаде често одражавају корист од употребе јавног добра, или трошкове обезбјеђења и одржавања јавног добра. Таксе чији износ превазилази вриједност трошкова пружања услуге прерастају у порез по својој суштини. Тако би се десило и са накнадама уколико би њихов износ био већи од вриједности користи од јавног добра. Према томе, корист и трошак, као економске категорије, директно утичу на природу јавног прихода. Уколико је јавни приход од употребе јавног добра сразмјеран користи коју има корисник, или трошковима одржавања јавног добра, то ће бити накнада, а уколико је износ јавног прихода већи од користи или трошкова, то ће бити порез по својој природи.<sup>17</sup>

Природа јавног прихода, посљедично, утиче на правна начела која важе за дати однос. Начело једнакости грађана пред законом, као и начело недискриминације, нека су од најважнијих уставних начела у свим демократским државама. Међутим, остварење тих начела код јавних прихода разликује се зависно од правне природе јавних прихода. Код пореза, важиће уставно начело општости и сразмјерности, прије свега према мјерилу економске снаге, а код јавних прихода попут такса или накнада – начело сразмјере у односу на добијену корист од пружене услуге, односно уживаног добра.<sup>18</sup> Кад овако изведемо закључак, видимо да економски појмови могу врло значајно да утичу на правне посљедице.

Економске појаве и односи представљају значајан материјални извор права, па тако можемо да посматрамо и односе који настају поводом јавних добара. Будући да „материјални извор права представља све оно што претходи праву и чини да право буде такво какво јесте“ и да „материјални извор права, а нарочито његови друштвени састојци, нису дати једном заувек, већ се мењају с друштвеним епохама“,<sup>19</sup> постаје нам јасније како је могуће да се

---

<sup>16</sup> За дјелатности од општег интереса у позитивном праву Србије, вид. Закон о јавним предузећима – ЗЈП, *Службени гласник РС*, бр. 15/16 и 88/19, чл. 2.

<sup>17</sup> Вид. Дејан Поповић, *Пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 8–10.

<sup>18</sup> Вид. Дејан Поповић, Гордана Илић-Попов, „Једнакост грађана у пореском праву“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци* 33/2011, 139–158.

<sup>19</sup> Драган Митровић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 185 и 186. У истом дјелу, на стр. 186, аутор наводи (цитирајући Николу Висковића) да су данас односи као нпр. „економски (поседовање добара и њихова заштита, производња и управљање власништвом и радом, заштита радника на раду, присвајање, расподела и размена добара и новца итд.) [...] постали врло значајни извор и предмет модерног права.“

добро у једној епохи уопште не уређује правом, а да у другој већ има правни статус јавног добра, као што је то случај са животном средином, или конкретније, ваздухом. Тек када је друштво препознало проблем загађења ваздуха, када је због проблема негативних екстерналија настала потреба за корективним дјеловањем државе (тзв. интернализација, интернализовање),<sup>20</sup> у праву је чист ваздух добио заштиту у виду института јавног добра.<sup>21</sup> Економски разлози често су незаобилазни у стварању и спровођењу фискалних политика. На примјер, „главни економски разлог увођења накнада непосредним уживаоцима користи од јавних служби је да се повећа ефикасност којом владе користе ресурсе“.<sup>22</sup>

Утицај економских односа и појава на правну стварност и правне појмове не смије се занемарити. Напротив, право, или још тачније правна наука, мора да послуша стварност и нуди оквире за друштвене појаве које још нису узеле маха, јер стихијска природа друштвених промјена често доводи до исхитреног и субоптималног правног уређења. Задатак правне науке није само да посматра оно што је већ свршено, већ да предочи законотворцима могуће изазове, како би правно уређење барем оквирно претходило појави крупних друштвених промјена.

## 2. Јавно добро у домаћој (српској и југословенској) правној теорији

Постојећи научни и позитивноправни приступ појму јавног добра у српском праву не нуди јасно и недвосмислено одређење јавног добра.<sup>23</sup> Међутим, могуће је препознати неколико основних одлика, које су привлачиле пажњу истакнутих домаћих правних писаца током XX вијека. Схватања се могу груписати према правним гранама, најједноставније као група схватања из јавног права, и то претежно управног права, и схватања из грађанског права, првенствено стварног права. Ова подјела није оштра нити искључујућа, будући да су аутори из једне области често упућивали на теоријска схватања и резултате у оној другој области.

Подјела коју смо направили, на схватања из теорије управног права и из теорије стварног права, подређена је жељи да се кроз класификацију постигне боља прегледност ставова и нагласе заједничке одлике дефиниција. Будући да аутори често темеље своје виђење на општим закључцима науке којој припадају, или чак преузимају елементе дефиниције од својих претходника или савременика из исте области, оваква подјела је потпуно природна. Граница између области ипак није оштра. Чак, неке тежње и закључци

---

Слично се изјашњава и Гордана Вукадиновић: „Материјални извор права је неки пресудни фактор на темељу којег је једно право такво какво, доиста, јесте. Међу важним факторима свакако су друштвени односи у којима настају снажни сукоби интереса. [...] Ту свакако спадају друштвено економски односи. [...] Из ових друштвених односа 'извиру' правне норме које потом те односе регулисањем 'претварају' у правне односе.“ Гордана Вукадиновић, *Теорија државе и права II*, Нови Сад 2006, 126.

<sup>20</sup> Економска сазнања о проблему екстерналија утицала су на развој фискалних инструмената у области еколошког права. Наиме, приликом остварења принципа „корисник плаћа“ и принципа „загађивач треба да плати“, „трошак еколошког пореза би пао на загађивача (интернализовао се), што би овога подстакло да коначно поведе више рачуна о природним добрима“. Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2000, 78, 100–102 и 117–118. Проблем екстерних ефеката препознат је и у позитивном праву Србије, будући да се његово рјешавање наводи као један од основних разлога за доношење Закона о накнадама за коришћење јавних добара: „Накнаде за коришћење јавних добара првенствено представљају средство за регулисање екстерних ефеката који настају ако се неко јавно добро користи бесплатно (претерана употреба и пребрзо испцрпљивање, нарушавање/загађење животне средине и слично)“ – *Образложење Предлога закона о накнадама за коришћење јавних добара*, <https://mfin.gov.rs/UserFiles/File/javne%20rasprave/2017/koriscenje%20javnih%20dobara/Obrazlozenje%20Nacrt%20zakona.pdf>, 13. август 2019. године.

<sup>21</sup> Опширније о ваздуху као јавном добру ниже у тексту.

<sup>22</sup> Richard M. Bird, *User Charges in Local Government Finance*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/Bird2.pdf>, 9. новембар 2018. године.

<sup>23</sup> За анализу српске и југословенске теорије и српског позитивног права, објављену као плод претходних истраживања за писање ове дисертације, вид. Ђорђе Мариловић, „Шта је јавно добро?“, *Правни живот* 10/2018, 427–443.

својствени су објема групама аутора из истог раздобља, прије свега због општих оквира друштвеног и политичког уређења који су утицали на таква схватања. Налази обје групе аутора имају огроман значај за покушај дефинисања јавног добра у финансијском праву. Сваки осврт на став који овдје не прихватамо, који сматрамо погрешним или нејасним, учинили смо свјесни напора са којим су се суочавали правни писци, не умањујући значај њихових погледа и научних ставова. Уосталом, данашња друштвена стварност знатно се разликује од времена када су великани правне мисли постављали темеље појму јавног добра, па сматрамо да је данас знатно лакше уочити неке његове особине.

## 2.1. Теорија управног права

У управном праву, у складу са методологијом ове науке, јавна добра обично се дефинишу кроз појам рада органа управе, и дјелатност управе уопште. Дефиницију јавног добра, вјероватно прву код нас, дао је Кумануди 1909. године. Бавећи се „имањем у административном смислу“, он наводи двије категорије – јавна и приватна добра. Јавна добра дефинисао је као добра која су „намењена општој употреби и служе свима становницима у равној мери (реке, путеви)“, наспрам приватних добара, која „су специјалне употребе и служе нарочитим циљевима (као руде и неке шуме)“.<sup>24</sup> Наведени појам јавног добра очигледно је ужи од онога што је касније у литератури преовладало (нпр. руде и шуме се иначе сматрају јавним добром, за разлику од Куманудијеве дефиниције). У њемачкој и аустријској традицији, право јавних добара сматра се дијелом управног права.<sup>25</sup>

Л. Костић, угледајући се на њемачко-аустријско схватање јавне имовине и јавног добра, јавну имовину (административну имовину у ширем смислу) подијелио је на: 1. фискалну („финансиску“) имовину, 2. управну имовину (*res publicae*, односно административна имовина *stricto sensu*) и 3. јавна добра (*res quae in publico usu habentur*).<sup>26</sup> Јавна добра се од осталих врста јавне имовине разликују по томе што непосредно служе заједници. „Држава је њихов сопственик али се њима непосредно користе заинтересована лица. Држава – сопственик дозвољава општу употребу тих добара свима онима који њима могу и желе да се користе. Јавна добра служе као таква јавним циљевима, управним циљевима; она својим самим битством и постојањем испуњују јавни задатак. Ту долазе путеви, мостови, пловне реке, канали, заливи, морске обале, гробља, тргови, паркови итд. За јавна добра не важи режим грађанског права, она су приватноправно *extra commercium*.“<sup>27</sup>

Промјена друштвено-политичког уређења после Другог свјетског рата довела је до настанка друштвене својине, којом је обухваћена и државна својина. Државној својини промијењена је правна природа, чак до супротности и негације права својине, у духу идеје о „одумирању“ државе.<sup>28</sup> Од првобитне сличности схватања јавног добра у српском и

---

<sup>24</sup> Слободан Јовановић, Коста Кумануди, *Основи јавног права Краљевине Србије, II књига – Административно право*, Издавачка књижара Геце Кона, Београд 1909, 37.

<sup>25</sup> Вид. Hans-Jürgen Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, Walter de Gruyter & Co, Berlin – New York 1984, 1–15.

<sup>26</sup> Лаза М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије: друга књига, делатност управе*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, Београд 1936, 321–322. Напомињемо, право име овог великана српске правне мисли било је Лазо, али је на овом издању наведено „Лаза“.

<sup>27</sup> Л. Костић (1936), 321–322. Костић је посветио значајну пажњу многим важним правним питањима, не само појму јавног добра у науци, већ и позитивноправном статусу јавних добара онога времена, набрајању јавних добара појединачно, сагледавању правног режима јавних добара, задобијању и губљењу својства јавности, употреби (коришћењу) јавних добара, њиховом одржавању, као и правним односима приликом уступања јавних добара (примјена, додјеливање, вршење, модификација и престанак концесије посебних права употребе на јавним добрима). Можемо с пуним правом рећи да је Костић утемељио систематичан и најобухватнији приступ јавним добрима у нашем праву, али су касније друштвено-политичке околности утицале на то да многа од ових достигнућа не буду у потпуности препозната.

<sup>28</sup> „Друштвена имовина није само негација, односно опрека државном власништву (својина), већ власништву уопште. Прелазом државне имовине у друштвену на том се подручју укида институт власништва.“ Ivo Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave, III knjiga – Funkcionisanje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb 1962, 125; Упор. Андрија Гамс, *Својина*, Научна књига, Београд 1991, 217–224.

југословенском<sup>29</sup> праву са њемачко-аустријским схватањем, у новим околностима институт јавног добра постао је таквом схватању „посве опречан [...] а има додирних тачака с француским јавним добром“, како констатује Крбек.<sup>30</sup> Добра опште (*opće*) употребе Крбек је одредио као јавна добра (што спада у друштвену имовину) намијењена општем и равноправном коришћењу грађана, сагласно прописима овог коришћења.<sup>31</sup> Он наводи четири врсте добра опште употребе – земљишно, зрачно, водно и поморско.

Симпозијум о друштвеној својини, који је 1965. године приредила Српска академија наука и уметности, окупио је угледне правнике који су се бавили и питањем јавног добра, а једну од дефиниција јавног добра дао је и С. Поповић. Насупрот релативно уској Крбековој дефиницији јавног добра, Поповић је истакао да „категиорија јавно добро није јединствена, и да се у оквиру ове категорије могу разликовати ствари, за које не важи потпуно исти правни режим. Због тога се у оквиру категорије јавног добра, с обзиром на намену и коришћење ствари јавног добра, као и с обзиром на могућности располагања стварима јавног добра, могу разликовати: 1. – добро опште употребе, тј. ствари намењене општој употреби и 2. – ствари намењене потребама одређених државних органа односно установама друштвених служби.“<sup>32</sup> У прву групу сврстао је путеве, ријеке, језера, ваздушни простор, обално море и морске обале, улице, тргове, паркове, итд., а у другу предмете који припадају управном и војном јавном добру, као и предмете који имају својство споменика културе, којим управља државни орган или радна и друга организација.

Повратком тржишних принципа привредног уређења у правни живот означен је и повратак теорије на некадашње двојство – приватну и јавну државну имовину.<sup>33</sup> Међу модерним ауторима, један од првих огледа о правној природи државне имовине, па самим

---

<sup>29</sup> За употребу израза „српско и југословенско право“ потребно је пружити посебно појашњење. Будући да је ова дисертација израђена у оквиру докторских студија у Србији, на српском факултету, а да су скоро сви анализирани позитивноправни извори управо из права Србије, да је аутор Србин, и да је рад написан на Уставом Србије прописаном службеном језику и писму, све то у збиру неупитно показује да би се на овом мјесту могао употријебити израз „наше право“, који би указивао на право Србије. Међутим, то би могло створити недоумице код читаоца, и изазвати несигурност у погледу тога на шта се тачно израз „наше“ односи. Такође, израз „српско право“ не би био потпуно прецизан. Срби тренутно имају двије државе, па постоје барем два српска права. Ништа мање нису Срби конститутивни и државотворни у Републици Српској и Босни и Херцеговини него што су у Републици Србији. Српско право је једнако и оно које доносе органи Републике Српске, али и БиХ. То је тако према позитивном праву, историји и државотворности Срба. Исто би се могло рећи и за Црну Гору, али то је посебно и сложеније питање. Поред тога, због промјена држава на територији данашње Србије, није прецизно ниједно од навођења, а највећу прецизност ипак има ријеч „наше“. Рецимо, уколико бисмо говорили о југословенској и српској теорији, то не би било прецизно, јер су постојале још и друге државе или државне заједнице осим Југославије и данашње Србије, да не помињемо још и то да је сама Југославија постојала у неколико облика и под неколико назива. Према томе, за израз попут „наша теорија“ једино заиста прецизно одређење било би „српска, српско-хрватско-словеначка, југословенска у смислу Краљевине Југославије, југословенска у смислу ФНРЈ, југословенска у смислу СФРЈ, југословенска у смислу СРЈ, српско-црногорска и српска теорија“. Многи аутори су „наши аутори“ ако имамо у виду заједничку југословенску историју, па их не можемо сматрати страним ауторима, упркос каснијем њиховом држављанству у државама које су настале распадом Југославије; такви аутори су ипак били међу зачетницима управног поступка какав је директно наслиједила и данас има Србија? Бројни изузетни научници и правни и економски аутори, (нпр. предјугословенски аутор Коста Кумануди, југословенски Иво Крбек, загребачки аутор Божидар Јелчић стицајем околности рођен у Србији, сарајевски професор а југословенски правни енциклопедиста Војислав Спаић, и др.) просто не могу да се строго одреде као само српски или само југословенски аутори. Према томе, изрази „српско право“, као и „југословенско право“, осим из носталгичних или патриотских разлога, немају велику вриједност нити доприносе тачности у изражавању. Ипак, израз „српско и југословенско“ симболично указује на правне тековине на којима почива савремено право Србије, и уопште српско право. Вођени тиме, служићемо се овом синтагмом, а имајући у виду овдје речене напомене.

<sup>30</sup> I. Krbek (1962), 124.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 131.

<sup>32</sup> Славољуб Поповић, „Јавно добро у нашем праву“, Симпозијум о друштвеној својини одржан 20, 21. и 22. септембра 1965. године у Српској академији наука и уметности – Одељење друштвених наука, Научно дело, Београд 1965, 2.

<sup>33</sup> Ова подјела подсећа на Костићеву подјелу јавне имовине на фискалну имовину, с једне, и *res publicae* и *res in publico usu*, с друге стране.

тим и јавног добра, дјело је Зорана Томића. Након незаобилазног подсјећања на граничну природу ове тематике, у односу између управног и грађанског права, Томић јавна добра сврстава у државну јавну имовину, одредивши јавно добро као „свако оно добро које је по свом карактеру такво да нико није изузет од његовог потенцијалног коришћења“.<sup>34</sup> Исти аутор препознаје њемачки модел као примјеренији од француског за домаће правне околности.<sup>35</sup>

Иако је друштвена својина одређено вријеме постојала упоредо са државном, приватном, задружном и другим облицима својине,<sup>36</sup> посебно се издвајају категорије природна богатства и добра у општој употреби, а наводе се и друга добра за која се може закључити да су од општег интереса (пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, градско грађевинско земљиште).<sup>37</sup> Упркос протеклим деценијама угледања на њемачко-аустријску теорију и француску теорију јавног добра, српска и југословенска теорија није установила јединствен појам јавног добра. Поповић, Марковић и Петровић указују на овај проблем, нудећи дефиницију јавних добара као „ствари које служе употреби свих или потребама уже заједнице, а изузете су из грађанскоправног промета“, задржавајући, већином, раније ставове првонаведеног од ова три аутора.<sup>38</sup>

## 2.2. Теорија стварног права

Рани аутори из управног права указивали су на грађанскоправну и стварноправну димензију појма јавног добра, анализирајући одредбе Српског грађанског законика (СГЗ) из 1844. године.<sup>39</sup> Законски изрази у СГЗ-у, којима би се могло означити јавно добро, били су *народно добро*, и *општенародно* или *правитељствено добро*. Према СГЗ-у, „ствари, које сви употребити могу, и нико никога искључити од њих не може, зову се свачије, као друмови, путови, реке, обале реке. Што је за општу потребу народну одређено, оно је народно добро.“ Затим се каже да „што је год свима житељима земаљским или једне целе општине на уживање одређено, оно поједина лица немају права заузети, ни сасвим ни од чести“ и да „што је год по природи својој или по уредби земаљској општенародно или правитељствено добро, оно нико себи присвојити не може, као што су реке, острва, обале, руде, неке шуме и њихов род и т. д. што се особитим уредбама одређује.“<sup>40</sup>

Слично одређење постојало је и у Општем имовинском законнику за Књажевину Црну Гору (ОИЗ), гдје је било предвиђено да су јавна добра врста добара, односно ствари, „која су изузета из обичног саобраћаја, и то ради тога што се њима сама држава, за своје особите циљеве непосредно служи (тврђаве, прашнице и т. д.), или што су одређена за општу службу и употребу (јавни путови, мостови, тргови, пристаништа и т. д.)“,<sup>41</sup> као и да ствар која је

<sup>34</sup> Зоран Томић, „О државној имовини и државној својини у праву СРЈ – нека запажања“, *Анали Правног факултета у Београду* 2-3/1996, 156.

<sup>35</sup> „Сматрам да је *суштинска раздјелица француског и немачког поимања јавног добра* (јавне ствари) та што прво подразумева самосталан и незаобилазан појам *јавне својине*, односно својине јавноправне личности – док друго једноставно само наглашава *правно уобличени јавни статус* појединих ствари, независно од природе носиоца права својине у конкретном случају. Изгледа ми, без свестранијег промишљања, да би, *de lege ferenda*, немачки модел био примеренији југословенским правним околностима.“ *Ibid.*, 161.

<sup>36</sup> Устав Републике Србије из 1990. године (*Службени гласник РС*, бр. 1/90), чл. 56 ст. 1 и 2.

<sup>37</sup> Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године (*Службени лист СРЈ*, бр. 1/92), чл. 73. За неусклађености Устава Републике Србије из 1990. године са Уставом СРЈ у погледу ових принципа вид. З. Томић (1996) 160.

<sup>38</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право – општи део*, Службени гласник, Београд 2002, 759 и 760. Упор. С. Поповић (1965), 2 и даље.

<sup>39</sup> С. Јовановић, К. Кумануди (1909), 38; Л. Костић (1936), 328–329. У оба случаја, аутори указују на непрецизност одредаба Грађанског законика за Књажество Србију – СГЗ, 1844.

<sup>40</sup> СГЗ, 1844, §§ 26, 195, 196, 234 и 248.

<sup>41</sup> На ову дефиницију неодољиво својим дихотомним приступом подсјећа дефиниција јавног добра у Преднацрту Грађанског законика Србије. Вид. Влада Републике Србије – Комисија за израду Грађанског законика, *Грађански законик Републике Србије – радни текст* – Преднацрт Грађанског законика Србије, Београд, 29. мај 2015. године.

јавно добро може прећи у обичан саобраћај „тек пошто престане сама собом служити држави или држављанима“.<sup>42</sup>

У предратној Југославији, везу између приватног и јавног права, поводом јавних добара, видио је словеначки аутор Штемпихар (*Štampihar*). Сматрао је да је јавно добро у „сусвојини“, тј. између јавног и приватног права, али да то није складно пренесено на законодавство. „Због тога, често је потребно много напора и размишљања да се превазиђу сукобљености и одржи „јединство правног система“, које се некад проглашава за фикцију, тј. за вјештачки створен мисаони алат и стручни израз образованих правника. Јавно добро свакако има дубоке корјене у приватном праву; Законско уређење [или, можда, исправно разрешење, слов.: *pravnilna rešitev*, оп. аут.] приватноправног поступања често је претпоставка за исправно уређење управне области.“<sup>43</sup> Штемпихар у јавна добра сврстава јавне цесте, јавне воде, морске обале и луке.

Баш као и у области управног права, вријеме социјализма усмјерило је научну мисао цивилиста према питањима друштвене својине. У складу са поимањем улоге својине на средствима за производњу у експлоатацији радничке класе, по окончању Другог свјетског рата у Југославији „укида се приватна својина на најважнијим средствима за производњу, на рудном богатству и другим природним богатствима, на добрима у општој употреби, и уводи државна социјалистичка својина“,<sup>44</sup> а државна својина ће касније потпасти под друштвену својину.

Гамс је сматрао да се друштвена својина првенствено треба проучавати у оквирима јавног права, а у грађанском праву би се могао изучавати само „грађанскоправни израз те својине“.<sup>45</sup> Сходно томе, „несвојинска“ или „неправносвојинска“ природа друштвене својине<sup>46</sup> утиче и на посматрање јавних добара. За разлику од двосмислених ставова о томе да ли јавни домен, а самим тим и јавно добро, постоји у праву СФРЈ,<sup>47</sup> Гамс је изричито тврдио да су јавна добра опстала и у оквирима друштвене својине.<sup>48</sup>

У складу с тим, у маси фонда друштвене својине (тј. скупа ствари) Гамс је препознао двије групе: добра која одговарају економском појму робе и на која се примјењује традиционална диоба ствари у грађанском праву, и добра ван грађанскоправног промета, која подлијежу сличном режиму као јавна добра у другим („буржоаским“) правима.<sup>49</sup> Јавна добра у српском и југословенском праву тога времена означавања су као: општенародна имовина у општој употреби (путеви, ријеке, канали, паркови), ствари у општој употреби (путеви, мостови, паркови), ствари у јавној употреби (школе, болничке зграде, музеји). У релативно широком обухвату добара која сматра јавним добрима, Гамс се бави питањима могућности промета јавних добара, уписа јавних добара у земљишне књиге, субјеката и садржине својине над јавним добрима, режима јавних добара код установа са самосталним финансирањем, и сл.

Спаић је, такође, у вези са јавним добрима анализирао друштвену својину, својства ствари у општој употреби, могућност успостављања права коришћења на таквим стварима, и др..<sup>50</sup> Констатовао је да се ради о стварима ван промета које су приступачне свима, наводећи

<sup>42</sup> Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору – ОИЗ, 1888, § 969.

<sup>43</sup> Juri Štampihar, *Javno dobro in zasebno pravo*, Štamparija Drag. Gregorić, Beograd 1940, 5.

<sup>44</sup> Радмила Ковачевић-Куштримовић, *Имовина у грађанском праву и у систему друштвене својине*, Народне новине, Ниш 1986, 59–60. Могло би се поставити питање да ли је укинута својина на поменутих добрима, или само нека својинска права, попут концесија, пошто су према раније важећим одредбама многа од наведених добара била у државној, а не приватној својини.

<sup>45</sup> Андрија Гамс, *Основи стварног права*, Научна књига, Београд 1959, 8–10, 93–97, 136 и 154–155.

<sup>46</sup> Вид. А. Гамс (1991), 251–279.

<sup>47</sup> Упор. „јавни домен“ и „јавно добро (добро у општој употреби)“ у: *Правна енциклопедија 1*, Савремена администрација, Београд 1985, 562–568.

<sup>48</sup> За разлику од овог схватања, у совјетској теорији махом је било негирано засебно постојање јавних добара. А. Гамс (1959), 8 и 94.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 8–9.

<sup>50</sup> Спаић се не користи термином „јавно добро“, већ „ствар у општој употреби“. Међутим, из изједначавања ствари у општој употреби са француским *domaine public* закључујемо да се ради о јавним добрима. Вид.

као примјер путеве, ријеке, мостове, паркове, језера, канале, морске обале, луке, аеродроме и сл.

Крајем XX вијека, Јелић одређује јавна добра у ужем смислу као „ствари које су због своје природе подвргнуте јавноправном режиму, односно објекти су јавноправних овлашћења и обавеза државних органа, организација и служби“.<sup>51</sup> У јавна добра убраја добра у општој употреби, природна богатства и средства за рад државних органа. Јавна добра сврстава у добра од општег интереса, која сматра ширим појмом од јавних добара.<sup>52</sup>

Постоје још и ставови да су добра од општег интереса шири појам од добара у општој употреби и природних богатстава, као и да се може разликовати шири и ужи појам јавног добра.<sup>53</sup> У савременим приказима и анализама углавном се наводе постојећа, позитивноправна рјешења у области јавних добара.<sup>54</sup> Својински односи, правни режим опште користи, и људска права, поводом истог добра могу стајати у супротности, међусобно се искључујући.<sup>55</sup>

Преднацрт Грађанског законика Републике Србије јавна добра помиње у врло уском значењу. Наиме, према Преднацрту, „јавно добро је ствар која се користи за остваривање одређене јавне сврхе (војни објекти, зграде државних органа, установа, објекти јавних предузећа) и њихово коришћење и правни промет уређују се посебним законом“.<sup>56</sup> Наведена дефиниција садржи неколико кључних елемената: јавно добро је *ствар*, и то она ствар која се користи, односно употребљава за остварење *јавне сврхе*, а чије *коришћење* и *правни промет* треба да се уреде посебним законом.

Сматрамо да је наведена дефиниција мањкава из неколико разлога. Прије свега, појам ствари није одговарајући као *genus proximum* за појам јавног добра, због разлога које ћемо навести ниже. Такође, дефиниција јавног добра из Преднацрта одговара неким ужим појмовима из области управног права – Костићевом појму управне имовине (административна имовина у ужем смислу), односно схватању З. Томића о посебној – управној државној јавној имовини, чији објекат су ствари које директно служе државном апарату, одређеном органу или организацији за њихово редовно и уредно функционисање.<sup>57</sup> Ово поређење произлази из следећег дијела дефиниције: „... која се користи за остваривање одређене јавне сврхе (војни објекти, зграде државних органа, установа, објекти јавних предузећа)“. Јавна сврха можда би се и могла посматрати шире да нису наведени примјери у загради, чиме је јавна сврха ограничена на дјелатности војске, државних органа, установа и јавних предузећа.

Да је јавно добро у Преднацрту схваћено као управна имовина, или барем уже од јавног добра како је оно иначе схваћено у теорији, говори и посебна норма о појму ствари у општој употреби: „Ствар у општој употреби је она коју по својој природи или намени, под једнаким условима, може свако да користи (паркови, путеви, улице)“.<sup>58</sup> Иако се добра у општој употреби наводе на начин који је већином од раније присутан у законодавству и теорији, разграничење између предложеног појма јавног добра и добра у општој употреби у Преднацрту, навођењем у одвојеним сукцесивним члановима Преднацрта, указује на то да се јавно добро не сматра ширим појмом, који би обухватио појам добра у општој употреби.

---

Војислав Спаић, *Грађанско право – општи дио и стварно право*, Универзитет у Сарајеву, Сарајево 1971, 554–556.

<sup>51</sup> Рајко Јелић, *Посебни облици права својине у СРЈ*, Номос, Београд 1999, 30.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 28–60.

<sup>53</sup> Вид. одреднице „добра од општег интереса“, „добра у општој употреби“, „јавна добра“, „културна добра“ и „природна богатства“ у: *Лексикон грађанског права*, Номос, Београд 1996, 122, 123, 246, 307, 583 и 584.

<sup>54</sup> Вид. Милутин Срдић, Мирјана Прентовић, *Својинскоправни односи у Републици Србији*, Службени гласник, Београд 2012, 57–59.

<sup>55</sup> Вид. Душан Ж. Николић, Слободан Д. Мидоровић, „Својински односи и право на воду у епохи масовних миграција“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1083–1101.

<sup>56</sup> Преднацрт Грађанског законика Србије, чл. 151.

<sup>57</sup> Вид. Л. Костић (1936), 322 и З. Томић (1996), 156.

<sup>58</sup> Преднацрт Грађанског законика Србије, чл. 152.

### 3. Јавно добро у изабраним страним правима

Појам јавног добра није нови и није измишљен у српском или југословенском праву. Наиме, још од римског права, јавно добро је било проучавано и правно уређивано. Иако се појам јавног добра, односно добра у општој употреби (лат. *res communes omnium*) углавном доводи у везу са Јустинијановом кодификацијом, „у теорији римског права наглашава се како је идеја о *rebus communibus omnium* произашла из грчких филозофских погледа, а не из развитка римске правне мисли“.<sup>59</sup> Штавише, „у римску јуриспруденцију, ту је категорију ствари први увео *Arelius Marcianus* високи царски службеник Септимија Севера и Каракале (за другог периода класичне јуриспруденције) у својим опсежним Институцијама, одакле ју је у своје истоимено дјело пренио Јустинијан [подвукао и прилагодио Ђ. М.]“.<sup>60</sup>

Правни режим наведених ствари углавном је обухватао забрану промета, па су појмови *res communes omnium*, односно *res extra commercium* подијељени на: 1) *res extra commercium humani iuris*, гдје спадају „ствари које служе заједничким потребама и интересима свих људи (*res omnium communes*) – као што су нпр. зрак (*aër*), текућа вода (*aqua profluens*), море (*mare*), те морска обала (*litus maris*), а затим јавне ствари било као државно власништво (*res publicae* – нпр. зграде намијењене државним органима) било као ствари намијењене општој употреби (*res publicae in publico usu* – нпр. цесте, тргови, водоводи, позоришта и друго) [подвукао и прилагодио Ђ. М.]“<sup>61</sup> и 2) *res extra commercium divini iuris*, што обухвата *res sacrae* (попут храмова и других ствари за богослужење), *res sanctae* (ствари које су посвећене посебним обредом, попут градских зидина) и *res religiosae* (нпр. гробља).<sup>62</sup>

Управљање јавним добрима у старом Риму неодољиво подсећа на данашње управљање, прије свега због сличности многих ондашњих и данашњих проблема. На примјер, и тада су била једнако занимљива питања власништва, децентрализације, приватизације, уступања (концесије), припадности остварених (јавних) прихода и др. Сликвит примјер сложености и промјенљивости правног режима јавног добра представљају државни рудници (*metalla publica*), поводом чије употребе и управљања су увођени различити јавни приходи у различитим раздобљима постојања римске државе.<sup>63</sup>

На појам јавног добра у српском праву, још од почетка XX вијека, утицај је имало њемачко и аустријско право, а дијелом и француско право. Зато је оправдано осврнути се на поменута права и њихово одређење појма јавног добра.

#### 3.1. Њемачко право

Изразом *öffentliche Sache*, односно *öffentliche Gut* означавају се јавна добра у њемачкој и аустријској правној традицији. Посебна, ужа категорија у оквиру овога појма јесу добра у општој употреби (*öffentliche Sachen im Gemeingebrauch*). Већ смо наводили утицаје њемачке и аустријске правне теорије на српске и југословенске правне писце, прије свих на Лаза Костића. Међутим, појам јавног добра у њемачкој теорији данас се све више релативизује и изоставља из проучавања. Некада је то био уобичајен дио материје уџбеника из управног права, својеврсно „право јавних добара“ (*Recht der öffentlichen Sachen*), а данашњи аутори скоро по правилу изостављају ово питање из обраде у уџбеницима.<sup>64</sup>

Правна природа јавних добара у њемачком праву налази се између управноправне и грађанскоправне димензије, са примјетном превагом утицаја управноправног режима, што је

<sup>59</sup> Ivo Borković, „Јавно добро (*domaine public*) u francuskoj teoriji upravnog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 3-4/2002, 221 фн. 6.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Ante Romac, „Res communes omnium“, „Res extra commercium“, *Rječnik rimskog prava*, Dominović, Zagreb 2018, 303 и 304.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 304.

<sup>63</sup> Вид. Claude Domergue, „Le régime juridique des mines du domaine public à Rome“, *Mélanges de la Casa de Velázquez* 2/2004, 221–236.

<sup>64</sup> Ulrich Stelkens, „Das Recht der öffentlichen Sachen. Allgemeines Verwaltungsrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Trümmerhaufen – oder was?“, *Die Verwaltung* 46(4)/2013, 493.

посљедица посматрања јавних добара као једног од облика имовине државе. Наиме, имовина државе у њемачком праву дијели се на финансијску или фискалну имовину (*Finanzvermögen*), за коју важи имовински режим, управну имовину (*Verwaltungsvermögen*), која служи државним органима за обављање јавне службе и чији режим је једним дијелом јавноправни, а другим дијелом имовинскоправни, и јавне ствари или јавно добро (*Öffentliche Sachen*) за које важи јавноправни режим.<sup>65</sup> На уобличавање појма јавног добра претежно су утицали редовни судови и цивилистичка теорија.<sup>66</sup>

Једна од најприхваћенијих и, свакако, новијих подјела јавних добара у њемачкој теорији обухвата:<sup>67</sup>

I Јавна добра у грађанској употреби

1. Добра у општој / заједничкој употреби

1.1. Јавни путеви и улице

1.2. Јавне воде

1.3. Ваздушни простор

2. Јавна добра у посебној употреби

3. Јавна добра у „институционалној“ употреби

II Јавна добра у управној / административној употреби

III *Res sacrae*.

Основни критеријум разликовања наведених врста јавних добара је квалитет употребе јавних добара. „Сагледавањем сваке групе препознају се „уобичајена употреба“ и „нарочита употреба“.<sup>68</sup> У суштини, појам јавних добара и самог права јавних добара, као дијела управног права, изводи се из појма употребе јавних добара. Општа потреба за одређеним добрима, и у управном раду, и у јавности, препознаје се кроз режим разноликих добара означених као јавна добра.<sup>69</sup>

Режим јавних добара у њемачком праву није сасвим јасно издвојен и одређен, него се налази на прелазу између приватног и јавног права. Узаконодавству и јуриспруденцији, заправо, постоји мјешовити концепт јавног добра у приватном и јавном праву. Због јавне намјене и опште употребе, изворно приватно власништво и режим јавних добара подлијеже ограничењима стварних права, односно „службености“ јавног права, чиме су права приватне својине потиснута у мјери у којој јавно право регулише употребу јавног добра.<sup>70</sup>

Дуалистичка концепција јавног добра у њемачком праву нуди практичну предност одговарајућег рјешења не тако ријетког случаја разилажења између својинско-имовинског и јавноправног режима,<sup>71</sup> на начин који није предмет наше анализе и који нам се не чини као

<sup>65</sup> С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић (2002), 757.

<sup>66</sup> Иво Крбек, „Јавно добро у праву грађанских држава“, Симпозијум о друштвеној својини одржан 20, 21. и 22. септембра 1965. године у Српској академији наука и уметности – Одељење друштвених наука, Научно дело, Београд 1965, 2.

<sup>67</sup> Подјелу је у монографском приказу посвећеном јавним добрима понудио Hans-Jürgen Papier, а наводимо је на њемачком због изворне терминологије једног од најразвијенијих система јавних добара у упоредном праву:

I. Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch

1. Sachen im Gemeingebrauch

a) Die öffentlichen Straßen

b) Die öffentlichen Gewässer

c) Der Luftraum

2. Öffentliche Sachen im Sondergebrauch

3. Öffentliche Sachen im „Anstaltsgebrauch“

II. Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch

III. Die res sacrae.

Вид. Hans-Jürgen Papier (1984), 16–35.

<sup>68</sup> Franz-Joseph Peine, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg 2008, 331. Аутор прихвата у суштини исту подјелу као што смо претходно навели. Вид. *Ibid.*, 331 *et seq.*

<sup>69</sup> Упор. Franz-Joseph Peine (2008), 325.

<sup>70</sup> Вид. Martin Burgi, „Verwaltungsorganisationsrecht“, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Hrsg. D. Ehlers, H-U. Erichsen), Walter de Gruyter, Berlin – New York 2010, 861.

<sup>71</sup> Hans-Jürgen Papier (1984), 11.

узоран модел. У српском и југословенском праву сигурно постоје елементи дуалистичке концепције, с обзиром на то да су сви облици својине начелно изједначени. Међутим, јасна разлика између јавне својине и приватне својине, нарочито у случајевима ограничења располагања јавном имовином, у српској и југословенској правној традицији пружају бољи основ за остварење правне сигурности и владавине права. Њемачко право и теорија развијали су се скоро без корјених промјена и превирања, док су њемачка теорија и правничка јавност изградиле приступ теорији и пракси управљања јавним добрима који омогућава остварење највиших правних вриједности и начела. Ипак, чак и након толико времена и теоријске обраде, у њемачкој теорији чују се гласови значајне уздржаности и упитаности над правним режимом јавних добара.<sup>72</sup>

Занимљивост њемачког права јавних добара, као и у пореском праву, јесте још и однос према цркви и светињама, па се могу наћи обимна дјела о јавним добрима цркава, што произлази из наведене подјеле јавних добара. Констатујући да се није много промијенило од запажања из 1907. године да „једно од најмрачнијих подручја права је неоспорно подучавање *res sacrae* и црквених ствари“ и да „већину времена критичко свјетло правног истраживања зауставља се на светим стварима, као у римском страху од натприродног“,<sup>73</sup> један од аутора из области црквеног права у Њемачкој, Мајнуш (*Rainer Mainusch*) црквене зграде сврстава у јавна добра у општој употреби, истовремено указујући на контроверзе у вези с таквом квалификацијом.<sup>74</sup>

Неки од јавних прихода поводом јавних добара у њемачком праву су накнаде за испуштање отпадних вода на нивоу савезне државе и савезних јединица (*Abwasserabgabe, Abwassergebühr*)<sup>75</sup> и разне друге накнаде означене ријечима *Gebühren* и *Beiträge*, попут накнаде за употребу савезних ауто-путева и путева.<sup>76</sup> С обзиром на релативну несистематизованост и посебности њемачког права јавних добара, јавни приходи који се наплаћују поводом неких јавних добара не могу нам послужити за анализу идеје систематичног и свеобухватног приступа финансирању јавних добара у српском праву.

### 3.2. Француско право

Француско право баштини више од два вијека изричитог препознавања појма јавних добара (*domaine public*), иако се начело неутуђивости и непреносивости краљевских добара (*domaine de la couronne*) може пратити уназад до прве половине XIII вијека.<sup>77</sup> Временом, схватања су се мијењала од тога да јавна добра не могу бити ни у чијој својини,<sup>78</sup> до посебног јавноправног режима јавних добара,<sup>79</sup> у чему је нарочито важну улогу имало правно-стваралачко дјеловање Државног савјета (*Conseil d'État*)<sup>80</sup> и Касационог суда (*Cour de*

<sup>72</sup> U. Stelkens, 2013.

<sup>73</sup> Rainer Mainusch, *Die öffentlichen Sachen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1995, 1.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 154.

<sup>75</sup> *Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2005 (BGBl. I S. 114)*, das zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 22. August 2018 (*BGBl. I S. 1327*) geändert worden ist.

<sup>76</sup> *Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378)*, das zuletzt durch Artikel 143 des Gesetzes vom 20. November 2019 (*BGBl. I S. 1626*) geändert worden ist.

<sup>77</sup> Marie-Aimée Latournerie, “Problématique du droit des propriétés publiques en France”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2009, 13 *et seq.*

<sup>78</sup> Нпр. почетком XIX вијека велики научни ауторитет у овој области Прудон (*Proudhon*) строго је одвајао јавна добра од добара у приватној својини, сматрајући да прва не могу бити у својини уопште. Jean Baptiste Victor Proudhon, *Traité du Domaine Public ou de la Distinction des Biens Considérés Principalement par Rapport au Domaine Public— Tome Premier*, Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier, Bruxelles 1835, 86.

<sup>79</sup> За преглед старијих француских теорија о природи јавног добра, вид. Алојзиј Финжгар, „Јавно добро, држава и друштвена имовина (с аспекта приватног права)“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1958, 118–119.

За преглед новијих схватања, до усвајања Законика о својини јавних субјеката из 2006. године, вид. I. Borković (2002), 219–232.

<sup>80</sup> И. Крбек (1965), 2.

*cassation*).<sup>81</sup> Сукоб схватања о власничкој и невласничкој природи јавних добара у француском праву и теорији био је својевремено врло занимљив југословенским правним научницима због могућих сличности са расправама о правној природи друштвене својине.<sup>82</sup>

За разлику од правног режима приватног домена који посједују јавна колективна тијела, за јавни домен или јавно добро у француском праву важио је „посебан управноправни режим у коме доминира принцип неутуђивости јавног домена, а који садржи и извесна правила о ограничењима, казненоправној заштити, коришћењу итд., која су непозната приватном (имовинском) праву“, па су отуда „и спорови који настају у вези са јавним доменом управни спорови које решавају управни судови“. <sup>83</sup> Све вријеме, различити јавни приходи поводом употребе јавних добара били су садржани у посебним законима.<sup>84</sup>

Након жустрих теоријских расправа и бројних одлука у правној пракси којима је обликован појам јавног добра, позитивно француско право од 2006. године јасно уређује својину јавноправних тијела, па самим тим и јавних добара. Наиме, 2006. године донесен је Законик о својини јавних субјеката – *Code général de la propriété des personnes publiques*.<sup>85</sup> Закоником је одступљено од скоро нераскидиве везе између неутуђивости (забране промета, фр. *inaliénabilité*) и појма јавног добра. Према томе, у позитивном француском праву јавних добара, „неутуђивост има смисла само у вези са јавном користи којој служи јавно добро“, због чега се „заснивање стварних права у корист приватних корисника јавног добра од сада може одобрити. [превео Ђ. М.]“<sup>86</sup> Данас постоје бројна дјела посвећена јавним добрима, међу којима је и немали број системских приказа који, између осталог, обрађују разлике између приватних и јавних добара, начине настанка, употребу, намјену, подјеле, посебности појединих врста јавних добара, и бројна друга питања која се јављају поводом јавних добара.<sup>87</sup>

Иако Законик полази од својинског одређења, ипак сматрамо да је приступ законодавца вишеструко користан и оправдан, нарочито ако се има у виду значај обухваћених добара. Нарочито важан критеријум за одређење јавног добра је непосредна и трајна јавна корист, као и употреба ради остварења јавне службе,<sup>88</sup> а под јавним добрима Законик обухвата (бестјелесна) права и (тјелесне) ствари, при чему се ствари дијеле на покретне и непокретне.<sup>89</sup> Поред ових подјела, Законик систематизује добра и према начину настанка, на природна и вјештачка, затим према власнику и врсти користи, на јавна и приватна добра јавних колективитета, према врсти на морска, рјечна, путна, жељезничка, ваздухопловна и херцијанска.<sup>90</sup> Посљедња врста, тзв. *domaine public hertzien* заправо су

---

<sup>81</sup> Вид. Marie-Aimée Latournerie (2009), 12.

<sup>82</sup> И. Крбек (1965), 3.

<sup>83</sup> С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић (2002), 756.

<sup>84</sup> Нпр. шумске накнаде, које плаћа корисник шумског добра, на основу одговарајућег уговора. Вид. Pierre Brochu, “Regime Juridique du Contrat d'Approvisionnement et d'Amenagement Forestier”, *Les Cahiers de Droit* 3/1990, 737, 740, 760 *et seq.*

<sup>85</sup> Code général de la propriété des personnes publiques – Version consolidée au 21 février 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299>, 24. фебруар 2020. године.

<sup>86</sup> Jacques Caillosse, “Principle of Inalienability of Public Goods”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2018, 36.

<sup>87</sup> Неки аутори јавна добра обрађују у оквиру дјела о управном праву, али бројна су и монографска дјела посвећена јавним добрима. Вид.: Yves Gaudemet, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J., Paris 2019; Odile de David-Beauregard, *Droit administratif des biens*, Gualino, Paris 2019; Norbert Foulquier, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, Paris 2019; Sabine Boussard, Christophe Le Berre, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J., Paris 2019; Christophe Roux, *Droit administratif des biens*, Dalloz, Paris 2019.

За преглед класичне литературе вид. I. Borković (2002), 224 фн. 19.

<sup>88</sup> Вид. Code général de la propriété des personnes publiques, L. 2111-1, L. 2111-2. Упор. Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques, 6.

<sup>89</sup> Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide\\_pratique\\_CG3P.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_pratique_CG3P.pdf), 5, 25. фебруар 2020. године.

<sup>90</sup> Нпр. вид. Code général de la propriété des personnes publiques, L. 2111-4–L. 2111-17.

„доступне радио-електричне фреквенције“,<sup>91</sup> што је аргумент који иде у прилог нашој хипотези о правној природи радио-фреквенцијског спектра у Србији.

Финансијској страни управљања јавним добрима посвећена су два посебна поглавља Законика.<sup>92</sup> Поводом сваког заузимања и употребе јавног добра (*toute occupation ou utilisation du domaine public*) настаје обавеза плаћања одговарајуће накнаде (*redevance*), а за посебне облике употребе предвиђена су ослобођења.<sup>93</sup> На поступак наплате јавних прихода насталих поводом употребе јавних добара примјењују се одговарајуће одредбе прописа који уређују порески поступак.<sup>94</sup>

#### 4. Појам јавног добра у позитивном праву Србије

„Пошто нема закона који би важио за сва јавна добра и пошто се нигде у законодавству не налазе та добра побројана, потребно их је извлачити из многобројних законских прописа ако се жели имати потпун каталог јавних добара.“<sup>95</sup> Ове ријечи и данас су једнако тачне, иако су објављене прије више од осамдесет година, још у Краљевини Југославији.

Бројна добра и појмови у позитивном праву Србије могу се сврстати под јавна добра. Разноликост јавних добара протеже се од шума, преко водних добара, јавних путева, природног љековитог фактора, па све до радио-фреквенцијског спектра. Због бројности различитих појавних облика, јавна добра у позитивном праву Србије опиру се чврстој класификацији и дефиницији. Иако се може навести много примјера јавних добара, израз „јавно добро“ се ријетко појављује у законским текстовима. Израз је, међутим, присутан више од 130 година, односно још давне 1878. године у Србији се воде одређују као јавно добро, што је задржано и касније.<sup>96</sup>

Постојеће дефиниције јавног добра у праву Србије имају облик дефиниције показивањем и дефиниције денотацијом.

Иако је појам јавног добра, као што смо навели у претходним дијеловима дисертације, најчешће био предмет проучавања у оквиру грађанског и управног права, дефиницију јавних добара у Србији налазимо у закону из области финансијског права. Наиме, Законом о буџетском систему (ЗБС), јавна добра дефинишу се као „природна богатства чије је коришћење уређено посебним законом, као и добра која су посебним законом утврђена као добра од општег интереса и добра у општој употреби“.<sup>97</sup> Ова дефиниција је упућујућа, има облик набрајања. Према томе, да би се разумјело шта су тачно јавна добра, потребно је да се претходно разумије шта су: природно богатство, добро од општег интереса и добро у општој употреби. Дакле, дефиниција из ЗБС није свеобухватна нити коначна, пошто она само упућује на друге појмове и не даје мјерила на основу којих је могуће препознати јавно добро. Ово није *definitio per genus proximum et differentiam specificam*, не указује се на опште и посебне одлике овог појма.

---

<sup>91</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, L. 2111-17. Налазимо да је занимљиво што Приручник за примјену Законика, који овдје такође наводимо, не даје коментар на ову одредбу, вјероватно због новине законског приступа, и због несигурности у детаљније одређење овог добра. Овај институт заузима необично мјесто у систематици Законика – „херцијанско“ јавно добро сврстано је у непокретна јавна добра (*Chapitre Ier: Domaine public immobilier*).

<sup>92</sup> Вид. Code général de la propriété des personnes publiques, L. 2325-1–2325-10, R. 2325-1–2325-16.

<sup>93</sup> *Ibid.*, L. 2325-1

<sup>94</sup> *Ibid.*, L. 2321-1–2321-3.

<sup>95</sup> Л. Костић (1936), 326.

<sup>96</sup> Вид. Закон о водама и њиховој употреби, 1878, чл. 1 и 4, <http://www.rdvode.gov.rs/doc/o-nama/zov1878.pdf>, 7. април 2018. године.

<sup>97</sup> ЗБС, чл. 2 т. 18а. Од ова три појма, у чл. 87 Устава Републике Србије помињу се природна богатства и добра у општој употреби. Иначе, не може се приписати случају чињеница да се дефиниција јавног добра налази у закону из области финансијског права. Традиција да се јавна добра, заједно са другом државном имовином, дефинишу у законима из области финансијског права сеже и до Закона о државном рачуноводству из 1934. године. Вид. Л. Костић (1936), 323.

У проучавању правне природе наведена три облика јавних добара у позитивном праву Републике Србије – природног богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби – поред ЗБС нарочито је значајан и Закон о јавној својини (ЗЈС),<sup>98</sup> пошто је за ствари у јавној својини овај закон *lex generalis*. Наиме, јавна добра скоро увијек су у јавној својини, а одредбе посебних закона којима се уређује режим ствари у јавној својини не могу бити у супротности са овим законом.<sup>99</sup> Можемо констатовати да ова два закона, ЗБС и ЗЈС, имају системски значај за финансијско право, у погледу јавних добара. *Правни режим* ствари у јавној својини, што су по правилу скоро сва јавна добра, заслужује посебну пажњу, како због значаја за питања државног рачуноводства и имовинског фонда државе, тако и због јавних прихода и јавних расхода који се јављају као посљедица правног режима јавних добара.

**Природно богатство** није исцрпно дефинисано само једним законом, већ се наводе различити примјери у различитим законима. У природна богатства спадају: воде,<sup>100</sup> минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални ресурси, као и други геолошки ресурси,<sup>101</sup> шуме,<sup>102</sup> дивљач<sup>103</sup> и рибљи фонд.<sup>104</sup>

За разлику од ових појединачних навођења природних богатстава у различитим законима, у Закону о заштити животне средине набрајају се слједећа природна богатства: ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свијет.<sup>105</sup> Да ли се ово набрајање може сматрати коначним, искључивим? Норма, која се налази у основним одредбама закона, о значењу израза, гласи овако: „Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: [...] 3) природне вредности јесу природна богатства која чине: ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свет.“. Иако на крају набрајања није наведено „и сл.“, „итд.“, или „и др.“, овим набрајањем дат је појам природних вриједности за потребе само наведеног закона, па ипак није искључена могућност навођења неког другог природног богатства у другим законима.

**Добро од општег интереса**, такође, се наводи у више закона. Примјер дефиниције која не ограничава, није исцрпна, већ је примјеричног типа, налази се у ЗЈС. Њен неограничавајући карактер проистиче из двије чињенице. Прво, дефинишу се добра од општег интереса у *јавној својини*, па остаје нејасно да ли постоје нека добра од општег интереса која нису у јавној својини. ЗЈС уређују се имовинска права Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, па је разумљиво зашто се помињу добра од општег интереса у јавној својини, али нам то не даје одговор на питање да ли постоје, и која су то добра од општег интереса која евентуално нису у јавној својини.

Друго, након набрајања стоји „и др.“. Према томе, добра од општег интереса у јавној својини јесу ствари које су законом одређене као добра од општег интереса – пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, водно земљиште, водни објекти, заштићена природна добра, културна добра и др.,<sup>106</sup> па очито није искључена могућност да постоје друга добра од

<sup>98</sup> Закон о јавној својини – ЗЈС, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18.

<sup>99</sup> ЗЈС, чл. 3 ст. 1 и чл. 4.

<sup>100</sup> Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 – др. закон, чл. 5 ст. 1.

<sup>101</sup> Закон о рударству и геолошким истраживањима, *Службени гласник РС*, бр. 101/15 и 95/18 – др. закон, чл. 4 ст. 1.

<sup>102</sup> Закон о шумама, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 – др. закон, чл. 69 ст. 1.

<sup>103</sup> Закон о дивљачи и ловству, *Службени гласник РС*, бр. 18/10 и 95/18 – др. закон, чл. 1 ст. 2.

<sup>104</sup> У одјелку 1.3.1. Биодиверзитет, Текстуралног дела Закона о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/10, рибли фонд се одређује као природно богатство и добро од општег интереса, а на истом мјесту упућује се на Закон о заштити и одрживом коришћењу риблиг фонда. Међутим, у чл. 36 Закона о заштити и одрживом коришћењу риблиг фонда, *Службени гласник РС*, бр. 128/14 и 95/18 – др. закон, рибли фонд се означава као природни ресурс.

<sup>105</sup> Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – УС, 14/16, 76/18 и 95/18 – др. закон, чл. 3 т. 3.

<sup>106</sup> ЗЈС, чл. 10 ст. 1.

општег интереса. Већ у наредном члану наводи се мрежа<sup>107</sup> као добро од општег интереса.<sup>108</sup> Овај члан даје нам усмјерење у погледу могућности постојања добара од општег интереса која нису у јавној својини. Наиме, мрежа, као добро од општег интереса, не само да може бити у својини правног лица које је основала Република Србија, него на мрежи може постојати чак и право приватне својине.<sup>109</sup> Другим посебним законима предвиђена су и ова добра од општег интереса: природа,<sup>110</sup> бање,<sup>111</sup> воде, водни објекти (осим објеката које су правна и физичка лица изградила за своје потребе), водна тијела, односно изворишта која служе за регионално снабдијевање водом за пиће,<sup>112</sup> рибљи фонд,<sup>113</sup> пољопривредно земљиште,<sup>114</sup> шуме и шумско земљиште.<sup>115</sup>

**Добра у општој употреби.** ЗЈС дефинише добра у општој употреби у јавној својини као „ствари које су због своје природе намењене коришћењу свих и које су као такве одређене законом (јавни путеви, јавне пруге, мост и тунел на јавном путу, прузи или улици, улице, тргови, јавни паркови, гранични прелази и др)“.<sup>116</sup> Као и код добара од општег интереса, можемо се запитати да ли постоје, и која би то била добра у општој употреби која нису у јавној својини.

У Закону о јавним предузећима (ЗЈП) помињу се добра од општег интереса и добра у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др).<sup>117</sup> Припадност наведених примјера није потпуно јасна: примјери у загради наведени су, вјероватно, за обје врсте добара, а не само за добра у општој употреби. Добра у општој употреби јесу јавни и некатегорисани путеви,<sup>118</sup> а у законима се у овом смислу помињу још и тргови, паркови,<sup>119</sup> јавна жељезничка инфраструктура,<sup>120</sup> луке и пристаништа.<sup>121</sup>

## 5. Неки проблеми постојећих позитивноправних дефиниција јавних добара

Претходна навођења и набрајања могу изазвати збуњеност и осјећај изгубљености код читаоца, а нарочито када се у виду имају примјери као што је рибљи фонд, који се дефинише као природно богатство, природни ресурс, па чак и добро од општег интереса, зависно од закона или чак мјеста у истом закону. Међутим, у законодавству Србије постоји још барем неколико израза који могу унијети додатну пометњу у покушај систематизације ове области, попут ваздуха као „природне вредности од општег интереса“,<sup>122</sup> или израза „природне

---

<sup>107</sup> Мрежа се дефинише као непокретна ствар са припацама, односно збир ствари, намењених протоку материје или енергије ради њихове дистрибуције корисницима или одвођења од корисника, а чији је појам ближе утврђен посебним законом. Вид. ЗЈС, чл. 11 ст. 1.

<sup>108</sup> ЗЈС, чл. 11 ст. 2.

<sup>109</sup> ЗЈС, чл. 11 ст. 6.

<sup>110</sup> Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10, 91/10 (исправка), 14/16 и 95/18 – др. закон, чл. 1 ст. 2.

<sup>111</sup> Закон о бањама, *Службени гласник РС*, бр. 80/92, 67/93 и 95/18 – др. закон, чл. 1, ст. 2.

<sup>112</sup> Закон о водама, чл. 5, ст. 1, чл. 13, чл. 25 ст. 1 т. 5, чл. 76 ст. 1.

<sup>113</sup> Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, чл. 1 ст. 1. Рибљи фонд је истовремено и природно богатство, природни ресурс и добро од општег интереса.

<sup>114</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18 – др. закон, чл. 1 ст. 1.

<sup>115</sup> Закон о шумама, чл. 3 ст. 1.

<sup>116</sup> ЗЈС, чл. 10 ст. 2.

<sup>117</sup> ЗЈП, чл. 2 ст. 1.

<sup>118</sup> Закон о путевима, *Службени гласник РС*, бр. 41/18 и 95/18 – др. закон, чл. 3. У путеве као добра у општој употреби спадају државни путеви I и II реда, општински путеви, улице и некатегорисани путеви.

<sup>119</sup> Закон о водама, чл. 170 ст. 1 т. 5.

<sup>120</sup> Закон о железници, *Службени гласник РС*, бр. 41/18, чл. 6 ст. 1.

<sup>121</sup> Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама, *Службени гласник РС*, бр. 73/10, 121/12, 18/15, 96/15 – др. закон, 92/16, 104/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 41/18, 95/18 – др. закон, 37/19 – др. закон и 9/20, чл. 203 ст. 1.

<sup>122</sup> Закон о заштити ваздуха, *Службени гласник РС*, бр. 36/09 и 10/13, чл. 1 ст. 1.

вредности“, „природни ресурси“, „заштићена природна добра“, „природно добро од општег интереса“ и „јавна природна добра“.

Различити термини могу бити садржани у истој норми, као нпр: „*Природне вредности* су: 1) *природни ресурси* као обновљиве или необновљиве геолошке, хидролошке и биолошке вредности који се, директно или индиректно, могу користити или употребити, а имају реалну или потенцијалну економску вредност; 2) *заштићена природна добра*; 3) *јавна природна добра* [нагласио Ђ. М.]“<sup>123</sup>

Очито, највећи проблем је што у законима јавно добро није одређено дефиницијом *per genus et differentiam*. С једне стране, ово би се могло правдати. Бројни су, и често нерјешиви изазови који се јављају приликом дефинисања појма јавног добра у праву, па чак и да постоји свеобухватан и системски приступ овом проблему. Уколико би се одређењу појма јавног добра приступило у једном закону, и ако би та дефиниција имала системски значај, што значи да се дефинисање не би у потпуности препуштало другим законима, барем не у претежном дијелу, онда би било потребно свеобухватно прилагодити на десетине постојећих закона који се тичу јавних добара.<sup>124</sup> Овим закључком донекле се оправдава садашње стање. У Србији не постоје системски закони у смислу хијерархије закона, а што је присутно у неким правима.

С друге стране, има разлога да се ипак приступи системском дефинисању јавних добара, тј. да се садашње стање критикује. Једно од најважнијих правних начела, начело правне сигурности, угрожено је због неусклађеног и неједнаког приступа приликом одређења јавних добара. Уосталом, ако кренемо од најнижег нивоа општег нормирања, а то је доношење подзаконских прописа, видјећемо да уводни дио прописа треба да садржи дефиниције, као дио уводног дијела прописа који се налази после предмета уређивања, а садржи објашњење значења појединих појмова који се користе у пропису.<sup>125</sup> Према Методологији за израду подзаконских прописа, „у дефиницији се користе општепознати и недвосмислени изрази“. Општепознат и недвосмислен израз је, по природи ствари, првенствено вишим правним актом дефинисан израз, а тек у недостатку такве (законске, уставне) дефиниције, морало би се приступити тумачењу општег значења неког израза, примјеном различитих метода тумачења.

Јединственим методолошким правилима за израду прописа јасно су предвиђена правила којима би се ти циљеви остварили: „(1) У пропису треба користити јединствену терминологију, односно термине са већ утврђеним значењем. (2) Кад се израз у пропису употреби у једном значењу, мора се у истом значењу употребљавати у целом тексту прописа. (3) У пропису се не могу користити различити изрази за исти појам. (4) Ако треба да се измени уобичајени смисао неког термина, односно израза, у уводном делу прописа треба објаснити значење термина, односно израза у смислу тог прописа. (5) Кад се у пропис уводи нови термин, односно израз, он мора бити у уводном делу јасно дефинисан, како по

---

<sup>123</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 11 ст. 2.

<sup>124</sup> Значај постојећих материјалних одредаба у законима сасвим је јасан. Међутим, у вези са јавним добрима и њиховим статусом стоје и бројне процесне одредбе. На примјер, посебан режим управљања јавним добрима може да се одрази на управно-процесна питања; Убирање јавних прихода поводом јавних добара има значајне порескоправне аспекте и изазива посебности у пореском поступку као посебном управном поступку. Примјера ради, још у Нацрту закона о накнадама за коришћење јавних добара из 2018. године, у погледу рјешења којим се утврђује накнада за коришћење јавног добра, била су предвиђена различита правна средства. Нека рјешења стичу својство коначности доношењем, па је могуће покренути управни спор, а за нека рјешења је предвиђена жалба која по правилу нема суспензивно дејство. Поступак доношења рјешења, зависно од накнаде, воде различита министарства, органи аутономне покрајине, јавна предузећа и други управљачи јавног добра. Процесне разлике су, дакле, врло примјетне.

<sup>125</sup> Закључак (о усвајању Методологије за израду подзаконских прописа), *Службени гласник РС*, бр. 75/10, 81/10 – исправка. Исто је прописано и Јединственим методолошким правилима за израду прописа, *Службени гласник РС*, бр. 21/10, чл. 7.

садржају, тако и по обиму.“ Међутим, наведена правила вриједе само у оквирима нормирања у једном пропису, и не говоре о односу између различитих прописа.<sup>126</sup>

У области управљања највећим материјалним богатством, које се само за територију Србије може мјерити стотинама милијарди америчких долара, потребно је да буду постављени јасни правни оквири, како би се тачно знало чиме и на који начин (би требало да) управљамо. Међутим, у српској правној стварности постоје другачији примјери. Рецимо, уколико се једно добро, попут шуме, дефинише као један појам у једном закону, а као други појам у другом закону (или чак у истом закону), при чему су правни режими за та два појма различити, може доћи до нејасноћа приликом стварног управљања шумама. У Србији, шуме се у истом закону одређују двојачо – као добро од општег интереса<sup>127</sup> и као природно богатство.<sup>128</sup>

Иако је на први поглед небитна, ова разлика указује на недоследност. Правну норму не би требало оптеретити сувишним изразима или, чак, појмовима. Ако је правни режим природног богатства и добра у општем интересу исти, зашто се изрази непотребно умножавају? Међутим, неке битне појмовне разлике ипак постоје.

Једна таква битна разлика јесте својина над природним богатствима и добрима од општег интереса. Природна богатства су у својини Републике Србије.<sup>129</sup> Добра од општег интереса у јавној својини налазе се у својини Републике Србије, али је могуће да се посебним законом одреди неки други облик јавне својине.<sup>130</sup> Не само да није потпуно јасно да ли је шума природно богатство или добро од општег интереса, па самим тим није јасно да ли је шума искључиво у својини Републике Србије или може бити и у другом облику јавне својине,<sup>131</sup> него чак није јасно да ли шума уопште мора бити у јавној својини. Ова посљедња наведена нејасноћа произлази из дикције ЗЈС, који у чл. 10 помиње „добра од општег интереса у јавној својини“, и који у истом члану предвиђа да су „добра од општег интереса на којима постоји право јавне својине у својини Републике Србије, ако законом није друкчије одређено.“ Ако се изричито наводи да постоје добра од општег интереса „на којима постоји право јавне својине“, онда можемо да закључимо да постоје и добра од општег интереса на којима право јавне својине не постоји. Ако нека добра од општег интереса нису у јавној својини, онда се на њих примјењују искључиво одредбе закона којим се уређује право приватне својине, што значи да се на њих не односе правила о режиму ствари у јавној

---

<sup>126</sup> За разлику од тога, у праву Републике Српске изричито је прописано „начело једнообразности и међусобне усклађености прописа, чије норме треба да одражавају складну, јединствену, јасну, прецизну, сажету и логичну цјелину.“ Вид. Одлука (Правила за израду закона и других прописа Републике Српске), *Службени гласник Републике Српске*, бр. 24/14, чл. 4 ст. 2. У номотехничком смислу, користан узор могу бити још нека рјешења из Правила Републике Српске, попут тога да се „у прописима досљедно користи јединствена терминологија, односно термини са већ утврђеним правним значењем“, чиме се јасно утврђује временски приоритет приликом нормирања, и то за све законе, а не само за један закон. Само изузетно, „ако је потребно да се измијени устаљени смисао неког термина, односно израза, у основним одредбама прописа (објашњење појединих израза) треба да се објасни какав смисао одређени израз има у пропису“, а „када се у пропис уводи нови појам, он мора бити у основним одредбама јасно дефинисан, како по садржају, тако и по обиму.“ Вид. Правила за израду закона и других прописа Републике Српске, чл. 84 тач. 1, 5 и 6.

Однос закона са другим законима изричито се уређује у случајевима: 1) супсидијарне примјене закона, 2) сходне примјене закона, 3) када одређена област друштвених односа или одређена врста поступка, због специфичности неког односа или поступка, који су уређени другим законом, захтијева изузимање од општих правила утврђених за одређену област или поступак, 4) када се због специфичности материје не уређују сва питања, већ упућују на примјену другог закона и 5) у другим случајевима. Вид. Правила за израду закона и других прописа Републике Српске, чл. 17. Вјерујемо да би слично правило у праву Србије допринијело бољем нормирању у области јавних добара, али и шире.

<sup>127</sup> „Овим законом обезбеђују се услови за одрживо газдовање шумама и шумским земљиштем као *добром од општег интереса*.“ [нагласио Ћ. М.]. Вид. Закон о шумама, чл. 3.

<sup>128</sup> „Управљање шумама као *природним богатством*...“ [нагласио Ћ. М.]. Вид. Закон о шумама, чл. 69 ст. 1.

<sup>129</sup> ЗЈС, чл. 9 ст. 1.

<sup>130</sup> ЗЈС, чл. 10 ст. 6.

<sup>131</sup> „Јавну својину чини право својине Републике Србије – државна својина, право својине аутономне покрајине – покрајинска својина и право својине јединице локалне самоуправе – општинска, односно градска својина.“ ЗЈС, чл. 2.

својини – прибављању, управљању, располагању и коришћењу.<sup>132</sup> Умјесто да из „зачаране шуме“ правне природе шуме излаз пружи посебан закон, у том посебном закону о шумама, као што смо видјели, у једном члану наведено је да су шуме природна богатства, а у другом да су добра од општег интереса.

Примјер скорашњег нормирања посебне групе јавних добара, и најновији примјер непотребног компликовања већ замршене области јесте Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију,<sup>133</sup> којим је дефинисан појам линијског инфраструктурног објекта. Према законској дефиницији, линијски инфраструктурни објекат је „јавна саобраћајна инфраструктура (путна, железничка, водна, ваздушна и метро, као и линијска инфраструктура жичара као подсистема јавног транспорта лица), линијска комунална инфраструктура, као и објекти у њиховој функцији“.<sup>134</sup>

Кад погледамо поближе сваку од врста објеката линијске инфраструктуре, видимо да је ријеч о различитим јавним добрима – државни путеви, општински путеви и улице, у општој употреби, са свим припадајућим објектима, јавна жељезничка инфраструктура, јавна инфраструктура у лучком подручју, пловни путеви и хидротехнички објекти, јавна аеродромска инфраструктура, јавна инфраструктура за водоснабдијевање са пречишћавањем воде за пиће, извориштем, браном са акумулацијом, магистралним цјевоводом, јавна инфраструктура за сакупљање, одвођење и пречишћавање комуналних отпадних вода. Очито увјерен у недјелотворност, неблагоприятност и нестручност у редовном управљању и поступању, законодавац је овим законом прописао читав низ изузетака од постојећих поступака, а све „у циљу ефикасније реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију“.<sup>135</sup> Сматрамо да је ово одличан примјер како се од већ сложеног проблема прави још већи, о чему ћемо рећи нешто више у дијелу о правној природи поступка финансијскоправног управљања јавним добрима.

Други могућ проблем, поред законских нејасноћа, представља развој друштвене стварности. О развоју друштвене стварности можемо имати позитивне или негативне врједносне судове – развој се може сматрати корисним, ако доводи до пожељних посљедица, или штетним, ако доводи до непожељних посљедица. Међутим, за правну науку и позитивно право, развој друштвених односа увијек је у вези са новим изазовима и питањем да ли ће постојеће правне норме бити довољно подесне за нове односе, које законодавац није имао у стварности која га је окруживала када је доносио закон.

Иако могућности тумачења правне норме донекле олакшавају притисак од промјена друштвене стварности, ипак је повремено потребно прилагодити постојеће норме ради обухватања и уређења нових друштвених односа, који су у том тренутку на самој граници или чак изван граница онога што је нормирано. Данас свакако постоји барем неколико примјера управо таквих, нових јавних добара, попут ваздуха, радио-фреквенцијског спектра и генетичке разноврсности, о чему ће бити ријечи у дијелу дисертације о финансијскоправној дефиницији јавног добра. На овим примјерима уочавају се недостаци не само позитивноправних дефиниција, него и постојећих теоријских погледа о јавним добрима.

## 6. Избор метода одређења појма јавног добра у праву

Понуђене различите дефиниције и набрајања не говоре нам како треба да се дефинише јавно добро у финансијском праву. Приликом дефинисања појма јавног добра не

<sup>132</sup> Вид. ЗЈС, чл. 4.

<sup>133</sup> *Службени гласник РС*, бр. 9/20.

<sup>134</sup> Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, *Службени гласник РС*, бр. 9/20, чл. 3 ст. 2 тач. 3.

<sup>135</sup> Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, чл. 1 ст. 2.

бисмо смјели запасти у метаправни „занос“, у дефинисање ради дефинисања, нити у сличне замке. Напротив, одређење јавног добра, с једне стране, треба бити прецизно, засновано на одређеним или бар одредивим појавама, а, са друге стране, довољно прилагодљиво стално превирућој друштвеној стварности. Такође, правно одређење увијек је утилитарно по природи – правна дефиниција јавног добра треба да служи као мјерило на основу кога се може закључити о одговарајућим правним поступцима управљања јавним добрима, о односу са другим сродним правним појмовима, као што су приватна добра, ствари, општи интерес и др., о субјектима којима су додијељена права, обавезе и/или надлежности, итд.

Жељу да испитамо границе појма јавног добра можемо испунити само ако одемо на ту границу; Тамо се налазе појавни облици јавног добра који се разликују од већине, а ипак су и даље јавна добра. Сваки појам има битне особине по којима се разликује од других појмова. Гранични случајеви једног појма нарочито су важни зато што, поред битних особина, имају и многе друге особине, преузете од других појмова. Међутим, управо захваљујући битним особинама, ми их препознајемо као један појам. Дакле, за разлику од уобичајених случајева, код граничних случајева битне особине појма много су наглашеније, или барем уочљивије.

Ваздух се, на примјер, прије више од пола стољећа није изричито наводио као јавно добро.<sup>136</sup> Данас, у српском праву ваздух је сврстан у природна богатства, па самим тим и у јавна добра. Шта можемо да научимо из овог примјера? Баш као што нас је стварност натјерала да ваздух прихватимо као јавно добро, и то због све већег загађења ваздуха, могу постојати друга добра којима још није јасно додијељен тај статус, или је то учињено релативно скоро. Радио-фреквенцијски спектар управо је такав примјер. Радио-фреквенцијски спектар, раније „радиофреквенцијски спектар“ био је дефинисан у српском праву као ограничено природно богатство.<sup>137</sup> Од 2014. године напуштена је та дефиниција, а за радио-фреквенцијски спектар законодавац је рекао да је то ограничено добро, без помињања природног добра.<sup>138</sup>

Сматрамо да дефиниција јавног добра треба да почива на моделу дефиниције *per genus proximum et differentiam specificam*, при чему род (*genus proximum*) и особеност (*differentia specifica*) треба да буду довољно широки да би обухватили разнолике примјере јавних добара, али не и прешироки, како дефиниција (одређење) не би изгубила смисао. Дефиниција мора бити провјерљива на граничним примјерима јавних добара, и понудити неку врсту сигурности у погледу тога шта јесте, а шта није јавно добро.

Разноликост јавних добара потпуно обесмишљава дефинисање јавног добра кроз таксативно набрајање, примјерично набрајање, или кроз негативну дефиницију. Од ова три релативно неупотребљива начина дефинисања, само један може имати помоћну, и никакву другу, улогу у дефинисању јавног добра. Примјерично набрајање може помоћи да се мисао онога ко дефиницију проучава усмјери на најважније облике јавних добара и тиме олакша разумијевање средишњег дијела дефиниције (*per genus et differentiam*). Наредна глава докторске дисертације посвећена је успостављању прикладног и провјерљивог одређења (дефиниције) јавног добра, прије свега због употребе у финансијском праву, али и са нескривеном тежњом да се таква дефиниција прошири кроз све правне области.

---

<sup>136</sup> Л. Костић (1936), 327.

<sup>137</sup> Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – др. закон, 62/06, 85/06 и 41/09, чл. 3 т. 2. Овај закон престао је да важи, у највећем дијелу, ступањем на снагу Закона о електронским медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 6/16 – др. закон, чл. 119 ст. 1.

<sup>138</sup> Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/10, 60/13 – УС, 62/14 и 95/18 – др. закон, чл. 81 ст. 1.

## ГЛАВА II. ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНОГ ДОБРА У ФИНАНСИЈСКОМ ПРАВУ

### 1. Потреба одређења јавног добра у финансијском праву

Прије него што истакнемо разлоге за одређење јавног добра у финансијском праву, због методолошких и практичних питања, врло је важно да укажемо шта подразумевамо под „финансијским правом“. Финансијско право је у самом наслову дисертације, а једна од основних хипотеза на којима почива ово истраживање управо се односи на могућност дефинисања јавног добра у финансијском праву. Према томе, појам финансијског права условљава обим и садржину овог истраживања.

Финансијско право посматрамо као науку и као објективно право. Свака правна област може да се посматра на два начина: 1) право као наука, која има свој предмет, метод и циљ; 2) право у објективном смислу – грана права, правна област, систем правних норми.

Аналогно разликовању јавних финансија као научне (економске) дисциплине од јавних финансија као финансијске дјелатности државе и других јавноправних тијела потребно је одвојено посматрати науку финансијског права и финансијско право као грану права.<sup>139</sup> *Наука финансијског права* је наука о финансијској дјелатности државе и других јавноправних колективитета, док је *финансијско право дио објективног права* који уређује финансијску дјелатност државе и других јавноправних колективитета, тј. финансијскоправне односе – односе до којих долази приликом прикупљања финансијских средстава, њихове алокације на одређене намјене (јавне расходе) и управљања државном имовином. Ово друго је грана права која спада у јавно право, јер законом уређује правне односе између државе и других јавноправних тијела, с једне, и физичких и правних лица, с друге стране, односе у којима су права и обавезе ових других утврђени, и то когентним нормама.<sup>140</sup>

Плодно проучавање било којег појма мора укључивати како науку, тако и стварност. Финансијско право у објективном смислу, као систем правних норми, представља искуствени основ. Без емпиријског темеља, ниједна наука не би била наука. Истовремено, без науке која изводи логичке закључке о законитостима у стварности, стварност финансијског права била би препуштена стихијском и кратковидом нормирању. Финансијско право, уопште узев, можемо упоредити са економским наукама које проучавају исти предмет – финансијску дјелатност државе и других јавноправних колективитета којима је законом поверено да врше такву дјелатност.<sup>141</sup> Према предмету проучавања, дакле, финансијском праву у економским наукама одговарају јавне финансије и економија јавног сектора.

Наведену разлику између правне науке и позитивног права не треба поистовјећивати са разликом између нормативног и позитивног приступа у науци. На примјер, у јавним финансијама и науци о финансијама разликују се нормативни и позитивни приступ.<sup>142</sup> У правним наукама, нормативни приступ служи за одређење пожељног права, и зато се односи на будућност, што је често обухваћено *de lege ferenda* погледом на право. Доношење закључака о садашњем, важећем праву (како домаћем, тако и међународном), без упуштања

<sup>139</sup> Д. Поповић (1997), 14.

„Termin finansijsko pravo upotrebljava se ne samo da označi (a) skup pravnih normi kojima su regulirani finansijski odnosi do kojih dolazi pri obavljanju finansijske djelatnosti države i utvrđenih javnopravnih tijela, nego i (b) znanstvenu disciplinu. [...] Finansijsko pravo kao znanstvenu disciplinu neki nazivaju i znanošću o finansijskom pravu. Znanost o finansijskom pravu ili uobičajenije – finansijsko pravo osamostaljen je dio pravne znanosti.“ Božidar Jelčić, *Financijsko pravo i finansijska znanost*, Informator, Zagreb 1998, 30.

<sup>140</sup> Д. Поповић (1997), 13–14.

<sup>141</sup> Вид. Д. Поповић (1997), 1.

<sup>142</sup> Нпр. разлика између метода позитивне анализе и метода нормативне анализе у: Х. С. Розен, Т. Гејер (2009), 18–53; Мајкл Бурда, Чарлс Виплош, *Макроекономија: европски уџбеник*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2004, 14.

у трагање за пожељним, назива се правним позитивизмом. Само коначно створено право, које се примјењује, јесте предмет истраживања у правном позитивизму, који је самим тим политички и морално неутралан.<sup>143</sup> Оно што је у економији нормативни и позитивни приступ, паралелно је са прескриптивним и дескриптивним приступом у правима.<sup>144</sup>

За проучавање појма јавног добра и финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима важна су оба приступа. Анализа позитивног права незаобилазан је корак прије научне синтезе. С друге стране, научна анализа и научно закључивање корисни су само онолико колико могу објаснити и унаприједити позитивно право.

За појашњење оквира истраживања, поред наведених диоба – 1) наука финансијског права насупрот правне гране финансијског права, и 2) проучавање пожељног финансијског права (прескриптивни и *de lege ferenda* приступ) наспрам позитивног финансијског права (дескриптивни приступ) – важно је указати и на разлику између унутрашњег и међународног финансијског права.

Тек ће доћи вријеме огромног значаја подјеле на унутрашње и међународно финансијско право, уколико се чак и дјелимично остваре прогнозе најеминентнијих климатолога и еколога о свјетским климатским промјенама. Чак и уколико потпуно занемаримо климатске промјене, притисак на природна богатства постаје више него неодржив. Ако до 2050. године на свијету буде око 9,6 милијарди људи, као што се претпоставља да ће бити (што је примјетно мање од неких ранијих процјена), и уколико се задрже тренутне навике и начин живота, прорачуни показују да ће бити потребан еквивалент природних богатстава једнак трима планетама да би се такав начин живота задржао.<sup>145</sup> Питање не смије бити да ли има довољно јавних добара за све, него да ли има довољно за расипање.

Већ данас у теорији и у међународном праву постоји појам свјетског или глобалног јавног добра (енг. *global public good*),<sup>146</sup> а о суверенитету над природним богатствима и ресурсима расправљано је у Уједињеним нацијама још средином XX вијека.<sup>147</sup> На овом мјесту само указујемо на међународноправну раван проблематике јавних добара, а која поприма све веће размјере. Већ постоје одређени међународноправни инструменти у области управљања јавним добрима, од чега се неки тичу финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Само је питање времена када ће се, кроз институт глобалног јавног добра, додатно проблематизовати расподјела јавних добара на глобалном нивоу.

Појам глобалног јавног добра темељи се на економском појму јавног добра, с тим што поред двије особине – неискључивости и неривалности – има и особину доступности широм свијета.<sup>148</sup> Иако се појам глобалног јавног добра односи на оно што смо овдје препознали као економски појам јавног добра, ипак се у самом темељу међународних односа данас налази и проблематика управљања јавним добрима у правном смислу. На примјер, постојање Европске уније темељи се, између осталог, на ријешености њених чланица да удруживањем

---

<sup>143</sup> Коста Чавошки, Радмила Васић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд 2006, 50.

<sup>144</sup> Упор. *Ibid.*, 67.

<sup>145</sup> Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns, *Sustainable Development Goals*, United Nations, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>, 4. август 2019. године.

<sup>146</sup> Вид. у Глави III Елементи финансијскоправног управљања јавним добрима, дио 3.3. Надлежност у унутрашњем и међународном праву – нови појам глобалног јавног добра (*global public good*).

<sup>147</sup> Вид. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1803 (XVII) од 14.12.1962. године (Резолуција о трајном суверенитету над природним богатствима), као и историјат њеног усвајања: *Procedural History - General Assembly Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources*, United Nations Audiovisual Library of International Law, [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_1803/ga\\_1803\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_1803/ga_1803_ph_e.pdf), 19. јул 2019. године.

<sup>148</sup> *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (eds. I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern), Oxford University Press, New York 1999. Нав. према: Mikaela Gavas, *The EU and Global Public Goods: Challenges and Opportunities* – DIIS Report 2013:05, Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2013, 8.

својих ресурса очувају и ојачају мир и слободу.<sup>149</sup> Штавише, неке од политика Европске уније тичу се непосредно управљања јавним добрима у правном смислу – политика Уније у области животне средине односи се на коришћење природних ресурса, а у њеној надлежности су и мјере које утичу на управљање водним ресурсима, употребу земљишта и просторно планирање.<sup>150</sup>

Иако се у међународном праву признаје суверенитет држава над природним ресурсима, односно јавним добрима,<sup>151</sup> ипак се у процјенама употребе ресурса на свјетском нивоу, међу кључним порукама, наводи потреба за реформом финансијских инструмената.<sup>152</sup> У оквиру Агенде о одрживом развоју, Уједињене нације препознале су кључну улогу јавних финансија, и унутрашњих и међународних, у обезбјеђењу кључних јавних добара.<sup>153</sup>

Овдје не дајемо вриједносни суд о процесу глобализације јавних добара; не сматрамо га *a priori* ни добрим нити лошим – само указујемо на то да домаће право треба да буде спремно за овај прилично извјестан процес, што је још један разлог за проучавање теме ове докторске дисертације. У области коју бисмо могли означити као међународно финансијско право, назив „међународно“ тренутно заслужује најприје међународно пореско право. Међутим, у скоријој будућности, међународно финансијско право могло би бити употпуњено и дијелом који се тиче јавних добара.

Израз „финансијско право“ не можемо строго унапријед ограничити на једно од поменутих значења. Умјесто тога, значење израза одређује контекст – мјесто и смисао цјелине у којој се говори о финансијском праву указују на то да ли се мисли на правну науку или на позитивно право, на анализу садашњег или размишљање о пожељном праву, или се мисли на унутрашње или међународно финансијско право.

Уочавамо три групе разлога за утврђивање појма јавног добра у финансијском праву. Сваки од елемената науке финансијског права (предмет, метод и циљ) оправдава утврђивање појма јавног добра.

Предмет финансијског права је финансијска дјелатност државе и других јавноправних колективитета,<sup>154</sup> односно прикупљање, расподјела и трошење новчаних средстава ради задовољења општих потреба.<sup>155</sup> Финансијска дјелатност државе одражава се у институцијама јавних финансија<sup>156</sup> – јавним расходима, јавним приходима, буџету, јавном кредиту и јавном дугу, и финансијском изравњању.<sup>157</sup>

---

<sup>149</sup> Преамбула Уговора у функционисању Европске уније (УФЕУ) – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 202.

<sup>150</sup> Вид. чл. 21 ст. 2 т. f) Уговора о Европској унији (УЕУ) – Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union* C 202, као и чл. 191 ст. 1 и чл. 192 УФЕУ.

<sup>151</sup> Вид. нпр. Резолуцију Генералне скупштине УН бр. 66/288 (III). Резолуција је усвојена 2012. године, након одржане Конференције УН о одрживом развоју Рио 20+, којом је на највишем нивоу потврђена тежња ка будућности одрживој са становишта економије, друштва и животне средине.

<sup>152</sup> Stefan Bringezu *et al.*, „Assessing Global Resource Use – A systems approach to resource efficiency and pollution reduction“, *International Resource Panel (IRP) of the United Nations Environmental Programme (UN Environment)*, 2017, 8.

<sup>153</sup> Агенда одрживог развоја до 2030. године – Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 70/1 од 25. септембра 2019. године, 10. Вид. Акциони план (Агенда) из Адис Абебе, као глобални оквир финансирања развоја након 2015. године, што је саставни дио Агенде о одрживом развоју – The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (*Addis Ababa Action Agenda*), adopted by the General Assembly on 27 July 2015 (Resolution 69/313, Annex), [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_en.pdf), 4. август 2019.

<sup>154</sup> Д. Поповић (1997), 13–14.

<sup>155</sup> Јован Ловчевић, *Институције јавних финансија*, Службени лист, Београд 1997, 21–22.

<sup>156</sup> Вид. Ј. Ловчевић (1997), 16–18 и Д. Поповић (1997), 12–13. Упор. Божидар Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд 2008, 6–8.

<sup>157</sup> У погледу израза „финансијско изравњање“ данашња српска економска и правна теорија се радије и чешће служи изразом „фискални федерализам“ (нпр. вид. Снежана Р. Стојановић, *Фискални федерализам*, Институт за упоредно право, Центар за антиратну акцију, Београд 2005). Међутим, како се израз федерализам у свом изворном значењу из уставног права односи само на централну државу и њене федералне јединице, а не на територијалну децентрализацију, територијалну аутономију или јединице локалне самоуправе, што би овим појмом у јавним финансијама и финансијском праву ипак требало обухватити, сматрамо да овај израз није

*Јавни расходи* поводом одржавања јавних добара јављају се у вези са добрима у општој употреби, од којих се неки финансирају од намјенских јавних прихода. Одржавање добара од општег интереса и природних богатстава, такође, захтијева бројне јавне расходе. Њихова разноликост почива на бројности јавних добара поводом којих се могу јавити, као и на бројности субјеката који се јављају као буџетски корисници у управљању јавним добрима, односно као субјекти који троше буџетска средства кроз наведене јавне расходе. Јавни расходи у виду субвенција представљају врсту економских инструмената заштите животне средине,<sup>158</sup> што се скоро по правилу односи на природна богатства или добра од општег интереса, као јавна добра.

*Јавни приходи* који се јављају поводом јавних добара бројни су: порези, накнаде, концесионе накнаде, таксе, казне, самодопринос, приходи настали употребом јавних средстава и приватноправни јавни приходи. Ништа другачије није ни по питању *примања*, будући да се у вези са јавним добрима могу остварити примања од продаје нефинансијске имовине, као и примања од задуживања за изградњу или одржавања јавних добара. Веза између јавних добара и јавних прихода није нова. Примјери из римског права указују на развијене друштвене и правне односе поводом експлоатације ресурса које данас сматрамо јавним добрима, као што су рудна богатства. Правни режим нарочито важних рудника био је директно условљен и подређен њиховој фискалној улози, будући да је, без обзира на различите методе експлоатације металних ресурса, свеукупна финансијска контрола била у рукама централне власти.<sup>159</sup> Иако постоји још много нејасноћа о појединостима правног режима на рудницима у римском праву, нарочито за поједина раздобља, ипак се зна за случајеве у којима су рудници изузимани од управе коју је вршила локална аристократија, као представници императора; постојао је институт посебног прокуратора (*procurator metallorum*) који је био представник империјалног фиска и непосредно задужен за прикупљање пореза, надзор, управљање рудницима, економска, судска и друга питања.<sup>160</sup> Чак и током каснијих промјена, у вријеме РOMEЈСКОГ ЦАРСТВА (Византије), када је дошло до постепене приватизације рудника, задржани су посебни порези за руднике – *praestatio auraria, aeraria* или *ferraria*.<sup>161</sup>

Од савремених јавних прихода који се убиру поводом јавних добара, нарочито се издвајају накнаде, будући да се оне уводе за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби.<sup>162</sup> Данас у праву Србије постоји петнаест група накнада за коришћење јавних добара:<sup>163</sup> 1) накнаде за геолошка истраживања; 2) накнаде за коришћење ресурса и резерви минералних сировина; 3) накнаде за коришћење енергије и енергената; 4) накнада за промјену намјене пољопривредног земљишта; 5) накнаде за промјену намјене и коришћење шума и шумског земљишта; 6) накнада за коришћење ловостајем заштићених врста дивљачи; 7) накнаде за воде; 8) накнаде за заштиту животне средине; 9) накнаде за пловидбу и коришћење лука, пристаништа и објеката безбједности пловидбе на државном водном путу; 10) накнаде за коришћење јавних путева; 11) накнаде за коришћење јавне железничке инфраструктуре; 12) накнада за коришћење јавне површине; 13) накнада за коришћење

---

најпрецизнији. Проф. Ловчевић наводио је израз „финансијски аранжман“, чиме је обухватао само финансијске односе у федеративним државама. За однос централне власти и јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе били би подеснији изрази „децентрализација“, „деконцентрација“, „самоуправа“ и „самосталност“ (вид. Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд 2009, 399–449). Зато, предност дајемо изразу којим се, иако преведеним по угледу на њемачку теорију, користи проф. Д. Поповић и којим се најтачније одражава природа финансијских односа између виших и нижих политичко-територијалних јединица.

<sup>158</sup> Г. Илић-Попов (2000), 212–215.

<sup>159</sup> Constantina Katsari, *The Roman Monetary System: The Eastern Provinces from the First to the Third Century AD*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, 57.

<sup>160</sup> С. Katsari (2011), 57–58.

<sup>161</sup> *Ibid.*, 58.

<sup>162</sup> ЗБС, чл. 18 ст. 1.

<sup>163</sup> Закон о накнадама за коришћење јавних добара – ЗНКЈД, *Службени гласник РС*, бр. 95/18 и 49/19.

природног лековитог фактора; 14) накнада за коришћење туристичког простора; и 15) накнаде за електронске комуникације.

Порези, иако начелно заузимају опште и најзначајније мјесто међу свим јавним приходима, за управљање јавним добрима нису најзначајнији фискални инструмент. Ипак, иако се опорезовати може само потрошња, доходак, добит, имовина и пренос имовине физичких и правних лица,<sup>164</sup> порезима је посредно могуће дјеловати на употребу јавних добара. У теорији, а све више и у пракси, у том смислу јављају се тзв. еколошки порези.<sup>165</sup> Таксе, као инструмент јавних прихода који се наплаћује за непосредно пружену конкретну јавну услугу, односно спроведен поступак или радњу, коју је пружио, односно спровео корисник јавних средстава,<sup>166</sup> могу се јавити у вези са поступцима управљања јавним добрима.

Иако се накнаде изричито везују за појам јавних добара у ЗБС, поједини други јавни приходи, иако различито названи, по суштини могу да представљају накнаде. Обрнуто, могуће је да јавни приход буде именован као накнада, а да у ствари по природи представља порез или таксу. Наиме, употреба термина није увијек прецизна, што се донекле може и разумјети – граница између пореза, такси и накнада у вези са јавним добрима није увијек јасна у различитим околностима, будући да се одлике различитих прихода често јављају у различитој мјери, па је отежано утврдити која одлика претеже. Због тога, анализа јавних прихода у вези са јавним добрима, да би била потпуна, не смије се задржати само на накнадама, за које је изричито прописано да се уводе поводом коришћења јавних добара. Напротив, управо због преплитања и могуће погрешне процјене правне природе различитих јавних прихода, потребно је бити обазрив и узети у обзир све наведене јавне приходе.

Као што смо овдје приказали, јавни расходи и јавни приходи неминовно се тичу, у неким својим облицима, различитих јавних добара. Самим тим, одраз јавних добара може се препознати и у трећем дијелу материје финансијског права – *буџету и државном рачуноводству*.

На примјер, у Стандардном класификационом оквиру и контном плану,<sup>167</sup> што даље упућује и на међународну GFS (*Government Finance Statistics*) методологију (Статистику државних финансија), могу се издвојити различите ставке којима се посредно или непосредно класификују имовина, обавезе, извори средстава, приходи, примања, расходи и издаци у вези са јавним добрима. Нарочито издвајамо:

- у *функционалној класификацији* – категорија 400 Економски послови (групе 420 Пољопривреда, шумарство, лов и риболов, 430 Гориво и енергија, 440 Рударство, производња и изградња, 450 Саобраћај, 460 Комуникације, 470 Остале дјелатности, нпр. класа 473 Туризам), категорија 500 Заштита животне средине и др.;<sup>168</sup>
- у *класификацији према изворима финансирања* – извор 01 Општи приходи и примања буџета, извор 09 Примања од продаје нефинансијске имовине;<sup>169</sup>
- у *економској класификацији у оквиру Контног плана* – по којој су корисници буџетских средстава обавезни да у књиговодству исказују имовину, обавезе, изворе средстава,

<sup>164</sup> ЗБС, чл. 15 ст. 1.

<sup>165</sup> „Еколошки порези у ужем смислу укључују дажбине које се непосредно уводе на добра која доприносе загађивању животне средине (нпр. фосилна горива, отпадне материје и др.), односно на природна добра која се налазе у оскудици због нивоа њихове загађености (нпр. вода за пиће). [...] Еколошки порези у ширем смислу подразумевају различите накнаде и друге сличне дажбине (нпр. регистрациона такса). Постоји мишљење да би, такође, и таксе за непоштовање еколошких стандарда и еколошких прописа требало сврстати у еколошке порезе у ширем смислу, пошто овај економски инструмент може да утиче да се еколошки стандарди подигну на виши ниво.“ Г. Илић-Попов (2000), 79–80.

<sup>166</sup> ЗБС, чл. 17 ст. 3.

<sup>167</sup> Вид. Правилник о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, *Службени гласник РС*, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19 и 84/19.

<sup>168</sup> Вид. *Ibid.*, чл. 7 и Прилог 1.

<sup>169</sup> *Ibid.*, чл. 8.

приходе и друга примања, расходе и друге издатке, као и финансијски резултат, навешћемо само неке примјере:<sup>170</sup>

- Класа 000000 – Нефинансијска имовина
  - категорија 010000 – Нефинансијска имовина у сталним средствима
    - група 014000 – Природна имовина
      - синтетичка конта
        - 014100 – Земљиште
        - 014200 – Подземна блага
        - 014300 – Шуме и воде;
- Класа 300000 – Капитал, утврђивање резултата пословања и ванбилансна евиденција
  - категорија 310000 – Капитал
    - група 311000 – Капитал
      - синтетички конто 311100 – Нефинансијска имовина у сталним средствима;
- Класа 400000 – Текући расходи, и то:
  - категорија 450000 – Субвенције
    - група 451000 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама (у шта спадају субвенције неким врстама саобраћаја, за водопривреду и др.);
- Класа 500000 – Издаци за нефинансијску имовину, за материју јавних добара, и то:
  - категорија 510000 – Основна средства, а у оквиру ње:
    - група 511000 – Зграде и грађевински објекти
      - нпр. синтетички конто 511300 – Капитално одржавање зграда и објеката, што се односи, између осталог, и на саобраћајне објекте и водоводну инфраструктуру
    - група 512400 – Опрема за заштиту животне средине, као и
  - категорија 540000 – Природна имовина (обухвата групе које се односе на земљиште, рудна богатства, шуме и воде);
- поред начелног навођења јавних прихода горе у тексту, овдје из Класе 700000 – Текући приходи издвајамо:
  - категорију 740000 – Други приходи, и то:
    - групу 741000 – Приходи од имовине, и у оквиру ње:
      - синтетички конто 741500 – Закуп непроизведене имовине, у оквиру чега се на одговарајућа аналитичка конта књиже накнаде за коришћење природних добара, накнаде за коришћење шумског и пољопривредног земљишта, накнаде за коришћење простора и грађевинског земљишта, накнаде за коришћење речних обала, туристичких погодности, бања и водног добра, накнаде за коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије и производњи нафте и гаса, коришћење ваздухопловног простора и накнаде за воде, накнаде за коришћење радио фреквенција и ТВ канала, накнаде за коришћење земљишта које припада државном путу и накнаде за заштиту животне средине.
- Класа 800000 – Примања од продаје нефинансијске имовине, и то:
  - категорија 810000 – Примања од продаје основних средстава
    - група 811000 – Примања од продаје непокретности
      - синтетички конто 811100 – Примања од продаје непокретности (нпр. продаја непокретности у различитим

<sup>170</sup> *Ibid.*, чл. 10, 13, 14, 15, 17 и 18.

облицима јавне својине, попут државне, покрајинске, градске или општинске својине; По правилу, законом је предвиђено да су јавна добра у јавној својини).<sup>171</sup>

- категорија 840000 – Примања од продаје природне имовине, и у оквиру ње:
  - група 841000 – Примања од продаје земљишта
  - група 842000 – Примања од продаје подземних блага
  - група 843000 – Примања од продаје шума и вода.

Све богатство у друштву потиче из природе или је условљено природом. Свакоме ко на ову констатацију гледа сумњичаво предочићемо и упоредити двије величине. Бруто домаћи производ (БДП) Републике Србије износи преко 40 милијарди америчких долара.<sup>172</sup> Само вриједност рудних и минералних богатстава, без осталих бројних јавних добара, на територији Републике Србије процењује се на преко хиљаду милијарди (билион) америчких долара, од чега је најзначајнији дио на Косову и Метохији.<sup>173</sup>

Ово је само новчани израз, који никада не може обухватити пуну садашњу и могућу нематеријалну друштвену корист од јавних добара. Такође, он не обухвата мултипликацију богатства до које долази након што сировине и основна средства, гдје спадају или су у вези с тим јавна добра, уђу у производни циклус.

Међутим, чини нам се да је ова ноторна истина о вриједности јавних добара, у пренесеном смислу, попут ваздуха. Сви би требало да знају да је ту, јер је живот без њега незамислив и немогућ, али док год га не угледају, не сматрају га нарочито вриједним пажње.

Финансијскоправни приступ може допринијети разрјешењу или појашњењу неких аспеката стратешког планирања и управљања ресурсима. Примјер је Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године.<sup>174</sup> Наиме, минерални ресурси и минералне сировине сврставају се у јавна добра. У Стратегији се наводи неколико показатеља тренутног стања у сектору минералних сировина, а који пружају увид у то како финансијско право може допринијети спровођењу стратегије. Неки показатељи тренутног стања су:

- непостојање стимулативне пореске политике у области рударских инвестиција и геолошких истраживања;
- веома мали инвестициони потенцијал државе;
- недовршена приватизација;
- одсуство адекватних подстицајних економских механизма;
- неодговарајући систем валоризације минералних ресурса;

---

<sup>171</sup> ЗЈС, чл. 2 и 3.

<sup>172</sup> За 2017. годину, БДП у Србији износио је око 4.754 милијарди динара. <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/09020101?languageCode=sr-Cyrl&displayMode=table>, 19. фебруар 2019. године.

<sup>173</sup> Нпр. вид. „Рат за косметско рудно благо“, *Политика*, 12. новембар 2011. године – <http://www.politika.rs/scc/clanak/197583/Rat-za-kosmetsko-rudno-bлаго>, 20. септембар 2018. године, и [https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=11&dd=12&nav\\_id=557197](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=11&dd=12&nav_id=557197), 19. фебруар 2019. године. У самопроглашеном Косову, постоје процене о два билиона америчких долара вриједности минералних ресурса само за простор Косова и Метохије.

У вези са овдје наведеним изворима, истичемо једну методолошку напомену. У недостатку других извора, при навођењу новинских чланака ослонили смо се на методологију друштвених наука, тачније на методологију истраживачког новинарства које се сматра дијелом методологије друштвених наука (у српској науци нпр. у: Неда Тодоровић, „Истраживачко новинарство између теорије и праксе“, ЦМ комуникација и медији, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, бр. 2/2007, 123–134; страна наука изричито препознаје везу између методологије друштвених наука и новинарства још од седамдесетих година двадесетог вијека, од идеја Пола Вилијамса (Paul Williams) о методологији идеалног истраживачког новинарства – вид. у: David H. Weaver, Maxwell E. McCombs, “Journalism and Social Science: A New Relationship?”, *Public Opinion Quarterly* 4/1980, 477–494; или у вишетој монографији: James L. Aucoin, *The Evolution of American Investigative Journalism (Volume 1)*, University of Missouri Press, 2005, 85.). У том смислу наводимо изворе попут *Политике* или *Инсајдера*, сматрајући то изузетком и правдајући то неналажењем одговарајућих академских извора о предметном питању.

<sup>174</sup> Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године, [http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi\\_strategije/s\\_mineralni\\_resursi.pdf](http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/s_mineralni_resursi.pdf), 19. фебруар 2019. године.

- неразвијена свест јавности о значају минералних ресурса за енергетску стабилност, као и за укупан економски развој државе;
- економска криза и потреба за убрзаним економским развојем могу да доведу до неодрживог притиска на минералне ресурсе;
- занемарени процеси заштите животне средине, рекултивације и безбједности и здравља на раду;
- повећање енергетске ефикасности на рудницима;
- ризик од приступа и начина концесије за поједине минералне сировине на нивоу геолошких истраживања и на нивоу експлоатације.<sup>175</sup>

Из наведених примјера јасно се види да су јавна добра незаобилазан појам у оквиру предмета науке финансијског права. За сваки наведени проблем из овог примјера може се препознати барем један одговарајући инструмент фискалне политике и финансијског права, од којих су неки чак већ изричито поменути у Стратегији, попут пореске политике, или концесије. На примјер, на проблем неразвијене свијести јавности о значају минералних ресурса за енергетску стабилност и укупан економски развој државе може се дјеловати еколошким порезима. Слично важи и код занемаривања заштите животне средине или повећања енергетске ефикасности на рудницима. Истовремено, на повећање енергетске ефикасности на рудницима може се дјеловати кроз јавне расходе, субвенционисањем пожељних облика понашања, што такође важи и за област рударских инвестиција и геолошких истраживања. Нису само инвестиције могући начин подстицања пожељних понашања и пракси, него је исто могуће и кроз пореске олакшице.

Поред предмета науке финансијског права, оправдање и разлог за проучавање јавних добара у финансијском праву нуди нам, такође, *методологија* ове науке. Наиме, када је поглед науке почео све више да се задржава на јавним добрима, многе дисциплине су дале своје виђење – грађанско право, управно право, економско право, еколошко право и право животне средине, и др. Ипак, наведене дисциплине, као што смо показали, у дијелу о појму јавног добра у теорији стварног права и управног права, имају одређена предметна и методолошка ограничења у овом подухвату. Стварно право, потпуно оправдано, задржава се на питањима титулара имовинских права на јавним добрима, остављајући изван видокруга јавноправни однос који се по правилу јавља поводом јавних добара. С друге стране, управно право значајним дијелом обухвата аспекте јавноправног односа поводом јавних добара, али ван домаћаја предмета и методологије општег управног права стоји имовинскоправна особеност материје јавних добара.

Тек од када је финансијско право изградило свој приступ предмету проучавања (иако предмет дјелимично дијели са неправном науком попут јавних финансија, у погледу друштвених односа који настају у оквиру финансијске привреде државе и других законом овлашћених колективитета), оно се назива науком. На примјер, иако је порескоправни однос, по својој природи, једним значајним дијелим имовинскоправни однос, ипак то није облигација грађанског права, па чак ни законска облигација, већ посебан појам из области јавног права.<sup>176</sup>

Граница између финансијског права и управног права, упркос дјелимичном управноправном поријеклу финансијског права, јасно је видљива на примјеру, опет, порескоправног односа. Иако је порескоправни однос врста управног односа, а порески поступак један од посебних управних поступака, постоје значајне посебности. Пореска ствар има изражену економску димензију, због које се јављају посљедице и на процесном плану, од којих је можда најупечатљивија разлика између правила управног права и пореског права о принудном извршењу обавезе. У управном праву, како је прописано Законом о општем управном поступку (ЗУП), неновчане обавезе извршавају се управним путем (управно

<sup>175</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>176</sup> О сличностима између порескоправног односа (у ужем смислу) и законске облигације, вид. Дејан Поповић, Гордана Илић-Попов, „Однос пореског права и приватног права“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2016, 20 фн. 39.

извршење), а новчане обавезе – судским путем (судско извршење), ако законом друкчије није одређено.<sup>177</sup> У пореском поступку је супротно, будући да орган управе, Пореска управа, спроводи поступак принудне наплате пореза и споредних пореских давања, у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији (ЗПППА).<sup>178</sup> Све то указује на посебности не само предмета, него и методологије финансијског права. Ова посебност од великог је значаја за проучавање јавних добара.

С обзиром на то да је „еманципација пореског права од управног права управо наступила због посебности и примарног значаја имовинског елемента у његовом предмету“,<sup>179</sup> бесмислено би било финансијском праву одрицати матичност за појам јавног добра. Имовинска димензија јавних добара јасно је видљива – сва грађанскоправна, нарочито стварноправна, анализа јавних добара почива на тој претпоставци. Међутим, исто тако постоји врло изражена јавноправна димензија јавних добара, која је темељ управноправног бављења јавним добрима. Не полажући искључиво право на појам јавног добра, финансијско право ипак представља најбољи, најприкладнији оквир за проучавање појма јавног добра, баш због двојне природе јавних добара: имовинске и јавноправне. Финансијско право није кадро да проучава својинске односе поводом јавних добара – то ће увијек бити материја стварног права. Такође, финансијско право не може да се бави нефинансијским актима управе, питањима управног рада.

*Циљ* финансијског права, у скоро свим дефиницијама финансијског права, обухвата дјеловање финансијске привреде у јавном интересу,<sup>180</sup> у шта се међу првим ставкама сврстава обезбјеђивање јавних добара, баш као што је то случај и са циљем сродних економских и правних дисциплина.<sup>181</sup> Јавни интерес нарочито је изражен у области природних богатстава, односно уопште јавних добара. „Логичку основу посебно великог присуства јавног интереса у регулацији тржишта природних фактора, укључујући и радикалну меру њихове национализације, представља сазнање да природно богатство ипак није произведено, те да се не може рећи да је његов власник у истој ситуацији као и када је створио одговарајуће материјално добро. То добро, у складу са принципима приватне својине, може чак и да уништи, али природно – будући да га није створио – може само да користи и то на начин који одговара и другим члановима заједнице.“<sup>182</sup>

Јавна добра су другачија од приватних добара, прије свега по томе што су често „нестворена“, тј. није их створио човјек. Самим тим, врло често су незамјењива, јер улазе у саме темеље свијета какав познајемо и који омогућава живот (ваздух, вода, земљиште) или су необновљива (минерална богатства). Јавна добра су, у неким случајевима, неподложна потпуном људском управљању (електромагнетни спектар). Због свега тога, насупрот приватном праву, гдје су слобода воље и право у субјективном смислу *правило*, а ограничења слободе воље и права *изузетак* (ма колико незаобилазан, ипак изузетак), у праву управљања

---

<sup>177</sup> Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење, чл. 191 ст. 2.

<sup>178</sup> Закон о пореском поступку и пореској администрацији – ЗПППА, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. законик, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18 и 86/19, чл. 77 ст. 2.

<sup>179</sup> Д. Поповић (2016), 26.

<sup>180</sup> Јавни интерес налази се у самом бићу управне ствари уопште. „Јавни интерес је такав интерес – испољен кроз мноштво облика – који владајуће снаге у једном друштву сматрају нарочито виталним или важним, па теже да га на сваки начин, па и уз помоћ претње и употребе физичке силе, остваре и заштите. [...] кроз решавање у управним стварима – остварује се онај облик јавног интереса који је у датом типу ситуације ангажован (на пример [...] фискални интерес).“ Зоран Р. Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2016, 49 и 77.

<sup>181</sup> „Данас се, у оквирима *економије јавног сектора*, значајан нагласак ставља и на политички процес у којем се доносе релевантне одлуке, јер би он – уместо тржишног механизма (или, боље речено, паралелно са њиме) – требало да доведе до оптималне алокације економских ресурса кроз обезбјеђивање јавних добара.“ Д. Поповић (1997), 6. Јавни интерес је пресудан за одређење начина обезбјеђења јавних добара. Вид. *Ibid.*, 11.

<sup>182</sup> С. Табороши, Т. Јованић (2010), 123.

јавним добрима, ма које то право било, слобода воље и право у субјективном смислу нису, не смију и не могу бити *правило*, већ само изузетак (и то врло ограничен).

Најсликовитији примјер је тренутно једно од, према традиционалном увјерењу и цивилизацијском одређењу, најважнијих одлика савременог демократског друштва – приватно право својине на непокретностима. Међутим, докле се то право протеже? Можда је боље питати – гдје престаје? Престаје тамо гдје у земљишту почиње рудно, минерално или геотермално богатство. Престаје тамо гдје почиње водно добро. Од максиме *cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos*, данас нас не удаљава само постојање јавног добра у виду наведених богатстава, него и небо само по себи. Висинска ограничења у градњи, правила о уређењу земљишта и грађењу само потврђују превласт јавног интереса над приватним. Тиме не поричемо тековине приватне својине и других приватних права, али желимо да укажемо на неминовност уважавања јавног интереса. Јавна добра не могу се замислити без јавног или општег интереса. Јавни интерес код јавних добара значајним дијелом испољава се у имовинској, односно материјалној вриједности јавних добара, којом је потребно управљати ради опште користи. Као што се опште норме односе на неодређен број људи (поједностављено, на „све“ појединце), тако се и корист од јавних добара не може и не смије посматрати као корист појединца.

Већ смо подсјетили на то да спој јавног/општег интереса, јавноправног односа и имовинског елемента у правима нуди финансијско право. Због тога, вријеме је да и финансијско право учини оно што се од њега очекује у погледу јавних добара. На крају крајева, одавно је познато да „финансијско право у корак прати политичке, економске и социјалне тенденције друштвено-политичких јавних заједница, те је у непрекидном развоју и представља изузетно живу материју која се стално мења“.<sup>183</sup> Јасно је и да порески систем, што мислимо да се једнако односи и на укупан финансијскоправни систем, „не настаје као резултат унапред дефинисаног, на научним принципима заснованог, плана, већ пре на основу компромиса различитих политичких снага, под утицајем историјског развоја, притисака да се пронађу нови извори за финансирање јавних расхода, па и под дејством „иностраног фактора“.“<sup>184</sup> Финансијско право има све неопходне претпоставке да би заузело упражњено мјесто матичне правне науке за проучавање јавних добара.

## 2. Гранични примјери јавних добара

Ако саберемо кључне одреднице за јавна добра, из наведених примјера, према дефиницији коју смо понудили кроз хипотезе, јавно добро можемо дефинисати као (1) **дио материјалне стварности** који због (2) **значаја за људску заједницу** (јавни/општи интерес) има (3) **посебан правни режим**, попут природног богатства, добра од општег интереса, добра у општој употреби, и сл.

Ову дефиницију можемо провјерити на неколико граничних случајева добара. Прво, зашто је од читавог електромагнетног спектра само радио-фреквенцијски спектар јавно добро? Електромагнетни спектар чини свеукупни опсег електромагнетског зрачења, гдје спадају радио-таласи, инфрацрвени зраци, видљива свјетлост, рендгентски зраци, гама зраци. Одговор налазимо у чињеници да за све преостале врсте електромагнетних зрачења нису кумулативно испуњени наведени услови за постојање јавног добра, а код радио-таласа, тј. радио-фреквентног спектра јесу.<sup>185</sup>

<sup>183</sup> Ј. Ловчевић (1997), 21.

<sup>184</sup> Д. Поповић (1997), 482.

<sup>185</sup> Видљива свјетлост је доступна свима, а употреба различитих извора не умањује корисност од видљиве свјетлости за друге. У случајевима када је видљива свјетлост у функцији јавног добра, као нпр. свјетлосна сигнализација у различитим врстама саобраћаја, онда се таква употреба инкорпорише, обухвата, природом тог конкретног јавног добра. На примјер, семафор (као извор видљиве свјетлости различитих таласних дужина, тј. боја), забрана његовог заклањања, трошкови његовог одржавања и сл. су чиниоци добра у општој употреби које се зове јавни пут. Слично је и са одашиљањем свјетлосних сигнала за приступ аеродромској писти, или са често навођеним примјером јавног добра у економској литератури – свјетионику.

Друго, зашто је *генетичка разноврсност* у позитивном праву Србије препозната као јавно добро?<sup>186</sup> Генетичка разноврсност је укупан број и укупна разноврсност гена, односно генетичких информација садржаних у свим појединачним врстама биљака, животиња, гљива и микроорганизама.<sup>187</sup> Дуго се у правима није препознавала важност генетичке разноврсности, јер су многа слична добра сматрана као непотрошива/непотрошна, довољно издашна за неуређено и неограничено коришћење. Ипак, нашу некадашњу заблуду срушило је загађивање ваздуха, које је достигло такве размјере да се данас о њему говори као о озбиљном свјетском проблему, а ваздуху се додјељује режим глобалног/међународног јавног добра.<sup>188</sup> На исти начин, порасла је свијест и о генетичкој разноврсности и биолошкој разноврсности, као дијелу природе уопште. Генетичка разноврсност испуњава све услове које смо навели за појам јавног добра. Дио је материјалне природе, значајна је за људску заједницу, а због тога додијељен јој је посебан правни режим у оквиру категорије јавних добара, тј. добра од општег интереса као врсте јавног добра.<sup>189</sup> Наведени гранични случајеви помоћи ће нам да до краја изведемо и провјеримо дефиницију јавног добра.

### 3. Појам јавног добра у финансијском праву

Јавно добро је, да поновимо, дио материјалне стварности који због општег значаја за људску заједницу има посебан правни режим, попут природног богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, а поводом чијег управљања настају јавни расходи и јавни приходи и доносе се општи и појединачни финансијскоправни акти.

Појам јавног добра у финансијском праву почива на три чиниоца. Прво, то је *дио материјалне стварности*. У дефиницијама јавног добра које имају облик дефиниције *per genus proximum et differentiam specificam*, било да су то теоријске или позитивноправне дефиниције, најчешће се род (*genus proximum*) одређује као *ствар*. Дефиниције јавног добра почињу најчешће ријечима „јавна добра су ствари које...“ Било да се ради о ауторима из управног или стварног права, јавна добра се по правилу одређују као ствари или као имовина (што опет упућује на ствари).<sup>190</sup> Појам ствари, ипак, није одговарајући генусни појам за јавно добро. Правнику овакав став може звучати као јерес и неприхватљива тврдња, али јавна добра су шира од појма ствари у праву. Неке нелогичности, тј. непотпуности одређења јавног добра као ствари уочио је још Л. Костић, кога, како смо напред већ истакли, сматрамо творцем најпотпунијег, најсистематичнијег и најутицајнијег, а исто тако најзанемаренијег погледа на јавна добра. Наиме, Костић је уочио важност друштвене стварности за правно препознавање појма јавног добра, што је видљиво на примјеру „ваздухопловних пристаништа“, тј. аеродрома. Он их наводи као јавна добра, „и ако њих нема у списку јавних добара страних писаца“, коментаришући да је то „вероватно зато, што су се она тек тада појављивала кад су књиге писане“.<sup>191</sup> Свјестан да се само ствари наводе као јавна добра,

<sup>186</sup> Законом о заштити природе предвиђено је да је *природа* добро од општег интереса за Републику Србију (чл. 1 ст. 2), да је *биолошка разноврсност* један од елемената природе (чл. 4, ст. 1 т. 59) и да је *генетичка разноврсност* један вид биолошке разноврсности (чл. 2 ст. 1 т. 1). Анализом овог посебног закона закључујемо да је генетичка разноврсност дио биолошке разноврсности, што је дио природе која је добро од општег интереса, тј. јавно добро. Отуда, генетичка разноврсност је јавно добро.

<sup>187</sup> Закон о заштити природе, чл. 4 ст. 1 т. 9.

<sup>188</sup> За појам чистог ваздуха као примјера глобалног или међународног јавног добра, вид. EU focus on global public goods, <http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/pdf/publicgoods.pdf>, 7. септембар 2018. године; International Public Goods, <https://www.government.nl/topics/development-cooperation/international-public-goods>, 7. септембар 2018. године; GPG Presentation, <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/GPGPresentation.ppt>, 7. септембар 2018. године.

<sup>189</sup> О правном режиму генетичке разноврсности, вид. Закон о заштити природе, чл. 20–22.

<sup>190</sup> У овом смислу изјашњавају се многи аутори – Костић, Крбек, Поповић, Томић, Марковић и Петровић, из управног права, као и Гамс, Спаић, Јелић, из грађанског права. На истој претпоставци утемељена је и дефиниција јавног добра у Преднацрту Грађанског законика (за списак чланова Комисије за писање Преднацрта вид. Одлуку о образовању Комисије за израду Грађанског законика, *Службени гласник РС*, бр. 104/06 и 110/06 – исправка, т. 2).

<sup>191</sup> Л. Костић (1936), 327.

Костић ипак препознаје могућност да и она добра која нису ствар, ипак могу имати суштинске особине јавних добара, попут ваздуха. „Ваздух није ствар, није предмет материјалне природе, и зато се не наводи као јавно добро. Иначе, с обзиром на употребу, и он испуњава све реквизите јавног добра.“<sup>192</sup>

Појмом „ствар“ не можемо објаснити јавна добра. Јавна добра јесу већином ствари, али уколико желимо да обухватимо све појавне облике јавних добара и да дамо њихову дефиницију, онда не можемо појмом ствари обухватити све. Због тога је најбоље усмјерити пажњу на граничне случајеве, односно на добра која спадају у јавна добра, али су толико другачија од најпознатијих примјера, да једино што их и даље чини јавним добрима јесу њихове најважније особине. Ако појам јавног добра замислимо као скуп појава, као један круг, онда су најпознатији појмови јавних добара у самом његовом средишту. Тако су шуме, водна добра, руде и минерални ресурси класични примјери јавних добара. За разлику од тога, на самој граници појма јавног добра налазе се неки примјери који су мање познати не само лаичкој јавности, него и стручној јавности, као што је радио-фреквенцијски спектар. Несигурност законодавца у погледу правне природе радио-фреквенцијског спектра видљива је из промјена и употребе неуобичајене терминологије у законским дефиницијама (ограничено природно богатство и ограничено добро), што смо већ анализирали. Ако се осврнемо на наведене теоријске и законске дефиниције различитих јавних добара видјећемо да се, упркос бројности и разноликости дефиниција, углавном увијек јавља један елемент у дефиницији – јавно добро као ствар. Ствар у грађанскоправном смислу је дио материјалне природе, који се налази у људској власти (апрехензији)<sup>193</sup> и на којем постоји право својине или неко друго стварно право.<sup>194</sup> Међутим, радио-фреквенцијски спектар није ствар. Радио-фреквенцијски спектар није ни енергија која би се могла посматрати као ствар. Наиме, енергија се сврстава у појам ствари само ако се на њој може успоставити власт, као што је то, на примјер, електрична енергија у високонапонској и нисконапонској мрежи. Радио-фреквенцијски спектар није подобан за успостављање власти; може се употребљавати само одашиљањем и пријемом радио таласа, као врсте електромагнетних таласа. Можда може да се повуче сљедећа паралела – као што се можемо служити ваздухом у атмосфери да бисмо летјели, а да сав ваздух у атмосфери не сматрамо за ствар, тако се служимо и радио-фреквенцијским спектром за одређене потребе, иако то није ствар. Исто је и са океанима и морима. Они нису ствар, а пловимо њима, зараћамо, експлоатишемо и на друге начине се користимо њима.

Управо због наведених особина, радио-фреквенцијски спектар је врло важан примјер јавног добра. Првенствено, овдје износимо став да се заиста ради о јавном добру – на то указује и критеријум финансијскоправне природе, а то је постојање јавног прихода који надлежно регулаторно тијело наплаћује за коришћење радио-фреквентног спектра.<sup>195</sup> Значај овог јавног добра произлази из чињенице да то није ствар, већ дио материјалне природе,<sup>196</sup> стварности, који је доступан општој употреби.

*Прво обиљежје* јавног добра, дакле, није својство ствари. Из обрађеног граничног примјера можемо извући закључак – за јавно добро можемо рећи да је *дио материјалне природе*. Јавно добро је, дакле, материјална категорија, и отуда долази до изражаја његов имовинскоправни потенцијал. Иако може да има, и по правилу има, изражене нематеријалне посљедице и одразе, сâм појам јавног добра налази се ипак у материјалној сфери.

О развоју имовинскоправне димензије јавних добара, коју означава изразом *сопственост*, Костић нам даје драгоцјену анализу, коју преносимо у цјелости. „Проблем

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> „У људској апрехензији! је традиционално-бомбастичан начин да се каже да ствари треба да буду у домену људске власти. То за случај да неко хоће да прода Халејеву комету наивном купцу.“ Обрад Станојевић, *Римско право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Досије, Београд 1997, 182.

<sup>194</sup> Вид. „ствар“ у *Лексикон грађанског права*.

<sup>195</sup> Ради се о накнадама за коришћење радио-фреквенција. Вид. ЗНКЈД, чл. 260.

<sup>196</sup> У смислу укупне стварности која се може на материјалан начин регистровати. Овдје се не бавимо разликама које природне науке виде између појмова материје и енергије.

сопствености јавних добара прошао је кроз неколико фаза. У почетку XIX века као јавна добра су сматрана само т. зв. природна јавна добра: пловне реке, обале мора итд. Њима се по природи ствари служило неодређено мноштво лица и први грађански кодекси та добра остављају ван сваке категорије сопствености упоредо са ничијим добрима. Чим су се почела појављивати вештачка јавна добра, морала се одредити и сопственост тих добара, јер су она по својој природи могла бити заузимања, присвајана, оптерећивана итд. Тада се већ уочава важност ових добара за народну привреду, за народну одбрану, једном речју за опште циљеве, и онда се почиње водити рачуна о њима: јавна администрација настоји да се тих добара домогне у потпуности. Она постаје њихов сопственик. Како ће се та сопственост крстити може бити споредно (Ориу на пр. још увек сматра да је јавна администрација само фидуцијарни власник јавних добара за рачун општества или дестинатера). Главно је утврдити да је сад огромна већина јавних добара у сопствености државе и јавноправних лица, да се код вештачких јавних добара та сопственост евидентира и да ће доћи време кад јавна добра неће моћи бити уопште у приватној сопствености.<sup>197</sup>

Костић је указао на фазе у присвајању добара која данас најчешће препознајемо као јавна добра. Употреба и власт на добрима доводи до успостављања својинског односа, до режима ствари и права на стварима. То је процес који још траје. Трајаће док год људска врста има шта да осваја и присваја. Некада су то биле ријеке и мора, затим ваздух и атмосфера. У тај процес улази радио-фреквенцијски спектар, а већ можемо да наслутимо шта ће се дешавати када се овлада технологијама за несметано коришћење другим небеским тијелима, почев од Мјесеца, и уопште космичким простором. Право нужно прати непрестано нарастајућу стварност људских односа, и једна од најузбудљивијих области права, која се мијења пред нашим очима, јесте управо финансијско право, а нарочито област јавних добара.

*Genus proximum* у нашој дефиницији јавног добра, због свега реченог, јесте материјална природа. Јавно добро је дио материјалне природе. Сљедећи корак ка потпунијој дефиницији је одређење посебности (*differentia specifica*) у односу на обиље ствари и осталих дијелова материјалне природе. Према нашем схватању, двије су главне такве посебности, тако да поред првог битног обиљежја (јавно добро као дио материјалне природе), појам јавног добра има још два битна чиниоца.

Друго битно обиљежје појма јавног добра можемо препознати ако се вратимо на првостављено питање – зашто у даљој прошлости радио-фреквенцијски спектар није био јавно добро, баш као ни ваздух.

Смисао и главна одредница правних норми је уређење друштвених односа кроз заповијест, правило о понашању. Друштвени односи поводом радио-фреквенцијског спектра нису стари. Наиме, тек открићем радио-таласа и њиховом широм употребом настала је потреба да се правно уреде друштвени односи, као што су права на емитовање сигнала, резервисање одређених фреквенција за одређене намјене и др. Сличан развој у правној стварности прошао је и ваздух – када је ваздух доживљаван као неисцрпна појава, нису постојали скоро никакви, а камоли сукобљавајући, друштвени односи тим поводом. Неки изузеци од овога јављали су се у грађанскоправној области, поводом заштите од непријатних мириса из сусједног домаћинства и сл. Да би нека појава била правно релевантна и да би друштвени однос поводом те појаве био правно уређен потребно је да постоји друштвени, *општи или јавни интерес* да се дати однос нормира. На примјеру који нам служи као показатељ, видимо да све до недавно уопште није постојала потреба да се односи поводом радио-фреквенцијског спектра правно уреде.

Када се, међутим, неки друштвени однос оствари, на њега неодложно дјелују друштвене силе и поводом њега се успоставља режим норми. Када се те норме уобличе кроз дјелатност државе, настаје правна норма. До тада, однос може бити уређен моралним, обичајним или другим нормама. На примјер, за основе трговине и купопродаје довољно је да

---

<sup>197</sup> Л. Костић (1936), 329–330.

постоје учесници у тржишним односима. Правна норма само додатно уређује друштвени однос који је већ прожет економским законитостима и правилима (начело једнакости давања има економску суштину и не зависи само од правне норме, пошто су учесници на тржишту заинтересовани, због сопственог материјалног интереса, да добију вриједност сразмјерно ономе што и сами нуде). Над приватним добрима, управо због могућности присвајања, постоје својинска и друга права и одређени су њихови титулари. Међутим, код јавних добара титулари често нису одређени, као што је учео још Костић, а некада нису чак ни одредиви. Релативно лако је одредити власника за јабуку. Ко је, међутим, власник радио-фреквенцијског спектра?

Као и у претходном кораку, кад смо устврдили да јавно добро не мора нужно бити ствар, већ уопште дио материјалне природе, и овдје је пресудна чињеница да над неким јавним добрима није могуће успоставити власт. У најмању руку, успостављање власти субјеката приватног права, чак и кад би било могуће, просто не би омогућило друштвено прихватљиво служење датим јавним добром.<sup>198</sup>

Провјеримо ово на радио-фреквенцијском спектру и ваздуху. Њихов власник не може се одредити. Међутим, значај употребе ова два добра протеже се на неодређен број људи. Друштвени односи поводом ових добара постоје, али они не могу бити уређени приватноправним правилима. Економска теорија наведени проблем описује кроз проблеме екстерналија и бесплатног корисника.

Оба економска проблема почивају на истом темељу – користи и трошкови од појединих добара не могу се обухватити тржишним механизмима. Због тога, потребно је ријешити ове проблеме посебним регулативним мјерама. Наиме, може се рећи да су сви заинтересовани да се користе јавним добрима, али многи истовремено нису спремни да се понашају тако да коришћење омогуће другима (нпр. „бесплатни корисник“ неплаћањем за јавно добро доводи до његовог нестанка или пропадања; негативне екстерналије произлазе из слободе тржишног понашања, али та слобода изазива трошкове другим субјектима, при чему овај однос сам по себи није обухваћен тржишним механизмима).

Да би се исправили ови недостаци, што је у општем интересу, потребно је да држава уреди наведене односе правним нормама. Различите мјере, па чак и радикална мјера национализације, кроз које се потврђује велико присуство јавног интереса у регулацији тржишта природних фактора, почивају на сазнању да природно богатство није произведено, и да се не може рећи да је његов власник у истој ситуацији као и када је створио одговарајуће материјално добро.<sup>199</sup> Општи интерес, и све разлике у правном режиму јавних добара у односу на приватна добра и тржишне механизме, почивају на сљедећем захтјеву – да се „спречава уништавање или субоптимално коришћење природног богатства, на шта би власник, следећи класичне принципе приватног права, имао право“.<sup>200</sup> Ове норме могу имати различита дејства.<sup>201</sup>

Критеријум постојања општег или јавног интереса може се нападати као преширок, али ипак се истоимени правни стандард налази у многим позитивноправним одредбама. Ријеч или двије о општем интересу овдје су нужне.

Општи интерес дефинише се различито и не постоји општеприхваћена дефиниција којом би се обухватили сви примјери општег интереса. „Општи интерес се најчешће

---

<sup>198</sup> Постоје и супротни ставови, са којима се не можемо сложити. Не можемо и не желимо замислити свијет у којем је неко власник атмосфере, свег живог свијета, океана или електромагнетног спектра. На примјеру управљања питком водом можемо да видимо како су различите праксе довеле до сукоба између интереса приватног капитала, с једне стране, и потребе да се заштите људска права, с друге стране. Вид. Itzchak E. Kornfeld, “Water: A Public Good or a Commodity”, *American Society of International Law Proceedings* 49/2012, 49–52.

<sup>199</sup> С. Табороши, Т. Јованић (2010), 123.

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Регулативне мјере могу имати различита дејства, што је нарочито видљиво у праву заштите животне средине гдје се обично разликују административни и економски инструменти. За избор инструмената (административних или економских) у еколошкој политици, вид. Г. Илић-Попов (2000), 63–69.

дефинише аналогним тумачењем, дескриптивно, навођењем *exempli causa* примера услуга од општег интереса и упућивањем на тзв. јавни интерес.<sup>202</sup> Ипак, како један аутор (*Kadri Simm*) примјеђује, неодређеност јавног интереса није разлог да се појам одбаци – напротив, можда су прилагодљивост и уопштеност овог појма, потреба за његовим постојањем у сфери права, политике и друштвеног организовања уопште, као и могућност нових тумачења, управо допринијели дуговјечности и корисности овог појма.<sup>203</sup> Исто вриједи и за општи интерес, који не бисмо одвајали од појма јавног интереса.

Јавни интерес налази се у самој сржи појма јавног добра у правима многих земаља. Као једно од најважнијих обиљежја јавног добра, јавни интерес се јавља у француском, њемачком, италијанском, аустријском и другим правима, често отјеловљен у начелу опште употребе јавних добара.<sup>204</sup> На примјер, вода као ресурс има посебан правни режим, што је преовлађујући приступ у упоредном праву, према којем се вода као јавно добро налази у јавној својини. Поједини аутори овакав претежан приступ означавају као консензус јавне својине (енг. *public-ownership consensus*), што се одражава и на режим воде у међународном праву и међународним уговорима.<sup>205</sup>

Правни режим јавних добара у међународном праву, такође, почива на принципу општости. Ово је видљиво кроз режим природних ресурса. Природни ресурси, тј. њихова експлоатација и употреба доводе се у непосредну везу не само са питањем економског развоја и општег напретка друштва, него са питањем суверенитета. У резолуцијама Генералне скупштине Уједињених нација препозната је неодвојивост права народа на употребу и искоришћавање властитог природног богатства и ресурса од њиховог суверенитета.<sup>206</sup> Иако је довођење у везу суверенитета и употребе природних ресурса у почетку почивало на тежњама за оснаживање бивших колонија које су у то вријеме стицале или тек стекле независност, као и мање економски развијених земаља,<sup>207</sup> без обзира на схватања о правној природи релевантних резолуција,<sup>208</sup> ипак је јасно да је на међународно право и бројне правне акте утицао званично признати принцип опште користи од природних ресурса за народе којима припадају. Наиме, Резолуцијом о трајном суверенитету над природним ресурсима изјављује се да „право народа и нација на трајан суверенитет над њиховим природним богатством и ресурсима мора бити спровођено у интересу њиховог националног развоја и добробити народа односне државе“.<sup>209</sup> У деценијама након усвајања тог принципа и наведених резолуција, бројни уговори у области трговине нафтом, од којих неки са елементима концесије, раскинути су или измијењени, управо уз позивање на

---

<sup>202</sup> Јелена Газивода, Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 54.

<sup>203</sup> Kadri Simm, “The Concepts of Common Good and Public Interest: From Plato to Biobanking”, *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics* 20/2011, 554, 554–562.

<sup>204</sup> Упор. Aleksandra Popovski, „Правна природа опће uporabe јавнога добра“, *Pravni vjesnik* 3-4/2016, 184–187.

<sup>205</sup> Bryant W. Smith, “Water a Public Good: The Status of Water under the General Agreement on Tariffs and Trade”, *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 17/291/2009, 295–314.

<sup>206</sup> Вид. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 626 (VII) од 21. 12. 1952. године (Resolution A/RES/626(VII) Right to exploit freely natural wealth and resources), [https://undocs.org/en/A/RES/626\(VII\)](https://undocs.org/en/A/RES/626(VII)), 11. јануар 2020. године, и нарочито Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1803 (XVII) од 14. 12. 1962. године (Резолуција о трајном суверенитету над природним богатствима – Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources), [https://undocs.org/en/A/RES/1803\(XVII\)](https://undocs.org/en/A/RES/1803(XVII)), 11. јануар 2020. године.

<sup>207</sup> Вид. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1515 (XV) од 15. 12. 1960. године (A/RES/1515(XV) Concerted action for economic development of economically less developed countries), [https://undocs.org/en/A/RES/1515\(XV\)](https://undocs.org/en/A/RES/1515(XV)), 18. октобар 2019. године.

<sup>208</sup> О развоју идеје, њеном остварењу у међународном праву, схватањима о правној природи извора међународног права о суверенитету над природним ресурсима, вид. Karol N. Gess, “Permanent Sovereignty over Natural Resources: An Analytical Review of the United Nations Declaration and Its Genesis.” *The International and Comparative Law Quarterly* 2/1964, 398–449. JSTOR, [www.jstor.org/stable/756203](http://www.jstor.org/stable/756203), 18. октобар 2019. године, и Lawrence Atsegbua, “Principle of permanent sovereignty over natural resources and its contribution to modern petroleum development agreements”, *Journal of the Indian Law Institute* 1-2/1993, 115–126.

<sup>209</sup> Вид. Резолуција о трајном суверенитету над природним богатствима, чл. I т. 1.

принцип суверенитета на природним ресурсима.<sup>210</sup> Питање трајног суверенитета над природним ресурсима првобитно је постављено у два засебна контекста – кроз сукобљене интересе земаља увозница капитала и земаља извозница капитала, у вези са разликама које су проистекле из бившег колонијалног односа и слабијег економског развоја одређеног броја земаља, као и кроз припрему нацрта споразума о људским правима.<sup>211</sup>

Израз „у интересу њиховог националног развоја и добробити народа односне државе“ (енг. *in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned*) подсећа на појмове опште или јавне користи. У верзијама текста које су претходиле коначном тексту Резолуције о трајном суверенитету над природним богатствима, а у дијелу који се односи на принципе национализације, експропријације и реквизиције, употребљаван је шпански израз *utilidad publica* (фр. *utilité publique*), који је непрецизно преведен на енглески као *public utility*.<sup>212</sup> Како је оригинал у материјалима само на почетку био на шпанском, а касније и коначно на енглеском језику, донекле је замагљена намјера Генералне скупштине када је у питању садржина појма означеног као *public utility*. Ипак, мишљења смо да дослован и најчешћи превод са енглеског – јавно/комунално предузеће – није одговарајући и не одражава смисао одредбе. Системски тумачећи, изрази: “*grounds or reasons of public utility, security or the national interest*”, посматрани заједно, јасно указују на општи интерес, нарочито ако се узме у обзир наставак одредбе: “*which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign*”.

Општа корист препозната је,<sup>213</sup> на тај начин, као један од кључних чинилаца правног појма и правног режима природних ресурса у међународном праву и националним законодавствима. Ако имамо у виду да многе дефиниције изједначавају, у потпуности или у претежном дијелу, јавна добра и природно богатство и ресурсе, закључак о општој користи као одредници појма природног богатства и ресурса, као и о утицају опште користи на правни режим природних богатстава и ресурса, можемо једнако донијети и за појам јавног добра.

Упркос свим неодређеностима општег и јавног интереса, јавна добра почивају управо на тим појмовима. Чак два од три облика јавних добара у српском праву – добро од општег интереса и добро у општој употреби – већ у самом називу имају „општост“, у виду општег интереса или опште употребе. Природна богатства налазе се искључиво у својини Републике Србије, чиме је јасно истакнут њихов општи/јавни интерес.

Закључимо, за постојање и правно уређење јавних добара кључан је **општи или јавни интерес**, из кога произлази сљедећа одредница, а то је **посебан правни режим** јавних добара у односу на приватна добра.

**Трећи чинилац** појма јавног добра – поред претходно наведених да је ријеч о дијелу материјалне природе који има нарочит значај за људску заједницу, исказан као општи интерес – јесте постојање **посебног правног режима** заштите, управљања, коришћења, и са свим тим у вези – финансијског статуса, који се изражава кроз постојање јавних расхода, јавних прихода и приказивање у оквирима државног рачуноводства.

<sup>210</sup> L. Atsegbua (1993), 125.

<sup>211</sup> За историју идеје трајног суверенитета над природним ресурсима, вид. *Historic Archives - Procedural History - General Assembly Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources*, United Nations Audiovisual Library of International Law, [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga\\_1803/ga\\_1803\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_1803/ga_1803_ph_e.pdf), 19. јул 2019. године.

<sup>212</sup> K. N. Gess (1964), 420.

„Национализација, експропријација или реквизиција биће засноване на основима или разлозима јавне користи, сигурности или националног интереса, који су препознати као преовлађујући над чисто појединачним или приватним интересима, домаћим и међународним,“ или у оригиналном облику: “Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign. In such cases the owner shall be paid appropriate compensation.” Вид. Резолуција о трајном суверенитету над природним богатствима, чл. I т. 4.

<sup>213</sup> Већина држава, у тренутку усвајања Резолуције, била је на становишту да је њоме само препознато постојеће право. K. N. Gess (1964), 409.

Посебан правни режим јавним добрима се додјељује из два основна разлога. Прво, појам ствари не обухвата сва јавна добра, нарочито не у смислу грађанскоправног појма ствари. Због тога је постојећи режим ствари у праву недовољан да би се обухватила и заштитила сва јавна добра. Друго, чак и за онај дио јавних добара која се могу подвести под појам ствари, постојање општег интереса додјељује им нову улогу. Наиме, јавни или општи интерес даје кључно обиљежје јавним добрима. Значај јавних добара за људску заједницу не може се исказати као прости збир користи које имају поједини чланови друштва. Напротив, значај јавних добара прије се може објаснити као плод синергије користи чланова друштва, толике да некада оправдава ограничење или негацију приватноправног режима добара. Одатле произлазе ограничења права својине и других права у вези са јавним добрима.

Због тога су били погрешни и унапријед осуђени на неуспјех, према нашем мишљењу, они покушаји дефинисања јавних добара који су полазили од критеријума да ли су то ствари у промету или ван промета. Дозвољеност или забрањеност промета само је једна од могућих посљедица много важнијег питања, а то је значај јавних добара за људску заједницу. Такво дефинисање личи на негативну дефиницију, односно одређење појма помоћу онога што тај појам није. Тако је за јавна добра навођено да су то стари које се не налазе у промету. Да би се знало шта *није у промету*, треба знати шта *јесте* у промету. У промету јесу права или ствари, ако се поједностављено говори о праву својине. Према томе, нетачно је да су јавна добра *ствари* ван промета, јер нека јавна добра не испуњавају услове да би се могла уопште назвати стварима, о чему је напријед било више говора. Штавише, ако се узме у обзир да право својине није једино право које се може јавити поводом јавних добара, него и друга права, попут права коришћења, права располагања плодовима од јавног добра, или његовим обновљивим и необновљивим дијеловима који се одвајају на основу одговарајућег поступка, дозволе и сл., онда се може релативизовати чак и сам критеријум да су јавна добра она добра која се налазе *ван промета*.

Појам јавног добра у финансијском праву близак је истоименом појму из *јавних финансија*, односно економских наука, по томе што не може да се обухвати правним појмом ствари, што смо показали на граничним примјерима јавних добара. Финансијскоправни појам јавног добра разликује се од економског појма по томе што ипак не обухвата апстрактне вриједности и облике, попут одбране, културе. Ове вриједности, које економија сврстава у јавна добра, могу се другачије приказати као услуге, што у праву добија облик одговарајуће дјелатности, односно јавне услуге.

Наиме, држава и правни поредак у демократским друштвима служе за остварење што већег броја потреба, на основу претежне политичке воље. Органи власти испуњавају своју улогу тако што пружају одговарајуће услуге грађанима, односно врше власт. Својство власти да има право и дужност да врши власт, тј. да обавља извјесну дјелатност, назива се надлежност.

На разлици између надлежности и права у субјективном смислу произлази обавеза органа власти да осигурају јавна добра. Према томе, ма колико био наглашен приватноправни елеменат у управљању јавним добрима, што ћемо видјети код концесија, не смије се изгубити из вида да органи власти морају да осигурају општи интерес у коришћењу јавним добрима, па је посљедица тога увијек претежан јавни интерес и јавноправна природа правног односа који се успоставља поводом јавних добара.

У економској литератури може се наћи израз „набавка јавних добара“ или „производња“, али је значење тих израза, сходно претходном објашњењу, опет другачије од правног погледа. Додуше, чак и економске класификације указују на то да се не могу произвести сва добра (нпр. „непроизведена имовина“), па се онда под набавком таквих добара мисли на њихово прилагођавање и одржавање. Правно гледано, нека јавна добра, будући да су дио материјалне стварности, могу се у потпуности подредити људској власти, при чему постају ствари у правном смислу те ријечи. Онај дио материјалне стварности који не може да се подреди човјековој власти није ствар, али га право обухвата на другачији начин, кроз појам управљања и употребе.

## ГЛАВА III. ПОЈАМ И ПРАВНА ФОРМА (ЕЛЕМЕНТИ) ФИНАНСИЈСКОПРАВНОГ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДОБРИМА

### 1. Појам финансијскоправног управљања јавним добрима

Управљање јавним добрима може се посматрати са неколико равни. Најшири појам управљања јавним добрима обухватио би све правне и материјалне акте и радње свих органа власти, без обзира на то да ли се ради о законодавној, извршној или судској власти, којима се утиче на јавна добра. Наравно, овакав појам преширок је за анализу. Појам финансијског управљања и контроле из ЗБС постављен је, такође, прилично широко као „систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац организације, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин“.<sup>214</sup>

У складу са начелом правне државе и владавине права, рад различитих органа власти организује се у поступке, као правно уређене скупове радњи органа, ради спровођења правних норми и остварења циљева који су у друштву препознати. Државни органи којима се првенствено ставља у задатак спровођење постављене политике и извршавање закона и других прописа, тј. предузимању управне дјелатности, послова државне управе, означавају се као органи управе.<sup>215</sup> Управни поступак, којим се у најширем смислу означава читав правно регулисани процес рада органа управе, а у ужем смислу скуп правно уређених радњи органа управе при примјењивању прописа на конкретне животне случајеве,<sup>216</sup> са јавним добрима повезан је двоструко. Оба појма изузетно су разнородна по својој структури и појавним облицима. Још важнија веза је чињеница да управљање јавним добрима спада у управну дјелатност.

Још конкретније, управни поступак представља скуп правно уређених радњи и процесних односа надлежног органа, странке и других учесника при утврђивању чињеничне подлоге за примјењивање прописа у конкретним животним случајевима од јавног интереса, у управним стварима.<sup>217</sup> Разнородност врста управних ствари изазива процесне последице, због чега постоје посебна управно-процесна правила за поједине управне области, поред општих управно-процесних правила која важе уопштено за све врсте управних ствари.

У претходним главама приказали смо ставове домаће теорије управног права о јавним добрима. У неким земљама постоји посебно право јавних добара, као дио управног права. Сматрамо да управно право представља неспоран оквир за управљање јавним добрима. Међутим, једном аспекту управљања јавним добрима овдје посвећујемо посебну пажњу, а то је финансијскоправни аспект.

Управљање означава предузимање одговарајућих радњи ради остварења пожељног стања, циља. Код јавних добара, то би значило предузимање одговарајућих правних, управних радњи ради остварења циљева попут одрживог коришћења јавних добара, опште користи, јавног интереса у коришћењу јавним добрима, заштите животне средине и др. Међу бројним инструментима који стоје на располагању државним органима, посебно мјесто заузимају финансијскоправни инструменти, гдје спадају различити јавни приходи који настају поводом коришћења јавним добрима. Истовремено, за одређене послове одржавања и управљања јавним добрима потребно је издвојити средства, што се одражава на јавне расходе различитих јединица власти, од централне, преко субцентралних, до локалних. Јавни

<sup>214</sup> ЗБС, чл. 2 т. 51в.

<sup>215</sup> З. Томић, В. Бачић (2016), 20; Зоран Томић, *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2015, 154.

<sup>216</sup> З. Томић, В. Бачић (2016), 20.

<sup>217</sup> З. Томић (2015), 267.

расходи настали поводом јавних добара знатно чешће се финансирају из намјенских јавних прихода, за разлику од већине осталих јавних расхода. Отуда је, због израженијег начела афектације код финансирања јавних добара, веза између јавних прихода и јавних расхода је појачана. У крајњој линији, јавна добра имају одраз на државно рачуноводство; она у различитим облицима улазе у бројне категорије класификација државног рачуноводства, о чему је било говора у претходној глави.

Предмет проучавања управног права и финансијског права подудар се у области управљања јавним добрима. Међутим, само финансијско право има одговарајући методолошки оквир да проучава финансијскоправне аспекте управљања јавним добрима. Финансијски аспекти управљања јавним добрима били су препознати још почетком XX вијека у правној теорији. Аустријски аутор Улбрих (*Josef Ulbrich*) наводи тројаку „административну дјелатност с обзиром на јавна добра“, и то фискалну, полицијску и привредну, што је у објашњењу појма одржавања јавних добара преузео Л. Костић, као „фискално старање“.<sup>218</sup>

Изворна подјела код Улбриха ишла је следећим редом – привредна, полицијска и фискална – што одражава логички слијед управне дјелатности у управљању јавним добрима. Наиме, стварање (уколико се не ради о слободним, природним јавним добрима, него о вјештачким) и одржавање јавних добара означено је као привредна улога. Заштита јавног добра, и његове опште употребе, означена је као полицијска улога. Фискална улога одражава се првенствено у очувању права својине државе (или њених органа) на јавним добрима, а затим и у пружању „неких ситних економских користи“.<sup>219</sup>

У својој подјели, Костић на прво мјесто ставља фискалну улогу.<sup>220</sup> Имајући у виду да су све наведене административне радње – успостављање јавних добара, њихово одржавање, као и економске користи које има њихов сопственик (по правилу, држава) – у основи финансијске природе, истицање фискалне улоге у први план сасвим је оправдано. Уколико јавно добро не постоји у природи, а приватни сектор није у могућности (због несразмјерно великих трошкова) или није заинтересован (због проблема слијепог путника, неисплативости и сл.) да га успостави, једино држава може приступити његовом успостављању, што се у јавним финансијама приказује као расход или издатак, зависно од начина финансирања. Због јавног интереса, који је својствен јавним добрима, држава ће бити задужена не само за успостављање, него и за одржавање јавног добра, чак и онда када је учешће приватног сектора и тржишног механизма дијелом допуштено, па ће и одржавање представљати јавни расход или издатак. На крају, убирући новчану корист од управљања јавним добром, држава може да оствари јавни приход или примање.

Према наведеном, видимо да у дјелатности управљања јавним добрима значајно мјесто заузимају финансијске категорије, првенствено јавнофинансијске. Објединивши и уредивши све јавнофинансијске категорије управљања јавним добрима долазимо до појма који смо означили као финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима. Израз би био прецизнији уколико би прва ријеч била „јавнофинансијскоправни“, али сматрамо да би то било незграпно. Јавност, као одлика овог појма, садржана је већ у природи јавног добра и у правној природи управљања јавним добрима. Поред тога, израз „финансијско право“ у теорији означава јавноправну категорију, упркос томе што је аналогни економски појам „јавне финансије“.

Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима су јавни приходи и примања, јавни расходи и издаци, буџет и финансијски планови, јавни зајам и јавни дуг, као и државно рачуноводство, који се односе на управљање јавним добрима. Сви ови инструменти и

<sup>218</sup> Л. Костић (1936), 346; Josef Ulbrich, “Fiskus”, *Österreichisches Staatswörterbuch: Handbuch der gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Bd. 2: F-J. (Hrsg. Mischler, Ernst, Ulbrich, Josef), A. Hölder, Wien, 1906, 118.

<https://ia802705.us.archive.org/0/items/osterreichisches02misciala/osterreichisches02misciala.pdf>, 4. август 2019.

<sup>219</sup> Упор. Л. Костић (1936), 346; J. Ulbrich (1906), 118.

<sup>220</sup> Л. Костић (1936), 346.

појмови служе остварењу различитих фискалних и екстрафискалних циљева.<sup>221</sup> На примјер, јавним приходом у виду накнаде за употребу јавног добра остварује се фискални циљ – убиру се новчана средства за финансирање потреба физкуса. Истовремено, приход се може намијенити за финансирање унапређења јавног добра, ради веће користи за друштво. На примјер, бољи пут, стабилнији насип за одбрану од поплава, здравије шуме, поузданије телекомуникације, заштита и очување животне средине представљају екстрафискалне циљеве.

Циљеви одрживог развоја,<sup>222</sup> потреба очувања животне средине и свијест о несагледивим посљедицама непланског и неодговорног исцрпљивања природних богатстава<sup>223</sup> довели су до тога да екстрафискални циљеви добијају све важнију улогу у управљању јавним добрима, дотле да у неким случајевима имају већи значај него фискални циљеви. Не само да је све чешће одустајање државе од високих јавних прихода само уколико корисник јавног добра оствари извјесна побољшања у начину управљања јавним добром, него се уведе нови јавни расходи, попут субвенција (нпр. за смањење загађења које настаје експлоатацијом јавног добра). Пред овако озбиљним проблемима, са којима се човјечанство све више суочава, академске расправе о активној и пасивној улози јавних финансија губе смисао. Улога јавних финансија је кључна у обезбјеђењу јавних добара, како у ширем смислу, који се односи на економски појам јавног добра, тако и у нешто ужем смислу који обрађујемо у овој дисертацији.<sup>224</sup>

Циљеви управљања јавним добрима не могу се произвољно утврђивати. Начела правне државе налажу да се само уставом и законом може прописати и уредити тако важан круг питања као што су циљеви управљања јавним добрима. На примјер, природна богатства у Србији користе се под условима и на начин предвиђен законом.<sup>225</sup> Конкретизација циљева управљања јавним добрима спроводи се кроз поступак доношења, примјене и контроле појединачних аката. Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима се, због тога, не тичу само законодавног поступка у коме се фискални и екстрафискални циљеви приписују управљању јавним добрима, него се односе и на поступак доношења, примјене и контроле појединачних правних аката.

Закључујемо да финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима обухватају све посебности законодавног и управног поступка које се односе на доношење општих и појединачних правних аката о јавним приходима и примањима, јавним расходима и издацима, буџету и финансијским плановима, јавном зајму и јавном дугу, као и државном рачуноводству, поводом управљања јавним добром (природним богатством, добром од општег интереса и добром у општој употреби).

Проучавање финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима започећемо анализом надлежности и врста одговарајућих правних извора, а затим и односа између надлежних субјеката унутрашњег (националног) права, гледано кроз процесе централизације,

---

<sup>221</sup> ЗБС, чл. 2 т. 51в.

<sup>222</sup> Циљеви одрживог развоја (енг. *Sustainable Development Goals*) усаглашени су са Агендом одрживог развоја до 2030. године. Вид. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 70/1 од 25. септембра 2019. године.

<sup>223</sup> Вид. Извјештај о Циљевима одрживог развоја из 2019. године, нарочито податке о остварењу сљедећих циљева: 6. Чиста вода и санитарни услови; 7. Доступна и обновљива енергија; 12. Одговорна потрошња и производња; 13. Акција за климу; 14. Живот у води; и 15 Живот на копну. *The Sustainable Development Goals Report 2019, United Nations,*

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>, 5. август 2019. године.

<sup>224</sup> Кључна улога јавних финансија у обезбјеђењу јавних добара препозната је у Агенди одрживог развоја до 2030. године (Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 70/1 од 25. септембра 2019. године, 10), као и у Стратегији Генералног секретара за финансирање Агенде одрживог развоја (*The Secretary-General's Strategy for Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018-2021)*), [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/SG-Financing-Strategy\\_Sep2018.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/SG-Financing-Strategy_Sep2018.pdf), 5. август 2019. године.

<sup>225</sup> Устав Републике Србије, чл. 87 ст. 3.

деконцентрације, децентрализације и територијалне аутономије, са посебним освртом на улогу субјеката јавног и приватног права којима се може повјерити вршење одређених послова који се односе на управљање јавним добрима. Појму глобалног јавног добра биће посвећена посебна пажња, због све извјеснијег растућег значаја овог појма у међународним правним изворима. Посебности поступка управљања јавним добрима, које имају финансијскоправни значај, закључно са општим и појединачним правним актима којима се конкретизује финансијскоправни однос поводом јавних добара, биће посебно анализирани. Према наведеним категоријама, могу се одредити три основне групе чинилаца финансијскоправног управљања јавним добрима, и то: надлежности, поступак и правни акти финансијскоправног управљања јавним добрима.

На неки начин, финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима дјелимично су обједињени у српском позитивном праву. Наиме, доношењем Закона о накнадама за коришћење јавних добара (ЗНКЈД), Србија је стала међу прве државе у Европи које су објединиле у један закон одредбе материјалног права о накнадама за коришћење јавних добара,<sup>226</sup> а тиме је спроведен чл. 18 ЗБС.<sup>227</sup> Кодификација свих елемената финансијскоправног управљања јавним добрима није извјесна, пошто би изузетно тешко било објединити све одредбе у један закон. Код јавних прихода, тачније накнада за коришћење јавним добрима, то је било нешто лакше, иако је свакако ријеч о изузетно обимном подухвату. У сваком случају, учињен је важан корак ка препознавању финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима, иако чак и међу учесницима у припреми закона постоје сумње у погледу оправданости таквог приступа.<sup>228</sup> О Закону ће више ријечи бити на наредним страницама, али овдје заслужује пажњу као илустрација све уочљивије пажње коју ова материја добија и код нашег законодавца.

Наиме, накнаде су изричито одређене као јавни приход за коришћење јавних добара.<sup>229</sup> Иако је могуће оспоравати тај став, тако да се поједине накнаде схвате као порези, таксе, закупнина или други инситут, ипак је одвајање накнада као посебног јавног прихода путоказ ка појму који је пожељан. Наведени екстрафискални циљеви који се јављају код управљања јавним добрима често се најефикасније могу остварити финансијскоправним мјерама, односно увођењем инструмента фискалне политике у виду намјенског јавног прихода, попут накнаде. Порези нису најбољи инструмент политике управљања јавним добрима, због одсуства непосредне везе између износа пореза и користи пореског обвезника. Неприлагођив или неприлагођен порез довео би до дисторзија у преференцијама и начину употребе јавног добра. С друге стране, ни чисто тржишни начин управљања јавним добрима није погодан из више, углавном већ наведених, разлога. Због тога се у потпуности слажемо са приступом законописца и законодавца код одређења накнада као јавног прихода за коришћење јавних добара, чак и по цијену да нису све тренутно постојеће накнаде досљедно усклађене са овим приступом. Тежња и позитивноправни оквир су исказани и постављени. На теорији, а свакако и на онима који примјењују закон, остаје да допринесу да накнаде заиста буду што ближе идеалу двострано корисног јавног прихода, односно јавног прихода који не би изазвао несразмјерне дисторзије у погледу економске ефикасности, а у односу на

---

<sup>226</sup> Саопштено на XXV Пореској вечери коју је приредило Српско фискално друштво, а гдје су излагали учесници у изради нацрта и приједлога ЗНКЈД. Вид. такође и презентацију са Вечери: Милица Бисић, Марко Ђурђић, Никола Табаковић, *Накнаде за коришћење јавних добара* – презентација, XXV Пореско вече, Српско фискално друштво, Београд, 26. март 2019. године, [http://www.sfd-ifa.rs/wp-content/uploads/2019/11/XXV\\_Poresko\\_vece.pdf](http://www.sfd-ifa.rs/wp-content/uploads/2019/11/XXV_Poresko_vece.pdf), 4. март 2020. године.

<sup>227</sup> Законом је прописано да се обвезник плаћања накнаде, основица, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања накнаде, као и припадност накнаде уређују посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за финансије, као и да се након ступања на снагу тога закона накнаде не могу уводити ниједним другим законом. ЗБС, чл. 18 ст. 2–3.

<sup>228</sup> Вид.: М. Бисић, М. Ђурђић, Н. Табаковић (2019), слајд 20.

<sup>229</sup> ЗНКЈД, чл. 2 т. 1.

заштићени општи интерес, и који би свим члановима друштвене заједнице донио корист кроз унапријеђен начин употребе јавних добара.<sup>230</sup>

Преостале одредбе о финансијскоправном управљању јавним добрима разасуте су по бројним законима у праву Србије. То је сасвим очекивано. Нисмо склони тежњи издвајања сваке појединачне области у посебну науку или законодавство само због већег занимања друштва у датом тренутку. Материја финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима саставни је дио финансијског права, и незаобилазно је да се одговарајуће одредбе о управљању јавним добрима непосредно или посредно препознају у законима који уређују буџетски систем, порески поступак, порезе и друге јавне приходе, субвенције и различите јавне расходе и надлежности, и др. Теорија и научна јавност имају задатак да пруже смислен оквир у коме ће се развијати најбоља рјешења за могуће проблеме управљања јавним добрима. Тамо гдје је кодификовање могуће, као што је било у области накнада за коришћење јавних добара, кодификовању треба приступити. У осталим случајевима, правна наука треба да препозна прилику за успостављање система, без разарања постојећег позитивноправног оквира.

## 2. Појам правне форме (елемената) финансијскоправног управљања јавним добрима

Форма правног акта је начин на који се он доноси, односно материјално средство помоћу кога он постоји.<sup>231</sup> Форма се састоји из три елемента: надлежности правног субјекта за доношење акта, поступка доношења и материјализације акта.<sup>232</sup>

Јединствен поступак за управљање јавним добрима *stricto sensu* не постоји. Умјесто тога, различити кораци, од најопштијих правних норми и извора па све до појединачног финансијског правног акта, предузимају се у оквирима надлежности различитих субјеката, у поступцима попут законодавног, управног и других, и материјализују се кроз рјешења, закључке, одлуке, уговоре и друге акте који садрже појединачне правне норме. Имајући у виду тако сложену природу поступка финансијскоправног управљања јавним добрима, овдје тежимо сагледавању општих правила и пожељних правних форми за све такве поступке. Ако сва та општа правила и елементе форме сложимо у логичан низ, добићемо чиниоце или елементе пожељног начина финансијскоправног управљања јавним добрима.

Не желимо да одвојимо управљање јавним добрима у некакав посебан поступак, јер би то било вјештачко и неодрживо рјешење. Склони смо умјеренијем, али ипак сложеном задатку – да сагледамо сваки од елемената форме у различитим облицима и фазама управљања јавним добрима, у складу са хипотезама које смо напријед изложили. На тај начин, по изведеној анализи, надамо се да ћемо доћи до корисних закључака о садашњим проблемима и могућем нескладу између надлежности и поступака у теорији, позитивном праву и правној пракси. Увјерени смо да је један од основних задатака науке да у овој области пружи озбиљан преглед свих разнородних правних појава којима је заједничка одредница управљање јавним добрима, упркос томе што у пракси не постоји, и сматрамо да тренутно није цјелисходно да постоји, строго издвојен поступак финансијскоправног управљања јавним добрима.

Садржина ове главе подијељена је по узору на општу теоријску подјелу елемената форме на надлежност, поступак и материјализацију. Иако је овдје ријеч само о финансијскоправном, а не општем управљању јавним добрима, наш приступ је ипак шири од нпр. приступа који је у својим дјелима заступао Л. Костић. Његов приступ био је усмјерен на управне аспекте јавних добара, у складу са изузетно развијеном њемачком теоријом, што смо показали раније. Наш приступ протеже се у област законодавне дјелатности, па чак и међународног права. Различитим облицима функционалне и територијалне децентрализације финансијског управљања јавним добрима посвећујемо посебне цјелине у овој глави.

<sup>230</sup> Упор. са појмом двострано корисних пореза у: Г. Илић-Попов (2000), 80.

<sup>231</sup> „Форма у праву“, *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1979, 336–337.

<sup>232</sup> *Ibid.* Упор. К. Чавошки, Р. Васић (2006), 344–347.

### 3. Надлежност и органи

Надлежност (дјелокруг, компетенција), као скуп послова које врши неки субјект власти, а прије свега државни орган, истовремено је и право и дужност одговарајућег субјекта.<sup>233</sup> Финансијскоправно управљање јавним добрима не може се под таквим називом препознати у таксативним набрајањима надлежности у позитивном праву Србије, што је последица сложене природе овог појма и његовог утемељења на неколико општијих категорија попут јавног добра, јавног прихода, јавног расхода, буџета, имовине, итд. Два су круга појмова кроз које Устав Србије одређује надлежности поводом финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима – јавна добра и јавне финансије.

Јавна добра нису изричито наведена у уставном тексту, али се помињу облици јавних добара – природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби – и то као основ за ограничење слободе предузетништва (природна богатства),<sup>234</sup> допуштени предмет својинских права странаца (природна богатства и добра од општег интереса),<sup>235</sup> предмет државне имовине (природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби),<sup>236</sup> и као заштићена вриједност.<sup>237</sup> Посредно, кроз уже појмове, поједина јавна добра наведена су у другим члановима Устава, попут пољопривредног, шумског и градског грађевинског земљишта у приватној својини,<sup>238</sup> или попут заштите животне средине.<sup>239</sup> Чак и када погледамо таксативно набрајање надлежности Републике Србије у Уставу нећемо наћи изричито наведена јавна добра, већ само можемо препознати надлежности које су, у даљој или ближој, вези са јавним добрима.<sup>240</sup>

У наведеним малобројним уставним одредбама, гдје се помиње неки од облика јавних добара, углавном се даље уређење надлежности оставља законодавцу. Према томе, законодавну надлежност за уређење управљања јавним добрима има Република Србија, а уређивање одређених питања препуштено је и јединицама територијалне аутономије –

---

<sup>233</sup> Вид. „Надлежност“, *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1979, 730–731.

<sup>234</sup> „Предузетништво се може ограничити законом, ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије.“ Вид. Устав Републике Србије, чл. 83 ст. 2.

<sup>235</sup> „Странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом.“ Вид. Устав Републике Србије, чл. 85 ст. 2.

<sup>236</sup> „Природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној су имовини. У државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом.

Физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом.

Природна богатства користе се под условима и на начин предвиђен законом.“ Вид. Устав Републике Србије, чл. 87 ст. 1–3.

<sup>237</sup> „Свако је дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом.

Посебна одговорност за очување наслеђа је на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.“ Вид. Устав Републике Србије, чл. 89 ст. 1 и 2.

<sup>238</sup> „Коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, је слободно.

Законом се могу *ограничити* облици коришћења и располагања, односно *прописати услови за коришћење и располагање* да би се отклонила опасност од доношења штете животnoj средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица. [нагласио Ђ. М.]“ Вид. Устав Републике Србије, чл. 88.

<sup>239</sup> „Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине.

Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.“ Вид. Устав Републике Србије, чл. 74 ст. 2–3.

<sup>240</sup> Нпр.: територијална организација Републике Србије; мере за случај ванредног стања; систем обављања појединих привредних и других делатности; порески систем; својински и облигациони односи и заштита свих облика својине; економски и социјални односи од општег интереса; одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштита и унапређивање биљног и животињског света; систем јавних служби; политика и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организација и коришћење простора; режим и безбедност у свим врстама саобраћаја; финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом; организација, надлежност и рад републичких органа. Вид. Устав Републике Србије, чл. 97.

аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (градовима и општинама).<sup>241</sup> Надлежности могу бити одређене Уставом или законима или повјерене (законом, када Република Србија повјерава питање из своје надлежности аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе; одлуком аутономне покрајине, када аутономна покрајина повјерава питање из своје надлежности јединици локалне самоуправе).<sup>242</sup>

Надлежности се детаљније утврђују кроз вршење законодавне власти, а даље се спроводе кроз вршење управне власти. Будући да вршење надлежности није у приватном, индивидуалном интересу, него у општем интересу, органи не могу да бирају да ли ће спроводити радње за које су надлежни. За разлику од субјективног права, код којег субјекат прилагођава вршење права своје интересу и може да бира да ли ће субјективно право уопште остварити, надлежности се врше у општем интересу, што надлежним органима не даје само право, већ и дужност вршења надлежности.

Надлежност је могуће посматрати у односу државе према међународном окружењу. Напријед смо већ истицали да се данас у теорији и пракси намеће појам глобалног јавног добра, који је управо међународноправна категорија која из године у годину постаје све актуелнија. Отуда се надлежност за управљање јавним добрима може посматрати у националним (унутрашњим) оквирима, кроз вршење законодавне и извршне власти на различитим нивоима, али и у међународним оквирима.

Конкретизација надлежности одвија се у одговарајућим поступцима, чији је исход доношење општих и појединачних правних аката. Са финансијскоправног становишта, то значи да надлежни органи доносе опште и појединачне правне акте са финансијскоправним елементима (нпр. закони којима је уређено материјално или процесно право јавних прихода – увођење фискалних дажбина за коришћење јавних добара за коришћење јавних добара, првостепени и другостепени поступак доношења рјешења или одлуке о коришћењу јавног добра, закључење одговарајућих уговора о коришћењу јавног добра, акти извршења буџета или финансијских планова итд.).

### 3.1. Законодавна власт

Република Србија је унитарна држава, те у своје уставном поретку нема ниже нивое власти који могу доносити законе и потпуно самостално уређивати питања из области

---

<sup>241</sup> За надлежности покрајина вид. Устав Републике Србије, чл. 183, а за надлежности јединица локалне самоуправе, вид. чл. 190 Устава. Статус Аутономне покрајине Косово и Метохија под огромним је утицајем последица агресије НАТО пакта на СР Југославију од 1999. године, као и каснијих међународних правних аката. Када се у овој дисертацији говори о аутономној покрајини, односно аутономним покрајинама, мисли се на обје аутономне покрајине – Косово и Метохију и Војводину. Иако је АП Косово и Метохија у саставу Републике Србије, због већ поменутих и општепознатих околности, у овој дисертацији не можемо учинити више него да констатујемо да се у АП Косово и Метохија налази више од пола укупне процијењене вриједности рудних и минералних јавних добара Србије. У нади и увјерењу да ћемо се у будућем научном раду бавити српским правом јавних добара Косова и Метохије, подсећамо још и на чињеницу да данас економску експлоатацију јавних добара на Косову и Метохији врше предузећа у чијим су органима многи званичници страних земаља и међународних организација који су непосредно били укључени у одлучивање о агресији на СР Југославију, о данашњем статусу и фактицитету на Косову и Метохији, и о кориговању граница у корист терориста и сепаратиста управо дуж лежишта рудних и минералних богатстава.

Вид. “That Crush at Kosovo’s Business Door? The Return of U.S. Heroes”, <https://www.nytimes.com/2012/12/12/world/europe/americans-who-helped-free-kosovo-return-as-entrepreneurs.html>, 18. новембар 2019. године. За навођење овог новинског извора важи наша ранија методолошка напомена.

Тренутни правни режим у области јавних добара илуструје законска тежња да „до престанка функционисања међународне управе успостављене у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, у погледу питања која се односе на средства у својини Републике Србије примењиваће се одговарајуће одредбе Закона о средствима у својини Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 53/95, 3/96 – исправка, 54/96, 32/97 и 101/05 – др. закон).“ Вид. ЗЈС, чл. 90.

<sup>242</sup> Устав Републике Србије, чл. 177 и 178.

финансијског права. Поред централне власти, постоје власти територијалне аутономије – аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (градови и општине).<sup>243</sup>

Законодавна функција власти значајна је за финансијскоправне аспекте управљања јавним добрима због прописивања јавних добара и начина њиховог коришћења, затим због законодавне природе поступка доношења буџета и законског основа за успостављање ванбуџетских фондова, законског уређивања израде финансијских планова и др.<sup>244</sup> Сви наведени нивои власти имају надлежности у области буџетског права.<sup>245</sup>

У области пореског права (шире схваћеног, као фискално, дајбинско право), начело законитости има врло значајну улогу, посебно код увођења јавних прихода. Први аспект начела законитости јесте да само закон може бити извор пореског права.<sup>246</sup> Јавни приходи и примања уводе се законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом. Висина јавних прихода и примања утврђује се законом, односно актом надлежног органа у складу са ЗБС и посебним законима.<sup>247</sup> Према томе, чак и када се јавни приход или примање уводи и уређује одговарајућим подзаконским општим актом, то мора бити на основу закона.

Међутим, за јавни приход који је од изузетне важности за управљање јавним добрима (а то су накнаде), начело законитости је уређено на посебан начин. Прво ограничење тиче се природе накнада, будући да се могу уводити само за коришћење јавних добара („добра која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби“).<sup>248</sup> Сљедеће ограничење односи се на закон као извор права – обвезник плаћања накнаде, основица за плаћање накнаде, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања накнаде, као и припадност накнаде уређују се посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за финансије. За разумијевање ове одредбе, потребно је разумјети тренутак њеног увођења у правни поредак.

Наиме, одредба којом се прописује да само министарство надлежно за финансије може да предложи и спроводи закон о накнадама нити је смислена, нити је у складу са уставним начелима. Како је, онда, настала? Током 2012. године у пореском и буџетском праву Србије спровођене су мјере подршке привредницима, кроз укидање преко 75 такса, накнада и других јавних прихода.<sup>249</sup> У мноштву укинутих накнада било је и оних које су суштински различите по својој правној природи од накнада за коришћење јавних добара.<sup>250</sup>

---

<sup>243</sup> Територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице (јединице локалне самоуправе) и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Поред Београда, који има посебан статус, у Србији постоји 28 градова и 145 општина. Вид. Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 – др. закон, чл. 2 и 3, као и Закон о локалној самоуправи – ЗЛС, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18, чл. 3 ст. 1.

<sup>244</sup> Иако се не оснивају законом, него по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти (ЗБС, чл. 64 ст. 1), буџетски фондови, као евиденциони рачуни у оквиру главне књиге трезора, имају врло значајну улогу у финансирању појединих јавних добара. Упркос томе што се отварају подзаконским актом, буџетски фондови у области јавних добара се прво предвиђају у одговарајућем закону. Вид. нпр. Закон о дивљачи и ловству, чл. 78 и Одлуку о отварању Буџетског фонда за развој ловства Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 100/10.

<sup>245</sup> ЗБС, чл. 92, чл. 183 ст. 6 и чл. 190 ст. 2.

<sup>246</sup> Вид. Д. Поповић (2016), 43–46.

<sup>247</sup> ЗБС, чл. 13. Под изразом „утврђивање“, који је употребљен у наведеној одредби ЗБС, не мисли се на утврђивање појединачним правним актом. Наиме, израз „утврђивање“ иначе служи да се означи конкретизација законског описа пореског чињеничног стања, и то пореским или сличним актом.

<sup>248</sup> ЗБС, чл. 18 ст. 1.

<sup>249</sup> На примјер, укинуте су: накнада за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума, пет сливних водних накнада, накнада за прикључење прилазног пута на јавни пут и бројне друге. [https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2013/Spisak%20naknada%2014\\_9\\_2012\\_.pdf](https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2013/Spisak%20naknada%2014_9_2012_.pdf), 9. септембар 2020. године.

<sup>250</sup> На примјер, постоји схватање да је због неразликовања правне природе накнаде као јавног прихода, од сасвим другачије накнаде као прихода приватних субјеката, 2012. године био укинут и „музички динар“, односно накнада за поједине облике искоришћавања ауторских дјела и предмета сродних права. Наиме, колективно остваривање имовинског аспекта права аутора и носилаца ауторског и сродних права није се смјело поистовијетити са јавним приходом попут накнада за коришћење јавних добара.

Да би се, претпостављамо, на неки начин спријечило поновно увођење већег броја накнада у правни живот, законодавац је отишао можда и предалеко у настојању да законском нормом забрани законодавну иницијативу и спровођење закона о накнадама било ком другом органу, осим Министарству финансија. Такав закључак произлази из већ цитиране одредбе чл. 18 ЗБС.

Посљедњи, трећи став, свој облик добио је законским измјенама из 2014. године.<sup>251</sup> Раније је гласио овако: „Накнаде из става 1. овог члана не могу се увести ниједним другим законом осим законом из става 2. овог члана.“ Доношење овако замишљеног ЗНКЈД трајало је дуже него што је било првобитно планирано, што сматрамо сасвим оправданим с обзиром на обимност материје, па је то био разлог да се трећи став измијени тако да ограничење временски веже за тренутак ступања на снагу тог новог закона. ЗНКЈД ступио је на снагу 16.12.2018. године.<sup>252</sup>

Иако се слажемо са настојањем предлагача и законодавца да се уреди и изгради систем накнада за коришћење јавних добара у Србији, ипак сматрамо овако прописан начин дјелимично непримјереним.

Народна скупштина Републике Србије доноси законе, а право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача (Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право да предлажу законе из своје надлежности).<sup>253</sup>

Иако „Влада у српском режиму право предлагања закона претвара готово у свој ексклузивитет, што је одлика и других транзиционих земаља, а закони који се усвоје у још већем проценту су владино дело“,<sup>254</sup> ипак су Уставом сасвим јасно уређене надлежности и разграничења функција власти. Влада по Уставу нема монопол у погледу законодавне иницијативе, него је Народној скупштини одговорна „за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе“.<sup>255</sup> Надлежност Владе није да врши било какву селекцију или ограничавање приједлога који долазе од других предлагача, него да Народној скупштини дâ мишљење о таквим приједлозима.<sup>256</sup> Искључива надлежност Владе као предлагача предвиђена је само за буџет и завршни рачун.<sup>257</sup> Тим прије нема основа за издвајање министарства финансија као искључивог предлагача закона о накнадама.

Чак и уколико би из надлежности *предлагања* закона било оправдано искључити све друге, осим министарства надлежног за финансије, упркос свим наведеним разлозима који указују на супротно, још већи проблем остаје искључивост *спровођења* закона о накнадама (односни дио норме гласи: „уређују се посебним законом који предлаже и *спроводи* министарство надлежно за финансије“ [нагласио Ђ. М.]). Иако би било примјереније ово питање обрадити у дијелу главе који се тиче управне власти, ипак ћемо то учинити овдје, како бисмо сачували цјелину излагања о предметном члану 18 ЗБС.

---

„Супротно широко распрострањеном уверењу да је на овај начин држава укинула још један неправедан 'државни намет' који је гушио нашу привреду, истина је да су заправо суспендована приватна права једне друштвене групе – аутора и носилаца ауторског и сродних права, у корист друге друштвене групе – власника занатских радњи.“ Владимир Марић, „Заштита интелектуалне својине у Србији“, Центар за истраживање креативне економије, 4, <https://institut.madmarx.net/2016/01/28/zastita-intelektualne-svojine-u-srbiji/>, 28. јун 2019. године.

<sup>251</sup> Упор. Д. Поповић (2016), 13, фн. 42.

<sup>252</sup> ЗНКЈД, чл. 279.

<sup>253</sup> Устав Републике Србије, чл. 107.

<sup>254</sup> Слободан П. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, 153.

<sup>255</sup> Устав Републике Србије, чл. 124.

<sup>256</sup> Устав Републике Србије, чл. 123 т. 4.

<sup>257</sup> За разлику од надлежности Народне скупштине да „доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије“, посебно је предвиђено да „усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, *на предлог Владе*“ (нагласио Ђ. М.). Вид. Устав Републике Србије, чл. 99 ст. 1 т. 7 и 11.

Разноликост послова државне управе просто се не може помирити са захтјевом да тако сложен закон попут ЗНКЈД може бити спроведен само у оквирима једног министарства. То је видљиво и из законског текста, који пркоси ограничењу. У самом ЗНКЈД, предвиђене су бројне надлежности других министарстава у погледу утврђивања појединих елемената законског описа пореског чињеничног стања. На примјер, основицу накнаде за коришћење података и документације геолошких истраживања утврђује министарство у чијој су надлежности послови рударства и геолошких истраживања.<sup>258</sup> Исто министарство доноси опште акте за спровођење закона,<sup>259</sup> као и одговарајући појединачни акт, односно рјешење којим се утврђује накнада.<sup>260</sup> Сличне надлежности поводом различитих елемената законског описа одговарајућих накнада имају и друга министарства, попут министарства у чијој су надлежности послови енергетике,<sup>261</sup> министарства у чијој су надлежности послови пољопривреде,<sup>262</sup> министарства у чијој су надлежности послови шумарства,<sup>263</sup> министарства у чијој су надлежности послови ловства,<sup>264</sup> министарство у чијој су надлежности послови водопривреде,<sup>265</sup> министарства у чијој су надлежности заштита и одрживо коришћење рибљег фонда,<sup>266</sup> министарства у чијој су надлежности послови заштите животне средине,<sup>267</sup> министарства у чијој су надлежности послови саобраћаја<sup>268</sup> и министарства надлежног за геологију.<sup>269</sup> Надлежност министарства финансија прописана је тек на пет мјеста.<sup>270</sup> На основу наведеног, закључујемо да не може бити ријечи о томе да овај закон „спроводи министарство надлежно за финансије“, већ да оно има само улогу у спровођењу закона. Ма колико да је значајна улога министарства финансија, бројни други субјекти имају, такође, одговарајуће надлежности, због чега улога министарства финансија ни на који начин није искључива у спровођењу закона. Улога других министарстава, њих чак десет изричито наведених у ЗНКЈД, у примјени закона не смије се пренебрегнути. За увођење осталих јавних прихода, законодавна власт није на овај начин ограничена.

### 3.2. Управна власт

Без обзира на то како се дефинише управа,<sup>271</sup> треба имати на уму да је управљање јавним добрима смјештено у област јавног права, и да то одређује правну природу управљања.<sup>272</sup> Због тога је опсег правних аката и радњи управљања јавним добрима широк, и

<sup>258</sup> ЗНКЈД, чл. 7.

<sup>259</sup> ЗНКЈД, чл. 14 ст. 6, чл. 18 ст. 6, чл. 22 ст. 2, чл. 24 ст. 6.

<sup>260</sup> ЗНКЈД, чл. 9 ст. 1.

<sup>261</sup> ЗНКЈД, чл. 28, чл. 31 ст. 3, чл. 32 ст. 5, чл. 34, чл. 38 ст. 3, чл. 39 ст. 8, чл. 41 ст. 3, чл. 277 ст. 4.

<sup>262</sup> ЗНКЈД, чл. 46 ст. 2 и 4, чл. 47 ст. 5.

<sup>263</sup> ЗНКЈД, чл. 53, чл. 60 ст. 1 и 4 и чл. 66 ст. 9–11

<sup>264</sup> ЗНКЈД, чл. 70 ст. 2, чл. 72 ст. 1 и 3.

<sup>265</sup> ЗНКЈД, чл. 78 ст. 1 и 9, чл. 83, чл. 88 ст. 10, чл. 89 ст. 2, чл. 92 ст. 4, чл. 93 ст. 9 и 11, чл. 97 ст. 1 и 9.

<sup>266</sup> ЗНКЈД, чл. 101.

<sup>267</sup> ЗНКЈД, чл. 103, чл. 108 ст. 6, чл. 109 ст. 2, чл. 112 ст. 2, чл. 114, чл. 120, чл. 122–124, чл. 128, чл. 132, чл. 134, чл. 137 ст. 7 и 16, чл. 138 ст. 4, чл. 143–144, чл. 146 ст. 2–4, чл. 151–152, чл. 160–162,

<sup>268</sup> ЗНКЈД, чл. 169 ст. 10, чл. 173 ст. 7, чл. 177 ст. 6, чл. 183, чл. 199 ст. 6.

<sup>269</sup> ЗНКЈД, Прилог 3 – Висина накнаде за коришћење шумског земљишта у државној својини за нешумске намене, Табела 1. Висина накнаде за коришћење шумског земљишта у државној својини за геолошка истраживања, експлоатацију минералних сировина и минералне, полуминерализоване и изворске воде.

<sup>270</sup> ЗНКЈД, чл. 137 ст. 7, чл. 240 ст. 5, чл. 246 ст. 9, чл. 268 ст. 3, чл. 273 ст. 7. Наведене одредбе о надлежностима односе се на накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, накнаде за коришћење јавних површина, накнаду за коришћење природног љековитог фактора, затим на уплату прихода од накнада и извјештавање, и на начин усклађивања висине динарских износа накнада.

<sup>271</sup> Традиционално схваћену као извршну функцију државе, управу у материјалном смислу теоретичари одређују као јавну (државну) власт, јавну службу, комбиновање јавне (државне) власти и јавне службе, односно као стваралачко-практичну дјелатност државе или као систем за социјалну регулацију. Вид. З. Томић (2015), 41–45; Стеван Лилић, у сарадњи са Мирјаном Дреновак, *Посебно управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 17–27.

<sup>272</sup> Независно од схватања о правној природи јавног добра, примјењује се управноправни режим. У том смислу вид.: С. Поповић (1965), 7–8.

односи се како на опште, тако и на појединачне правне акте.<sup>273</sup> За сваку област, према врсти јавног добра, важе одговарајућа правила посебног управног права.<sup>274</sup>

Начелно, Устав Србије не наводи списак послова државне управе, већ само одређује да их обављају „министарства и други органи државне управе одређени законом“.<sup>275</sup> „Да је државна управа носилац исте државне власти (извршне власти) као и Влада, види се из уставних одредби према којима државна управа за свој рад одговара Влади, која прописује (самосталном уставном одредбом) унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација.“<sup>276</sup>

Одраз бројности јавних добара и начина управљања њима сагледава се на финансијскоправној равни. Поред надлежности које имају органи републике, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, могуће је да се поједина јавна овлашћења законом повјере и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или дјелатностима.<sup>277</sup> Код финансирања јавних добара улогу могу да имају органи централне власти,<sup>278</sup> органи аутономне покрајине,<sup>279</sup> али и органи јединице локалне самоуправе.<sup>280</sup> Управљачи појединим јавним добрима могу бити јавна предузећа, привредна друштва, па чак и предузетници.<sup>281</sup>

У области буџетског права, а у вези са управљањем јавним добрима, значајну улогу имају не само буџети Републике, аутономних покрајина, градова и општина, него и различити буџетски фондови којима управљају надлежна министарства, односно надлежни локални органи управе.<sup>282</sup> Буџетски фонд је евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, који се отвара по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом.<sup>283</sup>

Управна дјелатност врши се на више нивоа, такође, и поводом јавних прихода насталих у вези са управљањем јавним добрима. Утврђивање јавних прихода врше различити органи, изворно или као повјерено овлашћење. Ту спадају министарства,<sup>284</sup> регулаторна тијела (попут агенција),<sup>285</sup> надлежни органи аутономне покрајине,<sup>286</sup> органи јединице локалне самоуправе у чијој су надлежности утврђивање, контрола и наплата јавних

<sup>273</sup> „Старање јавне управе о јавним добрима разнолике је природе.“ Л. Костић (1936), 346.

<sup>274</sup> „Посебно управно право може се одредити као скуп правних норми којима се уређује организација, делатност (задаци и надлежност) и посебне врсте поступака (форми рада) у области појединих грана управе, односно управних области.“ С. Лилић, М. Дреновак (2010), 44.

<sup>275</sup> Устав Републике Србије, чл. 136 ст. 2.

<sup>276</sup> Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 21.

<sup>277</sup> Устав Републике Србије, чл. 137 ст. 2 и 3.

<sup>278</sup> Нпр. јавним добром дивљачи на територији Србије управља министарство надлежно за послове ловства. Буџетски фонд за развој ловства Републике Србије, који служи за финансирање управљања тим јавним добром, оснива Влада, а њиме управља министарство надлежно за послове ловства. Вид. Закон о дивљачи и ловству, чл. 5 ст. 1, чл. 78 ст. 1 и чл. 79 ст. 1.

<sup>279</sup> То можемо видјети на истом примјеру (дивљач као јавно добро). Аутономна покрајина надлежна је за послове ловства од покрајинског значаја на територији аутономне покрајине. Буџетски фонд за развој ловства аутономне покрајине отвара надлежни извршни орган аутономне покрајине и њиме управља надлежни покрајински орган. Вид. Закон о дивљачи и ловству, чл. 5 ст. 2, чл. 78 ст. 2 и чл. 79 ст. 3.

<sup>280</sup> Нпр. јединица локалне самоуправе надлежна је за финансирање одређених категорија путева. Вид. Закон о путевима, чл. 7, чл. 19 т. 2.

<sup>281</sup> Нпр. код управљања јавним путевима, вид. Закон о путевима, чл. 10 ст. 1–4.

<sup>282</sup> ЗБС, чл. 66 ст. 1.

<sup>283</sup> ЗБС, чл. 64 ст. 1.

<sup>284</sup> Нпр. накнаду за промјену намјене шуме и шумског земљишта утврђује рјешењем министарство у чијој су надлежности послови шумарства, на основу захтјева заинтересованог лица. Вид. ЗНКЈД, чл. 53.

<sup>285</sup> Нпр. у теретном саобраћају накнаду за употребу обале утврђује рјешењем Агенција за управљање лукама, која је регулаторно тело за управљање лукама. Вид. ЗНКЈД, чл. 169 ст. 1.

<sup>286</sup> Нпр. накнаду за испуштену воду утврђује рјешењем надлежни орган аутономне покрајине за територију аутономне покрајине. Вид. ЗНКЈД, чл. 97.

прихода,<sup>287</sup> јавна предузећа<sup>288</sup> и друга правна лица.<sup>289</sup> Утврђивање јавних прихода могуће је кроз самоопорезивање, и то не само код пореза, него и код накнада.<sup>290</sup>

Правни извори у области управног права и посебних управних поступака који се односе на финансијско управљање јавним добрима су различити, зависно од врсте јавног добра. Према нашем мишљењу, није могуће потпуно објединити све облике финансијског управљања јавним добрима, формално и материјално, у један поступак за који би био надлежан један орган. Ипак, учињени су огромни помаци на путу систематизовања ове области. Јавни расходи и управљање средствима за финансирање јавних добара у протеклих десет година све чешће се обједињено уређују кроз дјеловање буџетских фондова. Због тога се, условно речено, може говорити о систему буџетирања у области јавних добара. Сматрамо да је пожељно развити овакав приступ, тако да у даљој будућности, након озбиљнијег разматрања предности и недостатака финансирања управљања јавним добрима кроз буџетске фондове, ова област буде и званично обједињена у посебном дијелу ЗБС, или кроз посебан закон који би обухватио и друге аспекте управљања јавним добрима (на примјер, заједно са јавним приходима и примањима).

Садашњи покушај да се управна дјелатност у погледу спровођења ЗНКЈД искључиво стави у надлежност једном министарству просто није одржив, што смо већ показали напријед у тексту. То не мијења наше врло повољно мишљење о досадашњим помацима ка систематизацији области, при чему мислимо управо на поменути закон. Ниједна критика садашњег законодавства и праксе коју износимо у овој дисертацији не умањује вриједност, иновативност и значај учињених напора у оквиру Министарства финансија Србије и других министарстава која учествују у управљању јавним добрима.

### 3.3. Надлежност у унутрашњем и међународном праву – нови појам глобалног јавног добра

Појам јавног добра углавном се посматра као категорија домаћег, унутрашњег права. Јавно добро је првенствено економски појам, и не појављује се у истом облику као правни појам, о чему је напријед било детаљно говора. Међутим, јавно добро је проучавано и у политичким наукама,<sup>291</sup> а у споју са правним погледима, међународним изазовима и постојећим појмовима међународног јавног права, од посљедње деценије XX вијека, а нарочито од 1999. године, све више пажње се посвећује појму глобалног јавног добра.<sup>292</sup>

Постојећи појмови у међународном јавном праву који имају извјесне сличности са најширим појмом јавног добра су: 1) обавезе *erga omnes*, у смислу обавеза које одређена држава има према међународној заједници као цјелини, а не према појединачним другим

---

<sup>287</sup> Нпр. орган јединице локалне самоуправе у чијој су надлежности утврђивање, контрола и наплата јавних прихода утврђује рјешењем за календарску годину накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, за обављање активности на територији јединице локалне самоуправе, односно градске општине. Вид. ЗНКЈД, чл. 134 ст. 1 и чл. 137 ст. 1.

<sup>288</sup> Нпр. накнаду за одводњавање рјешењем утврђује јавно водопривредно предузеће у чијој надлежности је управљање системима за одводњавање у јавној својини. Вид. ЗНКЈД, чл. 88.

<sup>289</sup> Нпр. корисник шуме (правно лице које у складу са законом газдује шумама у државној својини) утврђује рјешењем (*sic*) накнаду за коришћење шумског земљишта у државној својини у шумске намјене. Вид. ЗНКЈД, чл. 66.

<sup>290</sup> Нпр. накнаду за примијењена геолошка истраживања утврђује обвезник на прописаном обрасцу за календарску годину, почев од дана достављања рјешења о одобрењу за вршење примијењених геолошких истраживања. Вид. ЗНКЈД, чл. 14 ст. 1.

<sup>291</sup> У политичке науке појам јавног добра уведен је књигом Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (1965), непосредно након првих дубљих разматрања јавних добара у економској научној мисли. Нав. према Daniel Bodansky, "What's in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy", *The European Journal of International Law* 3/2012, 652.

<sup>292</sup> Вид. David Long, Frances Woolley, "Global Public Goods: Critique of a UN Discourse", *Global Governance* 1/2009, 107–108.

земљама,<sup>293</sup> и 2) појмови попут међународних ријека, чија употреба може бити у пловидбене и ванпловидбене сврхе, затим заједничка баштина човјечанства и уопште ограничења установљена у корист трећих држава на дијеловима мора под јурисдикцијом или влашћу обалне државе,<sup>294</sup> правни режим међународне ваздушне пловидбе, правни положај поларних области и космичког пространства.

Наведени појмови из међународног јавног права, у неком апстрактном смислу, могу се поистовијетити са економским појмом јавног добра, чије су одлике неривалност у потрошњи и неискључивост, будући да њихов правни режим у међународном праву углавном почива на различитим рјешењима о општем коришћењу различитим добрима на међународном нивоу. На примјер, „Један од начина концептуализације ових обавеза *erga omnes* јесте у смислу глобалних јавних добара: уколико се обавеза првенствено односи на обезбјеђење глобалног јавног добра или на забрану глобалне јавне штете [енг. *global public bad, nap. Ђ. М.*], онда обавеза штити „колективне“ или „заједничке“ интересе и треба да се дугује међународној заједници држава као цјелини“.<sup>295</sup> Ово подсјећа на неискључивост и неривалност код јавних добара. Исто је и са другом групом наведених добара, попут међународних ријека, заједничке баштине човјечанства и др.

Аутори углавном тако и дефинишу глобална јавна добра – као добра која одликује неривалност и неискључивост – али додају још једну, за њих кључну особину, а то је доступност широм свијета.<sup>296</sup> Са националним јавним добрима, глобална добра дијеле проблеме слијепог путника, екстерналија, недовољне производње у оквиру тржишта и сл. С друге стране, баш као што се од приватних добара разликују по томе што их не може обезбиједити тржиште, глобална јавна добра се разликују и од националних јавних добара, али по томе што их не може у одговарајућој мјери обезбиједити чак ни држава.<sup>297</sup>

Појам глобалног јавног добра највећу пажњу у почетку добијао је у издањима УНДП-а,<sup>298</sup> што је довело до толиког ширења израза у јавности да се за глобална јавна добра може рећи да су крилатица прве деценије XXI вијека,<sup>299</sup> иако међународно право још увијек не

---

<sup>293</sup> Вид. D. Bodansky (2012), 653. Са појмом јавног добра аутор пореди принцип обавеза *erga omnes*, позивајући се на предмет *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)* [1970] ICJ Rep 3, <https://www.icj-cij.org/en/case/50/judgments>, 26. новембар 2019. године.

<sup>294</sup> Начело слободе мора, потекло од Гроцијусове (*Hugo Grotius*) идеје из његовог дјела, *De iure praedae* (глава *Mare liberum*, 1609), стекло је опште признање и „представља неку врсту уставне норме права мора, норме која директно или индиректно проткива укупну структуру права мора. Режим отвореног мора је само један од изражајних облика фундаменталног принципа слободе мора. Изражава се, такође, и у праву нешкодљивог проласка територијалним морем слободи пловидбе морским каналима и мореузима, и уопште, у свим ограничењима установљеним у корист трећих држава на деловима мора под јурисдикцијом или влашћу обалне државе.“ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 364. Наведена ограничења подсјећају на режим опште употребе који је својствен јавним добрима у унутрашњем праву.

<sup>295</sup> D. Bodansky (2012), 653–654.

<sup>296</sup> M. Gavas (2013), 8.

<sup>297</sup> Séverine Deneulin, Nicholas Townsend, “Public Goods, Global Public Goods and the Common Good - WeD Working Paper 18”, *Economic and Social Research Council Research Group on Wellbeing in Developing Countries*, Bath 2006, 7.

<sup>298</sup> Таква дефиниција јавног добра била је присутна још у најави дјела *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (eds. Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern), Oxford University Press, New York 1999, када је речено да „добра ('ствари') чије особине јавности (неривалности у потрошњи и неискључивости користи) се протежу на више од једне групе земаља или више од једне географске регије и не разликују се у односу на било коју групу људи или покољења (садашњих и будућих) јесу глобална јавна добра.“ (*превео Ђ. М.*) Вид. Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern, *Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century. Questions and Answers*, Office of Development Studies (ODS), Bureau for Development Policy (BDP), United Nations Development Programme (UNDP), New York 1999, 4.

<sup>299</sup> D. Bodansky (2012), 654.

препознаје изричито одређену категорију глобалног јавног добра.<sup>300</sup> Теорија, ипак, наводи глобална јавна добра, подијељена по економским критеријумима на:<sup>301</sup>

- нечиста (мјешовита) глобална јавна добра – транснационални паркови, канали, водни путеви, међународна свемирска станица, ракетни одбрамбени системи, рибарење у океанима, смањење киселих киша, контрола организованог криминала, контрола штеточина и др.;
- чиста глобална јавна добра – смањење глобалног отопљавања, основна научна истраживања, ограничавање ширења заразних болести, очување озонског омотача, поједина научна сазнања и др.

Свјетска банка дефинише глобална јавна добра као неривална и неискључива добра, која се односе на прекограничне појаве, што обухвата: 1) животну средину, 2) сузбијање заразних болести, 3) међународну трговину, 4) међународну финансијску структуру, и 5) свјетско знање за развој.<sup>302</sup>

Наведене дефиниције глобалног јавног добра оцјењујемо прешироким. Постоји схватање у теорији да појам глобалног јавног добра није прецизан, нити употребљив за озбиљне анализе.<sup>303</sup> Из наведене подјеле и примјера видљиво је колико се појам глобалног јавног добра, заснован на економском појму јавног добра, разликује од дефиниције на којој смо засновали ову дисертацију.

Истовремено, ма колико широк био, појам глобалног јавног добра све чешће се може срести у литератури и пракси. Аутори преиспитују дефиниције глобалног јавног добра и дају идеје о начинима његовог финансирања, задржавајући се све вријеме суштински на економском појму јавног добра.<sup>304</sup> Глобално јавно добро јавља се све чешће у правним изворима. Рецимо, изричито се помиње у скоро 230 правних аката Европске уније, често у вези са одрживим развојем.<sup>305</sup> Веза са одрживим развојем наглашена је и у оквиру Уједињених нација.<sup>306</sup> Међутим, УНДП је суочен са све неповољнијим односом између буџета за подршку развоју (енг. *ODA – official development assistance budget*)<sup>307</sup> и растућих глобалних потреба. Одржавање глобалног јавног добра, баш као и код традиционалног економског појма јавног добра, зависи од власти која може да од општих јавних прихода издвоји средства за финансирање. Међутим, за разлику од прилика унутар држава, такве власти у међународним односима нема, па финансирање глобалних јавних добара на међународном нивоу често зависи од донатора. Процјене с почетка овог миленијума о средствима потребним за финансирање глобалних јавних добара на свјетском нивоу

---

<sup>300</sup> *Ibid.*, 653.

<sup>301</sup> Подјела је развијена кроз узастопне одвојене радове аутора Каул, Грунберг и Штерн (*Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern*), затим Сендлер (*Todd Sandler*) (овај писац служи се изразом „међународно јавно добро“, енгл. *international public goods – IPG*), и коначно Р. В. Anand, “Financing the provision of global public goods”, *WIDER Discussion Paper* 110/2002, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki 2002, 3.

<sup>302</sup> “Global public goods”, *The World Bank Group A to Z 2016*, World Bank Group, [https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0484-7\\_global\\_public\\_goods](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0484-7_global_public_goods), 75a, 12. септембар 2019. године.

<sup>303</sup> Вид. D. Long, F. Woolley (2009), 107–122.

<sup>304</sup> Вид. Inge Kaul *et al.*, “Why Do Global Public Goods Matter Today?”, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (ed. Inge Kaul), Oxford University Press, 2003.

<sup>305</sup> Европска унија је прихватила дефиницију глобалног јавног добра од УНДП-а, по којој је глобално јавно добро оно добро чије се користи протежу преко граница и кроз генерације и популације. Вид. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *Towards a global partnership for sustainable development*, fn. 28.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567460760080&uri=CELEX:52002DC0082>, 4. септембар 2019. године.

<sup>306</sup> Нпр. вид. Switzerland High-Level Symposium “Development Cooperation in a Post-2015 Era: Sustainable Development for All”, Official Summary Report, The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), the Government of Switzerland, 23-25 October 2013, Montreux, Switzerland, [https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF\\_switzerland\\_summary.pdf](https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF_switzerland_summary.pdf), 8, 3. септембар 2019. године.

<sup>307</sup> I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern (1999), 6.

указивале су на то да је обезбјеђивано мање од четвртине средстава у односу на потребни износ.<sup>308</sup>

Иако потреба за глобалним јавним добрима постоји на свјетском нивоу, политике обезбјеђења јавних добара углавном су и даље националне. Поврх свега, сиромашне земље немају много утицаја на политике које су већ пренесене на међународни ниво у погледу глобалних јавних добара. Све и да се обрати већа пажња на финансирање глобалних јавних добара, постоји опасност да се средства преусмјере са програмā помоћи, што би неразвијеним земљама изузетно штетило.<sup>309</sup> Због тога, постоје приједлози да се финансирање глобалних јавних добара јасно разграничи и одвоји од финансирања помоћи неразвијеним државама и финансирања одрживог развоја, да се оснује посебна институција која би била надлежна у области глобалних јавних добара, као и да се задрже мултилатерални механизми за обезбјеђивање извора финансирања.<sup>310</sup>

Финансирање глобалних јавних добара представља изазов чак и на врло организованом регионалном нивоу, што је видљиво на примјеру Европске уније.<sup>311</sup> Европска унија увела је посебан финансијски инструмент у вези са глобалним јавним добрима. „Инструментом развојне сарадње“ (енг. *Development Cooperation Instrument – DCI*), ЕУ је омогућила финансирање, између осталог, и тематских програма за развојно усмјерена глобална јавна добра и изазове (енг. *development-related global public goods and challenges*).<sup>312</sup> Кроз тематски програм „Глобална јавна добра и изазови“ планирано је издвајање више од EUR 5 милијарди за раздобље од 2014. до 2020. године, према сљедећем распореду:<sup>313</sup>

**Табела бр. 1:** Тематски програм „Глобална јавна добра и изазови“ ЕУ

	у милионима евра (постотак намијењен за појединачну категорију у односу на укупан износ)
<b>Глобална јавна добра и изазови</b>	<b>5.101</b>
(i) Животна средина и климатске промјене	27%
(ii) Одржива енергија	12%
(iii) Хумани развој, укључујући достојанствен рад, социјалну правду и културу, у шта спада: - здравље (најмање 40%) - образовање, знање и вјештине (најмање 17,5%) - родна равноправност, оснаживање и заштита права жена и дјевојчица; недискриминација дјете и младих; запошљавање, вјештине, социјална заштита и социјална инклузија; раст, запошљавање и укључивање приватног сектора, култура (најмање 27,5%)	25%

<sup>308</sup> P. V. Anand (2002), 24.

<sup>309</sup> M. Gavás (2013), 8–9.

<sup>310</sup> Вид. P. V. Anand (2002), 19–20.

<sup>311</sup> За анализу проблема које у погледу обезбјеђења глобалних јавних добара (може да) има Европска унија, вид. M. Gavás (2013), 11–12.

<sup>312</sup> Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014–2020, *OJ L 77*, Art. 1.

<sup>313</sup> Вид. Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014–2020, Annex IV, *OJ L 77*.

(iv) Сигурност хране и исхране и одржива пољопривреда	29%
(v) Миграције и азил	7%
Најмање 50% средстава, прије употребе маркера заснованих на ОЕЦД методологији (Рио маркери), служиће за климатску акцију и циљеве у вези са животном средином.	

Средства за финансирање Тематског програма „Глобална јавна добра и изазови“ обезбјеђују се у оквиру буџета ЕУ. На примјер, у оквиру ове ставке за 2019. буџетску годину предвиђено је 654.600.000 евра расхода на име плаћања, са одобрених 850.449.549 евра на име преузетих обавеза.<sup>314</sup>

У ранијим разматрањима финансирања глобалних јавних добара било је приједлога да се уведу нови и додатни финансијски механизми, у виду иновативних међународних пореза, као што су порез на монетарне трансакције (Тобинов порез, енг. *Tobin type tax*), порез на угљеник (енг. *carbon tax*) и порез на извоз оружја.<sup>315</sup> До данас, у мањем обиму примијењен је порез на угљеник, док су преостала два пореза остала у равни замисли.

Из овог оквира видљиво је да се глобално јавно добро доживљава много шире од појма јавног добра у правној теорији и у српском позитивном праву. Због тога наше занимање за проблем глобалног јавног добра овдје почива на потреби да се изврши разграничење између глобалног јавног добра и правног појма јавног добра. Истовремено, овдје важе и сви разлози због којих је општи економски појам јавног добра значајан за проучавање правног појма јавног добра; Глобално јавно добро нуди нам примјере финансијскоправног регулисања појма који је сродан правном појму јавног добра, али овога пута на међународном нивоу, и то од препознавања појма, све до његовог финансирања конкретним актима правних субјеката.

Закључујемо да је могуће успоставити финансијскоправне инструменте и за јавна добра на међународној равни, било да су инструменти претежно национални и уређени по принципу вишестраних улагања, или је ријеч о финансирању из буџета међународне организације. У овом тренутку, тек двије деценије од препознавања појма глобалног јавног добра у широј, правној и уопште свјетској научној јавности, сваки закључак о даљем развоју института глобалног јавног добра дјелује нам као несигуран. Наиме, тек треба да се разграничи, или барем упореди, глобално јавно добро са појединим међународноправним појмовима које смо већ помињали. Чини нам се да је садашње одређење глобалног јавног добра посљедично оријентисано – изгледа да само онај глобални проблем који оптерећује довољно земаља довољно дуго добија пажњу као глобално јавно добро. Сматрамо да, баш као и у националном праву, правне институте треба градити прије него што стварни живот изврши сувише велики притисак. Под притиском друштва појам се често дефинише штуро,

<sup>314</sup> Вид. Буџет Европске уније за 2019. годину: Definitive adoption (EU, Euratom) 2019/333 of the European Union's general budget for the financial year 2019, OJ L 347, Chapter 21 01.

У буџетском праву Европске уније, разлика између преузетих обавеза (енг. *commitments*) и плаћања (енг. *payments*) почива на разлици у временском оквиру. Преузете обавезе јесу правне обавезе да се потроши новац, које су преузете у датој фискалној години. Правне обавезе могу настати различитим уговорима, као и одлукама или споразумима о грантовима. Новчани износ се не мора нужно платити исте године, него је то могуће током неколико фискалних година. С друге стране, плаћања покривају трошкове који су приспјели у текућој години. Ови трошкови настају из правних обавеза из текуће или ранијих година. Вид. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 (1), OJ-L 193/30.07.2018, чл. 7, ст 3 и 4.

<sup>315</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards a global partnership for sustainable development*, COM(2002) 82 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567460760080&uri=CELEX:52002DC0082>, 25. август 2019. године.

само за потребе удовољавања тренутним захтјевима. Како другачије објаснити да се појава појма глобалног јавног добра не повезује много непосредније са постојећим појмовима међународног јавног права као што су међународне ријеке и њихова употреба у пловидбене и ванпловидбене сврхе, затим заједничка баштина човјечанства, отворено море, међународна ваздушна пловидба, поларне области и космичко пространство? Сматрамо да је одговор у пресудном утицају економске теорије на појам глобалног јавног добра. Због изузетне ширине економског појма *јавног добра*, о којем се још увијек жустро полемише у научној и стручној јавности, појма чије је кључно обиљежје апстрактна корист која се може конкретизовати на велики број начина док год су барем дјелимично испуњени услови неривалности и неискључивости,<sup>316</sup> појам *глобалног јавног добра* може се оцијенити као једнако непоуздан и неодређен.

За нашу анализу, много су значајнији појмови међународног јавног права. Прво, то су правни појмови. Иако су неки од њих можда још недовољно одређени, ипак су утемељени у конкретним правним изворима. О њима постоји сагласност већине научне, стручне и шире јавности. Друго, по својим одликама много су ближи појму јавног добра који смо успоставили за потребе ове дисертације. Због посебности међународног јавног права, овдје не можемо у потпуности, па чак ни у претежном дијелу, обрадити све институте међународног права за које сматрамо да се подударају са нашим појмом јавног добра. Напротив, тек на неколико примјера које сматрамо репрезентативним, анализираћемо финансијскоправне аспекте према важећем међународном праву.

Власт над природним богатствима и другим јавним добрима релативно лако се може утврдити када се добра налазе на територији извјесне државе. Тада се примјењује национално право. Међутим, поступање једне државе поводом неког јавног добра може имати посљедице на корисност од тог добра за другу државу. Добра поводом чије употребе настају финансијскоправне и друге посљедице у двије и више држава можемо назвати међународним јавним добрима. Не желимо да намећемо овај термин, јер већ постоји неколико различитих појмова који се означавају истим изразом. Овдје ћемо се зато једнако служити изразима „природно богатство“, „добра“ и сл. да бисмо означили међународна јавна добра. Таквим добрима сматрамо природна богатства у међународним ријекама, поморској области, ваздушној области, поларним областима и космичком пространству, чији је правни режим уређен у оквирима међународног јавног права. Природна богатства, ресурси, рудна, минерална, неорганска, органска и друга богатства наводе се у изворима међународног права. Овакви појмови су у много чему подударни са појмом јавног добра у српском праву и у дефиницији коју смо усвојили у овој дисертацији. Посљедица постојања појма природног богатства и других сличних појмова у међународном јавном праву јесте незаобилазно регулисање финансијскоправних инструмената којима се на таква добра дјелује. Финансијскоправни инструменти углавном се не уређују детаљно, у складу са степеном развоја права у области међународних јавних добара, али се њима ипак посвећује одговарајућа пажња, што ћемо покушати да прикажемо у редовима који слиједе.

*Међународне ријеке*, било да је ријеч о граничним или сукцесивним ријекама,<sup>317</sup> према начину коришћења истовремено могу бити потрошна или непотрошна добра. На примјер, „док је са становишта пловидбе, река непотрошно добро, то се не би могло рећи за коришћење река у непловидбене сврхе. Извесни облици непловидбеног коришћења река не само да мењају својства воде већ могу смањити количину вода и довести до нестанка речног тока у низводној прибрежној држави.“<sup>318</sup> Не треба искључити могућност да и пловидбено коришћење има посљедице на својства воде, посредно или непосредно. Посредно, на примјер, одржавање пловних путева може измијенити водни режим, а директно је могуће

---

<sup>316</sup> Идеална чиста јавна добра су изузетно ријетка, док су различити облици мјешовитих јавних добара правило у стварности.

<sup>317</sup> Тзв. граничне ријеке су оне ријеке које раздвајају територије двије или више држава, а сукцесивне су ријеке које протичу кроз територију двије или више држава. М. Крећа (2010), 330.

<sup>318</sup> М. Крећа (2010), 337.

загадити воду испуштањем трагова горива или отпада током редовне пловидбе, нарочито тамо гдје је развијен саобраћај – у лучким подручјима, склоништима и станицама за утовар и истовар.<sup>319</sup>

Прекограничним штетним утицајем сматра се сваки штетан утицај на животну средину који је последица промјене стања прекограничних вода изазван људском активношћу, чије се физичко поријекло у потпуности или дијелом налази на подручју под јурисдикцијом једне државе а које доводи до штетних последица на подручју под јурисдикцијом друге државе. Такви утицаји на животну средину подразумевају утицаје на здравље и безбједност човјека, флору, фауну, земљиште, ваздух, воду, климу, предјеле и историјске споменике или друге објекте, или међусобно дејство између ових чинилаца. Они обухватају и утицаје на културну баштину или друштвено-економске услове настале усљед промјене ових чинилаца.<sup>320</sup> Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, као важна регионална конвенција закључена под окриљем Економске комисије УН за Европу (*UNECE*), предвиђа да државе развију, примјене и ускладе одговарајуће економске и финансијске мјере, између осталих, ради спрјечавања, контроле и смањења прекограничног утицаја.<sup>321</sup> Примјена економских инструмената на активности, производе или групе производа препоручује се у Смјерницама за развој најбољих пракси за животну средину, које су садржане у Анексу II наведене конвенције.<sup>322</sup> Ово је примјер како је међународним правним извором предвиђено да саме државе уведу и спроведу финансијске инструменте ради постизања одређених циљева у управљању међународним јавним добрима.

На свјетском нивоу, нарочито је значајна Конвенција о праву непловидбеног коришћења међународних водних токова из 1997. године.<sup>323</sup> Конвенцију је усвојила Генерална скупштина УН 1997. године, након преко двије деценије припрема. Ступила је на снагу за још скоро толико времена, тек 17. августа 2014. године. За све то вријеме, Конвенцију је ратификовало, прихватило, одобрило или јој приступило само 35 држава, колико је било потребно да ступи на снагу. Иако је данас тај број тек 36, то је тренутно једини споразум са универзалним дејством, којим је уређено питање дијелених слатководних богатстава у међународном праву. Конвенција се сврстава међу оквирне конвенције, будући да су њоме постављена темељна начела и правила која се могу примијенити и прилагодити одликама појединачних међународних водних тијела.<sup>324</sup> Преовлађује схватање да је Конвенцијом кодификовано обичајно међународно право у погледу барем три обавезе које предвиђа – правичног и разумног начина коришћења међународног водног тока (*equitable and reasonable utilization*), спречавања значајне штете (*significant harm*), као и претходне најаве планираних мјера.<sup>325</sup>

Темељно право и обавеза држава је да се користе међународним водним током на „правичан и разуман начин“, што посебно подразумева коришћење и развој водног тока држава у циљу постизања оптималног и одрживог коришћења, узимајући у обзир интересе

<sup>319</sup> На примјер, загађење може настати од отпада који настаје од рада пловила, попут отпадног уља, каљужне воде и других зауљених и замашћених материја, употребе филтера, крпа и посуда и паковања за ове материје, затим од санитарне отпадне воде, попут воде из кухиње, трпезарије, купатила, клозета, праоница и др. Упор. Протокол о спречавању загађења вода проузрокованог пловидбом уз Оквирни споразум о сливу реке Саве, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/15, чл. 1 ст. 2.

<sup>320</sup> Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10, чл. 1 ст. 1. т. 2.

<sup>321</sup> *Ibid.*, чл. 3 ст. 1.

<sup>322</sup> *Ibid.*, Анекс II.

<sup>323</sup> Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses – Конвенција о праву непловидбеног коришћења међународних водних токова, *Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49)*,

[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf), 24. септембар 2019. године.

<sup>324</sup> Stephen C. McCaffrey, “Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses”, *United Nations Audiovisual Library of International Law*, <http://legal.un.org/avl/ha/clniw/clniw.html>, 24. септембар 2019. године.

<sup>325</sup> *Ibid.*

заинтересованих држава водног тока у сагласности са одговарајућом заштитом.<sup>326</sup> Правни стандард „правичног и разумног начина“ употребе утврђује се, између осталог, и на основу економских и финансијских чинилаца и околности, као што су социјалне и економске потребе заинтересованих држава водног тока, затим трошкови мјера које се предузимају ради очувања, заштите, развоја и рационалног коришћења водних ресурса водног тока.<sup>327</sup>

*Поморска област*, чији је правни режим уређен изворима права мора, може се посредно посматрати са економског и финансијскоправног гледишта. За разлику од националних права, у којима се може говорити о систему јавних добара којим је обухваћено све од подземних богатстава, преко површине земље, до атмосфере, у међународном јавном праву не постоји такав поглед. Тражећи финансијскоправне аспекте управљања јавним добрима у међународном праву, морамо сагледати институт морских појасева. Као правни институти, морски појасеви настали су диобом мора као физичке цјелине, а у основи се разликују по обиму права којима обална држава у конкретном појасу располаже.<sup>328</sup> Државе имају интерес да врше своју суверену власт не само над морем као воденим простором погодним за пловидбу, него и над рудним благом или другим подземним богатством морског дна и подморја. За различите морске појасеве различито је уређен обим и ограничење суверености држава у овом смислу. Идући од унутрашњих морских вода, које су под пуним суверенитетом обалне државе, према пучини, кроз различите морске појасеве смањују се права обалне државе. Ако ово примијенимо на рудна и друга природна богатства, видимо да је право државе потпуно суверено над богатствима у унутрашњим морским водама, а да се постепено смањује кроз морске појасеве. Поређење мора са јавним добрима на копну може се правити у погледу рудних и других природних богатстава морског дна и подморја, али и у погледу самог мора као водног тијела, као и ваздуха изнад мора.

Начелно, суверена права држава ради искоришћавања природних богатстава гарантована су Конвенцијом УН о праву мора<sup>329</sup> – државе имају суверено право искоришћавања својих природних богатстава према сопственим политикама у погледу околине и у складу са својом дужношћу да заштите и очувају морску околину.<sup>330</sup> Сувереност поморске државе конкретније се уређује кроз морске појасеве. Првенствено, сувереност се протеже преко њене копнене територије и унутрашњих морских вода и, ако је ријеч о архипелашкој држави, преко њених архипелашких вода, на појас мора уз обалу који се назива територијално море. Сувереност се, такође, протеже и на ваздушни простор изнад територијалног мора, као и на дно и подземље мора.<sup>331</sup> Ограничења суверене власти обалне државе у територијалном мору наметнута су општим међународним правом у облику права нешкодљивог или неофанзивног пролаза страних бродова.<sup>332</sup>

У погледу архипелашких вода, сувереност архипелашке државе протеже се на воде обухваћене архипелашким полазним линијама, без обзира на њихову дубину или удаљеност од обале. Сувереност се протеже и на ваздушни простор изнад архипелашких вода и на

---

<sup>326</sup> Вид. Конвенција о праву непловидбеног коришћења међународних водних токова, чл. 5. Упор. М. Крећа (2010), 339.

<sup>327</sup> Остали изричито наведени чиниоци и околности значајни за тумачење овог правног стандарда су географски, хидрографски, хидролошки, климатски, еколошки и други фактори природног карактера, популација зависна од воденог тока сваке државе водног тока, последице употребе или употреба водног тока у једној држави на друге државе водног тока, постојеће и потенцијалне употребе водног тока, и доступност алтернатива једнаке вриједности у односу на посебну планирану или постојећу употребу. Конвенција о праву непловидбеног коришћења међународних водних токова, чл. 6. Упор. М. Крећа (2010), 339.

<sup>328</sup> „Стога се може рећи да међународно право мора у основи врши дистрибуцију надлежности обалним државама на морским просторима. Изузетак представља једино међународна зона у којој је заснована непосредна међународна јурисдикција.“ М. Крећа (2010), 343.

<sup>329</sup> Вид. Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о праву мора, *Службени лист СФРЈ*, бр. 1/86 – Конвенција УН о праву мора.

<sup>330</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 193.

<sup>331</sup> *Ibid.*, чл. 2.

<sup>332</sup> М. Крећа (2010), 350.

њихово дно и подземље и богатства која су у њима садржана.<sup>333</sup> Један од највећих проблема приликом успостављања данашњег режима архипелашког мора било је управо питање права архипелашке државе и других држава на ресурсима морског дна и подморја.<sup>334</sup> Данашња ограничења суверености државе тичу се права пролаза страних бродова и права сусједних држава.<sup>335</sup> Прво ограничење има финансијскоправну димензију само ако се море посматра као јавно добро (попут пловних путева у унутрашњем праву). Међутим, за архипелашке државе важи правило иначе успостављено у погледу територијалног мора – никакве дажбине не смију се убирати од страних бродова само због њиховог проласка, а од страног брода могу се убирати накнаде само за посебне услуге учињене броду, без дискриминације.<sup>336</sup>

Друго ограничење односи се првенствено на риболов. У унутрашњем праву, рибљи фонд неријетко се одређује као природно богатство и јавно добро и потпада под суверену власт државе. У праву мора, право риболова државе уређују углавном споразумно, а постоји обавеза признавања традиционалних риболовних права других држава,<sup>337</sup> као што је то случај код архипелашког мора. Иначе, међународноправно уређење приступа рибљем фонду у мору утицало је на развој идеје епиконтиненталног појаса,<sup>338</sup> што је само један од примјера како тежња ка искоришћавању природних богатстава обликује право, унутрашње или међународно.

Још неки показатељи утицаја фискалних циљева државе на област права мора јесу: претеча института спољног морског појаса, тзв. *Hovering Acts*, односно „серија законодавних аката који су признали право британским бродовима да врше контролу у појасу двоструко ширем од територијалног мора у циљу спрјечавања кршења царинских и пореских прописа“<sup>339</sup>; право пореских службеника САД, првобитно прописано давне 1799. године, да контролишу бродове који пристижу на одређеној удаљености од америчке обале, што је такође послужило као идејна претеча института спољног појаса.<sup>340</sup> Према Конвенцији УН о праву мора, спољни појас налази се уз територијално море поморске државе. Да би спријечила или казнила кршење својих, између осталих, царинских и фискалних закона и прописа на својој територији или у свом територијалном мору, поморска држава може надzirати спољни појас.<sup>341</sup>

Вјероватно најизраженији утицај економских и фискалних интереса видљив је у институту епиконтиненталног појаса. За разлику од спољног појаса, у коме се поморској држави гарантује првенствено надзорна и превентивна улога у сврху заштите њених права на њеној територији и у њеним територијалним водама,<sup>342</sup> на епиконтиненталном појасу поморска држава врши суверена права ради његовог истраживања и искоришћавања његових природних богатстава. Ово право је искључиво, што значи да, уколико обална држава већ не

---

<sup>333</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 49 ст. 1 и 2.

<sup>334</sup> Вид. Chittharanjan F. Amerasinghe, “The Problem of Archipelagoes in the International Law of the Sea“, *The International and Comparative Law Quarterly* 23, 3/1974, 567 и 573–575, <http://www.jstor.org/stable/757887>, 3. октобар 2019. године.

<sup>335</sup> М. Крећа (2010), 347–348.

<sup>336</sup> Вид. Конвенција УН о праву мора, чл. 26 у вези са чл. 52, како за територијално тако и за архипелашко море.

<sup>337</sup> Риболов се посредно или непосредно помиње више од 70 пута у Конвенцији УН о праву мора, у вези са различитим морским појасевима.

<sup>338</sup> Вид. Valentin J. Schatz, “The Contribution of Fisheries Access Agreements to the Emergence of the Exclusive Economic Zone: A Historical Perspective“, *The Journal of Territorial and Maritime Studies* 5, 2/2018, 5–23, <http://www.jstor.org/stable/26664169>, 3. октобар 2019. године.

<sup>339</sup> М. Крећа (2010), 352.

<sup>340</sup> За развој ове идеје у америчком праву, теоријска схватања и уопште идеју спољног појаса, вид.: Shigeru Oda, “The Concept of the Contiguous Zone“, *The International and Comparative Law Quarterly* 11, 1/1962, 131–153, <http://www.jstor.org/stable/756164>, 4. октобар 2019. године.

<sup>341</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 33 ст. 1.

<sup>342</sup> Вид. S. Oda (1962), 131.

истражује епиконтинентални појас или не искоришћава његова природна богатства, нико не може предузети такве дјелатности без изричитог пристанка поморске државе.<sup>343</sup>

Епиконтинентални појас је дио морског дна и подземља (што је једна од разлика у односу на појам искључиве економске зоне) у коме обална држава има ексклузивно право истраживања и искоришћавања природних богатстава, а настанак овог института у међународном праву био је условљен управо економским интересима.<sup>344</sup> Природна богатства на која се односи ово право су рудна и друга нежива богатства морског дна и подземља, као и жива бића која припадају врстама са дна, тј. бићима која су у стадијуму у коме се могу ловити као непомична на морском дну или испод њега или као неспособна да се мичу иако нису у сталном физичком додиру с морским дном или подземљем.<sup>345</sup> Оваква дефиниција природних богатстава може се скоро у потпуности уподобити са дефиницијама јавних добара у унутрашњем праву држава. Посматрајући епиконтинентални појас са финансијскоправног становишта, закључујемо да држава има ексклузивно право да се користи природним богатствима, односно да дозволи субјектима приватног, јавног или међународног јавног права да то чине. Право се може уступити уговором, најчешће лиценцом, за шта је сасвим очекивано да се тражи одговарајућа накнада.<sup>346</sup> Изузетак од правила да поморска држава наплаћује приход од коришћења богатствима или се сама користи богатствима епиконтиненталног појаса представљају плаћање и доприноси с обзиром на искоришћавање епиконтиненталног појаса изван 200 морских миља. Наиме, поморска држава плаћа или даје допринос у натури за искоришћавање неживих богатстава епиконтиненталног појаса изван 200 морских миља од полазних линија од којих се мјери ширина територијалног мора. Плаћања и доприноси дају се годишње, преко Међународне власти (*International Sea-Bed Authority*),<sup>347</sup> према посебним правилима, тако да се дијеле државама странама Конвенције УН о праву мора, што је последица схватања о међународној правичности и солидарности у расподјели богатстава.<sup>348</sup>

Економски и фискални утицаји у настанку институтā права мора били су присутни и у настанку појма искључиве економске зоне.<sup>349</sup> „Постоји географска, економска [нагласио Ћ. М.] и социјална веза између мора, копна и његових становника, човјека, која приобалним народима даје приоритет у коришћењу природних извора које пружа морска средина у којој се налазе.“<sup>350</sup> Од суверених права која су обалним државама у искључивој економској зони призната, овдје издвајамо суверена права ради истраживања и искоришћавања, очувања и газдовања живим и неживим *природним богатствима* вода над морским дном и морског дна

<sup>343</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 77.

<sup>344</sup> М. Крећа (2010), 353–354.

<sup>345</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 77 ст. 4.

<sup>346</sup> Вид. на примјер, Федерални закон о епиконтиненталном појасу Руске Федерације – Федералный закон о континентальном шельфе Российской Федерации, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 287-ФЗ/1995, 7/1999, 33/2001, 17/2003, 27/2003, 46/2003, 35/2004, 19/2005, 45/2006, 50/2007, 18/2008, 29/2008, 49/2008, 52/2009, 1/2011, 30/2011, 48/2011, 53/2012, 53/2012, 9/2013, 40/2013, 6/2014, 42/2014, 18/2015, 27/2016 и 49/2018, чл. 6 ст. 1 т. 4, и чл. 8 и 40.

Вид. такође о лиценцама које Холандија издаје за истраживање и експлоатацију у епиконтиненталном појасу и искључивој економској зони: Christiaan P. Verwer, “The Law Applicable on the Continental Shelf and the EEZ”, *Electronic Journal of Comparative Law* 14.3/2010, <https://www.ejcl.org/143/art143-21.pdf>, 4. октобар 2019. године.

<sup>347</sup> Међународна власт за морско дно је организација успостављена Конвенцијом УН о праву мора, преко које државе стране Конвенције организују и надзиру дјелатности у међународној зони. Главни органи су: Скупштина, Вијеће и Секретаријат. Вид. Конвенција УН о праву мора, чл. 156–158.

<sup>348</sup> Вид. Tommy T. В. Koh, “A Constitution for the Oceans”,

[https://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf), 4. октобар 2019. године.

<sup>349</sup> У том смислу, нарочито значајна одувјек су била права риболова. Вид. М. Крећа (2010), 356. Искључива економска (привредна) зона јесте „подручје које се налази ван територијалног мора и уз њега, подвргнуто посебном правном режиму установљеном у овом делу, на основу ког су права и јурисдикције поморске државе и права и слободе других држава уређени релевантним одредбама ове конвенције“ – Конвенција УН о праву мора, чл. 55.

<sup>350</sup> Декларација из Монтевидеа о праву мора из 1970. године, <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1970-montevideodeclarationlawofseaentxt>, 5. октобар 2019. године.

и подземља мора и у погледу других дјелатности ради *економског* истраживања и искоришћавања зоне, као што је производња енергије коришћењем воде, струје и вјетрова.<sup>351</sup>

Ако бисмо цјелину мора које се налази у искључивој економској зони посматрали као јавно добро, само за потребе ове анализе, видјели бисмо да је међународним правом предвиђено мноштво могућих корисника. Режим пловидбе у искључивој економској зони почива на општем принципу слободe мора, што значи да све државе, без обзира на то да ли су обалне или необалне, имају слободу пловидбе, прелета и полагања подморских каблова, као и друге међународноправно дозвољене употребе мора које се тичу тих слобода.<sup>352</sup>

Поморска држава одређује допустиво коришћење живих богатстава у својој искључивој привредној зони, и дужна је да се залаже за њихово оптимално коришћење, без угрожавања до кога би могло доћи претјераним искоришћавањем. Уколико нема могућности за ловљење цјелокупног допустивог улова, обална држава споразумно уступа другим државама вишак допуштеног улова, при чему је дужна да посебну пажњу посвети правима необалних држава и држава у неповољном географском положају. Изричито је прописано да се закони и прописи обалне државе могу односити на дажбине и друге накнаде за коришћење живих богатстава у искључивој економској зони.<sup>353</sup>

Државе су, кроз стољећа, шириле опсег и домет својих тежњи и права на све веће појасеве мора. Од првобитних схватања о релативно уским морским појасевима који су одређивани на основу домета некадашњих бродских топова и ђулади, или на основу одавно превазиђених технологија, до данас је много тога промијењено. Данас је могуће досећи до најдубљих тачака у океанима, до подморја о коме се некад само маштало и писало у дјелима научне фантастике. Наравно, баш као што је то био случај и са претходно наведеним морским појасевима, могућност експлоатације богатстава и опасност од сукоба између држава довели су до потребе да се правно уреди коришћење најудаљенијих морских пространа. Насупрот тежње ширењу суверене власти обалних држава кроз различите морске појасеве, идеја о слободи отвореног мора,<sup>354</sup> заснована на догми антисуверенитета, темељ је правног режима који важи на морским пространима изван граница националне јурисдикције.<sup>355</sup>

Отјеловљење идеје општег добра човјечанства је међународна зона (у даљем тексту: Зона), коју чине дно мора и океана и њихово подземље ван граница националне јурисдикције. Зона и њена богатства су опште добро човјечанства и државе не смију истицати ни остваривати сувереност или суверена права над било којим дијелом Зоне или њеним богатствима.<sup>356</sup> Будући да се Зона састоји само од дна и подземља, на преостале дијелове мора односи се појам отвореног мора, које се самим тим одређује негативно – сви дијелови мора који нису укључени у искључиву економску зону, територијално море или унутрашње морске воде неке државе, или у архипелашке воде архипелашке државе чине отворено море.<sup>357</sup> Слобода отвореног мора гарантује се за све државе, поморске и континенталне, и односи се на пловидбу, прелијетање, полагање подморских каблова и цјевовода, изградњу вјештачких острва и других уређаја у складу са међународним правом, риболов и научно истраживање. Као и код Зоне, ниједна држава не може подврћи било који дио отвореног мора својој суверености.<sup>358</sup>

Уколико бисмо морали повући границу финансијскоправног утицаја и управљања које врше државе у погледу мора и океана и њихових богатстава, укључујући и подморје и ваздушни простор изнад, онда би се та граница протезала уз међународну зону и отворено

<sup>351</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 56 ст. 1 т. а). За наведена права која се односе на морско дно и подземље, Конвенција упућује на одредбе о епиконтиненталном појасу.

<sup>352</sup> М. Крећа (2010), 358.

<sup>353</sup> Вид. Конвенција УН о праву мора, чл. 62 ст. 4 т. а).

<sup>354</sup> Вид. фн. 294 о начелу слободe мора, потеклом од Гроцијусове идеје.

<sup>355</sup> М. Крећа (2010), 364.

<sup>356</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 1 ст. 1 т. 1), чл. 136 и 137.

<sup>357</sup> *Ibid.*, чл. 86.

<sup>358</sup> *Ibid.*, чл. 87–89.

море. Надлежност држава да управљају јавним добрима у морима и свему наведеном предвиђена је међународним правом, што смо сумарно приказали. Управљање бројним богатствима у зонама које потпадају под суверену власт држава подудара се, у највећем дијелу, са управљањем јавним добрима на копну.

Међутим, потпуно нови приступ постоји ван граница суверености држава. Насупрот претежног и заштићеног интереса одговарајуће државе, јавља се интерес међународне заједнице. Као што је у унутрашњем праву препознат општи интерес шире заједнице поводом јавних добара наспрам интереса појединаца, па се јавним добрима даје посебан правни режим, тако можемо рећи да је у међународном праву учињен искорак од интереса појединачних држава ка општем интересу међународне заједнице у међународној зони и на отвореном мору. За разлику од морских појасева чије су правно уређење и утицај држава условили економски и фискални разлози, међународна зона и отворено море темеље се на интересу цјелокупне међународне заједнице.<sup>359</sup> Земље у развоју, окупљене у „Групи 77“, заговарале су примјену овог принципа у праву мора, успостављање посебне власти која би управљала заједничком баштином човјечанства, и забрану успостављања власти држава у тој области. Насупрот томе, развијене земље, а нарочито мултинационалне корпорације у развијеним земљама, представљале су наведено начело као препреку истраживању и искоришћавању Зоне.<sup>360</sup> До тада познати приступи новим просторствима, попут схватања о *res nullius* или о *res communis*, допринијели су успостављању новог режима заједничке баштине човјечанства.<sup>361</sup> Присвајање и успостављање суверених права над заједничком баштином човјечанства онемогућено је (као код *res communis*, а супротно *res nullius*), док је истовремено онемогућена потпуно слободна и произвољна употреба минералних ресурса (што је супротно принципу *res communis*), кроз успостављање одговарајуће међународне институције која одобрава ефективну економску експлоатацију.<sup>362</sup>

Не бавећи се у овој дисертацији сложеним и за нас превише изазовним међународноправним питањима односа развијених земаља и земаља у развоју у праву мора, као ни помјерањем тежишта са тзв. унитарног система управљања међународном зоном на тзв. паралелни систем истраживања и искоришћавања богатстава Зоне, овдје ћемо приказати само финансијскоправни аспект управљања Зоном према Конвенцији УН о праву мора. Конвенцијом УН о праву мора предвиђено је да се дјелатности у Зони обављају на начин који доприноси здравом развоју свјетске привреде и уравнотеженом расту међународне трговине и који унапређује међународну сарадњу ради свестраног развоја свих земаља, нарочито земаља у развоју, а у намјери да се, између осталог, обезбиједи: 1) развој богатстава Зоне; 2) правилно, сигурно и рационално газдовање богатствима Зоне, укључујући ефикасно спровођење дјелатности у Зони, и у складу с разумним начелима о очувању, избјегавању

---

<sup>359</sup> О историјату успостављања квалитативно новог режима дна мора и океана, о обичајној природи и поријеклу института заједничке баштине или заједничког добра човјечанства, али и о отвореном мору као *res communis omnium*, вид. М. Крећа (2010), 359 и 364.

<sup>360</sup> За преглед схватања и документације о развоју идеје заједничке баштине човјечанства у праву мора, вид. Maurice Hope-Thompson, “The Third World and the Law of the Sea: The Attitude of the Group of 77 Toward the Continental Shelf”, *Boston College Third World Law Journal* 1/1980, <https://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol1/iss1/11/>, 7. октобар 2019. године.

Просто ради поређења, процјене површина су сљедеће: искључиве економске зоне на свијету процјењују се на 85 милиона километара квадратних (појас до 200 наутичких миља од полазних линија), површина проширеног/спољног епиконтиненталног појаса (појас изван 200 наутичких миља од полазних линија) процјењује се на преко 15 милиона километара квадратних, а површина међународне зоне на око чак 260 милиона километара квадратних. Вид. *Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law Of The Sea*, International Seabed Authority, Kingston, 2009, X, <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/tstudy4.pdf>, 7. октобар 2019. године.

<sup>361</sup> Вид. Isabel Feichtner, “Sharing the Riches of the Sea: The Redistributive and Fiscal Dimension of Deep Seabed Exploitation”, *The European Journal of International Law*, 2/2019, 607. Овај изузетно актуелан, прегледан и научно значајан чланак добили смо као одговор на нашу молбу непосредно од ауторке, којој због указане предусретљивости и љубазности дугујемо велику захвалност.

<sup>362</sup> *Ibid.*

непотребних губитака; 3) ширење могућности за учествовање у таквим дјелатностима, нарочито у погледу преноса технологија и учешћа земаља у развоју; 4) учествовање Власти у приходима и преношење технологије Предузећу<sup>363</sup> и земљама у развоју; 5) установљење правичних и чврстих цијена, уносних за произвођаче и повољних за потрошаче, за руде добијене како из Зоне тако и из других извора, и очување дугорочне равнотеже између понуде и тражње; 6) повећање могућности за све државе стране, независно од њиховог друштвеног и економског уређења или географског положаја, да учествују у развоју богатстава Зоне, као и спречавање монополизације дјелатности у Зони; 7) заштита држава у развоју од негативних посљедица за њихове привреде или њихове дохотке од извоза због смањења цијене неке руде или смањења обима извоза те врсте руде, у оној мјери у којој је то смањење проузроковано дјелатностима у Зони; 8) развој општег добра ради добробити човјечанства као цјелине; 9) да услови приступа тржиштима за увоз руда добијених из Зоне и за увоз робе произведене од таквих руда нису повољнији од најповољнијих услова који се примјењују на увоз из других извора.<sup>364</sup> Из овог је видљива претежност и пресудан значај финансијских појава на остварење политика дјелатности у Зони.

Дјелатности истраживања и искоришћавања у Зони организује, обавља и надзире Међународна власт, у име човјечанства као цјелине, а дјелатности у зони може непосредно обављати: 1) Предузеће, као орган Власти, или 2) државе стране Конвенције, државна предузећа, физичка или правна лица држава страна, према одређеним условима, али не самостално него удруживањем с Влашћу.<sup>365</sup> Као међународноправно лице са одговарајућом правном способности,<sup>366</sup> Власт има свој годишњи буџет, трошкове, приходе у виду новчаних средстава, а има извјесна овлашћена и у вези са задуживањем.

Новчана средства Власти су:

- доприноси држава чланица, чији износ одређује Скупштина Власти у виду скале, на основу скале која се користи за редовни буџет Уједињених нација (предвиђено за вријеме док Власт не буде располагала са довољно прихода из других извора);
- средства која Власт стиче у вези са дјелатностима у Зони, према финансијским условима уговора између Власти и субјеката који обављају дјелатности у Зони кроз удруживање с Влашћу;
- средства која Предузеће пренесе на Власт, а која преостану након задржавања дијела нето прихода Предузећа на име резерве;
- позајмљена средства;
- добровољни доприноси држава чланица и других субјеката;
- уплате у компензацијски фонд (намијењен пружању помоћи земљама у развоју које трпе озбиљне посљедице у својим приходима од извоза или у привреди због дјелатности у Зони).<sup>367</sup>

Органи Власти припремају, разматрају и одобравају годишњи буџет Власти. Приоритет имају административни трошкови Власти, а преостали трошкови могу се:

- расподијелити на правичан начин без дискриминације, што је овлашћење и задатак Скупштине као врховног органа Власти, у складу са сврхом дјелатности у Зони, а то је добробит човјечанства као цјелине, независно од географског положаја држава (поморских или континенталних), узимајући посебно у обзир интересе и потребе земаља у развоју;
- употребити као један од извора финансирања Предузећа;
- исплатити као помоћ земљама у развоју које трпе озбиљне посљедице у својим приходима од извоза или у привреди због дјелатности у Зони.<sup>368</sup>

<sup>363</sup> Предузеће је орган Власти који непосредно остварује дјелатности у Зони, као и транспорт, прераду и маркетинг руда добијених из Зоне. Вид. Конвенција УН о праву мора, чл. 170.

<sup>364</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 150.

<sup>365</sup> *Ibid.*, чл. 153.

<sup>366</sup> *Ibid.*, чл. 176.

<sup>367</sup> *Ibid.*, чл. 171 у вези са чл. 151 ст. 10; чл. 160 ст. 2; Анексом III, чл. 13 и Анексом IV, чл. 10.

Буџет Власти доноси се за двије године, и за финансијско раздобље 2019–2020. година износи око 18 милиона долара (USD).<sup>369</sup> Буџет је заиста скроман у односу на вриједност ресурса којима Власт треба да управља, што већ указује на практичну неразвијеност изворне замисли о употреби богатстава Зоне.

Исти утисак оставља и чињеница да се члан 82 Конвенције УН о праву мора још увијек не примјењује. Наиме, гранична област између националне надлежности држава у искоришћавању богатстава мора и надлежности Власти јесте проширени/спољни епиконтинентални појас – епиконтинентални појас између 200 и 350 наутичких миља од полазних линија (односно до друге границе прописане чланом 76 Конвенције), према посебним одредбама Конвенције. У овој области, државе имају извјесна права искоришћавања богатстава, али су дужне да плаћају годишње доприносе за целокупну производњу, што се преко Власти дијели државама странама Конвенције на основу критеријума о правичној расподјели, узимајући у обзир интересе и потребе земаља у развоју, посебно оних које су најмање развијене и које нису поморске. Према томе, држава има право да се користи неживим богатствима и у овом појасу, али је дужна да плаћа допринос, и то после првих пет година један одсто од вриједности или обима производње на одговарајућем мјесту, што се повећава за један одсто за сваку сљедећу годину од дванаесте године и последије тога остаје седам одсто.<sup>370</sup> Иако је замишљен као још један одраз начела правичности у употреби богатстава мора, али не и принципа заједничке баштине човјечанства, овај институт није заживио у пракси, а поједине земље већ издају лиценце за вађење ресурса, што отвара питање могуће примјене члана 82 Конвенције.<sup>371</sup> За овај члан Конвенције у теорији постоји велико занимање, будући да до сада није примјењиван у пракси. Занимање је тим веће што су бројније критике саме норме, која је бременита многим нејасноћама и недостацима. На примјер, начин утврђивања износа доприноса је уопштен и неиспитан у пракси.<sup>372</sup> Правна природа те обавезе је упитна, пошто се не ради о порезу.<sup>373</sup> Чак ни терминологија није у потпуности јасна, због језичких разлика, као и због разликовања плаћања у новцу и у натури. Енглески израз *payments or contributions in kind* вјероватно је утицао на шпански *pagos o contribuciones en especie*. Иако су шпански и француски романски језици, а шпанско и француско право припадају истој европској континенталној правној традицији, француски текст нуди израз *contributions en espèces ou en nature*, а не *paiements/payements* што би се подударило са шпанским изразом.<sup>374</sup> Српски превод задржао је енглески приступ, кроз „плаћање“ и „допринос у натури“.<sup>375</sup>

Конвенција о праву мора није одмах добила широку подршку. Испрва, „док су се индустријализоване земље трудиле да осигурају приступ сировинама и, стога, по сазнању за обиље минералних наслага у дубоком мору, биле спремне да истражују и искоришћавају

---

<sup>368</sup> *Ibid.*, чл. 173.

<sup>369</sup> Draft decision of the Council of the International Seabed Authority relating to the budget of the Authority for the financial period 2019–2020, The Council of the International Seabed Authority, <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba24c-l2rev1-en.pdf>, 14. октобар 2019. године.

<sup>370</sup> Конвенција УН о праву мора, чл. 82.

<sup>371</sup> Канада, потписница Конвенције УН о праву мора, као и САД, држава која није приступила Конвенцији, испољавају тежње ка експлоатацији и успостављању власти над проширеним/спољним епиконтиненталним појасом. Канада је 2013. године обавијестила Уједињене нације и поднијела прелиминарне информације о епиконтиненталном појасу у Атлантском океану. Вид. *Partial Submission of Canada to the Commission on the Limits of the Continental Shelf regarding its continental shelf in the Atlantic Ocean: Executive Summary*, Government of Canada, [https://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/can70\\_13/es\\_can\\_en.pdf](https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/can70_13/es_can_en.pdf), 14. октобар 2019. године.

<sup>372</sup> *Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law Of The Sea*, International Seabed Authority, Kingston, 2009, 2, <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/tstudy4.pdf>, 7. октобар 2019. године.

<sup>373</sup> Не само да не уводи и не утврђује износ доприноса, него Власт служи само да се преко ње уплата изврши одговарајућим државама. Вид. *Ibid.*, 25–26.

<sup>374</sup> *Ibid.*, 29.

<sup>375</sup> Вид. службени превод на тадашњи српскохрватски језик – Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о праву мора, *Службени лист СФРЈ*, бр. 1/86.

подморје дубоког мора као нови извор сировина, земље које су тек стекле независност страховале су због могућег изостављања у неоимперијалистичкој трци за подморје дубоког мора.<sup>376</sup> Неслагања у схватањима између развијених земаља и земаља у развоју, која су се наставила након усвајања Конвенције о праву мора, а нарочито у погледу режима Зоне, довела су до тога да је Генерална скупштина 1994. године усвојила Споразум о примјени дијела XI Конвенције о праву мора из 1982. године са Анексом.<sup>377</sup> Иако је потврђено да су морско дно и подморје ван граница националних јурисдикција заједничка баштина човјечанства, ипак је знатно измијењен режим баштине – могућност одобрења извођења дјелатности у Зони проширена је на државе које нису стране уговорнице Конвенције о праву мора, уведен је тзв. паралелни систем, односно могућност удруживања Предузећа са државним и приватним предузећима приликом почетних радова у Зони, и др.<sup>378</sup> Економска помоћ земљама у развоју ограничена је на вишак прихода Власти након подмиривања њених административних трошкова.<sup>379</sup>

Усвајање Споразума повољно је дјеловало на поједине земље, те је исте године, захваљујући одговарајућем броју потписница, Конвенција УН о праву мора ступила на снагу. Ипак, иако је предвиђена примјена Конвенције и Споразума као јединственог инструмента, у случају сукоба одредаба о Зони, предност имају одредбе Споразума.

Из међународног јавног права можемо извући бројне закључке од великог значаја за финансијско право и, нарочито, за област јавних добара. Прије свега, потврђена је нераскидива веза између употребе природних богатстава, тј. јавних добара и плаћања одређене накнаде надлежним властима. У једном дијелу, обавеза плаћања не разликује се од оне која постоји у унутрашњих правима држава. Међународно право признаје суверенитет држава у морским појасевима, у различитој мјери, од унутрашњих вода све до епиконтиненталног појаса и искључиве економске зоне. Финансијске надлежности држава потврђују се у одговарајућим изворима међународног права. Међутим, за разлику од домаћих правних поредака, у праву мора настао је заиста врло занимљив и несвакидашњи појам, а то је наднационални јавни приход. Активни порески субјекат, надлежан за убирање прихода од коришћења богатстава Зоне, није ниједна држава, него Међународна власт, основана у оквиру Уједињених нација. Циљ убирања прихода у Зони није строго фискални, у смислу финансирања Власти, него екстрафискални, и тиче се добробити човјечанства. Тачније, редистрибутивни циљ је идејно на првом мјесту. Неодржива су схватања која поричу редистрибутивни циљ Конвенције УН о праву мора, односно њеног члана 140 ст. 2.<sup>380</sup> „Иако члан 140 ст. 2 Конвенције УН о праву мора мора да се тумачи као налог за подјелу финансијског прихода од рударења у подморју, одредбе о финансирању Власти умањују износ који преостаје за прерасподјелу.“<sup>381</sup> Након извјесних прилагођавања, Власт данас наплаћује по USD 500.000 на име пријавне таксе, а уговорне стране које експлоатишу ресурсе у Зони плаћају годишњу накнаду, али тек од почетка експлоатације, у фиксном износу који утврђује Вијеће, као извршни орган Власти.<sup>382</sup> Међу начелима која нећемо детаљно сагледавати, издвајамо оно које посредно доводи у везу унутрашња права јавних добара са међународним режимом у Зони. Стопе по којима ће уговорне стране плаћати Власти накнаду за експлоатацију у Зони треба да буду у оквирима накнада које се плаћају на копну за искоришћавање истих или сличних минерала, како би се избјегло стварање

---

<sup>376</sup> I. Feichtner, 605.

<sup>377</sup> A/RES/48/263, Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, <https://undocs.org/A/RES/48/263>, 15. октобар 2019. године.

<sup>378</sup> Вид. М. Крећа (2010), 363.

<sup>379</sup> „Само средства од плаћања примљених од уговарача, укључујући Предузеће, и добровољних доприноса користе се за успостављање фонда за економску помоћ.“ Вид. Анекс Споразума о примјени дијела XI Конвенције о праву мора из 1982. године, дио 7.

<sup>380</sup> I. Feichtner, 619.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> *Ibid.*, 620.

упоредне предности или препреке искоришћавању минерала у Зони.<sup>383</sup> Ово је аргумент, и правни и економски, да су накнаде за експлоатацију богатстава у Зони упоредиве или једнаке по својим битним обиљежјима накнадама које се плаћају у државама за истоврсну дјелатност. Прелаз између пуне националне надлежности за коришћење богатствима и надлежности Власти јесте још неискушана могућност плаћања за експлоатацију богатстава у проширеном/спољном епиконтиненталном појасу, о чему смо већ говорили.

Зачетак наднационалне, међународне пореске власти већ живи својим правним животом у области међународног права, и то баш поводом употребе јавних добара. Иако изворни режим употребе Зоне није одговарао свим земљама, нарочито најразвијенијим, ипак је учињен искорак и велика промјена у односу на традиционална схватања улоге државе у управљању јавним добрима. Да ли је нови приступ пожељан или не отворено је питање, нарочито ако се има у виду редистрибутивно обиљежје изворних замисли о Међународној зони као заједничкој баштини човјечанства. Прерасподјела богатства Зоне, са посебном пажњом према земљама у развоју и континенталним земљама, старање о одговорном коришћењу живих богатстава мора, само су нека од најизраженијих екстрафискалних начела која обликују појам природних богатстава, или како бисмо то у складу са терминологијом ове дисертације могли рећи, јавних добара у међународном праву. Према схватању истакнуте ауторке Изабел Фајхтнер (*Isabel Feichtner*) из ове области, напуштањем првобитних позиција Конвенције УН о праву мора (1982) о редистрибутивном циљу фискалних инструмената у Зони, а кроз доношење Споразума о примјени дијела XI Конвенције (1994) првенствено због тежњи да се придобије наклоност и приступање САД Конвенцији, није трајно угрожена правична и пожељна прерасподјела богатства из Зоне. Ријеч је о преображају циљева правног режима у Зони, што представља тржишно усмјерење као узајамно корисну околност за оба сукобљена интереса (индустријализованих наспрам земаља у развоју, земаља извозница капитала наспрам увозница капитала, и сл.).<sup>384</sup> По мишљењу наведене ауторке, „већа тржишна усмјереност осигураће да се деси ефективна експлоатација. Када се комерцијална експлоатација настави – стога, преображај се може наставити – плаћања за експлоатацију (и могућа подјела профита) створиће приход за прерасподјелу. Преображај се може одвести корак даље. Уколико се циљ стварања прихода замијени јавним интересом у виду економског раста, онда се комерцијални и јавни интереси подударaju. Уколико се комерцијална дјелатност развија, економија расте и јавност (човјечанство) ће такође имати користи (без било какве редистрибуције).<sup>385</sup> Са наведеним закључком можемо се сложити само уз велике резерве. Наша уздржаност произлази из искуства са природним богатствима најбогатијих афричких, латиноамеричких и многих неразвијених земаља у којима је дјелатност експлоатације природних богатстава успостављена по начелу комерцијализације и најмањег могућег дјеловања државе и међународне заједнице у прерасподјели тако стеченог богатства. У сваком случају, експлоатација богатстава подморја дубоког мора тек ће показати своје фискалне и екстрафискалне посљедице у деценијама и вијековима који долазе, након што се копнене резерве значајније смање, а технологија рада на великим морским дубинама довољно напредује.

Садашњи правни извори у области искоришћавања подморских богатстава у Зони, поред наведене Конвенције УН о праву мора и Споразума о примјени Конвенције, обухватају још три правна извора (уредбе – енг. *Regulations*) о истраживању полиметаличних лежишта у Зони (2000), полиметаличних сулфида (2010) и кобалтом богатих фероманганских кора (2012).<sup>386</sup>

<sup>383</sup> Анекс Споразума о примјени дијела XI Конвенције о праву мора из 1982. године, дио 8, чл. 1 т. b.

<sup>384</sup> I. Feichtner, 620–621.

<sup>385</sup> *Ibid.*, 621.

<sup>386</sup> За преглед правних извора и везу ка свим релевантним текстовима, вид. Report of the Secretary-General on the status of national legislation relating to deep seabed mining and related matters, including a comparative study of existing national legislation, Council of the International Seabed Authority, ISBA/24/C/13, <https://undocs.org/ISBA/24/C/13>, 16. децембар 2019. године.

Међународна власт за морско дно тренутно припрема систем правила, прописа и поступака за уређење истраживања, испитивања и искоришћавања подморских минерала у Међународној зони, изван националних јурисдикција, под називом Правила рударења (енг. *The Mining Code*).<sup>387</sup> Бројне групе врше различите утицаје на овај поступак, тежећи да представе и оправдају своје интересе, од интереса развијених земаља увозника капитала па до интереса заштите животне средине.<sup>388</sup>

Фискална страна разматраних промјена може се поједностављено свести на двије основне замисли – даљи развој система накнада или система подјеле профита.<sup>389</sup> Систем накнада за експлоатацију је сигурнији извор прихода за Власт, будући да ти приходи доспијевају раније, тј. прије реализације користи од експлоатације за предузеће које се бави истраживањем и експлоатацијом. Управо због тога, предузећа која ступају у ризичан подухват улагања у истраживање подморских богатстава полажу наде у нови систем обрачуна прихода Власти, тако да обавеза плаћања доспије што касније и да економски извор плаћања не буду новчане резерве и сама инвестиција, него приход од продаје руде из Зоне. Због тога су накнаде неповољне за предузећа, јер их оптерећују већ од самог почетка истраживања, иако је истраживање увијек ризично и не нуди извјесност економског успјеха. У расправи о наведена два приступа финансирању, подвучен је „врхунски значај“ избора одговарајућег финансијског модела „за наставак рада Власти, као и за пуно остварење начела заједничке баштине човјечанства“.<sup>390</sup>

Даљи рад на Правилима рударења могао би донијети очекивани напредак и конкретизацију многих идеја које су различити заговорници исказивали још од првих дана Конвенције УН о праву мора, чему доприноси технолошки напредак остварен у међувремену. Када је првобитно замишљен финансијски режим употребе богатстава Зоне, експлоатација суштински није била развијена, а очекиване економске и тржишне користи биле су само то – очекиване. Омогућавање истински одрживог, изводивог и сигурног коришћења подморјем, због све напреднијих технологија, проблематизовало је постојећи правни оквир онако како то само стварни живот може – незадрживо и силно. Укљученост различитих заинтересованих страна у поступку израде нових правила више је него очигледна када се читају доступни припремни материјали које су усвојили или приредили органи Власти.

Сигурно је да је даљи развој финансијских института у овој области условљен стручним анализама, попут студија које је израдио респектабилни МИТ (*Massachusetts Institute of Technology*), али чак ни ове анализе не нуде много употребљивих и недвосмислених закључака. Стручњаци процјењују да је стопа поврата од рударења у подморју „негдје између стопе за копнено рударење, гдје је због цјеновног и геолошког ризика потребна умјерено висока стопа поврата (углавном преко 15%), и врло спекулативних ризичних капиталних инвестиција, код којих је потребан изузетно велики поврат (некада и преко 100%)“, а притом не појашњавају гдје се у том распону може смјестити стопа поврата

---

<sup>387</sup> *The Mining Code*, <https://www.isa.org.jm/mining-code>, 16. децембар 2019. године. Израз смо превели као „Правила рударења“, тежећи једноставности и јасном разликовању од унутрашњих правних извора, као што су закони и законици.

<sup>388</sup> Нарочито важно удружење, које окупља неке од најнапреднијих и најоспособљенијих субјеката у области водног инжењерства и експлоатације подводних ресурса, јесте *DeepSea Mining Alliance* из Њемачке. Ова лобистичка групација првенствено заступа интересе њемачке привреде, која као високо развијена економија веома зависи од увоза сировина. Вид. <http://www.deepsea-mining-alliance.eu/en-objectives.php>, 16. децембар 2019. године.

Упозорења у вези са еколошким посљедицама и недовољним познавањем утицаја на животну средину које може имати даља подводна рударска дјелатност истиче организација *The International Union for Conservation of Nature* (IUCN), која окупља преко 1.300 удружења и 15.000 стручњака. Вид. <https://www.iucn.org/about>, 16. децембар 2019. године.

<sup>389</sup> Вид. *Statement by the President of the Council on the work of the Council during the second part of the twenty-fourth session*, Council of the International Seabed Authority, ISBA/24/C/8/Add.1, Annex I, [https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba24c-8add1-en\\_0.pdf](https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba24c-8add1-en_0.pdf), 16. децембар 2019. године.

<sup>390</sup> *Ibid.*, 16.

од подморског рударења.<sup>391</sup> Анализу отежава и велика историјска колебљивост тржишних цијена проучаваних метала, што скоро у потпуности онемогућава предвиђање будућих кретања на тржишту.<sup>392</sup> Одатле произлази значај финансијског модела – накнаде или подјела профита. Надаље, накнаде се могу утврђивати по јединици мјере или *ad valorem*. Садашњи систем омогућава комбиновање модела. Међутим, сваки од ових приступа има своје недостатке.<sup>393</sup>

Накнаде које би се утврђивале по јединици мјере биле би неприлагодљиве на очекивано будуће смањење трошкова експлоатације, као и на промјене цијена на тржишту. Рјешење тог проблема могу бити *ad valorem* накнаде, али и оне носе своја ограничења. Илустрације ради, полиметалично грумење нема цијену, пошто подморска лежишта немају тржишну цијену. Преостаје да се износ накнаде рачуна у односу на цијене добијених метала, што је спорно због потпуно другачијих услова под којима се формирају цијене метала добијених рударењем на копну, у националним оквирима и тржиштима. Постоје и заједнички недостаци оба модела накнада – пораст профита предузећа не може се непосредно одразити на приходе Власти у виду накнада. Наиме, уколико на тржишту дође до повољнијих услова за продају добијених руда и метала, предузећа која обављају дјелатност експлоатације присвојила би највећи дио пораста прихода, тј. профита. Везивањем износа накнаде за износ профита предупредио би се наведени проблем.<sup>394</sup>

Изазове у области међународних јавних добара можемо приказати у неколико главних тачака. Неспремност многих држава да приступе вишестраним правним инструментима попут конвенција, једна је од највећих препрека за уређење финансијских последица употребе међународних јавних добара. Финансијски инструменти за коришћење јавних добара изван јурисдикција држава нису потпуно упоредиви са националним инструментима, због чега се јављају бројне нејасноће у погледу најбољег начина утврђивања основице, стопе, начина наплате и расподјеле прихода. Интереси великих међународних корпорација у пракси односе превагу над интересима економски слабије развијених држава и народа.

За извођење ових закључака највише нам је послужила област права мора, али то није једина област која се односи на ваннационална пространства. *Ваздушна пространства, поларне области и космичко пространство* такође су врло значајни. Према процјенама, на морском дну и подморју Сјеверног пола налази се преко 25% цјелокупних залиха нафте и плина на Планети.<sup>395</sup> Насупрот томе, процјене за Антарктик никада нису употпуњене, највише због изузетно тешких метеоролошких и логистичких услова у којима би се обавила детаљна истраживања. Правни положај Антарктика није уређен на исти начин као Међународна зона у поморском праву. Уједињене нације нису успоставиле сличан режим, него је 12 земаља 1959. године закључило Уговор о Антарктику,<sup>396</sup> коме су касније приступиле бројне друге земље. Финансијскоправни аспекти овог Уговора и уопште правног положаја Антарктика у оквиру Антарктичког уговорног система<sup>397</sup> врло су ограничени, првенствено због забране искоришћавања минералних богатстава уведене Мадридским

---

<sup>391</sup> I. Feichtner, 626.

<sup>392</sup> Вид. *Understanding the Economics of Seabed Mining for Polymetallic Nodules*, Massachusetts Institute of Technology – Materials Research Laboratory, International Seabed Authority Council Meeting – Kingston, Jamaica, March 6, 2018, 12, <https://www.isa.org.jm/document/mit-presentation-council>, 16. децембар 2019. године.

<sup>393</sup> За наведене недостатке и идеје на које се овдје значајно ослањамо вид. I. Feichtner, 627.

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> М. Крећа (2010), 396. Због тога не чуди да је Канада, на примјер, поднијела Комисији за границе епиконтиненталног појаса прелиминарну информацију о границама свога епиконтиненталног појаса изван границе од 200 наутичких миља у Арктичком океану, [https://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_can1\\_84\\_2019.html](https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_can1_84_2019.html), 15. октобар 2019. године.

<sup>396</sup> The Antarctic Treaty, [https://www.ats.aq/documents/ats/treaty\\_original.pdf](https://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf), 15. октобар 2019. године.

<sup>397</sup> Израз *Antarctic Treaty System (ATS)* означава скуп инструмената и уговора које су закључиле уговорнице Уговора о Антарктику са консултативним статусом.

протоколом.<sup>398</sup> Иако се у стручној јавности некада погрешно говори о ограничењу забране на 50 година, ово вријеме односи се на поступак преиспитивања и измјене Протокола.<sup>399</sup> Због разлика између земаља у чијој основи леже „посебно економски интереси, интереси истраживања и искоришћавања огромних минералних богатстава која се налазе на Антарктику“,<sup>400</sup> али и због прилично строгих услова за промјену постојећег режима уређеног Протоколом, бројне земље заговарају потпуну ревизију садашњег антарктичког система.<sup>401</sup>

Можда космичка пространаства, а нарочито ваздушна област, не дјелују занимљиво са гледишта искоришћавања богатстава. Подсећамо, од првих открића подводних минералних резерви у подморју дубоког мора на крају XIX вијека, па до пуног развоја технологије неопходне за њихово искоришћавање, прошло је више од пола стољећа. После тога, још око четврт стољећа трајао је развој одговарајућих правних института. Све у свему, тек мало мање од вијека трајао је развој технологија и права да би искоришћавање минерала из дубоког мора постало стварност. Зашто би развој у осталим областима, попут искоришћавања атмосфере или космичких пространаства, текао брже? Примјер Антарктика показује да постојање једног система (право мора) не значи непосредну примјену у другом, дјелимично сличном случају (режим Антарктика).

Због тога, не можемо са сигурношћу рећи када ће и како бити развијен финансијскоправни режим поводом минералних и других богатстава Антарктика, ваздушног простора или космичких пространаства. Вјерујемо, развој је извјестан. Заједничка баштина човјечанства била би најбоље рјешење у свим наведеним случајевима, по мишљењу значајног дијела теорије, чему се и ми приклањамо.<sup>402</sup> Ипак, Споразум о примјени дијела XI Конвенције о праву мора из 1982. године, са Анексом свједочи о ограничењу изворне идеје заједничке баштине човјечанства у праву мора. Режим Антарктика, чак, уопште није уређен у оквирима Уједињених нација, него кроз уговор изворних 12 земаља, односно данашњих мање од 60 потписница. Досадашњи развој права космоса има сличан смјер, али је ипак присутно начело опште користи за све народе без обзира на економски или научни развој.<sup>403</sup> Иако подржавамо примјену режима заједничке баштине човјечанства на Антарктик и космичка пространаства, а дјелимично и на ваздушни простор, вјерујемо да ће до тога доћи тек када економска нужност изазове најразвијеније земље да се такмиче у рударењу и прикупљању богатстава, ма која зона, област или пространство да је у питању.

Већ сада, на примјеру приједлога за уређење режима Мјесеца, видљиво је да економски и фискални разлози усмјеравају развој права. За разлику од космоса и небеских тијела, који су Уговором из 1969. године начелно одређени као опште добро човјечанства,<sup>404</sup>

---

<sup>398</sup> Вид. Протокол о заштити животне средине на Уговор о Антарктику, закључен 1991. године – *The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*, чл. 7. [https://www.ats.aq/documents/recatt/Att006\\_e.pdf](https://www.ats.aq/documents/recatt/Att006_e.pdf), 19. октобар 2019. године.

<sup>399</sup> *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (The Madrid Protocol)*, Australian Government, Department of the Environment and Energy, Australian Antarctic Division, <http://www.antarctica.gov.au/law-and-treaty/the-madrid-protocol#mining>, 19. октобар 2019. године.

<sup>400</sup> М. Крећа (2010), 397.

<sup>401</sup> *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (The Madrid Protocol)*.

<sup>402</sup> Вид. Edward Guntrip, “The Common Heritage of Mankind: An Adequate Regime for Managing the Deep Seabed“, *Melbourne Journal of International Law* 2/2003, 376–405.

<sup>403</sup> Вид. Преамбула Уговора о начелима која уређују дјелатност држава на истраживању и искоришћавању космоса, укључујући Мјесец и небеска тијела из 1969. године – *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*, United Nations Treaties and Principles on Outer Space, United Nations, New York 2002, <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11E.pdf>, 19. октобар 2019. године.

<sup>404</sup> Упор. М. Крећа (2010), 401 и Е. Guntrip (2003), 394. Према садашњем међународном праву, космичко пространство, укључујући Мјесец и друга небеска тијела, није могуће присвојити кроз успостављање националног суверенитета на било који начин. Вид. Уговор о начелима која уређују дјелатности држава на истраживању и искоришћавању космоса, укључујући Мјесец и небеска тијела – *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*, чл. 2. За преглед уговора и принципа који су закључени и усвојени у оквиру Уједињених нација, а који се односе на

Уговором који уређује активности држава на Мјесецу и осталим небеским тијелима из 1979. године<sup>405</sup> Мјесец је изузет из режима општег добра човјечанства и одређен као заједничка баштина човјечанства.<sup>406</sup> Чак и изричито, Уговор о Мјесецу даје основа за нашу претпоставку да управљање ресурсима и уопште јавним добрима почива на очекиваним финансијским користима, што важи и у области међународног права. Наиме, „главни циљеви“ режима заједничке баштине човјечанства, према Уговору о Мјесецу, јесу: уређен и сигуран развој *природних ресурса* Мјесеца; разумно управљање тим *ресурсима*; проширење могућности употребе тих *ресурса*; правична диоба од стране свих уговорница *користи* које проистичу из тих *ресурса*, водећи посебно рачуна о интересима и потребама земаља у развоју, као и напорима свих земаља које су непосредно или посредно допринијеле *експлоатацији* Мјесеца.<sup>407</sup>

Сви главни циљеви односе се управо на користи од експлоатације ресурса на Мјесецу. Ово је још један примјер финансијских појава као материјалних извора права. Ипак, значајна ограничења суверености, као и наглашеност начела заједничке баштине човјечанства вјероватно су неподстицајно утицали на многе земље које имају развијен свемирски програм, па оне нису приступиле Уговору. Вјерујемо да ће раст броја субјеката који имају развијену свемирску технологију, а то су не само Русија и САД, него и европске земље, Кина, Индија, Јапан, и друге земље, довести до развоја правног поретка свемира и небеских тијела налик развоју права мора.

Заједнички извор интересовања или, барем, најважнија брига држава, судећи према међународним расправама о праву минералних ресурса подморја дубоког мора и употреби космичког пространства, јесте ефективна економска експлоатација.<sup>408</sup> Тамо гдје ефективна економска експлоатација постаје стварност, долази до успостављања одговарајућих норми, првенствено правних. На наведеним примјерима показали смо да се значајан дио норми (ако не по обиму, онда по важности за спровођење осталих норми) односи управо на финансијскоправни однос, тј. на плаћање обавезне накнаде организацији којој је признато право управљања. Показали смо, такође, да међународно право препознаје фискалну страну управљања јавним добрима изван територије и унутрашњих вода држава, и признаје државама надлежности изван традиционалних националних оквира, све до границе са заједничком баштином човјечанства.

### 3.4. Фискални федерализам и фискална децентрализација у управљању јавним добрима

Два основна типа државног уређења, унитарна и федерална држава, као и могућност даље децентрализације, одражавају се на финансијско право кроз појмове попут финансијског изравнања, фискалног федерализма, фискалне децентрализације, фискалне аутономије, фискалног суверенитета, итд. Да бисмо се сачували од бројних нејасноћа и разлика у дефиницијама наведених појмова у јавним финансијама и финансијском праву, прво ћемо утврдити методологију за њихову анализу у вези са управљањем јавним добрима.

---

космичко пространство, вид. United Nations Treaties and Principles on Outer Space, United Nations, New York, 2002, <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11E.pdf>, 19. октобар 2019. године.

<sup>405</sup> Уговор који уређује активности држава на Мјесецу и осталим небеским тијелима (Уговор о Мјесецу) – Agreement governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies (1979), [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1984/07/19840711%2001-51%20AM/Ch\\_XXIV\\_02.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1984/07/19840711%2001-51%20AM/Ch_XXIV_02.pdf), 19. октобар 2019. године.

Уговор је до сада ратификовало само 18 земаља, међу којим нема већине земаља са развијеним свемирским програмом. Вид. United Nations, Treaty Series, vol. 1363, p. 3; and depositary notification C.N.107.1981.TREATIES-2 of 27 May 1981 [procès-verbal of rectification of the English authentic text of article 5 (1)], [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXIV-2&chapter=24&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIV-2&chapter=24&clang=_en), 19. октобар 2019. године.

<sup>406</sup> М. Крећа (2010), 401. „Мјесец и његова природна богатства су заједничка баштина човјечанства“, Уговор о Мјесецу, чл. 11 ст. 1.

<sup>407</sup> Уговор о Мјесецу, чл. 11 ст. 7.

<sup>408</sup> I. Feichtner, 605.

Обиљежје федералне државе – подјела државне власти између федералне државе и федералних јединица, – утиче и на њено финансијско право. У унитарној држави, било унитарној држави у правом смислу ријечи (нефедерална држава), или унитарној федералној јединици у федералној држави, државну власт као једини државни органи врше централни органи.<sup>409</sup> Централни органи могу повјерити поједине послове државне власти нецентралним органима. Подређеност нецентралних органа централним органима може бити потпуна, што се у уставном праву означава као *деконцентрација*. Надзор над радом нецентралних органа, у том случају, односи се не само на контролу законитости рада нецентралног органа, него и на контролу сврсисходности.<sup>410</sup> Уколико је нецентралним органима допуштена одређена самосталност, ријеч је о *децентрализацији*. Према томе, децентрација је „начин суштинске (иако не и физичке) централизације“.<sup>411</sup> С друге стране, децентрализација је преношење послова државне управе из надлежности централних државних органа на нецентралне органе.<sup>412</sup>

Децентрализација може да се подијели на сљедећи начин:<sup>413</sup>

1. функционална децентрализација (признавање права на одређен степен независности за јавне службе – дјелатности од општег, јавног значаја – и то у погледу управљања и руковођења);
2. територијална децентрализација
  - 2.1. територијална децентрализација у ужем смислу (локална *управа* – преношење, повјеравање државних послова од стране централних државних органа нецентралним недржавним органима)
  - 2.2. територијална децентрализација у ширем смислу (*самоуправа* у обављању локалних и регионалних послова, као својих, оригинерних, непренесених послова):
    - локална самоуправа
    - регионална територијална аутономија.

Изразе „финансијски аранжман“ и „финансијско изравнање“, одомаћене у српској теорији јавних финансија и финансијског права,<sup>414</sup> све чешће замјењује израз „фискални федерализам“. Међутим, сматрамо да не треба олако изједначавати та два појма. Вјерујемо да се за горе наведену терминологију уставног права могу наћи одговарајући, а одавно постојећи, изрази у финансијском праву. Уколико се, ипак, употребљава израз „федерализам“, треба нагласити да ли се мисли на правни, политички или економски појам.<sup>415</sup>

Став теорије о одговарајућем нивоу власти, односно о пожељности централизације или децентрализације управљања јавним добрима није лако препознати, прије свега због ширине и неодређености појма јавног добра. Економска ефикасност (најчешће у виду Парето ефикасности) стварања и одржавања јавног добра уобичајено се у економској теорији узима као мјерило најбољег нивоа власти за управљање јавним добрима. Ефикасност може бити различита, чак и супротна, за различита јавна добра. На примјер, економско јавно добро, попут одбране, ефикасно се обезбјеђује само на највишем државном нивоу, а комуналне услуге на локалном. У основи, мјерило за одабир најпогоднијег начина обезбјеђења јавног

<sup>409</sup> Р. Марковић (2009), 399.

<sup>410</sup> Нпр. вид. Закон о државној управи – ЗДУ, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18, чл. 41 ст. 3.

<sup>411</sup> Р. Марковић (2009), 399.

<sup>412</sup> *Ibid.*, 399–401.

<sup>413</sup> У основи, изабрали смо приступ Р. Марковића, како бисмо избјегли недоумице у погледу употребе појединих термина из ове области. Сматрамо да ова подјела на најјаснији начин приказује појам децентрализације. Уз то, на њу се ослањају и други аутори, попут оних у области управног права – упор. одјељак о недржавној јавној управи у: З. Томић (2015), 183–196.

<sup>414</sup> Вид., нпр.: Ј. Ловчевић (1997), 18; Д. Поповић (1997), 13.

<sup>415</sup> На примјер, ову разлику подвлачи један од најзначајнијих писаца из ове области: Wallace E. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature* 3/1999, 1120 fn 2.

добра је корисност, тј. склоности корисника.<sup>416</sup> Најкраће речено, због проблема у мјерењу склоности потрошача (преференције), због изазова утврђивања збирних склоности потрошача (агрегатне преференције), као и због проблема слијепог путника (*free rider*), теоретичари су предлагали различите начине утврђивања најбољег (оптималног) нивоа понуде јавних добара, попут политичког механизма, Тибуовог модела и др.<sup>417</sup> Историјски, вриједност јавних добара која су пружана на нижим нивоима власти била је врло значајна, или, чак већа него јавних добара која су пружана на централном, федералном нивоу власти.<sup>418</sup>

За јавна добра која смо обухватили овим истраживањем претежно су својствене: неједнака распрострањеност у оквирима државе, региона и свијета; непокретљивост (немобилност) основице код опорезивања; мала еластичност јавних прихода од јавних добара, тј. слаба заступљеност аутоматских стабилизатора у односу на циклична кретања у привреди; изражена цјеновна и доходна еластичност тражње за јавним добрима.<sup>419</sup> Наведене особине могу изазвати неколико последица на плану јавних расхода и јавних прихода поводом јавних добара, а у вези са фискалним федерализмом и децентрализацијом.

Због *неједнаке распрострањености јавних добара* неке територијалне и политичке јединице могу имати веће јавне расходе од других јединица, због потребе одржавања јавног добра. Уколико у вези са истим јавним добром могу остварити довољно јавних прихода за његово финансирање, онда је проблем ријешен на том нивоу власти. Међутим, тиме није ријешено питање правичне расподеле јавног добра између корисника у различитим територијалним и политичким јединицама. На примјер, уколико је једна област богата рудним минералним богатствима, због чега остварује све користи од њиховог искоришћавања, може доћи до значајне неравнотеже у привредном развоју у односу на сиромашније области у истој држави, што се може даље неповољно одразити на социјалне, политичке, демографске и друге равни. То би било повољније за област у којој се налази јавно добро. Насупрот томе, могуће је да експлоатација јавног добра у једној области користи свима у држави, али трошкови и штетне последице искоришћавања јавног добра погађају само ту област. То би било неповољније за област у којој се налази јавно добро него за остатак државе. Примјери су експлоатација руда из површинских копова, због чега је потребно пресељење већег броја становника и измјештање инфраструктуре постојећих насеља, или потреба за одлагањем јаловине која је штетна за здравље и животну средину, због чега се мијења намјена и умањује вриједност земљишта на мјесту одлагалишта, и у близини одлагалишта.

*Непокретљивост (немобилност) пореске основице* у теорији се сматра јасним показатељем да је пожељно увођење пореза на локалном/субцентралном нивоу. Уколико надлежна власт уведе порез или други инструмент јавних прихода за коришћење јавног добра, а јавно добро је непокретно, односно немобилно, у условима својеврсног „природног“ монопола такве власти,<sup>420</sup> смањена је могућност за тзв. „гласање ногама“ – корисници не могу наћи исто јавно добро у другој јурисдикцији са мањим порезом, и тако избјећи плаћање пореза. Истовремено, припадност јавног добра једној јурисдикцији може довести до непотребно високог фискалног оптерећења за коришћење јавног добра, због недостатка конкуренције у обезбјеђењу јавног добра, пошто се не би могао примијенити Тибуов модел за рјешење проблема понуде локалних јавних добара.

---

<sup>416</sup> Темелј таквог схватања постављен је у радовима Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, New York 1972, и Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 5/1956, 416–424, <http://www.jstor.org/stable/1826343>, 14. новембар 2019. Теоријски основ на који се позива Тибу (*Tiebout*) у погледу јавних добара уопште јесу радови Масгрејва и Самјуелсона. Вид. *Ibid.*, 416.

<sup>417</sup> Вид. С. М. Tiebout (1956), 417–418. Упор. Claus T. Kreiner, Nicolaj Verdelin, *Optimal Provision of Public Goods: A Synthesis*, [https://eml.berkeley.edu/~webfac/saez/e231\\_f08/kreiner\\_seminar.pdf](https://eml.berkeley.edu/~webfac/saez/e231_f08/kreiner_seminar.pdf), 10. новембар 2019. године.

<sup>418</sup> Овај закључак изведен је на примјеру САД. Вид. С. М. Tiebout (1956), 418.

<sup>419</sup> Упор. С. Р. Стојановић (2005), 115–117.

<sup>420</sup> „Природни“ монопол је омогућен због неједнаке распрострањености јавног добра у другим јурисдикцијама.

*Мала еластичност јавних прихода од јавних добара*, тј. слаба заступљеност аутоматских стабилизатора у односу на циклична кретања у привреди може представљати велику опасност за остварење како фискалних, тако и екстрафискалних циљева управљања јавним добрима.

Због природе коришћења, скоро све накнаде за коришћење јавних добара утврђују се по јединици мјере, а не по *ad valorem* принципу. Код јавних добара, њихова новчана вриједност није очигледна. Будући да се јавни приходи, по правилу, плаћају у новцу, потребно је да предмет опорезивања, тачније предмет накнаде, буде исказан у новцу. Основица накнаде, као новчани израз вриједности коришћења или очувања јавног добра, мора се ауторитативно утврдити или претпоставити. Тада би било могуће примијенити одговарајућу стопу, како би се добио износ дуга у виду накнаде за конкретан случај. Правни стандард који је нарочито заступљен у пореском праву када се утврђује пореска основица која није већ исказана у новцу јесте стандард тржишне вриједности. Међутим, утврђивања тржишне вриједности неког јавног добра може изазвати несразмјерно велике трошкове, а некада је утврђивање тржишне вриједности немогуће. Иако би најважније мјерило за одмјеравање накнаде за коришћење јавног добра требало да буде корист коју ужива потрошач од јавног добра или трошак одржавања јавног добра, ни то по правилу није исказано у новцу нити се увијек може мјерити према тржишним условима.

Рјешење проблема лежи у непосредном утврђивању износа накнаде за одговарајућу јединицу мјере јавног добра, чиме се избјегавају наведени недостаци примјене стандарда тржишне вриједности. Управо зато, у ЗНКЈД накнаде су прописане по јединици мјере.<sup>421</sup> Ипак, рјешењем наведеног проблема настаје други – промјене вриједности новца и општег нивоа цијена (инфлација) могу потпуно обесмислити накнаде.

Да би се избјегле штетне посљедице *ad valorem* приступа у увођењу и утврђивању накнада, мора се уградити аутоматски стабилизатор, тј. предвидјети начин усклађивања прописаних апсолутних износа основице накнаде са општим нивоом цијена и вриједности новца. Такав стабилизатор предвиђен је у ЗНКЈД.<sup>422</sup>

*Цјеновна и доходна еластичност тражње за јавним добрима* прилично је изражена у појединим случајевима.<sup>423</sup> Углавном само централна власт има инструменте којима може спроводити економску политику у области цијена и дохотка и посљедица њихових промјена.

Због ових особина јавних добара, у теорији постоје опречни ставови о улози централне и субцентралне власти. По једном виђењу, увођење и управљање јавним приходима поводом јавних добара треба спроводити на централном нивоу власти, а локалној власти одредити дио прикупљених средстава кроз трансферна давања.<sup>424</sup> По другом

---

<sup>421</sup> ЗНКЈД, прилози 1–16.

<sup>422</sup> „Висине динарских износа накнада датих у прилозима који су саставни део овог закона усклађују се годишње, са годишњим индексом потрошачких цена за период од 1. октобра претходне године до 30. септембра текуће године, који објављује републички орган у чијој су надлежности послови статистике.“ ЗНКЈД, чл. 273 ст. 1.

<sup>423</sup> На примјер, примијећен је велики пораст цјеновне еластичности тражње за угљем у Кини. Paul J. Burke, Hua Liao, “Is the Price Elasticity of Demand for Coal in China Increasing?”, *CCEP Working Papers 1506, Centre for Climate Economics & Policy, Crawford School of Public Policy, The Australian National University*, 2015,

[https://ccep.crawford.anu.edu.au/files/uploads/ccep\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2015-08/ccep1506.pdf](https://ccep.crawford.anu.edu.au/files/uploads/ccep_crawford_anu_edu_au/2015-08/ccep1506.pdf),

10. новембар 2019. године, и

[https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/ccep\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2015-11/ccep1506.pdf](https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/ccep_crawford_anu_edu_au/2015-11/ccep1506.pdf),

10. новембар 2019. године.

За цјеновну, унакрсну и доходну еластичност тражње појединих локалних јавних добара вид. George M. Perkins, “The Demand for Local Public Goods: Elasticities of Demand for Own Price, Cross Prices, And Income”, *National Tax Journal* 4/1977, 411–422, <http://www.jstor.org/stable/41862156>, 10. новембар 2019. године.

<sup>424</sup> Вид. С. Р. Стојановић (2005), 117.

ставу, оправдано је управљање јавним добрима не само на централном, него и на субцентралном и локалном нивоу.<sup>425</sup>

Можемо само да закључимо да је немогуће заузети уопштен став о пожељном нивоу власти за управљање јавним добрима. Нека јавна добра су од општедржавног значаја, а нека од локалног. Међутим, чак и за она добра која су на први поглед само од локалног значаја, потребно је обезбиједити извјестан минималан стандард у њиховом обезбјеђењу и одржавању, што је могуће „само под условом обезбеђења потребних финансијских средстава, односно уравнотежења финансијских извора локалне власти“.<sup>426</sup>

У теорији јавних финансија и фискалног федерализма прихваћено је правило да финансије слиједе функције (можда је јасније ако се каже да финансије зависе од функција), односно средства за трошење одређују се у односу на потребе.<sup>427</sup> Према томе, прво се врши тзв. *пасивно финансијско изравнање*, које обухвата расподјелу јавних функција и расхода, а наспрам њега се даље спроводи *активно финансијско изравнање*, кроз расподјелу јавних прихода.<sup>428</sup> Због значаја који имају јавна добра, посебно она економски највјернија природна богатства, често се у теорији исказује став о томе да је најпожељнији ниво управљања приходима од природних богатстава централни ниво власти.<sup>429</sup> Ипак, јасно је да нека јавна добра може на најпогоднији начин обезбиједити само локална самоуправа. Што су функције даље од централне власти, а ближе најнижим нивоима попут локалне самоуправе, то је већи значај активног финансијског изравнања.

Језиком права речено, управљање јавним добрима може бити надлежност федерације, федералне јединице, територијалне аутономије и локалне самоуправе, или неког другог нивоа у складу са уређењем и посебностима државе. Надлежност је основно правно мјерило за сагледавање управљања јавним добрима. Надлежност се разликује од права у субјективном смислу, будући да представља истовремено и право и обавезу одговарајућег органа да поступи на прописан начин. Успостављање надлежности кроз одговарајуће политичке и правне процесе и утицаје не може бити предмет наше анализе, баш као ни економски модели ефикасне алокације и употребе ресурса у области јавних добара. Овдје проучавамо надлежност и њене правне последице. Уосталом, свака политика и друштвено опредјељење, као и примјена сазнања економских наука о најбољем начину набављања, одржавања и употребе јавних добара могу се једино спровести кроз правни механизам успостављања и спровођења одговарајуће надлежности.

Јавна добра<sup>430</sup> могу бити у надлежности свих поменутих нивоа власти. Штавише, нарочита овлашћења у поступку управљања јавним добрима могу имати чак и субјекти приватног права, у својству управљача јавног добра. У том случају, одговарајући орган државне управе или локалне самоуправе надлежан је у другостепеном поступку.

Јаснијим сагледавањем уочавамо неколико различитих чинилаца надлежности о финансијскоправним аспектима управљања јавним добрима: увођење у правни поредак инструмената јавних прихода поводом јавних добара; управљање (администрирање) приходима, присвајање и располагање приходом – кроз јавни расход; контрола свих наведених чинилаца која може бити претходна (усвајање буџета или финансијског плана), текућа (управни надзор и контрола) и накнадна (поступак контроле по правним средствима или по службеној дужности).

---

<sup>425</sup> Да бисмо сликовито показали како исте особине јавних добара могу да се тумаче у прилог надлежности централне власти, али и у прилог надлежности нецентралне власти, навешћемо исти извор, само неколико редова и непуну страницу даље од претходног навода: *Ibid.*, 117–118.

<sup>426</sup> Миодраг Јовичић, *Локална самоуправа*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, 451.

<sup>427</sup> С. Р. Стојановић (2005), 89.

<sup>428</sup> *Ibid.*

<sup>429</sup> *Ibid.*, 97–98.

<sup>430</sup> Мислимо на јавна добра у правном смислу који је прихваћен у овој дисертацији.

Стварање и одржавање јавних добара<sup>431</sup> може бити надлежност различитих нивоа власти, на шта првенствено утиче право својине над јавним добром. Као што смо показали у дијелу о појму јавног добра у праву Србије, јавна добра су често у јавној својини – државној, покрајинској и општинској, односно градској својини. За нека јавна добра није могуће одредити право својине, будући да нису ствар, као што смо показали на примјеру радио-фреквенцијског спектра.

Увођење јавних прихода у вези са коришћењем јавних добара углавном је надлежност централне власти. У Србији, која је унитарна држава, не постоји ниво власти који је осим централне државне власти надлежан за увођење врста јавних прихода.<sup>432</sup> У упоредном праву, није ријеткост да федералне јединице имају надлежности у опорезивању, и то већ од увођења јавних прихода.<sup>433</sup> Међутим, потпуна слобода увођења јавних прихода на нивоу федералне јединице или нижег нивоа власти, велика је ријеткост, будући да се савезним уставом обично предвиђа одговарајућа надлежност централне власти у области прикупљања јавних прихода.

Ако упоредимо двије крајности, највећу државу на свијету и једну изузетно малу државу Балкана, видјећемо да величина није пресудна у одређењу надлежности за финансијскоправно управљање јавним добрима. У Руској Федерацији, федерални, регионални и локални порези и таксе могу се успоставити, тј. увести, само на основу савезног закона.<sup>434</sup> Штавише, једним закоником успостављен је оквир за све јавне приходе свих нивоа власти у овој изузетно сложеној федеративној држави. Друга земља у овом примјеру је Босна и Херцеговина (БиХ), чија површина је, чак, 334 пута мања од Русије. У БиХ постоје четири потпуно одвојена пореска система, од којих је један систем индиректног опорезивања, а три су система директног опорезивања. Надлежност за управљање јавним добрима искључиво имају ентитети, као својеврсне федералне јединице, али и Брчко Дистрикт БиХ, иако је то јединица локалне самоуправе са посебним режимом у кондоминијуму ентитета, а само у изузетним случајевима такву надлежност има БиХ.<sup>435</sup> Јавна добра су у својини ентитета, а институције БиХ немају изворну надлежност да управљају јавним добрима на територији ентитета, па тако ни да уведе јавне приходе поводом употребе јавних добара.

Будући да је увођење јавних прихода од јавних добара по правилу надлежност централне власти, само у сложеним државама са изузетно великом самосталношћу конститутивних јединица, надлежност је на нивоу јединица а не централне власти.<sup>436</sup> Фискални федерализам се у области управљања јавним добрима, због тога, своди углавном само на могућност федералних јединица да одлучују о појединим елементима законског описа чињеничног стања за одговарајући јавни приход. На примјер, може се савезним законом предвидјети увођење, или увести одговарајући јавни приход, а властима федералне јединице оставити уставна и законска могућност да додатно уреде, у законом предвиђеним границама, наведене елементе. Ипак, на примјеру мале, али изузетно сложене државе, попут БиХ видјели смо да је могуће да сва надлежност, односно искључива надлежност за увођење

<sup>431</sup> Многа јавна добра човек није створио, па је могуће једино да их одржава или разумно се њима служи.

<sup>432</sup> Вид. дио о законодавној власти.

<sup>433</sup> Нарочито је то тачно код најпространијих држава, као што је највећа држава на свијету, Руска Федерација. Вид. Устав Руске Федерације – Конституција Российской Федерации, чл. 71 и чл. 72 ст. 1 т. и), <http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijskojj-federacii>, 17. новембар 2019. године.

<sup>434</sup> Вид. Порески законик Руске Федерације, чл. 12–15: Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ с изменениями – Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая; Кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ с изменениями – Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. <http://pravo.gov.ru>, 17. новембар 2019. године.

<sup>435</sup> О односу пореских система у БиХ, вид. Ђорђе Мариловић, „Посебности фискалних односа у сложеним државама – примјер Босне и Херцеговине“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву* 2/2013, 53–76. Скоро да без изузетка надлежност за управљање јавним добрима, а самим тим и за све финансијскоправне стране управљања, имају искључиво ентитети. Изузетак је област радиодифузије, која је у надлежности институција БиХ.

<sup>436</sup> На примјер, у Канади је порез на природна богатства у надлежности провинција. С. Р. Стојановић (2005), 97.

одговарајућих јавних прихода буде на федералној јединици, чак без било какве могућности контроле и уопште утицаја од стране централне власти.

Надлежност да уреди законске елементе чињеничног стања, кроз доношење општих правних аката, подзаконских аката, може имати не само федерална јединица него и нижи ниво власти, попут јединице локалне самоуправе. На примјер, у Србији надлежни орган јединице локалне самоуправе ближе уређује начин одређивања накнаде за постављање рекламних табли поред општинског пута одговарајућим општим правним актом.<sup>437</sup> Такође, скупштина јединице локалне самоуправе прописује висину накнаде, олакшице и још неколико појединости за накнаде за коришћење јавне површине.<sup>438</sup>

Надлежност не мора бити изворно предвиђена за нижи ниво власти, већ је могуће повјерити њено вршење нижим нивоима власти, што је у Србији предвиђено самим Уставом. „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.“<sup>439</sup> Конкретно, дио извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије назива се државна управа, а чине је органи државне управе – министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.<sup>440</sup> Могућност повјеравања послова предвиђа ЗДУ: „Поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења)“.<sup>441</sup>

Активно финансијско изравнање има пресудан значај за обављање различитих служби територијалних аутономија, а нарочито локалних самоуправа, међу којима су свакако службе обезбјеђења јавних добара. Јавна добра у надлежности државне власти у Србији су бројна, и лакше је одредити их негативно, набрајајући шта је у надлежности аутономне покрајине и локалне самоуправе. Чак и набрајањем надлежности (изворних или повјерених) нижих нивоа власти не значи да ћемо доћи до коначног списка надлежности државне власти, пошто се у неким случајевима надлежности преплићу, преклапају, или просто није могуће издвојити један ниво власти који је искључиво надлежан за дато јавно добро. Рецимо, воде, водотоци и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални и други геолошки ресурси и резерве минералних сировина и друга добра која су посебним законом одређена као природна богатства, у својини су Републике Србије.<sup>442</sup> Упркос искључивом праву својине државе, одређене надлежности поводом ових јавних добара имају аутономне покрајине и локалне самоуправе.

Изворне и повјерене надлежности у области управљања јавним добрима непосредно указују на јавне расходе поводом јавних добара. Напријед поменути принцип да финансије слиједе функције предвиђен је, на примјер, код одређења надлежности Аутономне покрајине Војводине.<sup>443</sup> Надлежности АП Војводине предвиђене су Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. Надлежности у погледу управљања јавним

<sup>437</sup> ЗНКЈД, чл. 191 ст. 3.

<sup>438</sup> ЗНКЈД, чл. 239 ст. 3. За разлику од претходног примјера, овдје је истим законом предвиђен надлежни орган, а то је за јединицу локалне самоуправе њена скупштина. Сматрамо да је ово пожељно, и да треба избјећи нејасноће гдје год је то могуће. Треба имати у виду начела правне државе и владавине права и у свим случајевима додатног уређења елемената законског описа накнаде и других јавних прихода у вези са јавним добрима на нивоу локалне самоуправе предвидјети надлежност непосредно изабраног органа локалне власти, општинске или градске скупштине.

<sup>439</sup> Устав Републике Србије, чл. 137 ст. 1.

<sup>440</sup> ЗДУ, чл. 1.

<sup>441</sup> ЗДУ, чл. 4.

<sup>442</sup> ЗЈС, чл. 9 ст. 1.

<sup>443</sup> „АП Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности. Врсте и висина изворних прихода АП Војводине одређују се посебним законом. Средства за вршење поверених послова обезбеђује Република Србија.“ Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/09 и 67/12 – УС, чл. 8. Овим је примијењен принцип активног и пасивног финансијског изравнања.

добрима на нивоу аутономне покрајине могу се препознати у областима просторног планирања, регионалног развоја и изградње објеката, пољопривреде, водопривреде, шумарства, ловства и рибарства, туризма, угоститељства, бања и лијечилишта, заштите животне средине, друмског, рјечног и жељезничког саобраћаја, рударства и енергетике.<sup>444</sup> Аутономна покрајина одлучује о коришћењу изворних прихода и о свом задуживању у складу са законом, доноси буџет и завршни рачун, оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва и врши надзор над њиховим радом.<sup>445</sup> На примјер, АП Војводина финансира основна геолошка истраживања на територији АП Војводине, у складу са годишњим програмом основних геолошких истраживања који доноси Влада.<sup>446</sup>

За финансирање надлежности аутономних покрајина, у вези са одржавањем јавних добара, буџету аутономне покрајине припадају јавни приходи и примања, и то:

- накнаде;
- донације и трансфери;
- приходи настали употребом јавних средстава, гдје се сврставају:
  - приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користе органи аутономне покрајине,
  - приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине,
  - приходи од концесионе накнаде,
- примања:
  - од продаје непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи аутономне покрајине,
  - од продаје непокретних и покретних ствари у својини аутономне покрајине,
  - од продаје природне имовине,
  - од задуживања.<sup>447</sup>

Скоро да нема разлике између ових прихода аутономне покрајине и прихода државе у вези са јавним добрима.<sup>448</sup> Основна разлика је у посебним законима, којима се детаљније уређује управна надлежност централне власти и територијалне аутономије. На основу тога се, такође посебним законима, некој од наведених власти приписује припадност различитог дијела средстава од јавних прихода и примања. У структури јавних прихода прикупљених на територији АП Војводине од значаја за управљање јавним добрима издвајају се накнаде за коришћење јавних добара, које учествују са око 5%.<sup>449</sup>

Најнепосреднији однос између корисника јавних добара и органа надлежних за управљање јавним добрима требало би да постоји на нивоу локалне власти. Проучавајући системе локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Миодраг Јовичић је уочио законитост да се временом увећава буџет локалних самоуправа, првенствено због поскупљивања локалних служби.<sup>450</sup> Тај закључак се потпуно подудара са истовјетним закључком у теорији јавних финансија, који је познат као закон пораста јавних расхода.<sup>451</sup> За област јавних добара то значи слjedeће: број јавних добара у надлежности нижих нивоа власти све је већи, или се повећавају трошкови управљања постојећим јавним добрима. Локалне самоуправе не могу да финансирају такав раст јавних расхода, због ограничених

<sup>444</sup> Вид. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, чл. 10–28, 30–31 и 68–72.

<sup>445</sup> Статут Аутономне покрајине Војводине, *Службени лист АП Војводине*, бр. 20/14, чл. 25.

<sup>446</sup> Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, чл. 71 ст. 1 т. 4.

<sup>447</sup> ЗБС, чл. 24.

<sup>448</sup> Упор. ЗБС, чл. 23.

<sup>449</sup> Информација о остварењу јавних прихода и примања у АП Војводини у периоду јануар – јун 2019. године, Покрајински Секретаријат за финансије, Нови Сад, 2019, <http://www.psf.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2019/09/Informacija-bruto-naplata-jan-jun-2019.-godine.pdf>, 22. новембар 2019. године.

<sup>450</sup> М. Јовичић (2006), 468.

<sup>451</sup> Ј. Ловчевић (1997), 41–44.

сопствених јавних прихода,<sup>452</sup> па је потребно да централна власт све више помаже локалним властима.<sup>453</sup> Због суштински већег утицаја централне власти на локалну самоуправу, може доћи до смањења суштинске разлике између изворних (самосталних, самоуправних) и повјерених (пренесених, децентрализованих) надлежности локалних власти.<sup>454</sup>

У праву Србије није изричито предвиђена надлежност јединице локалне самоуправе за управљање јавним добрима, али се таква надлежност може посредно препознати. Од законом предвиђених надлежности јединице локалне самоуправе, значај за финансијскоправно управљање јавним добрима имају:<sup>455</sup>

- доношење статута, буџета и завршног рачуна, просторног и урбанистичког плана и програма развоја општине, као и стратешких планова и програма локалног и економског развоја;
- уређење и обезбјеђење обављања и развоја комуналних дјелатности, локалног превоза, коришћења грађевинског земљишта и пословног простора;
- старање о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја;
- старање о развоју и унапређењу туризма;
- доношење и реализација програма за подстицање локалног економског развоја;
- старање о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода;
- старање о остваривању, заштити и унапређењу пољопривредног земљишта и спровођење политике руралног развоја;
- управљање општинском имовином;
- утврђивање стопе изворних прихода, као и висине локалних такси и др.

Надлежности Града Београда, као главног града, уређене су посебно одговарајућим законом.<sup>456</sup> У суштини, оне почивају на оквирима надлежности општине и града, али уз одређена проширења.<sup>457</sup>

За разлику од јавних прихода и примања централне власти и аутономне покрајине, који се углавном подударају, јавни приходи и примања јединица локалне самоуправе показују неке битне разлике. Имајући у виду управљање јавним добрима, овдје мислимо на сљедеће приходе јединице локалне самоуправе:<sup>458</sup>

- порез на пренос апсолутних права,
- локалне таксе, нарочито локалне комуналне таксе, и боравишна такса,
- накнаде,
- самодопринос (наводи се искључиво као приход јединице локалне самоуправе),
- донације и трансфери,
- приходи настали употребом јавних средстава, и то:
  - приходи од камата,
  - приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи јединица

---

<sup>452</sup> Ограничења могу бити различита, али не треба одмах имати на уму само законска ограничења. Некада је немогуће повећати пореске стопе које стоје на располагању локалној власти, због бројних непожељних посљедица које би то изазвало.

<sup>453</sup> М. Јовичић (2006), 469.

<sup>454</sup> „Систем помоћи има на тај начин две паралелне последице: на првом месту, он смањује финансијску аутономију јединица локалне самоуправе, стављајући их у све већу зависност од централних органа; на другом месту, он постепено брише разлике између централно и локално обављаних служби, доводећи локалне власти све више у положај локалних агената централних органа. Локалне власти остају демократски изабране, задржавају право свог самоорганизовања, али су принуђене да се при обављању својих најважнијих служби придржавају услова постављених из центра и полажу рачун о средствима добијеним за њихово обављање.“ М. Јовичић (2006), 469.

<sup>455</sup> ЗЛС, чл. 20.

<sup>456</sup> Вид. Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 37/19.

<sup>457</sup> Закон о главном граду, чл. 8.

<sup>458</sup> ЗБС, чл. 25.

- локалне самоуправе, односно органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета,
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе,
- приходи од концесионе накнаде, у складу са законом;
- примања:
  - од продаје покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе,
  - од продаје покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе,
  - од продаје природне имовине,
  - од задуживања.

Приходи и друге финансијскоправне категорије локалне самоуправе ближе су уређени Законом о финансирању локалне самоуправе. Изворни приходи који се могу довести у везу са управљањем јавним добрима су нарочито:<sup>459</sup>

- локалне комуналне таксе;
- накнаде за коришћење јавних добара;
- концесиона накнада;
- друге накнаде у складу са законом;
- приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи и организације јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе;
- приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима;
- приходи по основу донација јединици локалне самоуправе;
- приходи по основу самодоприноса.

Утврђивање стопе изворних прихода уређује се највишим правним актом јединице локалне самоуправе, статутом.<sup>460</sup> Сматрамо да је нарочито важно да истакнемо улогу скупштине локалне самоуправе, која је изричито одређена као највиши орган јединице локалне самоуправе.<sup>461</sup> Скупштина има кључну улогу у вршењу свих горе наведених надлежности јединице локалне самоуправе, а нарочито у спровођењу законских одредаба о јавним приходима које овдје проучавамо. Ово напомињемо не само због јединица локалних самоуправа, чијом улогом у управљању јавним добрима се овдје бавимо, него због питања легитимитета вршења пореске власти у погледу јавних добара. Проблем легитимитета, па чак и легалитета, код прописивања, утврђивања, наплате јавних прихода и припадности јавних прихода, нарочито је изражен код повјеравања надлежности. Иако јединица локалне самоуправе врши одређене повјерене надлежности, она то ипак чини кроз рад својих органа власти. Сматрамо да је то најнижи, неупитно легитиман, ниво вршења власти, нарочито за доношење општих правних аката, из области управљања јавним добрима. Повјеравање ове власти правним и физичким лицима код нас изазива бројне сумње, што ћемо изложити посебно, у дијелу који се односи на повјеравање управљања над јавним добрима субјектима јавног и приватног права. Упркос томе што пракса показује мало аргумената у прилог

<sup>459</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон и 95/18 – др. закон, чл. 6.

<sup>460</sup> ЗЛС, чл. 11.

<sup>461</sup> ЗЛС, чл. 28 ст. 1.

теоријском ставу да грађани своје потребе остварују кроз локалну самоуправу, будући да је пресудан утицај политичких странака,<sup>462</sup> ипак сматрамо да је то мањи проблем од случајева у којима је прописивање елемената законског описа накнаде повјерено друштву са ограниченом одговорношћу, каквих примјера има у српском праву, чему ћемо посветити посебну пажњу.

С обзиром на то да Република или аутономна покрајина могу законом, односно одлуком повјерити јединици локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности (пасивно финансијско изравнање), Законом о локалној самоуправи предвиђен је основни принцип активног финансијског изравнања – за вршење повјерених надлежности средства обезбјеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је повјерио надлежности.

Трансфери, као пренос средстава из буџета једног нивоа власти буџету на истом или другом нивоу власти, на први поглед значајни су само у приликама када јавни приходи и примања нису довољни за финансирање неке изворне или повјерене надлежности, па самим тим и управљања јавним добром. Међутим, виши ниво власти истовремено са давањем средстава локалној самоуправи кроз трансфер стиче и одређена контролна права. Могуће је извршити извјестан притисак на одговарајући ниво власти уколико он не поступа по рјешењу буџетске инспекције. Наиме, буџетска инспекција је инспекцијска контрола примјене закона у области материјално-финансијског пословања и намјенског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава.<sup>463</sup> Над аутономним покрајинама послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија, а над јединицама локалне самоуправе Министарство финансија или служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине, ако се јединица локалне самоуправе налази на територији аутономне покрајине.<sup>464</sup>

Уколико надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе не поступи по коначном рјешењу буџетске инспекције, министар може привремено обуставити трансферна давања аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе.<sup>465</sup> Ако уз ову могућност имамо на уму значај међубуџетских трансфера за ниже нивое власти, онда нам је јасно да централна власт може имати изузетно снажан и прилично непосредан начин утицаја на политике органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. Утицај је још израженији код вршења повјерених послова, због ширег опсега контроле – надзор над радом органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у вршењу повјерених послова обухвата не само контролу законитости, него и контролу цјелисходности.<sup>466</sup> За разлику од надзора над законитошћу рада, када се испитује спровођење закона и других општих аката, надзор над сврсисходношћу рада односи се на испитивање дјелотворности и економичности рада и сврховитости организације послова.<sup>467</sup>

Утврђивање, контрола, наплата, повраћај, камате, принудна наплата, застарјелост и друга питања у вези са јавним приходима од јавних добара, спроводе се у складу са ЗПППА. Ово је очигледно за ниво Републике Србије,<sup>468</sup> а за ниже нивое власти произлази како из одредаба самог ЗПППА,<sup>469</sup> тако из одредаба других закона од којих је најважнији ЗНКЈД,<sup>470</sup>

---

<sup>462</sup> Овај став аргуменују Слободан Орловић и Горан Марковић проучавајући легитимитет локалних представничких тијела у Србији и Босни и Херцеговини. У прилог томе наводе чињеницу да, упркос томе што бирају тијела, грађани немају правни механизам којим би утицали на чланове локалних представничких тијела; Пресудан утицај на локална представничка тијела већ извјесно вријеме имају политичке странке. Slobodan Orlović, Goran Marković, "The Legitimacy of the Local Representative Bodies: The Case Study of Serbia and Bosnia and Herzegovina", *Central and Eastern European Legal Studies* 1/2018, 129–160.

<sup>463</sup> ЗБС, чл. 86.

<sup>464</sup> ЗБС, чл. 84.

<sup>465</sup> ЗБС, чл. 89.

<sup>466</sup> ЗДУ, чл. 46 ст. 1.

<sup>467</sup> ЗДУ, чл. 46 ст. 2.

<sup>468</sup> ЗПППА, чл. 1 ст. 1 и чл. 2 ст. 1.

<sup>469</sup> „Овај закон примењује се и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и на споредна пореска давања по тим основама,

али и из чињенице да се надлежности у области управљања јавним добрима по правилу сматрају повјереним надлежностима.<sup>471</sup>

У истраживању које су спровела два невладина удружења, истраживачи су приказали бројне проблеме и предложили рјешења у области финансирања заштите животне средине на нивоу локалне самоуправе.<sup>472</sup> Неки од закључака имају универзалну вриједност и могу се примијенити не само на питања животне средине, него и на управљање другим јавним добрима. За разлику од многих досадашњих површних анализа, које су позивале углавном само на укидање накнада, уз оправдање да се ради само о додатном намету скоро попут пореза, наведена студија стала је у одбрану намјенског и фондовског финансирања заштите животне средине, уз поштовање принципа фискалне одговорности и буџетске контроле. Штавише, њени аутори позивају на увођење накнада тамо гдје оне нису већ уведене на локалном нивоу.<sup>473</sup> Значај ове студија проистиче из примијењеног методолошког приступа, а нама је нарочито важан њен значај за доношење општих закључака у области управљања свим јавним добрима.

Сматрамо да просто додјелјивање јавних прихода јединицама локалне самоуправе мора јасно да се разликује по сврси. Фондовски приступ финансирању јавних добара нарочито је значајан за остварење циљева управљања јавним добрима на нивоу локалне самоуправе, пошто су сиромашније јединице локалне самоуправе углавном оптерећене недостатком одговарајућих средстава из ненамјенских прихода. Уколико је систем финансирања локалних самоуправа оптерећен неједнакошћу, и уколико се јединице локалне самоуправе значајније ослањају на јавне приходе који нису најпогоднији за њихово финансирање, локална власт може бити принуђена да ради финансирања текућих општих потреба посегне у средства која би требало да се троше намјенски. На примјер, порез на доходак углавном се у теорији означава као приход централне власти, пошто је његова основица релативно мобилна, а служи за остварење циљева правичности кроз прерасподјелу богатства. Уколико се јединице локалне самоуправе значајним дијелом финансирају из прихода од пореза на доходак, сиромашније општине имаће знатно мање средстава од овог пореза, због мање запослености становништва и нижих зарада и других прихода грађана. Због тога, да би финансирале своје расходе, општине ће морати да прибјегну алтернативама, међу којима је ненамјенско трошење прихода од јавних добара, попут накнада.<sup>474</sup> Постоје статистичке анализе које показују да „децентрализација може бити правилно спроведена, и довести до повећања нивоа прихода само уколико је држава у питању досегла одређени ниво развоја“, односно прешла одређену границу бруто дохотка по глави становника.<sup>475</sup>

Прије него што пређемо на сагледавање функционалне децентрализације, тј. повјеравања вршења управљања над јавним добрима субјектима јавног и приватног права,

---

укључујући и изворне јавне приходе које јединице локалне самоуправе утврђују, наплаћују и контролишу у поступцима у којима доносе пореске управне акте, као и друге акте у управном поступку.“ ЗПППА, чл. 2а ст. 1.

<sup>470</sup> „У погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарелости и осталог што није прописано овим законом лица надлежна за утврђивање накнаде сходно примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација. Поступак утврђивања, контроле и наплате накнаде који спроводи орган јединице локалне самоуправе надлежан за утврђивање, наплату и контролу јавних прихода, врши се у складу са одредбама закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.“ ЗНКЈД, чл. 271 ст. 1–2.

<sup>471</sup> Вид. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, чл. 11 ст. 2, чл. 14 ст. 2, чл. 15 ст. 2, чл. 16. ст. 2, чл. 17 ст. 2, чл. 18 ст. 2, чл. 20 ст. 2, чл. 22 ст. 2, чл. 28 ст. 2, чл. 31 ст. 2, чл. 68 ст. 2, чл. 70 ст. 2 и чл. 71 ст. 2.

<sup>472</sup> Вид. Дејан Максимовић, Стефан Шипка, *Локалне финансије и животна средина: Који су кључни проблеми и могућа решења?*, Центар за европске политике, Београд 2017, <https://staniste.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/Lokalne-finansije-i-zivotna-sredina.pdf>, 19. јануар 2020. године.

<sup>473</sup> Д. Максимовић, С. Шипка (2017), 14.

<sup>474</sup> За ова питања вид. Сузана Димић, „Хармонизација права Републике Србије са правом Европске уније у домену фискалне децентрализације“, *Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“* (ур. Горан Марковић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2015, 611.

<sup>475</sup> Дејан Вучетић, „Појам и карактеристике децентрализације – управни аспекти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 54/2009, 168–169.

указаћемо на неколико појединости у вези с односом између територијалне и функционалне децентрализације.<sup>476</sup> Однос између државних органа и органа територијалне и локалне самоуправе, сам по себи је сложен, нарочито поводом повјерених надлежности, што смо већ приказали кроз разликовање контроле законитости и контроле цјелисходности рада ималаца јавних овлашћења. То су односи унутар територијалне децентрализације. Контрола постоји, *mutatis mutandis*, и над субјектима функционалне децентрализације, којима је повјерено вршење послова државне управе. То су односи у оквиру функционалне децентрализације.

Ипак, могуће је да истовремено постоји функционална и територијална децентрализација. Примјер је повјеравање надлежности у првостепеном поступку управљања јавним добром субјекту приватног права, имаоцу јавног овлашћења попут предузећа, и повјеравање надлежности за другостепени поступак покрајинском или локалном органу. На примјер, накнаду за коришћење заштићеног подручја рјешењем утврђује управљач заштићеног подручја, а у другостепеном поступку одлучује орган нивоа власти који је прогласио заштићено подручје – ресорно министарство, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.<sup>477</sup>

### 3.5. Повјеравање вршења управљања над јавним добрима субјектима јавног и приватног права

Замисао о децентрализацији и приближавању власти грађанину не ограничава се на појму локалне самоуправе. За разлику од покрајинске управе и локалне (само)управе, као облика *територијално* децентрализоване јавне управе, различити други правни субјекти чине *функционално* децентрализовану јавну управу.<sup>478</sup> Иако је суштинска разлика између територијалне и функционалне децентрализације тешко уочљива приликом простог читања у овој дисертацији наведених одговарајућих уставних и законских одредаба, она ипак постоји. Разликовање територијалне и функционалне децентрализације мора се досљедно спроводити. У супротном, може доћи до нарушавања темељних правних вриједности, попут начела правне државе и владавине права, начела заштите грађана од дискриминације, начела правне сигурности и др.

Начелно, извршни рад врши се кроз обављање послова државне управе, тј. извршавање закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе, што обухвата доношење прописа, рјешавање у управним стварима, вођење евиденција, издавање јавних исправа и предузимање управних радњи.<sup>479</sup> Поједина јавна овлашћења могу се законом повјерити и предузећима, установама, организацијама и појединцима.<sup>480</sup> Заједно са аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, наведени субјекти у српском праву означавају се као имаоци јавних овлашћења, па ћемо се служити тим изразом. Напомињемо, у овом одјелку дисертације израз „имаоци јавних овлашћења“ означава само оне имаоце који нису органи државне управе, територијалне аутономије нити локалне самоуправе, будући да су ови потоњи анализирани у претходном одјелку.

За нашу анализу важна су јавна овлашћења која се могу повјеравати у области управљања јавним добрима; Значајан дио тих овлашћења јесте финансијскоправне природе. На примјер, имаоцима јавних овлашћења може се повјерити обављање послова који се финансирају кроз *јавне расходе*, тако да је имаоцу јавног овлашћења повјерено извршавање јавног расхода кроз вршење повјереног посла. Различити послови у вези са *јавним приходима*

<sup>476</sup> У теорији управног права постоји још и подјела на територијалну и нетериторијалну децентрализацију (чија два подвида су: реална (стварна или функционална) и персонална децентрализација). За преглед ове и других подјела децентрализације, вид. *Ibid.*, 157–180.

<sup>477</sup> ЗНКЈД, чл. 108 ст. 1 и 6. Упор. Закон о заштити животне средине, чл. 109.

<sup>478</sup> З. Томић (2015), 183.

<sup>479</sup> Вид. ЗДУ, чл. 14 ст. 1.

<sup>480</sup> Устав Републике Србије, чл. 137 ст. 2. „Поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама.“ ЗДУ, чл. 4.

могу бити повјерени вршиоцима јавних овлашћења, од утврђивања и наплате, преко прописивања и доношења општих аката, чак до присвајања јавних прихода. У суштини, јавни расходи и јавни приходи, али и *планирање трошења јавних средстава*, могу бити повјерени имаоцима јавних овлашћења.

Наведени послови најчешће се обављају у општем интересу, будући да се тичу јавних добара. Ово је видљиво и у позитивном праву Србије. Обављање дјелатности од општег интереса уређено је кроз ЗЈП,<sup>481</sup> који не доводи *explicite* у везу јавна добра и дјелатности од општег интереса. Ипак, већ на први поглед, из законске дефиниције дјелатности од општег интереса види се јасна и недвосмислена веза између јавних добара и дјелатности од општег интереса: „Делатности од општег интереса, у смислу овог закона, јесу делатности које су као такве одређене законом у области: *рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима [...] комуналне делатности*, као и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса [нагласио Ђ. М.]“.<sup>482</sup> У законској дефиницији нагласили смо дјелатности које се односе на јавна добра, како смо их одредили у овој дисертацији.<sup>483</sup>

Изричито навођење добара од општег интереса и добара у општој употреби подударно се, скоро у потпуности, са законском дефиницијом јавних добара из ЗБС. Од три врсте јавних добара према ЗБС (природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби), ЗЈП у наведеној одредби изричито помиње двије (добра од општег интереса и добра у општој употреби). Како смо раније показали, у дијелу о појму јавног добра у праву, добра од општег интереса у српском законодавству најчешће се преплићу и подударно са природним богатствима, што значи да су одредбом ЗЈП обухваћена скоро сва јавна добра. На основу тога, тумачењем можемо недвосмислено да покажемо – **дјелатност од општег интереса првенствено је дјелатност управљања јавним добрима**, а поред тога обухвата и друге законом предвиђене дјелатности.

Управо због нарочите улоге у обављању дјелатности од општег интереса, па самим тим и управљања јавним добрима, међу свим имаоцима јавних овлашћења, осим органа аутономних покрајина, општина и градова, које смо већ описали у претходној цјелини, нарочито се истичу јавна предузећа.

Јавно предузеће је предузеће које обавља дјелатност од општег интереса, које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а по правној природи представља привредно друштво.<sup>484</sup> Иако се законом прописани циљеви оснивања јавног предузећа тичу првенствено обављања дјелатности од општег интереса, ипак је један од циљева и стицање добити.<sup>485</sup> Вјероватно пратећи могућу везу између остварења општег интереса и стицања добити, законодавац је предвидио да дјелатност од општег интереса може да обавља још и:<sup>486</sup>

- 1) друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће;

---

<sup>481</sup> „Овим законом уређује се правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, а нарочито оснивање, пословање, управљање, имовина и друга питања од значаја за њихов положај.“ ЗЈП, чл. 1.

<sup>482</sup> ЗЈП, чл. 2 ст. 1–2.

<sup>483</sup> Нуклеарни објекти, иако нису наведени у нашим претходним анализама јавних добара, испуњавају услове које смо поставили и провјерили за појам јавног добра.

<sup>484</sup> ЗЈП, чл. 3 ст. 1 и чл. 8. Занимљив нам је израз „генерални законски концесионар“ јавних добара, којим један аутор описује јавна предузећа због њиховог правног положаја и улоге. Вид. Дејан Попов, „Положај јавних предузећа у управљању природним богатством и добрима у општој употреби“, *Правни живот* 11/2001, 195.

<sup>485</sup> ЗЈП, чл. 4.

<sup>486</sup> ЗЈП, чл. 3 и 9.

2) друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала;

3) друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган повјерио обављање дјелатности од општег интереса у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије, уколико није другачије прописано другим посебним законом.

Да бисмо појаснили мисаони пут у нашој анализи, постављамо неколико питања. Да ли је законито да друштво капитала *прописује елементе јавног прихода*? Да ли је законито да друштво капитала *утврђује јавни приход*? Да ли је законито да друштво капитала *непосредно присваја јавни приход*?

Одговор на постављена питања потражићемо у начелима законитости и заштите општег интереса, и у анализи једног примјера из позитивног права. Само закон може бити извор пореског права, а „не могу се, ипак, све пореске норме сводити на наметање обавезе плаћања одређене суме новца држави; њихов садржај може бити и друкчији – нпр. утврђивање и наплата пореза, контрола и др., па се њихово доношење од стране других државних органа (а не парламента) не би, под одређеним условима, морало да коси са начелом законитости“.<sup>487</sup> Подјела на законодавну, извршну и судску власт незаобилазан је чинилац „основне претпоставке устава“ – владавине права.<sup>488</sup> Уставом је предвиђено да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом.<sup>489</sup>

Улога извршне власти је да спроводи законе, првенствено кроз доношење подзаконских прописа, што је први степен конкретизације законских одредаба. Подзаконске прописе доносе државни органи и органи територијалних јединица, али и недржавне организације.<sup>490</sup> Општи правни акти недржавне организације (јавног предузећа, јавне установе или јавне агенције), „иако директни извори управног права, имају, ипак, осетно мањи значај“ у односу на подзаконске прописе државних органа и органа територијалних заједница.<sup>491</sup> У пореском праву, а сматрамо да исто важи и у финансијском праву уопште, „линију разграничења између материје која остаје резервисана за законско уређивање и материје која се може препустити и подзаконским прописима није увек лако повући“.<sup>492</sup> Разграничење је важно због примјене темељних начела, попут једнакости грађана пред (пореским и финансијским) законом, што је „у тесној вези са начелом (економске и социјалне) солидарности и принципом користи“.<sup>493</sup>

Подробнијом анализом законских норми о повјеравању дјелатности предузећима, установама и појединцима уочићемо да је њихов заједнички *ratio legis* остварење општег или јавног интереса на ефикаснији начин од државно-управног начина остварења општег или јавног интереса. Основна одлика јавних предузећа је заштита општег интереса, што недвосмислено произлази из горе наведене законске дефиниције јавног предузећа. До истог закључка долазимо поводом преостале три врсте ималаца јавних овлашћења. За прва два случаја (друштво капитала чији је једини власник јавно предузеће односно друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала), циљеви оснивања изричито су поистовијеђени са циљевима оснивања јавног предузећа, гдје спадају: 1) обезбјеђивање трајног обављања дјелатности од општег интереса и редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга; 2) развој и унапређивање обављања

<sup>487</sup> Д. Поповић (2016), 43.

<sup>488</sup> Устав Републике Србије, чл. 3 и 4.

<sup>489</sup> Устав Републике Србије, чл. 58 ст. 4.

<sup>490</sup> Упор. подјелу код З. Томић (2015), 117, 122. Недржавне организације су јавна предузећа, јавне установе и јавне агенције. *Ibid.*

<sup>491</sup> *Ibid.*, 122

<sup>492</sup> Д. Поповић (2016), 45–46.

<sup>493</sup> Д. Поповић, Г. Илић-Попов (2011), 141.

дјелатности од општег интереса; 3) обезбјеђивање техничко-технолошког и економског јединства система и усклађености његовог развоја; 4) стицања добити; 5) остваривање другог законом утврђеног интереса.<sup>494</sup>

Циљеви оснивања и принципи рада за трећи случај (друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган повјерио обављање дјелатности од општег интереса у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије) уређени су Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама (ЗЛППК).<sup>495</sup> Битан елеменат јавно-приватног партнерства (ЈПП) јесте, између осталог, предмет ЈПП, који *не може бити искључиво комерцијално коришћење добра у општој употреби* или другог добра.<sup>496</sup> Врста ЈПП, без обзира на његов облик (уговорно или институционално ЈПП) јесте концесија, а она се може дати ради *комерцијалног коришћења природног богатства, добра у општој употреби* које је у јавној својини, односно добра у својини јавног тијела или обављања дјелатности од општег интереса.<sup>497</sup> Према томе, јавно-приватно партнерство са елементима концесије у свом појму обухвата како комерцијално, тако и некомерцијално коришћење јавног добра. Ово се мора тумачити, што чак и закон изричито налаже, у складу са законским начелима јавно-приватног партнерства и концесија, од којих је прво начело заштите јавног интереса.<sup>498</sup> Како закон донекле таутолошки каже, начело заштите јавног интереса обухвата обавезу јавног тијела да при остварењу права приватних лица води рачуна да остварење тих права није у супротности са законом дефинисаним јавним интересом.<sup>499</sup> Према томе, управљање и коришћење јавним добром у оквиру концесије мора бити у јавном интересу, и само једним дијелом може бити комерцијализовано – нипошто у цјелости. На овај начин, потврдили смо примјену начела јавног или општег интереса и за трећи и посљедњи наведени начин повјеравања дјелатности („друго друштво капитала и предузетник“). Такође, ЗЈС потврђује начело заштите јавног интереса, будући да је њиме прописано да су јавна предузећа, јавне агенције и друштва капитала, која су основана за управљање добрима од општег интереса и добрима у општој употреби у јавној својини, дужни да њима управљају савјесно, законито и *штитећи искључиво јавни интерес*.<sup>500</sup>

Истовремено, остварење чисто појединачног интереса, и то стицање добити и коришћење јавним добром у комерцијалне сврхе, како смо навели и под свим другим реченим условима, предвиђа већ и ЗЈП.<sup>501</sup> Ако узмемо у обзир да, у сукобу између стицања добити и општег интереса, побједу скоро по правилу у стварности односи стицање добити, видјећемо која опасност се крије у повјеравању дјелатности од општег интереса привредним субјектима.

Иако је српски систем функционалне децентрализације у области управљања јавним добрима изузетно сложен, ипак сматрамо да смо наведеном анализом доказали да је могуће, али и нужно, да се свако управљање јавним добром тумачи у складу са најважнијим интересом, а то је општи интерес. Да се ради о приватним добрима, не би била спорна њихова комерцијална употреба. Регулаторни механизам могао би се тада ограничити у оквиру економског права. Јавна добра, с друге стране, никада не смијемо препустити пуној комерцијализацији и колебљивости тржишног механизма. У сталним колебањима око идеалне и никад до краја постигнуте тржишне равнотеже и Парето ефикасне алокације ресурса, а нарочито у испољавању бројних својих несавршености, слободно тржиште у

<sup>494</sup> Вид. ЗЈП, чл. 4.

<sup>495</sup> Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама – ЗЛППК, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.

<sup>496</sup> ЗЛППК, чл. 7 ст. 2 т. 1.

<sup>497</sup> ЗЛППК, чл. 10 ст. 1 и чл. 11 ст. 1.

<sup>498</sup> ЗЛППК, чл. 5 ст. 1 и 3: „Уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора, заснива се на следећим начелима: заштите јавног интереса [...] Начела из овог члана користе се за тумачење одредаба овог закона.“

<sup>499</sup> Вид. ЗЛППК, чл. 6 ст. 1.

<sup>500</sup> ЗЈС, чл. 41 ст. 3.

<sup>501</sup> Упор. ЗЈП, чл. 4 ст. 2 т. 4 и ЗЛППК, чл. 10 ст. 1.

области управљања јавним добрима нанијело би несагледиву и ненадокнадиву штету. То обавезује не само приватноправне учеснике у управљању јавним добрима, него прије свега органе власти и све нивое јавно-правног организовања који су укључени у управљање јавним добрима да своје дјеловање у овој области подреде општем интересу.

Приводећи крају општа запажања о повјеравању надлежности управљања јавним добрима, и то правним лицима која нису јавна предузећа, можемо се запитати зашто би законодавац, поред већ заиста правно уређене могућности оснивања јавног предузећа, одлучио да за исти посао оснује друго правно лице. То је законом предвиђена могућност – за управљање добрима од општег интереса и добрима у општој употреби у јавној својини могу се оснивати *јавна предузећа, јавне агенције и друштва капитала*.<sup>502</sup> Одговор можда може да се нађе у чињеници да се само директори и чланови органа управљања у *јавним предузећима и јавним агенцијама* бирају на јавном конкурсима.<sup>503</sup>

Вративши се на терен финансијског права, сматрамо да повјеравање надлежности прописивања и уређивања елемената јавних прихода, и надлежности присвајања средстава од јавних прихода привредним субјектима, апсолутно није у складу са начелом остварења општег интереса и препреке потпуној комерцијализацији употребе јавних добара. У српском, као и ранијем југословенском, праву законодавац је управљање јавним добрима успоставио преко јавних предузећа. „Смисао овакве одлуке треба тражити у интересу државе да своја највреднија подручја посебно заштити тако што ће их предати на бригу и старање моћном, стручном и јасно дефинисаном субјекту. Јавно предузеће са својом организацијом и структуром, може да преузме на себе најсложеније активности на плану заштите и унапређења заштићеног природног добра.“<sup>504</sup> Иако „констатација да је све што ради јавни сектор (бирографија) лоше и неефикасно, а све што ради приватни сектор добро и ефикасно, свакако није потпуно тачна“,<sup>505</sup> данас је у упоредном и домаћем праву држава одустала од непосредног управљања кроз директиван рад органа државне управе у оним дјелатностима гдје је приватна иницијатива у очигледној предности у односу на државу.<sup>506</sup> Шта је то очигледна предност, и гдје је граница повјеравања? У праву Србије постоји сљедећи примјер. Заштићено природно добро од изузетног значаја, односно прве категорије, Парк природе „Шарган – Мокра гора“, стављено је под заштиту и предато на старање Друштву са ограниченом одговорношћу „Парк природе Мокра Гора“ из Мокре Горе, општина Ужице.<sup>507</sup> Наведено д.о.о., будући да је старалац Парка природе (по терминологији односне уредбе), односно управљач заштићеног подручја (према терминологији ЗНКЈД) утврђује висину накнаде за коришћење јавног добра.<sup>508</sup> Заправо, овај управљач прописује елементе накнаде, иако нам није сасвим јасан правни основ, због чега смо изабрали управо ово друштво како бисмо сликовито приказали тешкоће на које наилази истраживач у потрази за истински транспарентним поступком прописивања и утврђивања јавних прихода за коришћење јавног добра.

У Одлуци о накнадама за коришћење заштићеног подручја управљач се позива на члан 31 Одлуке о измени оснивачког акта и на члан 11 Статута Друштва, као на правни основ за прописивање висине накнада.<sup>509</sup> Одлука о измени оснивачког акта, на коју се позива

---

<sup>502</sup> ЗЈС, чл. 41 ст. 1.

<sup>503</sup> ЗЈС, чл. 41 ст. 5.

<sup>504</sup> Властимир Безаревић, „Реструктурирање јавних предузећа као управљача заштићених природних добара“, *Правни живот* 9/2007, 535.

<sup>505</sup> Душица Палачковић, „Јавно-приватно партнерство (појам, карактеристике, разлози *pro et contra*)“, *Право и привреда* 4-6/2016, 481.

<sup>506</sup> Вид. В. Безаревић (2007), 537.

<sup>507</sup> Уредба о заштити Парка природе „Шарган-Мокра гора“, *Службени гласник РС*, бр. 52/05, 105/05, 81/08, 49/12 – УС, чл. 1 и чл. 6 ст. 1.

<sup>508</sup> ЗНКЈД, чл. 107 ст. 2.

<sup>509</sup> Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Шарган – Мокра Гора“, *Службени гласник РС*, бр. 27/19, увод.

управљач, не прописује изричито ништа о даљем прописивању висине накнаде,<sup>510</sup> а Статут Друштва није нам био јавно доступан.<sup>511</sup> Једино што би хипотетички могло указати на ову надлежност је одредба из Одлуке о измени оснивачког акта којом је прописано да Скупштина „доноси одлуку о висини цена услуга“ или да „врши друге послове у складу са законом...“, али би то било погрешно. Прво, накнада за коришћење јавног добра није цијена услуге, него јавни приход.<sup>512</sup> Друго, само законом се може повјерити вршење дјелатности у општем интересу, односно надлежности за подзаконско уређење елемената јавног прихода,<sup>513</sup> а закон не предвиђа да управљач прописује, нити да уређује накнаду, него да *утврђује* висину накнаде за коришћење заштићеног подручја.<sup>514</sup>

У пореском праву, појам *утврђивања* јавног прихода јасно је одређен као дјелатност издавања управног акта, који је појединачан акт управе, чиме се установљава постојање *појединачне* обавезе. У том смислу, јасан је ЗПППА: „Утврђивање пореза је делатност Пореске управе, односно пореског обвезника, која се састоји у издавању управних аката, односно у предузимању законом прописаних радњи, којима се установљава постојање појединачне пореске обавезе и одређују порески обвезник, пореска основица и износ пореске обавезе.“<sup>515</sup>

Требало би да ово једнако важи и за друге јавне приходе, па тако и за накнаде за коришћење јавних добара. Кажемо да би требало, јер као да нејасноћама нема краја. Прописано је да се ЗПППА примјењује само на поступак утврђивања јавних прихода у поступцима које води Пореска управа или орган јединице локалне самоуправе – и нема ни помена аутономних покрајина нити јавних и других ималаца јавних овлашћења.<sup>516</sup> Пошто Парк природе „Мокра Гора“ није јавно предузеће, него друштво капитала чији је једини власник Република Србија, у смислу ЗЈП, упућивање на одговарајући закон потражићемо на том мјесту. ЗЈП предвиђа да на сва питања која нису посебно уређена овим законом, односно законом којим су одређене дјелатности од општег интереса, а односе се на јавна предузећа

---

<sup>510</sup> „Скупштина: 1) доноси дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја и одговоран је за њихово спровођење; 2) доноси годишњи програм пословања друштва, усклађен са дугорочним и средњорочним планом пословне стратегије и развоја из тачке 1) овог члана; 3) усваја извештај о степену реализације годишњег, односно трогодишњег програма пословања; 4) усваја тромесечни извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности; 5) усваја финансијске извештаје; 6) доноси Статут Друштва; 7) надзире рад директора; 8) успоставља, одобрава и прати рачуноводство, унутрашњу контролу, финансијске извештаје и политику управљања ризицима; 9) доноси одлуку о расподели добити Друштва, односно начину покрића губитка; 10) доноси инвестиционе програме и критеријуме за инвестициона улагања; 11) даје сагласност директору за предузимање послова или радњи у складу са законом, Статутом и одлуком Оснивача; 12) доноси одлуку о давању или одузимању прокуре; 13) закључује уговоре о раду са директором, у складу са законом којим се уређују радни односи; 14) доноси одлуку о располагању средствима у јавној својини која су пренета у својину Друштва, велике вредности, која је у непосредној функцији обављања делатности од општег интереса, утврђених оснивачким актом; 15) доноси одлуку о висини цена услуга; 16) одлучује о статусним променама, оснивању других правних субјеката и улагању капитала; 17) одлучује о смањењу и повећању капитала Друштва; 18) одлучује о издавању, продаји и куповини удела, као и продаји удела у Друштву или куповини удела или акција у другом предузећу, односно привредном друштву; 19) доноси акт о исплати стимулације директора и извршног директора; 20) даје сагласност на акт о унутрашњој организацији и систематизацији послова; 21) врши друге послове у складу са законом, овом одлуком и Статутом.“ Одлука о измени оснивачког акта Друштва с ограниченом одговорношћу Парк природе „Мокра гора“, *Службени гласник РС*, бр. 26/17, чл. 31. У Одлуци се накнада помиње само као један од извора средстава за рад Друштва, и то као накнада за коришћење Парка природе. Вид. *Ibid.*, чл. 23 ст. 1 т. 6.

<sup>511</sup> На интернет страници Парк природе „Шарган – Мокра Гора“ није објављен садржај Статута Парка природе „Мокра Гора“ д.о.о. Вид. <http://www.parkprirodemokragora.org/index.php/o-parku/propisi/akt-upravljaca>, 30. новембар 2019. године.

<sup>512</sup> „Накнада је јавни приход који се наплаћује за коришћење одређеног јавног добра.“ ЗНКЈД, чл. 2 ст. 1 т. 1. Вид. такође ЗБС, чл. 2 ст. 1 т. 18, чл. 14 ст. 1 т. 2а и чл. 18.

<sup>513</sup> За повјеравање јавних овлашћења предузећима, установама, организацијама и појединцима искључиво законом, вид. Устав Републике Србије, чл. 137 ст. 2–3.

<sup>514</sup> ЗНКЈД, чл. 107 ст. 2.

<sup>515</sup> ЗПППА, чл. 54 ст. 1.

<sup>516</sup> ЗПППА, чл. 2, 2а, 2б и 3.

сходно се примјењују одредбе закона којим се уређује правни положај привредних друштава које се односе на друштво с ограниченом одговорношћу. Истовремено, у односу на јавна предузећа и друге облике организовања који обављају дјелатност од општег интереса, закон прописује да се примјењују одредбе посебног закона или потврђеног међународног споразума, уколико је тим законом, односно споразумом уређен њихов правни положај.<sup>517</sup> Даље тражимо у „посебном закону“, што је за област управљања јавним добрима и утврђивања јавних прихода од коришћења јавних добара ЗНКЈД. У закону стоји да, у погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарјелости и осталог што није прописано овим законом, лица надлежна за утврђивање накнаде сходно примјењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.<sup>518</sup>

Таман бисмо помислили да смо коначно сигурни да је ЗПППА мјеродаван за тумачење појма „утврђивање“, али није. „Изузетно, на поступак утврђивања накнада које утврђују, обрачунавају и наплаћују јавна предузећа, корисници шума и шумског земљишта, регулаторно тело надлежно за управљање лукама, регулаторна агенција, *управљачи заштићеног подручја*, управљачи јавног пута, управљачи јавне железничке инфраструктуре, управљачи туристичког простора примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а на поступак принудне наплате примењују се одредбе закона којим се уређује поступак извршења и обезбеђења [нагласио Ђ. М.]“<sup>519</sup> Погледајмо, коначно, шта о „утврђивању“ и „прописивању“ каже ЗУП.

Према ЗУП-у, орган *утврђује* чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари.<sup>520</sup> Управна ствар је појединачна ситуација у којој орган доноси управне акте, што су опет појединачни акти управе, а не општи акти.<sup>521</sup> Ипак, ЗУП је дјелимично недосљедан, па се „утврђивање“ наводи и у другом значењу, у смислу прописивања законом или другим општим правним актом, иако такво значење није често.

Све што смо навели ипак нас опредјељује да утврђивање схватимо као доношење појединачног управног акта, што значи појединачног акта којим се утврђује накнада за коришћење јавног добра за конкретан случај, а не прописа и општег правног акта којим се детаљније уређују елементи накнаде.

Кад смо извели ово језичко и догматичко тумачење, осврнимо се и на телеолошко и системско тумачење појма утврђивања накнаде. Циљно посматрано, телеолошки, могуће је да је законодавац имао намјеру да омогући даље прописивање висине накнаде. То закључујемо на основу тога што је законом прописано да висину накнаде за коришћење заштићеног подручја својим актом утврђује управљач заштићеног подручја за предмете утврђивања накнаде које наплаћује на подручју којим управља, *највише до* прописаних највиших износа.<sup>522</sup> На основу овога, очито је да законодавац није прописао тачан износ накнаде, него је управљача овластио да одреди једнак или мањи износ у односу на законом предвиђени. Из овога произлази да управљач може да предвиди ослобођење од накнаде, пошто је законом прописан највиши, а није прописан најнижи износ. Заправо, то је правна празнина. Ослобођење (предметно или персонално) од плаћања накнаде морало би законом да буде предвиђено, јер је и то један од битних елемената законског описа. Постојећа правна празнина може да нас наведе на претходни закључак.

Системско тумачење даје прилично јасан одговор. Наиме, у скоро свим од око стотину случајева употребе израза „утврдити“, законодавац је у ЗНКЈД изричито предвидио доношење појединачног правног акта, рјешења, или пријаве, или на други очигледан начин

<sup>517</sup> ЗЈП, чл. 76.

<sup>518</sup> ЗНКЈД, чл. 271 ст. 1.

<sup>519</sup> ЗНКЈД, чл. 271 ст. 2.

<sup>520</sup> ЗУП, чл. 102. ст. 1.

<sup>521</sup> Вид. ЗУП, чл. 2 ст. 1 и чл. 16 ст. 1.

<sup>522</sup> ЗНКЈД, чл. 107 ст. 2 и Прилог 5 – Висина накнаде за коришћење заштићеног подручја.

указао на уобичајено правно значење утврђивања.<sup>523</sup> Први сљедећи члан ЗНКЈД, у односу на члан 107 који овдје тумачимо, *утврђивање* накнаде доводи у непосредну везу са доношењем појединачног управног акта, тј. рјешења: „Утврђивање накнаде за коришћење заштићеног подручја врши управљач заштићеног подручја решењем за календарску годину, односно сразмерно периоду коришћења, када је период коришћења краћи од календарске године.“<sup>524</sup>

Ово сазнање потврђује да је *утврђивање* накнаде за коришћење заштићеног подручја различито од *прописивања* њених елемената, што нас доводи до новог проблема. Уколико управљач доноси рјешење, појединачни правни акт, а закон прописује само горњу границу оптерећења за обвезника, то значи да се рјешење доноси на основу слободне, дискреционе оцјене. Наиме, дискрециона оцјена јесте „слободно индивидуално оцењивање најподеснијег пута за пуно достизање правно ангажованог јавног интереса у конкретном случају“<sup>525</sup> и мора да буде предвиђена законом. Будући да је законодавац оставио могућност, како произлази из слова закона, да управљач својим актом, тј. рјешењем утврђује висину накнаде, сматрамо да би се то могло тумачити и као слободна оцјена.

Овдје се ослањамо на став да се дискрециона оцјена не смије подразумијевати, већ да мора бити изричито предвиђена одговарајућим изразима, и да у сумњи треба узети да се ради о правном стандарду, тј. правно везаном подручју.<sup>526</sup> У овом конкретном случају, „алтернативе“ међу којима треба изабрати једну, како се обично приказује слободна оцјена,<sup>527</sup> крећу се у распону од нулте накнаде до горње границе која је предвиђена законом. „Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато“<sup>528</sup> што у конкретном примјеру може бити нејасно. Шта би управљач могао навести у образложењу рјешење о накнади, испуњавајући законску норму да „образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени“?<sup>529</sup>

Како оцијенити, у оквирима слободне оцјене, а да то не буде произвољно, који је износ (1)<sup>530</sup> накнаде за коришћење заштићеног подручја, и то конкретно (1.1) за коришћење заштићеног подручја за обављање дјелатности, односно на други начин коришћење заштићеног подручја, односно, још тачније, (1.1.1) за постављање објеката за обављање трговине, занатства, услуга и индустрије, тј. сасвим конкретно, (1.1.1.1) годишње накнаде за пумпе за течна горива и гас? Да ли је износ 3.500 динара по m<sup>2</sup>, што је законски максимум, или ниже, рецимо 3.100, 2.492, 1.999, 393, 2 или 0 динара? Кад се овако сагледа, могућа произвољност дјелује као један од најубједљивијих разлога зашто се ово управо не смије тумачити као овлашћење за слободну оцјену.

Уколико би се проучавана одредба оцијенила као овлашћење за слободну оцјену, поред посебности у погледу садржине образложења, рјешење о утврђивању накнаде било би

---

<sup>523</sup> Уобичајено правно значење утврђивања је доношење појединачне правне норме којом се рјешава појединачна ситуација у форми појединачног управног акта.

<sup>524</sup> ЗНКЈД, чл. 108 ст. 1.

<sup>525</sup> Зоран Томић, „Дискрециона оцена у управном поступку“, *Правни живот* 10/2006, 290–291.

<sup>526</sup> У том смислу, вид. *Ibid.*, 293. Напомињемо, правно везано подручје је онај дио правно релевантних околности поводом којих се доноси правно везан управни пакт. Правно везани управни акти стоје наспрам дискреционих управних аката (аката донесених по слободној оцјени).

<sup>527</sup> „Решавање по слободној оцени подразумева ситуацију у којој је надлежни орган, законом (или прописом заснованим на закону), добио овлашћење да на утврђено чињенично стање примени меродавни материјални пропис у оном смислу који он сматра (тј. оцени) оптималним, према околностима конкретног животног случаја. [...] Орган може само изабрати једну од законом (за дату ситуацију) предвиђених алтернатива; ван тога, не може ићи.“ Зоран Р. Томић, В. Бачић (2016), 74.

<sup>528</sup> ЗУП, чл. 5 ст. 2.

<sup>529</sup> ЗУП, чл. 141 ст. 4.

<sup>530</sup> Бројним ознакама покушали смо да укажемо на ред величина – свака од наведених накнада је подврста претходно наведене накнаде. Ради се о једној накнади. Међутим, све су накнаде у одговарајућој табели из Прилога 5 ЗНКЈД сврстане у групе, а те групе у још шире групе, и тако у неколико цјелина. Вид. ЗНКЈД, Прилог 5, Табела 1, р. бр. 3.3.2.

посебно још по додатним разлозима за побијање рјешења жалбом. Рјешење донесено по слободној оцјени може да се побија из разлога што:<sup>531</sup>

- су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцјени или зато што рјешење није донијето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;
- није правилно примијењено овлашћење за одлучивање по слободној оцјени.

Упркос свим недоумицама које смо овдје изнијели, видимо да је управљач спорну норму ипак схватио као овлашћење да општим актом пропише висину накнада. Слиједећи овакво стварно стање, констатујемо да је ималац јавних овлашћења по закону дужан да прије објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, о чему је министарство дужно да му достави образложени приједлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе.<sup>532</sup>

Овако уопштена норма из ЗДУ, у појединостима је разрађена у ЗЈП, гдје се таксативно наводи да „ради обезбеђивања заштите општег интереса у јавном предузећу, Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, даје сагласност на: 1) статут; 2) давање гаранција, авала, јемстава, залога и других средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса; 3) тарифу (одлуку о ценама, тарифни систем и др.), осим ако другим законом није предвиђено да ту сагласност даје други државни орган; 4) располагање (прибављање и отуђење) средствима у јавној својини која су пренета у својину јавног предузећа, велике вредности, која је у непосредној функцији обављања делатности од општег интереса, утврђених оснивачким актом; 5) акт о општим условима за испоруку производа и услуга; 6) улагање капитала; 7) статусне промене; 8) акт о процени вредности капитала, као и на програм и одлуку о својинској трансформацији; 9) друге одлуке, у складу са законом којим се одређује обављање делатности од општег интереса и оснивачким актом.“<sup>533</sup> Нигдје се у овом набрајању, не наводи изричито општи акт о висини накнаде за коришћење јавног добра. Тек уколико бисмо сврстали накнаде у цијене за услугу могли бисмо широким тумачењем да обухватимо акт о висини накнада сљедећим актима: 3) тарифом (одлука о цијенама, тарифни систем и др.), и 5) актом о општим условима за испоруку производа и услуга. Међутим, без обзира на све сличности, накнаде нису цијена за пружену услугу, него јавни приход. Преостаје да тумачимо да је сагласност за општи акт о висини накнада потребна на основу „9) друге одлуке, у складу са законом којим се одређује обављање делатности од општег интереса и оснивачким актом“, што нас враћа на већ констатовано суштинско непомињање накнада у оснивачком акту и на то да нам садржај статута није познат. Није нам познато ни да ли постоји сагласност министарства о висини накнада коју је прописало помињано д.о.о.

Припадност јавних прихода и примања у српском праву прописана је ЗБС,<sup>534</sup> који даље упућује на посебне законе за поједине јавне приходе.<sup>535</sup> Припадност јавних прихода који се убиру у вези са јавним добрима толико је разнолика да бисмо могли оправдано да тврдимо да нема тог нивоа власти или чак субјекта коме је повјерена нека надлежност у вези са јавним добрима, а да му није приписан неки јавних приход у вези са јавним добрима. Посебност јавних прихода који се уводе у вези са управљањем јавним добрима огледа се у припадности појединих јавних прихода субјектима који нису органи власти. Слично као и код посебности у погледу прописивања елемената накнада на нивоу привредног субјекта, друштва капитала, неке накнаде представљају приход друштва капитала. Између концесионих накнада и накнада за коришћење јавних добара, изабраћемо друге као примјер наведене могућности.

<sup>531</sup> ЗУП, чл. 158 ст. 1 т. 6–7.

<sup>532</sup> ЗДУ, чл. 57.

<sup>533</sup> ЗЈП, чл. 69.

<sup>534</sup> ЗБС, чл. 1 ст. 5.

<sup>535</sup> Тако, на примјер, припадност накнада уређује се посебним законом. Вид. ЗНКЈД, чл. 1, 19, 25, 42, 48, 55, 62, 68, 73, 98, 104, 115, 133, 139, 147, 153, 164, 179, 185, 214, 235, 242, 248, 254 и 266, у вези са ЗБС, чл. 18 ст. 2.

Приход од већине накнада за коришћење јавних добара припада неком од буџета – Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Међутим, приход од неких накнада за коришћење јавног добра припада различитим субјектима приватног права, који се у ЗНКЈД означавају изразима попут „корисник“, „управљач“, „регулаторно тело“ или „регулаторна агенција“.<sup>536</sup> Како је могуће да један јавни приход присваја друштво са ограниченом одговорношћу?

Накнаде за коришћење јавног добра јесу јавни приход, и то непорески приход.<sup>537</sup> За разлику од овог позитивноправног одређења накнада, теорија препознаје њихову економску суштину у категоријама приватноправних јавних прихода (закупнина од непроизведене државне имовине) или јавноправних јавних прихода (порез на употребу добара или такса), уз напомињање да постоје „накнаде“ које „уопште нису јавни приход, него је предвиђено да их, као цену за пружену услугу, наплаћују јавна предузећа или јавне агенције“.<sup>538</sup> Начелно, јавни приходи и примања уплаћују се преко уплатних рачуна јавних прихода које посебним актом прописује министар, при чему су директни и индиректни корисници буџетских средстава обавезани да обезбиједу потпуно и правовремено, на дан реализације, уплаћивање прихода и примања буџета из оквира своје надлежности на прописани рачун одговарајућег консолидованог рачуна трезора, за потребе распоређивања у буџету, у складу са законом.<sup>539</sup>

Међутим, неки јавни приходи, попут прихода остварених од накнаде за коришћење заштићеног подручја, припадају управљачу јавног добра и уплаћују се на његов рачун.<sup>540</sup> Овако необично рјешење, према којем друштво са ограниченом одговорношћу присваја јавни приход од јавног добра које је у јавној и приватној својини других субјеката сматрамо неприкладним и несагласним уставном, законском и подзаконском оквиру којим су уређени јавни приходи и уопште буџетско рачуноводство.

У списку корисника јавних средстава у буџетском систему Србије јавна предузећа и други управљачи јавним добрима имају статус „осталих корисника јавних средстава“.<sup>541</sup> Будући да јавна предузећа и други управљачи у облику привредних друштава спадају у категорију осталих корисника јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора а припадају јавном сектору, они нису директни корисници буџета. Директни корисници буџета, у овим случајевима, углавном су ресорна министарства или управни органи или организације у њиховом саставу. У напријед поменутом примјеру Парк природе „Мокра Гора“ има својство корисника јавних средстава, и то осталих корисника јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, а припада јавном сектору, док ресорно министарство, као директни буџетски корисник, јесте Министарство заштите животне средине.<sup>542</sup>

Трошење средстава буџета, попут средстава Буџета Републике Србије, на овом нивоу управљања јавним добрима могуће је кроз уговорни однос непосредног буџетског корисника и управљача који није непосредни буџетски корисник. У оквирима нашег примјера, министарство може закључити уговор са друштвом капитала коме је повјерено управљање јавним добром. У том случају, јавна средства, гдје иначе спадају и различити јавни приходи

<sup>536</sup> ЗНКЈД, чл. 68, 110, 179, 214, 235, 254 и 266.

<sup>537</sup> ЗБС, чл. 2 ст. 1 т. 18 и ЗНКЈД, чл. 2 ст. 1 т. 1.

<sup>538</sup> Став наше теорије артикулисан је у капиталном системском дјелу Д. Поповић (1997), 22.

<sup>539</sup> ЗБС, чл. 49 ст. 2.

<sup>540</sup> Вид. ЗНКЈД, чл. 110.

<sup>541</sup> Остали типови корисника јавних средстава су: носиоци буџета, директни корисници буџетских средстава, индиректни корисници буџетских средстава, други корисници јавних средстава, остали корисници јавних средстава, организације за обавезно социјално осигурање и корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање. Вид. Правилник о Списку корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 105/18, а нарочито Списак корисника јавних средстава који је у саставу Правилника.

<sup>542</sup> Правилник о Списку корисника јавних средстава – Списак корисника јавних средстава, дио II – Остали корисници јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора а припадају јавном сектору.

од јавних добара, укључујући и накнаде за коришћење јавних добара, била би евидентирана у оквиру система консолидованог рачуна трезора.

Међутим, супротно изричитој одредби да се јавни приходи и примања уплаћују искључиво преко рачуна за уплату јавних прихода прописаних Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна,<sup>543</sup> за неколико накнада за коришћење јавних добара предвиђено је да ће се уплаћивати директно на рачун управљача или корисника.<sup>544</sup> Требало би да се средства од јавних прихода уплаћују и распоређују кроз систем консолидованог рачуна трезора.<sup>545</sup> Подсјећамо, законска норма о томе да се јавни приходи и примања уплаћују преко уплатних рачуна јавних прихода, које посебним актом прописује министар, садржана је у системском ЗБС.<sup>546</sup> Због тога, не може бити ријечи о томе да је ЗНКЈД дерогирана одредба нижег правног акта, односно Правилника о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна, него се ради о колизији двије одредбе једнаке правне снаге, тј. два закона. Ипак, посљедице су видљиве у подзаконским актима, пошто наведене накнаде нису обухваћене Планом рачуна за уплату јавних прихода, за разлику од свих осталих накнада.<sup>547</sup>

Сматрамо да наведена неправилност није оправдана, и да се сви циљеви управљања јавним добрима могу остварити на нивоу предузећа-управљача уз поштовање оквира буџетског рачуноводства. Свако супротно поступање води у својеврсну „феудализацију“ јавних добара. Не само да је управљање повјерено друштву капитала које није јавно предузеће, него је јавни приход приписан субјекту ван оквира трезорског пословања и поступања, супротно правилима буџетског рачуноводства. То даље доводи до разлика у приказивању наплаћених средстава од јавног прихода, упитности правне природе тако присвојеног јавног прихода, као и до релативизације начела законитости јавних прихода.

Једнако је важан начин прикупљања јавних прихода када се плаћање врши у готовом новцу. На примјер, неке накнаде плаћају се приликом издавања рачуна или улазнице. Сматрамо да рачун или улазница нису акти којима се утврђује накнада, него само технички погодан начин да се утврди вријеме утврђивања и плаћања накнаде, но о томе више у дијелу који се тиче појединачних правних аката финансијскоправног управљања јавним добрима. Овдје су нам значајне прилике када се накнада плаћа у готовом новцу, а сљедећи закључак може да се примјени на све јавне приходе плативе у готовом новцу.

Начелно, корисници јавних средстава дужни су да готов новац у динарима, примљен по било ком основу, уплате истог дана, а најкасније сљедећег радног дана, на свој подрачун отворен код Управе трезора, или на уплатни рачун јавног прихода, ако је готов новац примљен по основу наплате јавног прихода.<sup>548</sup> Управа за трезор Републике Србије обавља послове распоређивања уплаћених јавних прихода на одговарајуће подрачуне различитих

---

<sup>543</sup> Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна, *Службени гласник РС*, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18 – др. закон, 104/18, 14/19, 33/19 и 68/19, чл. 2 ст. 2.

„Јавни приходи и примања, за чију су уплату прописани рачуни овим правилником, распоређују се у буџет Републике, односно буџет локалне власти, организацијама за обавезно социјално осигурање и другим корисницима који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора.“ Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна, чл. 3.

<sup>544</sup> Издајамо накнаду за коришћење заштићеног подручја, накнаде за пловидбу и коришћење лука, пристаништа и објеката безбједности пловидбе на државном водном путу, али само до износа планираних расхода утврђених годишњим финансијским планом надлежног регулаторног тијела, накнаде за коришћење јавне железничке инфраструктуре, накнаду за коришћење туристичког простора, накнаде за електронске комуникације. Вид. ЗНКЈД, чл. 110, 179, 235, 254 и 266.

<sup>545</sup> Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна, чл. 3.

<sup>546</sup> ЗБС, чл. 49 ст. 2.

<sup>547</sup> Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна, Прилог 1 – План рачуна за уплату јавних прихода.

<sup>548</sup> Правилник о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора, *Службени гласник РС*, бр. 96/17 и 68/19, чл. 20.

нивоа власти, послове отварања и вођења подрачуна корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора и корисника јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, као и осталих правних субјеката који не припадају јавном сектору.<sup>549</sup> Такође, Управа за трезор обавља послове пријема готовинских уплата физичких лица на име измиривања обавеза по основу јавних прихода и обавеза према корисницима јавних средстава и пријем готовинских уплата корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора на њихове подрачуне.<sup>550</sup>

Приписивање прихода од јавних добара правном лицу супротно је такође и ЗЈС, гдје је наведено да „накнада за коришћење природног богатства припада Републици Србији, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, на чијој територији се налази природно богатство, у складу са посебним законом.“<sup>551</sup> Ово је један од примјера важности разликовања природног богатства од других јавних добара, попут добра од општег интереса и добра у општој употреби у финансијском праву, што потврђује наше закључке из дијела о појму јавног добра. Системским тумачењем закључујемо да се под природним богатствима у наведеном случају сматрају воде, водотоци и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални и други геолошки ресурси и резерве минералних сировина, и др.<sup>552</sup>

Подржавамо прилагођавање управљачког поступка потребама стварности, али не можемо да се сложимо са грубим кршењем општих и темељних начела финансијског права. Не само да смо указали на проблеме у вези са прописивањем и утврђивањем јавног прихода, него овдје указујемо и на проблем управљања средствима прикупљеним од наведеног инструмента јавног прихода. Ова анализа, спроведена од највишег нивоа државне власти, па до потпуне функционалне децентрализације финансијског управљања јавним добрима, свој смисао добија тек кроз овако уочене недостатке постојећег система.

Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима на нивоу ималаца јавних овлашћења у форми јавних предузећа и других привредних друштава обухватају и задуживање и буџетско планирање. ЗЈП омогућава да се актом о оснивању јавног предузећа пропишу услови и начин задуживања јавног предузећа.<sup>553</sup> У случају који смо већ узели за примјер, таква могућност је предвиђена у оснивачком акту.<sup>554</sup> С једне стране, прописује се да јавно предузеће или друго правно лице може да се задужи, и то на начин који је у складу са Законом о јавном дугу (ЗЈД),<sup>555</sup> а, са друге стране, каже се да за своје обавезе одговара цијелокупном својом имовином.<sup>556</sup> Оснивач управљача одговараће за обавезе управљача само у случајевима који су прописани законом.

У имовину друштва, по правилу, не улазе јавна добра, пошто су она у већини случајева у искључивој јавној својини. Теоријски, постоји могућност да правно лице уписом у јавне евиденције стекне право својине само на неком добру од општег интереса, будући да је *expressis verbis* забрањен упис права својине јавног предузећа и друштва капитала на природним богатствима и добрима у општој употреби.<sup>557</sup> Али, због подударности већине природних богатстава и добара од општег интереса ова забрана суштински се односи на сва јавна добра.

<sup>549</sup> ЗБС, чл. 93 ст. 1 т. 9 подт. 3–4

<sup>550</sup> ЗБС, чл. 93 ст. 1 т. 9 подт. 12.

<sup>551</sup> ЗЈС, чл. 9 ст. 4.

<sup>552</sup> ЗЈС, чл. 9 ст. 1.

<sup>553</sup> ЗЈП, чл. 6 ст. 1 т. 6.

<sup>554</sup> „Друштво се може задужити под условима који су предвиђени законом којим се уређује јавни дуг.“ Вид. Одлука о измени оснивачког акта Друштва с ограниченом одговорношћу Парк природе „Мокра гора“, *Службени гласник РС*, бр. 26/17, чл. 24.

<sup>555</sup> Закон о јавном дугу – ЗЈД, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18 и 91/19.

<sup>556</sup> Нпр. вид. Одлуку о измени оснивачког акта Друштва с ограниченом одговорношћу Парк природе „Мокра гора“, чл. 9 ст. 1.

<sup>557</sup> ЗЈС, чл. 82 ст. 4 т. 1–2.

Могућност задуживања јавних предузећа и других правних лица чији је оснивач Република Србија уређена је ЗЈД.<sup>558</sup> Овим законом није предвиђено ограничење задуживања за правна лица, што упућује на то да је могуће да се правно лице задужи по тржишним условима. Сматрамо да би оснивач, по правилу Република Србија, морао водити рачуна да правно лице евентуалним задуживањем не угрози обављање дјелатности од општег интереса, али ни само јавно добро, тиме што би оптеретило своју имовину која непосредно служи управљању јавним добром.

Међутим, судећи по околностима на тржишту капитала, вјероватно ниједна финансијска институција не би пристала на пласирање средстава кроз кредит правном лицу које не би пружило одговарајуће обезбјеђење. Јавна добра у јавној својини којима управља, односно газдује јавно предузеће не улазе у капитал тог предузећа.<sup>559</sup> Такође, оснивач не може улагати право својине на јавним добрима ни у капитал друштва капитала која не обављају дјелатност од општег интереса.<sup>560</sup> Пошто управљачи јавним добрима не могу да стекну својину над јавним добрима, они не могу да заснују обезбјеђење у виду заложног права на јавним добрима. Уосталом, „природна богатства, добра у општој употреби, мреже у јавној својини, водно земљиште и водни објекти у јавној својини, заштићена природна добра у јавној својини и културна добра у јавној својини, не могу бити предмет принудног извршења“, није могуће отуђити их из јавне својине, а „на непокретностима у јавној својини које, у целини или делимично, користе органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе за остваривање њихових права и дужности не може се спровести принудно извршење“.<sup>561</sup> У ЗЈД предвиђена је могућност да Република дâ гаранцију за измирење дуга правног лица,<sup>562</sup> у ком случају дуг правног лица постаје дио јавног дуга Србије.<sup>563</sup>

Буџетско, односно финансијско планирање јавних предузећа и других субјеката којима је повјерено обављање дјелатности од општег интереса, односно дјелатност управљања јавним добрима уређено је кроз однос предузећа и оснивача. Наиме, не можемо рећи да постоји обавеза доношења акта који би се изричито означио као буџет или финансијски план, али суштински постоји обавеза доношења плана прикупљања и трошења средстава у оквиру јавног предузећа и других субјеката, у виду годишњег, односно трогодишњег програма пословања. По бројним својим елементима, годишњи и трогодишњи планови стоје негдје између докумената државног и пословног рачуноводства. Са документима државног рачуноводства заједничка је пажња која се посвећује јавним приходима и улози органа власти на републичком, покрајинском или локалном нивоу. С друге стране, елементи годишњег и трогодишњег програма попут биланса стања, биланса успјеха, плана инвестиција и др. подударају се са категоријама пословног рачуноводства.

Јавно и друго предузеће подноси Влади, надлежном органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе годишњи програм пословања за сваку календарску годину.<sup>564</sup> Изузетно, јавна и друга предузећа која се не финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, умјесто годишњег, могу да донесу трогодишњи програм пословања, који се ревидира сваке календарске године.<sup>565</sup> Годишњи, односно трогодишњи програм пословања сматра се донијетим када на њега сагласност да Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.<sup>566</sup>

---

<sup>558</sup> ЗЈД, чл. 1.

<sup>559</sup> ЗЈС, чл. 42 ст. 4.

<sup>560</sup> ЗЈС, чл. 43 ст. 1 т. 2.

<sup>561</sup> ЗЈС, чл. 16.

<sup>562</sup> ЗЈД, чл. 16 ст. 1. Локална власт, међутим, не може давати гаранције правном лицу чији је оснивач нити било ком другом правном лицу. Вид. ЗЈД, чл. 34 ст. 3.

<sup>563</sup> ЗЈД, чл. 2 ст. 1 т. 2 подт. 5.

<sup>564</sup> ЗЈП, чл. 59 ст. 1 и чл. 74 ст. 1.

<sup>565</sup> ЗЈП, чл. 59 ст. 6.

<sup>566</sup> ЗЈП, чл. 59 ст. 7.

Разлика између средстава која припадају буџету и средстава која су изворни приход јавног или другог предузећа<sup>567</sup> посебно је подвучена у правилима планирања и извјештавања – јавно предузеће које користи или ће користити средства из буџета дужно је да за та средства предложи посебан програм, на који сагласност даје Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.<sup>568</sup> Већ приликом израде годишњег, односно трогодишњег програма пословања потребно је да предузеће детаљно прикаже намјену коришћења средстава из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.<sup>569</sup> Финансијско извјештавање о извршењу годишњег, односно трогодишњег програма пословања за сва јавна предузећа и друга предузећа спроводи се кроз подношење тромјесечних извјештаја ресорном министарству, покрајинском или локалном органу, зависно од тога ко је оснивач предузећа.<sup>570</sup>

Поред јавних предузећа и привредних друштава којима је повјерено вршење дјелатности од општег интереса, и којима смо посветили значајан простор у анализи функционалне децентрализације финансијскоправног управљања јавним добрима, значајну улогу у управљању јавним добрима имају још и јавне агенције. Баш као у примјеру који смо навели као супротан неким од основних начела јавних прихода и буџетског рачуноводства, примјер д.о.о. коме су приписани јавни приходи, и у вези са јавним агенцијама могу да се јаве слични изазови. На примјер, регулаторно тијело за управљање лукама је Агенција за управљање лукама,<sup>571</sup> а луке и пристаништа су добра у општој употреби,<sup>572</sup> тј. јавна добра. Други примјер је Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), која спроводи политике управљања радио-фреквенцијским спектром, за шта утврђује одговарајуће накнаде.<sup>573</sup>

Агенције су нам занимљиве у овом истраживању због њихове граничне природе у погледу правила о рачуноводству. С једне стране, агенцијама је одговарајућим законима, нарочито Законом о јавним агенцијама (ЗЈА), повјерено вршење послова државне управе, и то доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, рјешавање у првом степену у управним стварима, издавање јавних исправа и вођење евиденција.<sup>574</sup> У финансијскоправном смислу, управноправна надлежност значајна је првенствено због надлежности за утврђивање и прикупљање јавних прихода од јавних добара. Таква надлежност повјерена је двјема поменутиим агенцијама посебним законом.<sup>575</sup> Због тога, имало би смисла вођење рачуноводства наведених агенција према правилима буџетског рачуноводства.

С друге стране, јавне агенције су правна лица независна од државне управе.<sup>576</sup> Права оснивача у име Републике Србије врши Влада, али Влада не може да усмјерава рад јавне агенције, нити да га усклађује са радом органа државне управе.<sup>577</sup> Овакав положај јавних

<sup>567</sup> Ову разлику истичемо и у свјетлу пређашњег примјера присвајања јавног прихода на нивоу д.о.о.

<sup>568</sup> ЗЈП, чл. 61.

<sup>569</sup> Уредба о утврђивању елемената годишњег програма пословања за 2020. годину, односно трогодишњег програма пословања за период 2020–2022. године јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, *Службени гласник РС*, бр. 74/19. Уредба је суштински уређена као Смернице за израду годишњег програма пословања за 2020. годину, односно трогодишњег програма пословања за период 2020–2022. године јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, па је немогуће тачно навести номотехничку јединицу, тј. одредбу у којој је садржана наведена норма.

<sup>570</sup> ЗЈП, чл. 63.

<sup>571</sup> Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама, чл. 205.

<sup>572</sup> *Ibid.*, чл. 203.

<sup>573</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 7 и ЗНКЈД, чл. 255–266.

<sup>574</sup> Закон о јавним агенцијама – ЗЈА, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 81/05 – исправка, 47/18, чл. 3, 35 и 38. Према овим одредбама, другостепени орган је ресорно министарство.

<sup>575</sup> ЗНКЈД, чл. 169 ст. 1, чл. 173. ст. 1, чл. 177 ст. 1, чл. 179, чл. 258 ст. 1, чл. 263 ст. 1, чл. 266 ст. 2.

<sup>576</sup> ЗЈА, чл. 4 ст. 1 и чл. 5 ст. 1.

<sup>577</sup> ЗЈА, чл. 4 ст. 2 и чл. 8 ст. 1.

агенција може навести на закључак да њихови финансијски извјештаји треба да буду сагласни правилима која важе за правна лица, односно правилима пословног рачуноводства.

Нејасноће поводом одговарајућег рачуноводственог оквира јавиле су се прије неколико година у погледу рачуноводства РАТЕЛ-а. Наиме, до 2017. године ова агенција водила је своје пословне књиге и вршила припрему, састављање, подношење и објављивање годишњих финансијских извјештаја у складу са прописима који уређују начин припреме, састављања и подношења финансијских извјештаја за кориснике буџетских средстава.<sup>578</sup>

Државна ревизорска институција (ДРИ) је у току ревизије заузела становиште да је наведени оквир финансијског извјештавања неадекватан.<sup>579</sup> Такав закључак био је врхунац дуготрајног трагања за одговарајућим правним схватањем, у које су били укључени Агенција, Министарство финансија и други надлежни органи. Министарство финансија је, чак, дало мишљење бр. 011-00-422/2010 од 22. октобра 2010. године, „којем је претходила бројна кореспонденција Агенције са надлежним органима у Републици Србији, а поводом утврђивања статуса Агенције, са аспекта различитих прописа“.<sup>580</sup> У своме мишљењу, Министарство је заузело став да финансијско извјештавање у конкретном случају треба вршити по правилима буџетског рачуноводства: „С обзиром на то да се поставља и питање будућег вођења пословних књига Агенције, односно да ли се пословне књиге воде по Закону о рачуноводству и ревизији уз примену Правилника о контном оквиру за предузећа и задруге или по буџетском рачуноводству како је било до сада, мишљења смо да нова решења у Закону о електронским комуникацијама не утичу на промену досадашњег начина вођења пословних књига, састављања, приказивања, достављања и објављивања финансијских извештаја.“<sup>581</sup>

Упркос томе, ДРИ је остала при закључку који наводимо у цјелости, првенствено због позивања на конкретне законске одредбе, а имајући у виду пресудан утицај ове аргументације на данашњу правну праксу: „Агенција није применила адекватан оквир финансијског извештавања за 2015. годину, јер је водила рачуноводствене евиденције и извршила припрему, састављање и подношење годишњих финансијских извештаја за 2015. годину на принципима готовинске основе, у складу са ЗБС и подзаконским актима донетим на основу овог закона, уместо да је у складу са одредбама члана 7. став 3. и члана 27. став 4. Закона о електронским комуникацијама, и чл. 2., 4. и 5. Закона о рачуноводству, водила рачуноводствене евиденције, саставила и објавила финансијске извештаје за 2015. годину према обрачунској основи, у складу са Законом о рачуноводству, Правилником о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике, Правилником о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике, Међународним рачуноводственим стандардима, односно Међународним стандардима финансијског извештавања.“<sup>582</sup>

---

<sup>578</sup> *Извештај независног ревизора – Финансијски извештаји, 31. децембар 2017. године*, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, Београд, 2018, Напомене уз финансијске извештаје, 2. Основа за састављање и презентацију финансијских извештаја, [https://www.ratel.rs/uploads/documents/pdf\\_documents/Izvestaj%20ovlascenog%20revizora%20za%202017.%20godin u.pdf](https://www.ratel.rs/uploads/documents/pdf_documents/Izvestaj%20ovlascenog%20revizora%20za%202017.%20godin u.pdf), 24. децембар 2019. године. У том тренутку, прописи су обухватили ЗБС, Уредбу о буџетском рачуноводству, Правилник о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова, као и Правилник о организацији буџетског рачуноводства Агенције.

<sup>579</sup> Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге за 2015. годину, бр. 400-1186/2016-07/9 од 6. јуна 2016. године, Државна ревизорска институција, Београд, 2016, напомена 2.2.

<sup>580</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>581</sup> Нав. према: *Ibid.*, 17.

<sup>582</sup> *Ibid.*, 17.

Схватање ДРИ може се проблематизовати, а можда и оповргавати.<sup>583</sup> Погледајмо на који правни основ се позива ДРИ. Прво, то је Закон о електронским комуникацијама из 2010. године, који се сматра оснивачким актом у смислу чл. 9 ЗЈА, иако је РАТЕЛ основан раније.<sup>584</sup> Други правни основ на који се позива ДРИ јесте Закон о рачуноводству и ревизији, а на њега упућује још и Закон о електронским комуникацијама.

Одредбама Закона о електронским комуникацијама (чл. 7 ст. 3 и чл. 27 ст. 4) прво је прописано да РАТЕЛ послује у складу са прописима о јавним агенцијама, а онда и да се финансијски извештаји РАТЕЛ-а објављују у складу са законом којим се уређује област рачуноводства и ревизије. Норме које се добијају<sup>585</sup> овим путем налазе се у сукобу. Наиме, Закон о електронским комуникацијама упућује на прописе о јавним агенцијама, који предвиђају да „надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције. Законито и наменско коришћење средстава јавне агенције и примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансијско и рачуноводствено пословање надзире министарство надлежно за послове финансија.“<sup>586</sup> Према томе, „примена прописа којима се уређују јавне финансије“ јасно указује на оквире буџетског рачуноводства. Накнаде које су јавни приход неспорно су дио материје јавних финансија.

Ипак, ДРИ у своме извештају РАТЕЛ-у оспорава статус буџетског корисника, како директно тако и индиректно, и указује на то да није предвиђено да се Агенција финансира из средстава буџета, већ искључиво из накнада које у обављању повјерених послова Агенција наплаћује.<sup>587</sup> Чак, наводећи да РАТЕЛ врши повјерене послове, ДРИ посредно препознаје везу између буџетског система и прихода РАТЕЛ-а, не уочавајући да су наведене накнаде законом предвиђене као јавни приход, и то јавни приход који је због сврсисходности и непосреднијег остварења *повјерене* надлежности приписан, повјерен, предат РАТЕЛ-у. Таква веза посредно је видљива из онога што ни ДРИ не спори, а то је да средства од накнада која представљају разлику прихода и расхода утврђених годишњим финансијским извештајем Агенције – такорећи, вишак прихода у односу на планиране расходе Агенције – уплаћују се у буџет Републике Србије и буџет аутономне покрајине.<sup>588</sup> Законодавац је могао, као што је учинио код великог броја других накнада, да припише приходе од накнада за електронске комуникације непосредно неком од буџета, и да процес расподеле прихода иде обрнутим редослиједом – да се расподељује из буџета агенцији.

ДРИ даље тврди да „нема правног основа да Агенција има третман директног или индиректног корисника буџетских средстава према дефиницијама из члана 2. тач. 6–8. ЗБС, јер Агенција није орган и организација Републике Србије, односно орган и служба локалне власти, сагласно прописима којима се уређују органи и организације Републике Србије,

---

<sup>583</sup> Када је ријеч о оспоравању аката којима ДРИ врши своју надлежност ревизије, врло је занимљива законска одредба по којој ови акти „не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима“. Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон. Не само да је ова одредба директно супротна начелима управног права, него је супротна и уставом гарантованом праву на правично суђење и праву на правно средство. Вид. Зоран Ј. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1239 и 1246.

<sup>584</sup> Иначе, РАТЕЛ је основан 2005. године, под првобитним називом Републичка агенција за телекомуникације, и то Законом о телекомуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/03, 36/06 и 50/09 – УС, који је аброгиран Законом о електронским комуникацијама из 2010. године. Правни континуитет предвиђен је чланом 141 Закона о електронским комуникацијама, тако да је Републичка агенција за телекомуникације наставила са радом као Републичка агенција за електронске комуникације. Законским измјенама из 2014. године, Агенција је поново преименована, и постала Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге.

<sup>585</sup> Мислимо на добијање правне норме у мисаоном поступку тумачења наведених одредаба.

<sup>586</sup> ЗЈА, чл. 44 ст. 2.

<sup>587</sup> Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге за 2015. годину, 16.

<sup>588</sup> Вид. *Ibid.*, 16.

односно локалне власти“.<sup>589</sup> Међутим, у члану 2 тачка 8 ЗБС као индиректни корисници буџетских средстава, између осталих, наведене су установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.<sup>590</sup>

Појам установе није сасвим јасан, за разлику од јавног предузећа и јавне агенције којима су посвећени посебни закони. У позитивном српском праву установе се могу сврстати у јавне службе, гдје су изједначене са другим сличним облицима организовања, попут предузећа и др.<sup>591</sup> У ранијем правном поретку, у СР Југославији, данашњем појму јавне службе одговарао је појам јавне установе, који је обухватао и агенције.<sup>592</sup> У сваком случају, у односу на наведене критеријуме из члана 2 тачка 8 ЗБС, РАТЕЛ јесте основала Република Србија, и она као оснивач заиста врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, преко директног корисника буџетских средстава – ресорно министарство врши надзор над законитошћу и сврсиходношћу рада РАТЕЛ-а у вршењу повјерених послова<sup>593</sup> и даје мишљења о уставности и законитости општих аката којима се на општи начин уређују питања из надлежности РАТЕЛ-а.<sup>594</sup>

Контрола над финансирањем РАТЕЛ-а још је израженија. Наиме, финансирање ове Агенције врши се у складу са финансијским планом, а на њега сагласност даје Влада.<sup>595</sup> Ако Влада не да сагласност, примијениће се једна врста привременог финансирања.<sup>596</sup> Не можемо а да не примијетимо да су све ове контролне надлежности Владе и министарства последица правне природе накнада као јавних прихода. Ова правна природа потврђена је и кроз одредбе о приходима од накнада који су већи од расхода РАТЕЛ-а. „Средства која представљају разлику прихода и расхода утврђених годишњим финансијским извештајем Агенције уплаћују се на одговарајући рачун прописан за уплату јавних прихода буџета Републике Србије и користе се преко Министарства за унапређење и развој области електронских комуникација и информационог друштва. Део разлике средстава, сразмеран приходима оствареним од оператора електронских комуникационих мрежа и услуга на територији аутономне покрајине, уплаћује се на рачун буџета аутономне покрајине и користе се преко органа аутономне покрајине надлежног за послове електронских комуникација за унапређење и развој области електронских комуникација и информационог друштва на територији аутономне покрајине.“<sup>597</sup>

Влада утиче и на управљање РАТЕЛ-ом, будући да даје сагласност на статут РАТЕЛ-а.<sup>598</sup> Предсједника, замјеника предсједника и чланове управног одбора, који је важнији од укупно два органа ове агенције, бира Народна скупштина на приједлог Владе.<sup>599</sup>

---

<sup>589</sup> *Ibid.*, 16.

<sup>590</sup> ЗБС, чл. 2 т. 8.

<sup>591</sup> „Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима.“ Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 83/14 – др. закон, чл. 1 ст. 1.

<sup>592</sup> Закон о савезним јавним установама, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и 59/98, чл. 2 ст. 1 прописивао је да у савезне јавне установе спадају сви облици организовања (научни институт, истраживачки и други центри, агенција, јавно гласило или друга установа) основани за стално обављање дјелатности од интереса за остваривање надлежности Савезне Републике Југославије, а за потребе савезних органа и организација. Република Србија је преузела оснивачка права која је СР Југославија имала у јавним предузећима, јавним установама и другим организацијама, што је заједно означено као јавне службе. Вид. Одлука о вршењу оснивачких права у јавним предузећима, јавним установама и организацијама у којима је оснивачка права имала Савезна Република Југославија, *Службени гласник РС*, бр. 49/06, т. 1.

<sup>593</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 7 ст. 4.

<sup>594</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 23 ст. 2.

<sup>595</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 25 ст. 1 и 5.

<sup>596</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 25 ст. 7.

<sup>597</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 27 ст. 6.

<sup>598</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 7 ст. 7.

<sup>599</sup> Закон о електронским комуникацијама, чл. 10 ст. 2.

Сматрамо да су наведене законске одредбе сасвим довољне да се РАТЕЛ сврста у „установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања“, и тако испуни услов за индиректне буџетске кориснике прописан чланом 2 тач. 8 ЗБС.

Поред свега наведеног, навођење Закона о рачуноводству у Извјештају ДРИ и сврставање РАТЕЛ-а у круг лица на која се односи овај закон не дјелује нам убједљиво. Закон о рачуноводству односи се на правна лица која „обухватају привредна друштва, Народну банку Србије, банке и друге финансијске институције над којима, сагласно закону, надзор врши Народна банка Србије, друштва за осигурање, даваоце финансијског лизинга, пензијске фондове и друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, инвестиционе фондове и друштва за управљање инвестиционим фондовима, берзе и брокерско-дилерска друштва, факторинг друштва, задруге, установе које обављају делатност ради стицања добити, правна лица која у складу са посебним прописима примењују одредбе овог закона, као и друга правна лица утврђена [...] законом“, затим на „правна лица чије се пословање делом финансира из јавних прихода или других наменских извора, а делом или у целини по основу учлањења и која се не оснивају ради стицања добити (политичке организације, синдикалне организације са својством правног лица, фондације и задужбине, удружења, коморе, цркве и верске заједнице, у делу обављања привредне или друге делатности у складу са прописима којима је уређено обављање тих делатности, као и друге организације организоване по основу учлањења)“, као и на предузетнике.<sup>600</sup>

Ништа од наведеног нам не указује на Агенцију попут РАТЕЛ-а. У свјетлу свих наведених чињеница које јарко освјетљавају јавнофинансијску природу начина финансирања агенције, њену улогу као вршиоца повјерене надлежности рјешавања у управном поступку уз заштиту општег интереса, свако сврставање финансија РАТЕЛ-а у оквиру пословног рачуноводства само замагљује правну и економску суштину ове Агенције.

После свих нејасноћа и парадокса наведених у овом дијелу, можемо само да се запитамо зашто је систем пружања услуга од општег интереса, а нарочито систем управљања јавним добрима до те мјере обесмишљен подјелама, подподјелама и разликовањима, да је просто немогуће снаћи се у елементарним питањима: који организациони облик је дозвољен за управљање јавним добрима, који финансијски оквир је одговарајући, и који облик рачуноводства се примјењује.

Заједнички проблем за све што смо истакли у овом дијелу препознајемо у погрешном схватању правне природе јавних прихода који се наплаћују поводом управљања јавним добрима, и у потреби да се тако остварени и погрешно схваћени јавни приходи што непосредније намјенски утроше. Због тога, постоје бројни случајеви приписивања средстава од јавног прихода субјекту који иначе није обухваћен буџетским рачуноводством, што за собом повлачи бројне друге изазове и питања. Неколико таквих примјера овдје смо анализирали и критиковали. Ипак, не можемо у потпуности окривити идејне творце таквог приступа, будући да препознајемо жељу и потребу да се спријечи лутање и несврсисходно трошење новца у тако разнородној материји, као што је материја финансијскоправног управљања јавним добрима. Сматрамо да се овај узвишени циљ може остварити без избличавања правне природе института јавних прихода и буџетског рачуноводства. Буџетски и ванбуџетски фондови испуњавају све услове и посебности неопходне за законито, правилно и цјелисходно управљање намјенским јавним приходима.

*Буџетски фонд* је „евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, који се отвара по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом.“<sup>601</sup> Појам *ванбуџетског фонда*, за разлику од буџетског, обухвата „правна лица

<sup>600</sup> Закон о рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 73/19, чл. 4, у вези са чл. 2 ст. 1 т. 1–3.

<sup>601</sup> ЗБС, чл. 64 ст. 1.

основана законом која се финансирају из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода.<sup>602</sup> Према томе, буџетски фонд је само дио трезорског система, један од рачуна у оквиру главне књиге трезора, али је посебан по томе што се на њему посебно воде одговарајућа буџетска средства ради остварења посебног циља. То одговара теоријској дефиницији намјенског јавног прихода.<sup>603</sup> С друге стране, ванбуџетски фонд је посебно правно лице, а не подрачун. Ипак, заједничко им је да су оба појма обухваћена општим, па и централним нивоом државе у буџетском смислу.<sup>604</sup> Такође, у процесу буџетске консолидације исказују се приходи и примања и расходи и издаци више међусобно повезаних буџета и ванбуџетских фондова, као да се ради о јединственом субјекту.<sup>605</sup>

Буџетски фонд успоставља се одлуком Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, по правилу територијалне аутономије. Поред тога што одлука мора бити заснована на прописима о буџетском систему, она мора бити у складу са посебним законом или међународним уговором, који обавезно одређују сврху буџетског фонда, вријеме за које се буџетски фонд оснива, надлежно министарство, односно локални орган управе одговоран за управљање фондом, као и изворе финансирања буџетског фонда.<sup>606</sup>

На примјер, Буџетски фонд за шуме Републике Србије, којим управља министарство надлежно за послове шумарства,<sup>607</sup> основан је Одлуком Владе,<sup>608</sup> а припадају му средства: од дијела накнаде за коришћење шума и шумског земљишта; из буџета Републике Србије; из фондова намијењених руралном развоју, заштити животне средине, заштити вода, регионалном развоју и других фондова; средства остварена промјеном намјене шума; средства остварена отуђењем шума и шумског земљишта у државној својини; средства остварена од донација.<sup>609</sup> Сва ова средства су приход Буџета Србије, али се намјенски троше кроз Буџетски фонд.<sup>610</sup> Намјенска потрошња има смисла само уколико се заиста предвиде начини за сврсисходно и циљно трошење прикупљених средстава. То се постиже кроз усвајање, спровођење и контролу одговарајућих специјализованих стратешких и планских аката, који имају висок степен разраде стручних појединости из дате области. На примјер, у области шумарства, потрошња средстава се планира према стратешком документу – Програму развоја шумарства на територији Републике Србије, и планским актима – плановима газдовања шумама (планови развоја шумске области, основе газдовања шумама, програми газдовања шумама).<sup>611</sup> Овај приступ може да послужи за обликовање начела управљања јавним добрима, будући да почива на транспарентности, стручности и вишеструкој контроли.

Поред буџетског фонда на државном нивоу, постоји буџетски фонд за шуме аутономне покрајине, којим управља надлежни орган аутономне покрајине.<sup>612</sup> Покрајинским фондом управља се, и за њега се прикупљају средства на начин који је у свему сличан за фондове на државном нивоу, само што су надлежни покрајински органи. На примјер, Скупштина Аутономне покрајине Војводине доноси одговарајућу одлуку којом се утврђује годишњи програм коришћења средстава из буџетског фонда.<sup>613</sup>

---

<sup>602</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 10.

<sup>603</sup> Примјери намјенских пореза углавном се односе на јавна добра. Вид. Д. Поповић (1997), 49 – примјери средстава за изградњу жељезничке пруге, или јавне путне мреже.

<sup>604</sup> Вид. ЗБС, чл. 2 тач. 11 и 12.

<sup>605</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 26.

<sup>606</sup> ЗБС, чл. 64 ст. 2.

<sup>607</sup> Закон о шумама, чл. 81.

<sup>608</sup> Вид. Одлука о отварању Буџетског фонда за шуме Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 100/10, у вези са Законом о шумама, чл. 81.

<sup>609</sup> Закон о шумама, чл. 82.

<sup>610</sup> Закон о шумама, чл. 82 ст. 3.

<sup>611</sup> Вид. Закон о шумама, чл. 19–37.

<sup>612</sup> Закон о шумама, чл. 83.

<sup>613</sup> Нпр. вид. Покрајинску скупштинску одлуку о Годишњем програму коришћења средстава из Буџетског фонда за шуме Аутономне покрајине Војводине за 2019. годину, <https://cdn.agroklub.com/upload/documents/04-fond-za-sume-program-2019.pdf>, 12. јануар 2019. године.

Други примјери су: Зелени фонд Републике Србије,<sup>614</sup> Буџетски фонд за развој ловства Републике Србије,<sup>615</sup> Буџетски фонд за унапређење и развој области електронских комуникација и информационог друштва,<sup>616</sup> Буџетски фонд за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије,<sup>617</sup> Буџетски фонд за воде Републике Србије<sup>618</sup> и др.

Финансијско извјештавање буџетских фондова Републике Србије и локалне власти уређен је одговарајућим правилником министра финансија, тако да одговара буџетском рачуноводству.<sup>619</sup> За разлику од овог правилника, који се односи на све буџетске фондове, без обзира на то да ли их је основала централна или локална власт,<sup>620</sup> остали подзаконски акти нису исти за све фондове. У позитивном праву постоји неколико начина да се пропише расподјела средстава из фонда. Разумљиво, прва разлика је између централне власти и нижих нивоа самоуправне власти. На примјер, Аутономна покрајина Војводина скупштинским одлукама прописује програме коришћења средстава.<sup>621</sup> Међутим, за фондове које оснива Влада, подзаконски акти су некада у форми правилника који доноси министар, а у другим приликама то су уредбе које доноси Влада. Ова разлика постоји, на примјер, између Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности и Зеленог фонда Републике Србије.<sup>622</sup> У актима је наведен правни основ из различитих посебних закона, будући да питање форме подзаконског акта није детаљније уређено ЗБС. О форми подзаконског акта који сматрамо да је најпогоднији за прописивање расподјеле начина трошења средстава буџетских фондова, више ријечи биће у дијелу о општим правним актима финансијскоправног управљања јавним добрима.

Са становишта деконцентрације или децентрализације, буџетски фондови могу се јавити у оба облика. Уколико фондом управља министарство, углавном је ријеч о централизованом управљању, а у крајњем случају може се говорити о специјализацији, и можда о деконцентрацији, будући да управљање суштински остаје на централном нивоу власти, само је због намјенске природе издвојено и уоквирено у посебан фонд. До деконцентрације у управљању буџетским фондом може доћи посредно, путем управних округа. Управне округе образује Влада уредбом, ради вршења послова државне управе изван сједишта органа државне управе, и то углавном због рјешавања у управним стварима у првом степену, односно о жалби кад су у првом степену рјешавали имаоци јавних овлашћења, ради вршења надзора над радом ималаца јавних овлашћења и, коначно, због

---

<sup>614</sup> Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 91/16 и 78/17.

<sup>615</sup> Одлука о отварању Буџетског фонда за развој ловства Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 100/10.

<sup>616</sup> Одлука о отварању Буџетског фонда за унапређење и развој области електронских комуникација и информационог друштва, *Службени гласник РС*, бр. 79/14.

<sup>617</sup> Одлука о отварању Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 92/13.

<sup>618</sup> Одлука о отварању Буџетског фонда за воде Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 9/11.

<sup>619</sup> Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова, *Службени гласник РС*, бр. 18/15 и 104/18.

<sup>620</sup> *Ibid.*, чл. 1.

<sup>621</sup> Такве одлуке су, нпр.: Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из буџетског фонда за развој ловства Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину, *Службени лист АПВ*, бр. 54/19; Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из буџетског фонда за шуме Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину, *Службени лист АПВ*, бр. 54/19; Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из буџетског фонда за воде Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину, *Службени лист АПВ*, бр. 54/19.

<sup>622</sup> Министар рударства и енергетике донио је Правилник о условима за расподелу и коришћење средстава Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије и критеријумима за изузимање од обавезе вршења енергетског прегледа, *Службени гласник РС*, бр. 12/19, а Влада је донијела Уредбу о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 25/18.

вршења инспекцијског надзора.<sup>623</sup> Јасно је видљиво да управни окрузи свакако постоје првенствено због надзора над радом ималаца јавних овлашћења.

С друге стране, децентрализација неспорно постоји када фондом управља надлежни орган локалне власти, што је по правилу територијална аутономија.<sup>624</sup>

За разлику од буџетских фондова, ванбуџетски фондови скоро се не помињу у прописима осим у ЗБС, па је потребно тумачити одредбе о њиховој правној природи и препознати их у пракси. Нејасно је којим актом се одређује природа неког субјекта као ванбуџетског фонда. Закон, додуше, каже да су ванбуџетски фондови правна лица основана законом која се финансирају из специфичних пореза, намјенских доприноса и непореских прихода. Претпостављамо да је сасвим довољно да правна лица буду одређена као ванбуџетски фонд истим оним законом којим се оснивају. Међутим, однос ванбуџетског фонда са буџетским и трезорским системом, начин управљања средствима ванбуџетског фонда требало би уредити подзаконским актом. Мишљења смо да је доношење једне или, евентуално, неколико Владиних уредби довољно да се у материју ванбуџетских фондова уведе ред и поредак, али да се задржи њима својствена посебност и „ванбуџетност“.

Вјерујемо да је овај оквир довољно широк, а опет довољно поуздан, да се њиме обухвате сви облици организовања који учествују у управљању јавним добрима. Наведени примјер РАТЕЛ-а могао би се сврстати управо у категорију ванбуџетског фонда. Ријеч је о правном лицу које је основано законом и које се финансира из намјенских непореских јавних прихода, што га чини идеалним примјером ванбуџетског фонда.<sup>625</sup> Ипак, умјесто да се препозна суштина и гради системски и систематичан приступ, у пракси настају бројна одступања и случајеви *sui generis*.

Према нашем мишљењу, претјерана бојазан од државног управљања и осуда улоге државе у управљању ресурсима неумитно води ономе што је упоредно искуство већ показало, а то је да „често лоша подела ризика води великом терету плаћања накнаде на крајњем кориснику, виша је цена пројекта од очекиване, проблематичан је систем наплате, транспарентност и услови [...] који остављају простор за корупцију.“<sup>626</sup> Да би се тако створени проблеми некако ријешили, „неопходан [је] висок ниво професионализма владиних службеника што у значајној мјери смањује могућност корупције и спречава приватни сектор да намеће услове закључивања уговора“,<sup>627</sup> док истовремено „реализација великих инфраструктурних пројеката захтијева јавну дебату и потпуни увид јавности што у значајној мјери утиче на смањивање могућности да концесионари манипулишу резултатима ЈПП“.<sup>628</sup> Овај закључак, који смо преузели из расправа о јавно-приватном партнерству, сматрамо да је потпуно одговарајући свим случајевима вјештачког истискивања државе из управљања ресурсима, односно јавним добрима. Умјесто да се борба за правично и ефикасно управљање води већ на самом терену управљања, проблем се додатно погоршава тако што се управљање измјешта у руке безброј правних облика управљања, за које је заједничко само то да не буду под непосредном државном контролом, а онда се мора уложити огроман труд да се оствари скоро немогућ задатак контроле законитости тако разуђених и разнородних облика управљања.

Право управљања јавним добрима доведено је до апсурда – јавни приход наплаћује и присваја приватни субјект, при чему није у трезорском и буџетском систему, и отуда се јавни приход приказује као пословни приход привредног друштва. Једина ријеч која нам пада на памет, а коју смо већ поменули, јесте феудализација управљања јавним добрима. Такав приступ подсјећа нас на тзв. „субјекте посебне намјене“ – СПН (енг. *special purpose entities*,

<sup>623</sup> ЗДУ, чл. 38.

<sup>624</sup> Упор. ЗБС, чл. 66.

<sup>625</sup> Упор. ЗБС, чл. 2 тач. 10, 18, као и чл. 14 тач. 2а подтач. 2.

<sup>626</sup> Д. Палачковић (2016), 482.

<sup>627</sup> *Јавно-приватна партнерства у Црној Гори – одговорност, транспарентност и ефикасност*, Институт Алтернатива, 20, <http://media.institut-alternativa.org/2012/08/institut-alternativa-javno-privatna-partnerstva-u-crnoj-gori.pdf>, 30. новембар 2019. године.

<sup>628</sup> *Ibid.*

односно *special purpose vehicles*), који служе за одвојено рачуноводствено приказивање неке дјелатности или дијела имовине приватног или јавног субјекта.<sup>629</sup> У јеку дерегулације јавне инфраструктуре и управљања јавним добрима, посљедње деценије XX вијека, злоупотребе СПН које је спровела једна од највећих свјетских компанија, Енрон, уздрмале су јавност и правни систем у САД-у и другим земљама.<sup>630</sup> Неки од најзначајнијих проблема односили су се на инвестиције у добра и системе које бисмо, да су у нашем праву, сврстали у јавна добра.<sup>631</sup> Укратко, који год да су разлози и узроци, проблем за ову гигантску фирму настао је због одвојеног рачуноводственог приказивања дијела обавеза. Иако можда дјелује предалеко за било какво поређење са проблемом фискалне децентрализације управљања јавним добрима, сматрамо да се паралела ипак може повући.

Садашње рачуноводство у погледу субјеката који управљају јавним добрима није уједначено. Постоји сукоб у схватањима између најважнијих институција, попут Министарства финансија и ДРИ. Даље, управљачи јавним добрима често израђују извјештаје према правилима за пословно рачуноводство, иако управљају јавним приходима и јавним расходима. На тај начин, ствара се потпуно изобличена слика управљања јавним добрима. Отвара се могућност, ма колико можда дјеловало да је она мала, да се поједини облици управљања јавним добрима толико удаље од смисла јавних добара да ће то утицати на њихову правну и економску суштину у пракси. Од темељних разлика, као што је примјена готовинског основа у буџетском рачуноводству Србије<sup>632</sup> насупрот примјене обрачунског основа у пословном рачуноводству, па до значаја консолидованог извјештавања за демократско и законито управљање јавним финансијама, све указује на важност разликовања буџетског и пословног рачуноводства у дјелатности управљања јавним добрима. Недостатак транспарентности и могућност злоупотребе само су неки од основних недостатака СПН у пословном рачуноводству и праву. Исте недостатке, само много наглашеније, могу имати државни СПН. За разлику од недостатка транспарентности пословних СПН, „смањена транспарентност државних СПН може такође угрозити уставну и демократску легитимност. Штавише, државни СПН подложнији су злоупотребама него пословни СПН, јер су јавне финансије подложније пропустима у надзору него пословне финансије.“<sup>633</sup>

Сматрамо да у будућности треба размотрити обухватнију употребу института буџетског и ванбуџетског фонда у позитивном праву Србије, чиме би се потпуно обухватило прикупљање и трошење јавних прихода и јавних средстава за јавна добра. То би био сасвим природан корак законодавца након недавног уређења и кодификације дијела јавних прихода од јавних добара кроз ЗНКЈД. Истовремено, буџетски и ванбуџетски фондови могу бити најбољи начин да се споје двије користи – усаглашеност система јавних прихода (кроз стандарде и једнообразност форме доношења подзаконских аката, попут уредби) и потреба за децентрализацијом, како функционалном тако и територијалном. Без децентрализације нема приближавања стварним потребама и проблемима, али без усаглашавања нема одрживости, законитости и легитимности система. Према томе, не позивамо на укидање децентрализованог управљања јавним добрима. Напротив, подржавамо децентрализацију, али не подржавамо феудализацију јавних добара.<sup>634</sup>

<sup>629</sup> Вид. Bala G. Dharan, *Financial Engineering with Special Purpose Entities*, 3, <http://staff.washington.edu/widdison/Articles/Special%20Purpose%20Entities.pdf>, 13. јануар 2019. године.

<sup>630</sup> О различитим погледима на узроке кризе, са нарочитом пажњом посвећеној рачуноводственим стандардима, вид. Rob Bryer, “Accounting lessons from Enron: fraud, aggressive accounting or the wrong conceptual framework?”, Warwick Business School, University of Warwick, [https://warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/subjects/accountinggroup/groupmembers/academics/rob\\_bryer/working\\_papers/enron\\_stu\\_rob\\_bryer.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/subjects/accountinggroup/groupmembers/academics/rob_bryer/working_papers/enron_stu_rob_bryer.pdf), 14. јануар 2019. године.

<sup>631</sup> Ријеч је о енергетском сектору, кабловској канализацији и интернет инфраструктури и услугама, водоснабдијевању и др.

<sup>632</sup> Уредба о буџетском рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 125/03, 12/06, 27/20, чл. 5 ст. 1.

<sup>633</sup> Steven L. Schwarcz, “The Use and Abuse of Special-Purpose Entities in Public Finance”, *Minnesota Law Review* 97/2012, 373.

<sup>634</sup> Просто појашњења ради, приватизација јавних добара свакако није могућа, зато је и не помињемо. За ситуацију у којој приватни субјект управља јавним приходима и јавним добрима, по правилима пословног, а не

Врло важна препрека за остварење рјешења која смо овдје предложили постоји у буџетском праву Србије од 2015. године. Наиме, измјенама и допунама ЗБС<sup>635</sup> потпуно је промијењена намјенска природа многих јавних прихода. Овај проблем подробније ћемо сагледати у дијелу који се односи на начела финансијскоправног управљања јавним добрима.

На неискоришћене могућности и предности фондовског намјенског финансирања управљања јавним добрима указује већ поменута Студија о локалним финансијама и животној средини.<sup>636</sup> Иако се Студија односи само на једну групу јавних добара, и мање од десет врста накнада за коришћење јавних добара, она ипак нуди драгоцјена сазнања. Начелно подржавамо препоруке које су наведене у Студији, као што су:<sup>637</sup> а) измјенама ЗБС вратити намјенски карактер приходима од накнада за заштиту животне средине; б) прописати да локална скупштина оснива буџетски фонд за заштиту животне средине, доноси програм буџетског фонда и усваја извјештај, а да одговорност за његово извршење има градоначелник/предсједник општине; в) прописати начин припреме и критеријуме за утврђивање садржаја програма коришћења средстава буџетског фонда; г) прописати начин припреме извјештаја о коришћењу средстава буџетског фонда и садржај обрасца извјештаја; д) израдити посебан правилник са критеријумима за одређивање активности које се могу финансирати у циљу заштите животне средине; ђ) прописати мјере које ће се предузети у случајевима када локалне самоуправе у програму буџетског фонда за заштиту животне средине, без оправданог разлога, изврше мање расходе од износа прихода добијених од накнада за заштиту животне средине; е) увести законску обавезу учешћа јавности; ж) прописати да локалне самоуправе морају издвајати дио средстава за подршку пројектима организација цивилног друштва (ОЦД) које доприносе квалитетнијој контроли јавних финансија у области заштите животне средине на локалном нивоу, као и да воде евиденцију о овим организацијама цивилног друштва; з) унаприједити поступке контроле над трошењем средстава, као и сарадње између свих надлежних органа у поступку трошења и контроле; и) размотрити могућности увођења одговарајућих накнада на нивоу локалне самоуправе, тамо гдје до сада нису уведене; ј) спровести мјере на свим нивоима власти за лакше и веће учешће јавности, нарочито кроз оспособљавање и подршку организацијама цивилног друштва.

За остварење неких од ових препорука већ постоје претпоставке, па чак и правна обавеза свих органа власти у Србији. На примјер, учешће јавности, подршка организацијама цивилног друштва које се баве заштитом животне средине већ је обавеза Републике Србије, како на централном тако и на локалном нивоу. Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на заштиту у питањима животне средине, познатија као Архуска конвенција, закључена 1998. године, ступила је на снагу 2001.

---

буџетског извјештавања, управљајући општим интересом као да је приватни и појединачни, не можемо да нађемо бољи израз, упркос труду, него „феудализација“. Корисници јавних добара просто су везани за јавна добра кроз своје потребе. Јавна добра су начелно у јавној својини, у власништву „државе“, чије оличење је у средњем вијеку био монарх. Самим добром управља појединачни субјект који само апстрактно и крајње уопштено одговара држави, а није одговоран корисницима који су „везани“ за добро под његовом управом, будући да га они не бирају и не могу да га смијене. „Држава“ бира управљача и уводи јавни приход, али управљач убире потпуно самостално тај приход. Све ово неодољиво подејећа, у једном пренесеном смислу и на много софистициранијем нивоу, на описану средњовјековну појаву управљања властелинским посједима.

<sup>635</sup> Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 103/15.

<sup>636</sup> За сажетак вид. Д. Максимовић, С. Шипка (2017), 10–15.

<sup>637</sup> *Ibid.*

године.<sup>638</sup> Србија је Архуској конвенцији приступила 2009. године.<sup>639</sup> Конвенција је за Србију ступила на снагу 29. октобра 2009. године.<sup>640</sup>

Органи власти у Србији, на свим нивоима власти, дужни су да омогуће учешће јавности у доношењу одлука о одговарајућим активностима, да сачине одговарајуће практичне аранжмане и/или друге мјере за учешће јавности током припрема планова и програма у вези са животном средином, у транспарентном и објективном оквиру, пошто су доставили потребне информације јавности, као и да промовишу ефективно учешће јавности у одговарајућој фази поступка, када су могућности за промјену још увијек отворене, током припреме извршних прописа од стране органа јавне власти и других опште примјенљивих законски обавезујућих правила која могу имати значајан утицај на животну средину.<sup>641</sup> По нашем мишљењу, због значаја јавних добара уопште, ова начела требало би примијенити на сва јавна добра. Функционална и територијална децентрализација оствариле би своју потпуну сврху само кроз укључење јавности у управљање јавним добрима, нарочито у финансијскоправни дио управљања. У српском позитивном праву тренутно је могуће потпуно нетранспарентно управљати јавним добрима, уз позивање на повјерљивост информација, нарочито у поступцима успостављања јавно-приватног партнерства са елементима концесије, када се чак ни уговори не објављују, а камоли подаци о тачним финансијским околностима преговарања, уговарања и извршавања уговора.<sup>642</sup>

Анализе Фискалног савета Републике Србије указују на бројне проблеме у буџетском процесу у Србији. Један од закључака након спроведене анализе, нарочито значајан за предмет нашег проучавања, јесте непотпуност обухвата корисника јавних средстава на нивоу централне државе.<sup>643</sup> У потпуности се слажемо за приједлозима Фискалног савета, а сматрамо да овим истраживањем додатно потврђујемо њихову основаност. Ту мислимо на потребу, која је у складу с међународном праксом, да се дефинише свеобухватан списак корисника јавних средстава на централном нивоу државе и да се буџет ових институција укључи у републички буџет, или барем да се њихови финансијски планови учине саставним дијелом буџетске документације.<sup>644</sup> „С оперативног становишта, потребно је унапредити транспарентност финансијских планова ових институција и омогућити Управи за Трезор адекватан надзор над њиховим извршењима. Тим пре што су дискрециона трошења појединих агенција у претходном периоду изазивала негативне реакције шире јавности чиме

---

<sup>638</sup> 13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998, United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en), 19. јануар 2020. године.

<sup>639</sup> Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 38/09.

<sup>640</sup> Ступање на снагу уређено је чланом 20 ст. 3 Архуске конвенције. Упор. Инструмент приступања C.N.492.2009.Treaties-1 (Depositary Notification), United Nations Treaty Collection, Depositary Notifications (CNs) by the Secretary-General, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2009/CN.492.2009-Eng.pdf>, 19. јануар 2020. године.

<sup>641</sup> Ове обавезе прописане су Архуском конвенцијом, чл. 6–8.

<sup>642</sup> Примјер потпуно нетранспарентног уговора је Уговор о концесији којим је француској корпорацији *Vansi erports* на 25 година уступљен београдски аеродром „Никола Тесла“. Вид. „Уговор о концесији београдског аеродрома, упркос обећањима, није објављен до краја године“, *Инсајдер*, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13053/>, 19. јануар 2020. године, „О концесији“, Аеродром Никола Тесла Београд, [https://beg.aero/cir/korporativno/o\\_koncesiji](https://beg.aero/cir/korporativno/o_koncesiji), 19. јануар 2020. године, „Уговор о концесији аеродрома Никола Тесла ускоро пред јавношћу“, *Политика*, 19. јануар 2020. године. У овом случају, израз „јавни уговор“ просто није тачан. Упор. Одлуку о избору најповољније понуде (у поступку давања концесије за финансирање, развој кроз изградњу и реконструкцију, одржавање и управљање инфраструктуром АД Аеродрома Никола Тесла Београд и обављање делатности оператера аеродрома), *Службени гласник РС*, бр. 2/18, тач. 2.

У вези са овим изворима важи иста методолошка напомена као у првом наводу новинских извора.

<sup>643</sup> Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке, Фискални савет, 6, [http://www.fiskalnissavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/budzetski\\_proces.pdf](http://www.fiskalnissavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/budzetski_proces.pdf), 19. јануар 2020. године.

<sup>644</sup> *Ibid.*, 6.

се урушава интегритет буџетског процеса у целини.<sup>645</sup> Међу уоченим проблемима, који се подударају за проблемима проистеклим из наше анализе, налазе се нетранспарентно пословање јавних предузећа, које угрожава ефикасност и одрживост јавних финансија, затим недовољно праћење и неодговарајућа контрола у оквиру буџетског поступка сопствених прихода индиректних буџетских корисника, и др.<sup>646</sup>

За рјешење наведених проблема, поред неизоставне политичке воље, потребно је наћи одговарајући правни оквир. Своје виђење о одговарајућем оквиру, прије свега у односу на подзаконске прописе, даћемо у дијелу о актима финансијскоправног управљања јавним добрима.

#### **4. Поступак финансијскоправног управљања јавним добрима**

Поступак управљања јавним добрима није издвојен и посебан поступак, различит од других правних поступака. Будући да управљање јавним добрима обухвата неколико фаза, од законодавног, преко управног, до других поступака, попут контроле у судским поступцима, немогуће је издвојити искључиво један поступак. Ипак, пошли смо од хипотезе да се могу препознати посебности финансијскоправног управљања јавним добрима у виду неког устаљеног пута од најопштијих правних норми до оних појединачних. На том путу, јавна добра добијају своје правне квалитете и препознатљивост, на њему се јављају препреке које могу да збуне. Колико су поступци управљања јавним добрима одређени природом јавних добара, толико поступци истовремено обликују правни појам јавних добара поводом којих се воде.

##### **4.1. Правна природа поступка финансијскоправног управљања јавним добрима**

Из досадашње анализе надлежности и органа управљања јавним добрима видљив је посебан значај законодавног и управног поступка. Закључивање међународних уговора и њихово потврђивање имају, такође, одговарајући значај. Необичност финансијскоправног управљања јавним добрима огледа се у значају аката приватноправних субјекта којима је повјерено управљање јавним добрима. Наиме, статути, пословници, одлуке и уговори привредних друштава, па чак и издати рачуни,<sup>647</sup> могу утицати на прописивање, утврђивање и расподјелу јавних прихода и јавних расхода поводом управљања јавним добрима. Ту се сврстава и широка категорија тзв. аката располагања и пословања.<sup>648</sup>

Законодавни поступак значајан је због доношења закона којима се уводе јавни приходи, а и због доношења буџета и одобравања јавних расхода који служе за одржавање и управљање јавним добрима. Одговарајућу пажњу овим надлежностима посветили смо у дијелу који се тиче законодавне власти. Већ смо сагледавали проблем ексклузивитета који је у законодавном поступку додијељен министарству надлежном за финансије, што сматрамо да је супротно уставним принципима у Србији. На одговарајућем мјесту у дисертацији, у дијелу који се односи на надлежности и органе, тачније на законодавну власт, већ смо навели разлоге због којих смо заузели такав став.

Од свих поступака који се у пракси воде у вези са јавним добрима и њиховим коришћењем, а у шта спадају различити облици располагања јавном имовином, посебан значај има управни поступак. Поред правила општег управног поступка, нарочито су важна правила посебног управног поступка, као што је порески поступак. Историјски, могућност

---

<sup>645</sup> *Ibid.*

<sup>646</sup> *Ibid.*, 7–9.

<sup>647</sup> Бројне примјере навели смо у претходном дијелу. За примјер да, чак, и рачун или улазница могу бити основ плаћања накнаде, вид. ЗНКЈД, чл. 252 ст. 3.

<sup>648</sup> О судској пракси и разликовању аката располагања и управних аката, вид. дио о појединачним актима управљања, управним актима.

прописивања посебних управних поступака, поред општег управног поступка, у српском и југословенском праву изричито је прописана још од 1956. године.<sup>649</sup>

На све јавне приходе које наплаћује Пореска управа, изричито је предвиђена примјена ЗПППА, од чега је могуће изузетно одступити, када се примењују одредбе другог пореског закона.<sup>650</sup> ЗПППА се примјењује и на споредна пореска давања (камате по основу доспјелог, а неплаћеног пореза и трошкове поступка принудне наплате пореза). Примјена ЗПППА предвиђена је према два мјерила: а) према надлежном органу, који може бити Пореска управа или јединица локалне самоуправе, и б) према предмету, што су јавни приходи које наплаћује Пореска управа, и изворни јавни приходи јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и споредна пореска давања по ова два основа.<sup>651</sup>

Међутим, примјена правила пореског поступка као посебног управног поступка у области управљања јавним добрима није увијек предвиђена законом којим се уређује порески поступак, него посебним законом. На примјер, у погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарјелости и др. поводом накнада за коришћење јавних добара, посебним законом (ЗНКЈД) прописана је сходна примјена ЗПППА.<sup>652</sup> Разнородност субјеката који управљају јавним добрима довела је до проблема која правила примјењују недржавни органи, тј. субјекти којима је на различите начине повјерено вршење управљања јавним добрима. За јединице локалне самоуправе изричито је предвиђено да поступају по правилима ЗПППА.<sup>653</sup>

С друге стране, на поступак утврђивања накнада које утврђују, обрачунавају и наплаћују јавна предузећа, корисници шума и шумског земљишта, регулаторно тијело надлежно за управљање лукама, регулаторна агенција, управљачи заштићеног подручја, управљачи јавног пута, управљачи јавне жељезничке инфраструктуре, управљачи туристичког простора, примјењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а на поступак принудне наплате одредбе закона којим се уређује поступак извршења и обезбјеђења.<sup>654</sup>

Због наведене разлике, правила поступка у финансијском управљању јавним добрима нису јединствена. Иако донекле разумијемо околности које су довеле до таквог законског рјешења, ипак не можемо да га оправдамо. Додатни проблем представља ново одређење управне ствари у ЗУП-у из 2016. године, које битно мијења угао гледања на субјекте који примјењују, као и услове под којима се примјењују правила о управном поступку.<sup>655</sup>

Прије свега, јасно је да различита предузећа, корисници, правна, па чак и физичка лица не могу бити једнако оспособљени као Пореска управа, па да могу без изазова примијенити ЗПППА. ЗУП примјењују сви субјекти који поступају у управним стварима, а то нису само државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, него су то такође установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су повјерена јавна овлашћења.<sup>656</sup> За разлику од ЗПППА, чија примјена је ограничена на поступање Пореске управе и органа јединица локалне самоуправе, ЗУП је

<sup>649</sup> З. Ј. Лончар (2016), 1234.

<sup>650</sup> ЗПППА, чл. 2 ст. 1.

<sup>651</sup> Вид. ЗПППА, чл. 2, 2а и 2б.

<sup>652</sup> ЗНКЈД, чл. 271 ст. 1.

<sup>653</sup> ЗНКЈД, чл. 271 ст. 2.

<sup>654</sup> ЗНКЈД, чл. 271 ст. 3.

<sup>655</sup> „Одређујући управну ствар на овај начин, законодавац је себи дао немогућ задатак да јасно и смислено одреди и разграничи бројне нове, али и постојеће појмове. Резултат, који је једино и могућ, састоји се у конфузији, непрецизним критеријумима разграничења, дефинисању непознатих појмова помоћу других непознатих појмова, одступању од дефиниција садржаних у другим прописима, али и од уобичајених схватања у науци управног права.“ Драган Л. Милков, Ратко С. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – Управно поступање“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2016, 737.

<sup>656</sup> ЗУП, чл. 1.

*lex generalis* за поступање бројних субјеката. Ипак, бројна начела и посебности пореског поступка оправдавају постојање посебног закона попут ЗПППА. На примјер, правила и надлежности за извршење у пореском поступку и у општем управном поступку су различита; различито су уређени начини престанка порескоправног односа и општег управноправног односа, итд.

Опште правило је да органи и субјекти у вршењу управне власти примјењују ЗУП, а посебно правило је да Пореска управа и органи локалне самоуправе у вршењу управне пореске власти првенствено примјењују ЗПППА, а ЗУП само сходно и секундарно. Зашто је, онда, законодавац одлучио да направи изузетак од изузетка, тј. да различитим органима и субјектима пропише примјену ЗУП и посебног закона о извршењу и обезбјеђењу код утврђивања, контроле и наплате накнада за коришћење јавних добара, умјесто да је прописао сходну примјену ЗПППА који је *lex specialis*? Уосталом, већ су одредбе ЗПППА „често супротне правилима Закона о општем управном поступку“, <sup>657</sup> па се изузетком од изузетка само додатно усложњава однос између два процесна закона, општег (ЗУП) и посебног (ЗПППА).

Могуће је да различити субјекти, а нарочито привредна друштва и други слични субјекти којима је повјерено управљање јавним добрима, просто нису оспособљени да примјењују ЗПППА. Ипак, овим се скоро потпуно занемарује кључни чинилац правног односа који настаје актом о утврђивању накнаде као јавног прихода, а то је новчано (имовинско) давање. <sup>658</sup> Посебност која је одлучујуће утицала на еманциповање пореског права од управног права управо је предмет главне пореске обавезе – новчано давање. <sup>659</sup> Према томе, јавноправни однос у којем се утврђује и наплаћује накнада разликује се од грађанскоправног односа, али и од општег управноправног односа. <sup>660</sup> Иако сматрамо да су накнаде посебан јавни приход различит од пореза, или барем да то треба да буду, из одлика правног односа поводом утврђивања и наплате накнада произлази да је ријеч о порескоправном односу у ширем смислу. <sup>661</sup> То даље значи да се јавноправни однос прописивања, утврђивања и наплате накнада разликује од приватноправних односа, с једне стране, али и од општег управноправног односа, с друге стране. Разликовање накнада за коришћење јавних добара од приватноправних прихода важно је и због кривичноправне димензије. Наиме, само сврставање накнада у јавне приходе значило би могућу примјену кривичноправних норми у пореском законодавству, односно казних одредаба ЗПППА. <sup>662</sup>

---

<sup>657</sup> З. Ј. Лончар (2016), 1236.

<sup>658</sup> О еволуцији схватања домаћих судова о природи аката којима се утврђује приход од коришћења јавног добра, вид. дио о управном акту.

<sup>659</sup> Д. Поповић (1997), 132.

<sup>660</sup> Порескоправни однос у ширем смислу по садржини може да се подијели на порески имовински однос и порески управни однос. Вид. *Ibid.*, 69–73.

<sup>661</sup> У домаћој правној и економској теорији посебно мјесто има схватање Д. Поповића да се сви дажбински (фискални) приходи могу подијелити у двије основне групе: порезе у ширем смислу (порези у ужем смислу, доприноси у теоријском смислу и доприноси за социјално осигурање) и таксе у ширем смислу (таксе у ужем смислу и накнаде). Отишавши и корак даље, употребивши порез у најширем смислу као „генусни појам за све дажбинске (фискалне) јавне приходе“, и ослањајући се на достигнућа италијанске, а нарочито њемачке и енглеске науке и на заступљеност израза „порез“ у српском језику, Поповић је утемељио у домаћој науци пореско право и науку о порезима. Један од кључних доприноса домаћој правној теорији управо је одређење порескоправног односа, и његове двије нераздвојиве стране (имовинскоправног и управноправног односа). Вид. Д. Поповић (1997), 20–26, 38 *et seq.* Према најширем Поповићевом схватању пореза, порескоправни однос би онда обухватио правни однос који настаје поводом прописивања, утврђивања и наплате, између осталих јавних прихода, и накнада.

<sup>662</sup> Имајући у виду супсидијарну примјену ЗПППА на поступак утврђивања накнада, остаје упитно да ли је уопште могуће примијенити казнене одреде ЗПППА у односу на радње у вези са накнадама за коришћење јавних добара. Будући да казним нормама нису обухваћена чак ни споредна пореска давања, упитно је како би се примјењивале на непорески јавни приход. О пореским кривичним дјелима у пореском законодавству, као и питању зашто споредна пореска давања нису обухваћена казним нормама, вид. Г. Илић-Попов, „Пореска кривична дела у пореском законодавству“, *Наука, безбедност, полиција* 1/16, 43.

Управо због постојања имовинског, новчаног елемента у порескоправном односу мора бити уређен низ питања која нису својствена општем управном односу, попут различитих начина утврђивања пореске основице, различитих облика наплате јавног прихода, доспјелости јавног прихода, тренутка плаћања, редослиједа намирења, одлагања плаћања, обезбјеђења наплате, камате и др. Сва ова питања тичу се првенствено редовне наплате у порескоправном односу.<sup>663</sup> Још веће разлике између пореског и општег управног поступка постоје у области принудне наплате, односно извршења. ЗУП разликује управно и судско извршење. Разликовање је важно због општег правила да се неновчане обавезе извршавају управним путем (управно извршење), а новчане обавезе судским путем (судско извршење), ако законом друкчије није одређено.<sup>664</sup> ЗПППА предвиђа значајно одступање од општег правила, будући да прописује да извршење новчаног потраживања у поступку принудне наплате врши орган управе.<sup>665</sup> Такође, ЗПППА предвиђа могућност обезбјеђења потраживања кроз успостављање законског заложног права на стварима, односно имовини дужника.<sup>666</sup> Ове и остале посебности ЗПППА у односу на ЗУП указују на важност разликовања надлежности органа и субјеката који поступају на основу једног, односно другог закона.

Погледајмо, у изворном облику, поменути члан 271 ЗНКЈД:

*„У погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарелости и осталог што није прописано овим законом лица надлежна за утврђивање накнаде сходно примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.*

*Поступак утврђивања, контроле и наплате накнаде који спроводи орган јединице локалне самоуправе надлежан за утврђивање, наплату и контролу јавних прихода, врши се у складу са одредбама закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.*

*Изузетно, на поступак утврђивања накнада које утврђују, обрачунавају и наплаћују јавна предузећа, корисници шума и шумског земљишта, регулаторно тело надлежно за управљање лукама, регулаторна агенција, управљачи заштићеног подручја, управљачи јавног пута, управљачи јавне железничке инфраструктуре, управљачи туристичког простора примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а на поступак принудне наплате примењују се одредбе закона којим се уређује поступак извршења и обезбеђења.“*

Да ли је у првом ставу наведено опште правило од кога се праве изузеци предвиђени другим и трећим ставом? Тачније, да ли се изузетак у трећем ставу односи само на утврђивање, контролу и наплату накнаде, како бисмо тумачили простим језичким тумачењем, или су обухваћени повраћај, камата, принудна наплата, застарјелост и остало што није изричито наведено у трећем ставу?

Прво, однос првог и другог става није однос општег и посебног. Наиме, оба става предвиђају примјену ЗПППА. Разлог за разликовање првог и другог става су, нагађамо, изрази „лица надлежна за утврђивање накнаде“ у првом ставу, и „јединица локалне самоуправе“ у другом ставу, пошто израз „лица“ асоцира на правна и физичка лица, па не би био прикладан за органе јединице локалне самоуправе. Суштинска, битнија разлика је у томе што први став предвиђа „сходну“ примјену ЗПППА. Други став не помиње „сходну“ примјену, већ препознаје обавезу органа јединица локалне самоуправе да примјењују ЗПППА у поступку наплате изворних прихода, како је то прописано и самим ЗПППА.<sup>667</sup>

У трећем ставу законодавац је, упркос наведеним посебностима ЗПППА и разликама у односу на ЗУП, прописао да бројни други субјекти (јавна предузећа, корисници шума и шумског земљишта, регулаторно тијело надлежно за управљање лукама, регулаторна

<sup>663</sup> ЗПППА, чл. 67–76.

<sup>664</sup> ЗУП, чл. 191 ст. 2.

<sup>665</sup> Вид. ЗПППА, чл. 77–85а и 92–112.

<sup>666</sup> ЗПППА, чл. 86–91.

<sup>667</sup> ЗПППА, чл. 2а и 2б.

агенција, управљачи заштићеног подручја, управљачи јавног пута, управљачи јавне железничке инфраструктуре и управљачи туристичког простора) поступају по ЗУП-у и Закону о извршењу и обезбеђењу. То значи да јавни приходи од јавних добара могу бити утврђени и наплаћени у различитим врстама поступка – пореском поступку, општем управном поступку и судском поступку. Круг органа који потенцијално могу бити надлежни у поступку није ограничен на органе управе, органе јединица локалне самоуправе и разне субјекте којима је повјерено вршење финансијско-управне власти над јавним добрима, него обухвата и суд и јавне извршитеље.<sup>668</sup> Упућивање не престаје ни у Закону о извршењу и обезбеђењу, пошто је њиме за одређене случајеве предвиђена сходна примјена закона којима се уређује наплата судских такси.<sup>669</sup>

Који закон примјењују други органи управе у поступку утврђивања, контроле и наплате накнада од јавних добара? Тачније, да ли су министарства обухваћена чланом 271 ЗНКЈД? Сматрамо да се самостални државни орган управе, односно министарство не може подвести под појам „лице“ из првог става члана 271. Други став изричито наводи само јединице локалне самоуправе, а трећи став таксативно набраја различите субјекте од којих ниједан није министарство. Преостаје да закључимо да министарства у поступку утврђивања, контроле и наплате накнада поступају у складу са ЗУП-ом,<sup>670</sup> што оставља исте нејасноће и недоречености као и за субјекте из трећег става.

Неки од прописаних аката којима се утврђује накнада за коришћење јавних добара изазивају додатне нејасноће. На примјер, накнаду за постављање рекламних табли на државном путу утврђује уговором управљач државног пута. Није прописано да ли је то управни уговор, грађански уговор или уговор о јавно-приватном партнерству. Исту накнаду, али на општинском путу, утврђује јединица локалне самоуправе приликом закључивања уговора са обвезником накнаде по окончаном јавном конкурсном, односно уговора о јавно-приватном партнерству.<sup>671</sup> Сљедећи примјер је накнада за коришћење дијелова путног земљишта државног пута, коју утврђује управљач државног пута уговором.<sup>672</sup> Поново, није јасно о којој врсти уговора се овдје ради, тим прије што исту накнаду на општинском путу или улици рјешењем (а не уговором) утврђује управљач општинског пута и улице.<sup>673</sup> На исти начин прописано је утврђивање накнаде за постављање водовода, канализације, електричних водова, електронске комуникационе мреже и сл. на јавном путу.<sup>674</sup>

Сматрамо да накнада за коришћење јавног добра не треба да буде утврђена грађанским уговором, и да би утврђивање јавноправног јавног прихода уговором приватног права било супротно начелу законитости у финансијском и пореском праву.

Да бисмо се вратили на основно питање – која је правна природа финансијскоправног управљања јавним добрима – сјетимо се да у вези са јавним добрима могу бити не само накнаде, него и други јавноправни јавни приходи, попут пореза, такса, казни и приходи насталих употребом јавних средстава, гдје спадају приходи од камата, приходи од давања у закуп, односно на коришћење јавних добара и концесионе накнаде.<sup>675</sup> Такође, јавна добра могу бити извор приватноправних јавних прихода, попут примања од продаје јавних добара која су у промету или од издавања у закуп и сл., што је по природи посљедица уговорног односа. Према томе, поступак закључења и извршења уговора грађанског права, поступак закључења и извршења уговора управног права, као и поступак закључења и извршења уговора о јавно-приватном партнерству са елементима концесије улазе у круг поступака који се могу јавити у вези са финансијскоправним управљањем јавним добрима.

<sup>668</sup> Вид. Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 – аутентично тумачење, 54/19, чл. 4, у вези са ЗНКЈД, чл. 271 ст. 3.

<sup>669</sup> Закон о извршењу и обезбеђењу, чл. 4.

<sup>670</sup> ЗУП, чл. 1 и 3.

<sup>671</sup> ЗНКЈД, чл. 194.

<sup>672</sup> ЗНКЈД, чл. 205 ст. 1.

<sup>673</sup> ЗНКЈД, чл. 205 ст. 2.

<sup>674</sup> Упор. ЗНКЈД, чл. 213.

<sup>675</sup> За позитивноправну подјелу у буџетском систему Србије, вид. ЗБС, чл. 14–19.

Претходни редови односе се првенствено на поступке увођења, утврђивања, контроле и наплате различитих јавних прихода који су уведени поводом употребе јавних добара на различите начине. С друге стране, прикупљена средства се расподјељују, прерасподјељују и троше.

Расподјела и трошење прикупљених средстава и финансирање стварања (за вјештачка јавна добра), одржавања и унапређења јавних добара не морају бити подударни појмови. Трошење средстава прикупљених од јавних добара не мора, дакле, бити усмјерено на обнављање и одржавање јавних добара. Уколико је трошење прикупљених средстава намјенско, средства ће бити усмјерена ка јавним добрима поводом чије употребе су и прикупљена.

Надлежности управљања јавним добрима бројне су и разнолике, па су самим тим бројни начини трошења средстава на јавна добра. На примјер, органи управе, попут министарстава, или покрајински органи и органи јединица локалне самоуправе, за вршење надлежности поводом јавних добара добијају средства одређена у одговарајућем буџету. Уколико је управљање јавним добрима повјерено директним и индиректним буџетским корисницима, поступак трошења средстава за јавна добра одвијаће се у оквирима поступка извршења буџета. Ако су средства издвојена у буџетском фонду, поступак трошења фондовских средстава не разликује се суштински од уобичајеног поступка извршења буџета. Његова основна посебност је издвојеност средстава због њихове посебне намјене и лакше контроле.

Прикупљена средства нису увијек довољна за финансирање свих јавних расхода који могу настати поводом јавних добара, због чега се за исту намјену троше ненамјенска буџетска средства или се врши промјена намјене. Наиме, уколико дође до промјена код директних или индиректних корисника буџетских средстава у вези са управљањем јавним добрима, могуће је извршити промјену апропријације. Промјена апропријације може бити повећање или смањење износа апропријације директног или индиректног корисника буџетских средстава, када се употребљавају средства из буџетске резерве или се у буџетску резерву преносе средства, зависно од тога да ли је настао мањак или вишак средстава. Промјена апропријације може бити и преусмјеравање апропријације, у оквиру раздјела, као и између глава унутар раздјела директног корисника буџетских средстава.<sup>676</sup>

Законодавац може повјерити надлежност детаљнијег уређења поступка трошења средстава. Узмимо за примјер већ помињани Зелени фонд Републике Србије. Фондом управља Министарство заштите животне средине. Фонд постоји као евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, у оквиру раздјела Министарства.<sup>677</sup> Посебан поступак управљања средствима фонда прописан је уредбом Владе.<sup>678</sup> Поступак додјеле средстава одвија се у неколико следећих корака: 1) објављивање јавног конкурса; 2) оцјењивање пројеката; 3) утврђивање прелиминарне, а затим коначне ранг листе пројеката; 4) доношење коначне одлуке о додјели средстава; и 6) закључивање уговора.<sup>679</sup> За разлику од других примјера, трошење средстава Зеленог фонда уређује се двостраним актом, односно уговором. Битни елементи уговора, што се односи и на поступак управљања средствима, јесу:<sup>680</sup> 1) уговорне стране, права, обавезе и одговорности; 2) број и датум одлуке о додјели средстава; 3) назив и опис пројекта; 4) вриједност пројекта и износ додијелих средстава; 5) износ који обезбјеђује корисник средстава; 6) начин, рокови и услови за исплату средстава Зеленог фонда; 7) обавезе корисника средстава по фазама, задацима и активностима, укључујући

<sup>676</sup> ЗБС, чл. 61.

<sup>677</sup> Вид. Одлуку о оснивању Зеленог фонда Републике Србије, тач. 1 и 6.

<sup>678</sup> Уредба о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије – Уредба о додељивању и коришћењу средстава Зеленог фонда Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 25/18.

<sup>679</sup> Уредба о додељивању и коришћењу средстава Зеленог фонда Републике Србије, чл. 3.

<sup>680</sup> Уредба о додељивању и коришћењу средстава Зеленог фонда Републике Србије, чл. 15 ст. 2.

извјештавање о реализацији уговора; 8) одредбе о очекиваним резултатима, односно постигнутим ефектима пројекта; 9) средства и мјере обезбјеђења за извршење обавеза корисника средстава; 10) рок реализације пројекта; 11) одредбе о контроли намјенског коришћења средстава и праћењу спровођења уговора; 12) одредбе о раскиду уговора и посљедицама раскида; 13) одредба о судској надлежности у случају спора; и 14) друге одредбе од значаја за реализацију конкретног пројекта. Правна природа уговора, па самим тим и поступка његовог извршења, није одређена у овој Уредби. Можемо да нагађамо да је Влада имала на уму приватни или управни уговор, или да тако тумачимо по његовим претежним одликама које произлазе из Уредбе.

Уговорне стране нису једнаке, основни циљ уговора је остварење општег интереса, и о томе свједоче скоро сва правила о извршењу, обезбјеђењу, измјенама, раскиду уговора, као и о извјештавању о извршавању уговора. Према овим критеријумима, уговор којим се додјељују средства из Зеленог фонда сматрали бисмо управним уговором на основу члана 22 ЗУП-а, према којем је „управни уговор двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мијења или укида правни однос у управној ствари, при чему садржина управног уговора не смије бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.“ Од свих мјерила, у нашем примјеру важан је критеријум „посебним законом одређено“.

Уговор о коришћењу средстава јесте предвиђен одговарајућим законом.<sup>681</sup> Међутим, то није управни уговор, упркос свим својим одликама, и то због врло уског аутентичног тумачења закона, по којем „уговори закључени у складу са посебним законима, ако тим посебним законом нису изричито предвиђени као управни уговори не сматрају [се] управним уговорима у смислу Закона о општем управном поступку и на њих се не може примењивати правни режим Закона о општем управном поступку.“<sup>682</sup> То значи да се управљање јавним добрима у наведеном примјеру врши по правилима Закона о облигационим односима. Такав приступ оштро критикујемо. Општи интерес и јавно добро не могу се изједначавати са појединачним интересом, као што се то чини у примјеру који смо навели. Трошење јавних средстава, у истом примјеру, спроводи се на основу двостраног приватноправног акта.

Аутентично тумачење потврђује утиске неких теоретичара управног права – „стиче се утисак да је и управни уговор вештачка конструкција аутора новог Закона о општем управном поступку, а за коју не постоји никакво упориште у прописима.“<sup>683</sup> Иако сматрамо, и настојимо да овде то и докажемо, да уговорно управљање јавним добрима треба да почива на општем интересу и сходно томе буде уређено управним, а не грађанским уговором, позитивно право у суштини потпуно онемогућава такав приступ.

Техничко-административни разлози навели су законодавца да у поступку наплате појединих прихода потпуно одступи од уобичајене разлике између примјене пореских и царинских прописа. На примјер, прописано је да „утврђивање и наплату накнаде за употребу државног пута за возила регистрована у иностранству врши царински орган на граничном прелазу или на другом месту на коме се врши надзор“.<sup>684</sup> Ова одредба не упућује изричито на примјену Царинског закона,<sup>685</sup> већ само указује на надлежни орган. Ако би се одредба тумачила тако да упућује на примјену Царинског закона у поступку наплате конкретне накнаде, а не само на надлежни орган, онда би то утицало на позивање на правни основ за врсту акта којим се утврђује накнада, за право на жалбу и дејства евентуалне жалбе, и др.<sup>686</sup>

Различите околности постоје у случајевима управљања јавним добрима са нивоа управљача који нису директни или индиректни буџетски корисници. За одређење природе

<sup>681</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 90б.

<sup>682</sup> Аутентично тумачење одредбе члана 22 Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 95/18.

<sup>683</sup> Д. Л. Милков, Р. С. Радошевић (2016), 746.

<sup>684</sup> ЗНКЈД, чл. 208 ст. 1.

<sup>685</sup> Царински закон, *Службени гласник РС*, бр. 95/18, 91/19 – др. закон.

<sup>686</sup> Вид. Прилог са списком накнада и њихових основних елемената.

поступка управљања јавним добром кључно мјерило је постојање управне ствари, тј. рјешавање поводом управне ствари. У дијелу који се бави управним актом детаљније разматрамо то питање, али на овом мјесту указујемо на његову важност за одређење природе поступка управљања јавним добрима. На примјер, све што смо већ навели у вези са примјеном ЗУП-а и ЗПППА почива на претпоставци да се ради о рјешавању у управној ствари – било да је ријеч о општем или о посебном управном поступку. Насупрот томе стоје различити други облици управљања и располагања јавним добрима.

Акти управљања и акти располагања могу бити донесени у оквирима вршења редовне надлежности органа, при чему неће постојати право или обавеза странке, па самим тим неће постојати ни управни акт. Акти управљања могу бити јавноправне и приватноправне природе. На примјер, давање у закуп непокретности која је јавно добро, по правилу, се неће вршити доношењем управног акта него закључивањем приватноправног уговора, чија је једна уговорна страна надлежни орган који заступа јавноправни колективитет (државу, покрајину, град или општину). На овај начин, настаће приватноправни јавни приход у виду ренте, односно закупнине. Даље, изградња или радње одржавања јавног добра, које доводе до јавног расхода, могу такође да се одвијају ван управног поступка, вршењем извршне власти, при чему се не рјешава о правима и обавезама странке (нпр. пошумљавање, радње очувања животињске или биљне врсте, одржавање и санација насипа и др. водних објеката, изградња јавних путева и др.).

*Summa summarum*, поступци управљања јавним добрима јесу сви поступци који се воде поводом јавних расхода, јавних прихода, буџета и финансијских планова, односа територијалне и функционалне децентрализације, задуживања и располагања у вези са јавним добрима. Редом, поступак утврђивања, контроле и наплате јавних прихода током финансијскоправног управљања јавним добрима може бити посебни управни порески поступак, општи управни поступак, судски извршни поступак, као и поступак закључења, контроле и извршења грађанских, управних и концесионих уговора. Сматрамо да је ово доказ недовршености кодификације у области јавних прихода од јавних добара,<sup>687</sup> као и одступања од низа општих правних начела, нарочито од начела правне сигурности и економичности поступка. У вези са јавним расходима, одржавање и управљање јавним добрима, по правилу, се одвија у оквирима редовног вршења извршне власти и обављања послова надлежног органа, што је одређено законом и подзаконским прописима. Буџетско право, правила о јавном дугу, поступци уређивања односа између органа у погледу подјеле надлежности, све су посебне области уређене посебним изворима права. Заједнички чинилац свим наведеним разнородним поступцима и областима јесте имовинска страна управљања јавним добрима.

Најновији „поступак“, односно скуп изузетака од постојећих поступака управљања јавним добрима уведен је почетком 2020. године, доношењем Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију. Закон је донесен, између осталог, „у циљу ефикасније реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију.“<sup>688</sup>

Према ријечима законописца, предлагача, „више је промена којима се на другачији начин уређују односи који су уређени другим, посебним прописима, а најчешћа измена се састоји у скраћивању рокова и непримењивању појединих одредби које се односе на царинске и пореске поступке“.<sup>689</sup> Поред постојећих посебних закона, који су у својим

<sup>687</sup> Овај коментар ни на који начин не умањује значај ЗНКЈД, већ само указује на дубље проблеме које овај закон није могао да ријешити.

<sup>688</sup> Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, чл. 1 ст. 2.

<sup>689</sup> Предлог Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, Влада Републике Србије, 27,

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2974-19%20-%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/2974-19%20-%20LAT.pdf), 20. март 2020. године.

областима *lex specialis*, овај закон је својеврстан *lex specialissimus*, „посебно посебан“ закон. Нисмо убијеђени да је ово прави пут ка уређеном правном систему. Законодавац признаје да је поступање по важећим законима у предметној области препуно проблема, и умјесто да те проблеме ријешити, он се одлучује да додатним законом унесе још више несигурности. Како другачије цијенити чињеницу да, умјесто измјена пореског законодавства, кроз измјене, допуне или престанак важећа одговарајућег пореског закона, законодавац мијења порески систем кроз непорески закон? Као да то иначе нису дужни, према овом закону „сви државни органи и органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва и јавна предузећа, као и други органи и институције који врше јавна овлашћења дужни су да без одлагања издају акте из своје надлежности“.<sup>690</sup> Умјесто закључка о овим „посебним поступцима“ управљања дијелом јавних добара који је назван линијским инфраструктурним објектима, рећи ћемо само ово – надамо се, и вјерујемо, да поменути линијски инфраструктурни објекти неће бити грађени као што се овим законом „гради“ правна сигурност у погледу поступака управљања јавним добрима.

#### 4.2. Начела и посебности поступка финансијскоправног управљања јавним добрима

Свако уопштавање почива на великом изазову. На који начин извести начелне закључке, а да они не угрозе посебности животних догађаја и околности у различитим случајевима? Начела у науци углавном су плод апстрактног закључивања и генерализације. Служе нам као показатељи у случају сумње, као мјерила исправности и пожељности појединачних рјешења и одговора на проблеме у пракси. Методолошки гледано, наша подјела, коју ћемо приказати на наредним страницама, почива на уопштавању сазнања до којих смо дошли, као и на одабиру већ одређених начела у науци јавних финансија и у финансијском праву. Нисмо имали на кога да се угледамо приликом успостављања списка начела која овдје приказујемо, па је наша подјела нужно оптерећена субјективним тренутним осјећајем о томе шта је исправно и које начело је истакнутије од других.

Списак начела могли бисмо да мјеримо десетинама, будући да управљање јавним добрима обухвата области јавних прихода, јавних расхода, државног рачуноводства и др. Начела сваке од ових области могла би се примијенити на питања која се тичу управљања јавним добрима. Овдје не заступамо толико широк приступ. Такође, не задржавамо се на позитивистичком приступу, прије свега због бројних супротности у законским одредбама. На примјер, ако анализирамо законе, могли бисмо формулисати начело искључења права на жалбу у поступку утврђивања накнада за коришћење јавних добара, с обзиром на бројност случајева у којима жалба није допуштена. Такође, могли бисмо прокламовати „начело“ приватног управљања добрима којима се не може управљати приватно. Такво начело добили бисмо анализом прописа о повјеравању надлежности и припадности прихода од управљања јавним добрима, која су, другим прописима, одређена као добра у искључивом јавноправном режиму. Могли бисмо, још, формулисати начело занемаривања начела подјеле власти, будући да о јавном добру и јавном интересу може бити донесен управни акт и вршити судска контрола у управном спору, а истовремено је могуће о истој врсти јавног добра и јавног интереса закључити посао грађанског права и вршити његову контролу у грађанском судском поступку.

Остаћемо вјерни прескриптивном и вриједносном, а не само дескриптивном и позитивистичком приступу. Начела служе, или би барем требало да је тако, управо да покажу исправан пут. *Принцип*, барем поријекло ријечи каже, требало би да је *први* и *главни*. Због тога, задржаћемо се само на три начела која сматрамо најважнијим, али истовремено и најпожељнијим, за област финансијскоправног управљања јавним добрима. Наравно, њихов

---

<sup>690</sup> Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, чл. 1 ст. 4.

значај није лишен позитивноправног значаја, па смо се трудили да наведемо и оне примјере који томе свједоче.

#### 4.2.1. Начело општег или јавног интереса

Један од три основна стуба на којима почива појам јавног добра у праву, како смо га раније одредили, јесте општи, односно јавни интерес.<sup>691</sup> Значај јавних добара за људску заједницу толико је велики и неподредив приватноправним оквирима да јавна добра заслужују посебан правни режим. То смо већ доказивали у претходним цјелинама. Општи значај јавних добара не произлази из устава, закона, нити права уопште. Управо обрнуто, од општег интереса зависи и потиче посебан режим јавних добара, који је предвиђен у уставу, законима и праву уопште. Независно од тога како посматрамо општи интерес, да ли идеалистички и идејно, као вриједност, или као прагматичну претпоставку за спречавање друштвених сукоба до којих би неминовно дошло уколико расподјела користи од јавних добара не би задовољила најутицајније друштвене групе, субјекте и појединце, он је истовремено полазиште и циљ управљања јавним добрима. Поједини аутори иду дотле да изједначавају јавни (општи) интерес и јавно добро.<sup>692</sup>

У српском праву, таква подударност може се видјети већ у терминологији – у јавна добра код нас се изричито убрајају добра *од општег интереса* и добра *у општој употреби*, поред природних богатстава чија је основна одредница поново општи интерес. Тасић, чак, препознаје неизоставно сагласје између принципа општег интереса и правде, и установљава да се „општи интереси изражавају посредством моралних вредности“.<sup>693</sup>

Своје истраживање смо оградиле у оквире проучавања правног појма јавног добра, али можемо да се сложимо са ставом да је „концепт 'постсоцијалистичких' јавних интереса отворен у сваком од основних и главних значења, што имплицира да треба изградити, на теоријском нивоу и у планској хеуристици, шире прихваћени оквир који би могао послужити и као заједнички именоватељ за већину актера, за како тако прихватљиво дефинисање и уравнотежење индивидуалних (парцијалних) и заједничких интереса у доношењу, припремању и остваривању одлука на разним нивоима планирања.“<sup>694</sup> Управљање тако важним и незаобилазним фактором сваког развоја, односно јавним добрима мора почивати на рационалном и легитимном планирању. Јавна добра нису само апстрактна категорија теоријских расправа и подјела на државну имовину, управну имовину, ствари изван промета и др. Јавна добра су у великом броју случајева непроизведена имовина. Она су залог будућности и физичког опстанка наших потомака.

Садашње стање у области планирања уопште, и планирања политика употребе јавних добара, могло би се описати кроз сазнање да „планери немају много средстава да утичу на ток – евидентно, 'дивље' – либерализације, приватизације и маркетинга и све раширенији анти-плански став у јавности.“<sup>695</sup> Вјерујемо да најдјелотворније средство за отјеловљење идеје опште користи у друштву, најприје кроз јавна добра, јесте намјенска, транспарентна,

<sup>691</sup> Занемарићемо термилошке и могуће појмовне разлике између јавног и општег интереса, схватајући их као синониме.

<sup>692</sup> Ksenija Petrovar, Miodrag Vujošević, „Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju“, *Sociologija i prostor, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu* 1/2008, 25.

<sup>693</sup> Тасић је у правди видио извор општег интереса: „Правда која нам се приказује као основна друштвена вредност, одређена је по својој природи да производи општи интерес или заједничко добро, а осим тога, чини се сасвим природним да у исто време производи друштвени мир или безбедност која је један елемент заједничког добра.“ Вид. Ђорђе Тасић, „Правда, општи интерес и друштвени мир“, *Преображају идеје права: један век правне филозофије на Правном факултету у Београду: (1841–1941): хрестоматија* (избор, предговор и белешке о ауторима Д. Н. Баста, прев. Д. Гутеша, ур. Д. М. Митровић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 390.

<sup>694</sup> К. Petrovar, М. Vujošević (2008), 25.

<sup>695</sup> *Ibid.*, 26. Овај став аутори наведеног дјела заузели су поводом знатно уже области, односно планирања простора. Међутим, у њему препознајемо универзалну сазнајну и емпиријску вриједност, једнако примјењиву на јавна добра уопште.

демократска и јасно прописана употреба фискалних инструмената у области управљања јавним добрима.

Да је општи интерес темељно начело и стожер појма јавног добра у његовом цијелокупном постојању видљиво је већ у поступку стварања вјештачког јавног добра. Наиме, приликом стварања вјештачких јавних добара, као што је случај код изградње јавних путева, хидроакумулација, насипа, јавних аеродрома, железница и сл., као и приликом истраживања или унапређења стања природних богатстава, попут закупа природних добара за стављање под заштиту, може доћи до ограничавања постојећих појединачних, приватних интереса. Слободније речено, поступак изузимања добара из приватноправног режима, ради њиховог преображаја у јавно добро, или ради заштите постојећих али неиспољених својстава јавног добра, у српском праву назива се експропријација. У вези с тим је успостављање права службености, када је то потребно и законом предвиђено.

Савремена законска дефиниција експропријације у Србији нешто је ужа. Према Закону о експропријацији (ЗЕ), непокретности се могу експроприсати или се својина на њима може ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, а експропријацијом може да се установи и службеност на непокретности или закуп на земљишту на одређено вријеме (тзв. непотпуна експропријација).<sup>696</sup> Још Грађански законик из 1844. године, иако сав надахнут идејом неприкосновености приватне својине, како каже Л. Костић,<sup>697</sup> у оно вријеме предвиђао је експропријацију.<sup>698</sup> Закон о експропријацији из давне 1896. године предвиђао је циљеве „општег државног напретка“ и „интерес општенородни“.<sup>699</sup>

Из примјеричног нормирања у појединим одредбама важећег Закона лако је извући закључак да је експропријација усмјерена првенствено на успостављање режима јавног добра на непокретним стварима, па чак и онда када је тај режим привремен. Примјери се односе на истраживање рудног и другог блага, коришћење каменолома, вађење глине, пијеска и шљунка, закуп природних добара за стављање под заштиту и сл.<sup>700</sup> Сличне примјере можемо пратити и кроз српску правну историју.<sup>701</sup> Иако је експропријација сложен појам „који сачињавају разнородни правни елементи као што су: престанак и стицање права својине, законом утврђен поступак, управни акт, општи (јавни) интерес, а то је потреба изградње одређених објеката, накнада штете и сл.“, ипак „општи, јавни интерес представља материјални услов, претпоставку за покретање поступка експропријације“.<sup>702</sup> Јавни интерес за експропријацију непокретности утврђује се законом или одлуком Владе, а утврђивање се може вршити за потребе Републике Србије, аутономне покрајине, града, града Београда, општине, јавних фондова, јавних предузећа, привредних друштава која су основана од стране јавних предузећа, као и за потребе привредних друштава са већинским државним капиталом

<sup>696</sup> Закон о експропријацији – ЗЕ, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, 23/01 – СУС, 20/09, 55/13 – УС, 106/16 – Аутентично тумачење, чл. 1 и 5.

<sup>697</sup> Л. Костић (1936), 371.

<sup>698</sup> „Само у случају нужде или особите општенородне потребе и ползе дужан ће бити ко своје добро уступити.“ СГЗ, § 20.

<sup>699</sup> Закон о заузимању приватних непокретних добара за опште народну потребу, поред накнаде за иста (експропријација) са изменама и допунама од 17. јануара 1896. године, § 3.

<sup>700</sup> ЗЕ, чл. 5 ст. 2. Вид. посебно ЗЕ, чл. 20.

<sup>701</sup> Тако, на примјер, законодавац још 1896. године наводи општи интерес као циљ експропријације и успостављања новог правног режима: „регулирање главних и побочних путева по унутрашњости земље, улице по варошима и варошицама, регулирање река, прокопавање канала, исушивање бара итд.“, „подизање пољопривредних школа, угледних добара, расадника винове лозе, сточарских завода и осталих привредних установа“, „оно, што се у интересу општенородном предузимље, управ за какво место везано [...] копање руда и копова, отварање минералних вода с потребним просторима и подизање потребних зграда за рудокопње и за воде“, „заузимање [...] само кад је крајња потреба“ и др. Закон о заузимању приватних непокретних добара за опште народну потребу, поред накнаде за иста (експропријација) са изменама и допунама од 17. јануара 1896. године, § 3–4.

<sup>702</sup> Рајко Јелић, „Јавни интерес у поступку експропријације“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ : прилози Пројекту 2010. : колективна монографија* (прир. Светислав Табороши), Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011, 113.

основаних од стране Републике Србије, аутономне покрајине, града, града Београда, или општине, ако законом није друкчије одређено.<sup>703</sup> Ако упоредимо овај круг субјеката са исходима нашег проучавања субјеката управљања јавним добрима, учићемо упадљиву подударност. Даље, на експроприсаној непокретности, по правилу, престају све личне службености и сви стварни терети,<sup>704</sup> што је још једна одлика правног режима јавних добара. Службености које се ипак могу успоставити на земљишту у државној и друштвеној својини само су одрази опште користи – ту спадају права пролаза, превоза, црпљења воде, постављања објеката за пренос електричне енергије и др.<sup>705</sup> Јавни интерес представља услов још једне врсте преноса, тзв. административног преноса, до кога долази када општинска управа рјешењем одузме или ограничи и пренесе права на непокретности у државној или друштвеној својини на другог носиоца права на непокретности у друштвеној или државној својини.<sup>706</sup> Иако у поступку утврђивања општег интереса могу настати тешкоће и нејасноће,<sup>707</sup> овај позитивноправни примјер показује нам недвосмислену везу између општег интереса и управљања јавним добром од самог његовог настанка.

#### 4.2.2. Начело одрживости

Кад посматрамо однос између опште користи различитих покољења, указаће нам се још једно начело – одрживост. Сматрамо да одрживост није ништа друго него начело опште користи које се посматра у контексту ширег временског оквира који обухвата многе нараштаје. Иако начело одрживости видимо као само један појавни облик начела општег интереса, издвајамо га у посебну цјелину у оквиру ове дисертације како бисмо нагласили његов значај. Према томе, ако кажемо да постоје три начела поступка управљања јавним добрима, то не значи да смо изоставили начело одрживости, него да га сматрамо неодвојивим од начела опште користи и јавног интереса.

По најчешће навођеној дефиницији, која је настала у раду Свјетске комисије за животну средину и развој при Уједињеним нацијама (*UN World Commission on Environment and Development*, WCED – Брунтландова комисија), „одржив развој је развој који задовољава потребе садашњости, без угрожавања могућности будућих покољења да задовоље своје потребе“.<sup>708</sup> Идеја одрживости и одрживог развоја, у савременом контексту, може се пратити од утицајног текста „Нацрт за опстанак“ (енг. *A Blueprint for Survival*) објављеног у листу *The Ecologist* 1972. године, а након извјештаја Брунтландове комисије, појам је прихваћен и у актима Европске уније, почев од Бергенске декларације о одрживом развоју Европске заједнице из 1990. године (*Bergen Declaration on Sustainable Development*),<sup>709</sup> затим на Самиту УН о Земљи 1992. године, на којем је усвојена Декларација о животној средини и развоју,<sup>710</sup> и у бројним другим актима и међународним споразумима.<sup>711</sup>

---

<sup>703</sup> ЗЕ, чл. 8.

<sup>704</sup> ЗЕ, чл. 63.

<sup>705</sup> ЗЕ, чл. 65.

<sup>706</sup> ЗЕ, чл. 70.

<sup>707</sup> О различитим проблемима који могу настати у поступку утврђивања општег интереса, као и о мишљењима присутним у правној теорији о томе да ли су оправдана постојећа овлашћења у поступку утврђивања општег интереса, вид. Р. Јелић (2011), 117–118.

<sup>708</sup> Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, 18. фебруар 2020. године.

<sup>709</sup> Вид. The Bergen Conference and its proposals for addressing climate change, The UNFCCC Secretariat (UN Climate Change), <https://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs220.htm>, 18. фебруар 2020. године.

<sup>710</sup> UN General Assembly, *Rio Declaration on Environment and Development*, UN doc. A/CONF.151/26 (vol. I) (14 June 1992), (1992) 31 ILM 874, Report of the UN Conference on Environment and Development,

[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf), 18. фебруар 2020. године.

<sup>711</sup> Вид. Мирослав Д. Стевановић, *Одрживи развој као политичко-правна категорија*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2016, 22–33, и Andrew D. Basiago, “Methods of defining ‘sustainability’”, *Sustainable Development* 3/1995, 109–119.

Идеја одрживог развоја има наглашену временску димензију. Свјесни да наша добробит почива на исходима понашања наших претходника, као и чињенице да је наш утицај на услове живота на Планети данас много већи него што је био утицај наших претходника, сматрамо да општи интерес у области животне средине не можемо посматрати издвојено ни од прошлости ни од будућности. Овакав став можемо уочити на различитим облицима организовања, од најнижих нивоа локалне власти, па све до нивоа Уједињених нација. Општи интерес наших потомака условљен је нашим понашањем данас. Отуда произлази наш закључак да је идеја одрживог развоја само један вид начела опште користи. Начело одрживог развоја разликује се од начела опште користи по томе што се изричито тиче човјековог односа са животном средином, и по томе што наглашава условљеност будућих покољења и њихове животне средине понашањем нашег покољења. Заштита животне средине свакако је у уској вези са управљањем јавним добрима. Међу различитим инструментима еколошке политике, све већи значај добијају инструменти фискалне политике, тачније еколошки порези. Значај јавних прихода, као елемента управљања јавним добрима, овдје се додатно показује. Наиме, „екологизирање“ пореских система<sup>712</sup> подразумијева три групе мјера:<sup>713</sup> 1) уклањање дисторзивних субвенција и дисторзивних пореза, 2) реструктурирање постојећих пореза и 3) увођење нових еколошких пореза, са намјером да се постигну циљеви заштите и очувања животне средине, али и да се осигурају издашни и дуготрајни порески приходи. Ако еколошки порез схватимо тако да обухвата и друге јавне приходе, видјећемо да јавни приходи који се уводе за коришћење јавних добара, првенствено накнаде, испуњавају сва три ова услова.

У српском праву начело одрживог развоја и омогућавања општег коришћења јавних добара будућим покољењима препознајемо још и у фискалним принципима буџетског права. Ту спадају: начело правичности – управљање фискалном политиком спроводи се тако што ће се у обзир узети њен утицај на благостање садашњих и будућих генерација; начело одговорности – управљање јавном имовином и обавезама, природним ресурсима и фискалним ризицима спроводи се на начин који учвршћује фискалну одрживост; и, посебно, начело утврђивања и спровођења циљева фискалне политике – управљање јавном имовином и обавезама, као и природним ресурсима врши се на начин који неће оптерећивати будуће генерације.<sup>714</sup> Обавеза очувања ствари у јавној својини прописана је и ЗЈС.<sup>715</sup>

Управљање јавним добрима и остварење општег интереса, према свему реченоме, не може се замислити без планске дјелатности. У вези с тим је и начело интегралности и одрживог раста и развоја, прописано Законом о планском систему Републике Србије, које подразумијева да се „приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине, борбе против климатских промена, ублажавања ефеката климатских промена и прилагођавања климатским променама, спречавања прекомерног коришћења природних ресурса, повећања енергетске ефикасности и искоришћавања обновљивих извора енергије и смањења емисија гасова са ефектом 'стаклене баште', њихови ефекти на друштво, посебно на локалне заједнице, њихов развој и посебности, осетљиве категорије становништва, родну равноправност, као и борбе против сиромаштва,<sup>716</sup> што одражава тренутно претежно схватање одрживог развоја у међународном и упоредном праву.

---

Данас, посебан значај имају „Циљеви одрживог развоја“, уобличени на Конференцији УН о одрживом развоју одржаној 2012. године у Рио де Жанеиру и усвојени 2015. године. Вид. UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 – Агенда 2030 за одржив развој,

[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf), 18. фебруар 2020. године.

<sup>712</sup> За појашњење овог израза, и „озелењавања пореских система“ (енг. *greening of tax systems*) вид. Гордана Илић-Попов, „Еколошко опорезивање – изазов или потреба“, *Правни живот* 11/2007, 977, фн. 1.

<sup>713</sup> *Ibid.*, 977–980.

<sup>714</sup> ЗБС, чл. 276.

<sup>715</sup> ЗЈС, чл. 49 ст. 1.

<sup>716</sup> Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/18, чл. 3 тач. 14. Упор. са циљевима из Агенде 2030 за одржив развој.

Многа начела садржана у Уставу Србије и законима почивају на идеји опште користи. Према Уставу, свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавјештавање о њеном стању. Такође, свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.<sup>717</sup> Уставна одредба да су у државној имовини природна богатства, добра за која је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије, конкретизована је и разрађена законом кроз забрану промета и принудног извршења над природним богатствима, добрима у општој употреби, мрежама у јавној својини, водном земљишту и водним објектима у јавној својини, заштићеним природним добрима у јавној својини и културним добрима у јавној својини.<sup>718</sup> Одрас начела општег интереса видимо и у стандарду доброг домаћина, односно у законској одредби да „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 у складу са законом“.<sup>719</sup>

У складу са савременим вриједностима демократије и владавине права, на идејама опште користи и јавног интереса почива и већ поменуто начело учешћа јавности које је у области животне средине прокламовано Архуском конвенцијом.

Препознавање општег интереса у коришћењу јавним добрима нарочито је важно за порески морал. Веза између пореског морала и опште користи може да се прати кроз миленијуме. У ствари, то је веза између морала поводом сваког давања, плаћања, и препознавања најузвишенијих циљева постојања, живота.

На примјер, више богатства је прелазило од богатих ка широј друштвеној заједници у Старој Грчкој, него што је то случај у данашњим социјалистички оријентисаним демократијама, пошто су богати највише плаћали кроз литургије, добровољне замјене за прогресивно опорезивање, а не кроз редовни систем опорезивања.<sup>720</sup> Тадашњи морал обавезивао је најбогатије да допринесу својим поклонима приликом изградње и набавке опште потребних добара, попут мостова или борбених бродова и војне опреме уопште.<sup>721</sup> Штавише, не само да су богати и сиромашни доприносили својој заједници плаћањем, него и радом и пружањем различитих услуга, па чак и преузимањем обавезе изградње потребног добра, нпр. моста, или другог јавног добра.<sup>722</sup> Данас, најближа појава оваквом размишљању је задужбинарство, које је иначе код Срба нарочито развијено.<sup>723</sup> Траг овог приступа у финансијском праву је институт самодоприноса, кроз који се испољавају начела заједништва, солидарности, непосредне демократије и опште користи.

---

<sup>717</sup> Устав Републике Србије, чл. 74.

<sup>718</sup> Вид. Устав Републике Србије, чл. 87 ст. 1 и ЗЈС, чл. 16 ст. 1 и 6.

<sup>719</sup> ЗЈС, чл. 6.

<sup>720</sup> Charles Adams, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Books, Lanham – New York – Oxford, 2001, 65.

<sup>721</sup> *Ibid.*

<sup>722</sup> *Ibid.*, 68.

<sup>723</sup> У српској историји, чинећи добро и служећи ближњима, тј. својој заједници, „као принос Богу за спас бесмртне душе“, *за душу* (одатле потиче израз „задужбина“) многи задужбинари оставили су неизбрисив траг. Међу задужбинама су прве болнице и школе код Срба, с почетка XII вијека, библиотеке, штампарије, манастири. Касније, а нарочито током стотину година пуне обнове српске слободе, од половине XIX вијека до Другог свјетског рада, Србију и друге земље обогатили су многим школама и болницама, мостовима, јавним зградама и другим добрима бројни добротвори који су своја богатства остављали *отечеству* – Сава Поповић Текелија, Миша Анастасијевић, Илија Милосављевић Коларац, Милан Кујунџић Абердар, Велимир Теодоровић, Сима Андрејевић Игуманов, Ђока Влајковић, Браћа Крсмановић, Лука Ђеловић (међу многим, вјероватно највећи добротвор Универзитета у Београду), Никола Д. Кики, Никола Чупић, Михаило Пупин, Никола Спасић, Милош Савчић и бројни други. Чак и данас, настају нове и обнављају се старе задужбине, односно савремено речено фондације, попут народних кухиња на Косову и Метохији, школа, обданишта широм Србије, вишемилионски пројекат изградње архива и музеја у спомен парку Стари Брод на Дрини, савремена болница у Невесињу од 7 милиона евра, многе задужбине/фондације за стипендирање ученика и студената у Србији и др. На Универзитету у Београду обнављају се старе задужбине, захваљујући којима је између два свјетска рада био међу три најбогатија универзитета у Европи, али се оснивају и нове задужбине.

Општа корист је темељна вриједност која доводи до настанка, препознавања и одржавања јавних добара у људском друштву. Она није прости скуп појединачних користи које имају појединци од јавних добара, него нова вриједност која превазилази оквира једног покољења или времена. На примјер, здрава животна средина данас је још увијек мјерило луксуза и здравља. Можда једног дана животна средина буде мјерило пуког опстанка наших потомака. Доживљај корисности од употребе јавног добра може бити значајно различит између различитих покољења, па чак и различитих група у оквиру истог покољења. Појединац, користећи се јавним добром, утиче на корисност коју други појединац може имати од јавног добра. Уколико је утицај занемарљив, кажемо да не постоји ривалност између два појединца који се користе истим јавним добром. Ако је, пак, утицај примјетан и доводи до значајног умањења корисности јавног добра за друга лица, кажемо да постоји ривалитет у потрошњи. Овај међусобни утицај често није обухваћен одговарајућим механизмом који би пружио узајамност и уравнотежење користи. Један субјекат другоме ствара штету или корист, а да то не проистиче из њиховог међусобног тржишног односа, већ је последица необухваћености предметног јавног добра тржишним механизмом. Другим ријечима, настаје економски проблем екстерналије.

Ублажавање негативних екстерналија, тј. њихова интернализација<sup>724</sup> одвија се кроз примјену начела „загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“. За разлику од института самодоприноса, гдје преовлађује општа свијест и демократско одлучивање о потреби да се изгради или сачува јавно добро кроз учешће врло широког круга могућих корисника, код начела „загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“ дејство финансијских инструмената тачније и уже је усмјерено. По правилу, загађивач и корисник неће самостално иницирати плаћање за потрошено или загађено добро. Да би се осигурала правичност, није довољна примјена начела плаћања према економској снази. Наиме, правичност је одраз једнакости грађана пред законом, како уопште, тако и у пореском праву.<sup>725</sup> Ипак, природа неких дајбинских јавних прихода не подржава концепт општости, па теоријску основу правичности код таквих јавних прихода чини принцип корисности (енг. *benefit principle*).<sup>726</sup>

Можемо закључити да је принцип општег интереса по правилу позитивно постављен – свако је дужан да допринесе развоју и одржавању јавних добара. Међутим, исто начело одређује се још и негативно – свако је дужан да не чини штету на јавном добру, односно да не умањује његову корисност за друге. У супротном, треба да плати одговарајућу противвриједност, тј. накнаду за коришћење јавног добра, што упућује на наредна начела.

#### 4.2.3. Начела „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“

Начела *корисник плаћа* и *загађивач плаћа* често се дефинишу као два сродна, па чак и подударна појма. Штавише, начело *корисник плаћа* дефинише се као подврста начела *загађивач плаћа*. Такву дефиницију заступају двије организације које су, у суштини, до сада учиниле највише на промоцији ових начела, ОЕЦД и Европска унија.<sup>727</sup> Сматрамо да је

<sup>724</sup> „Функција интернализовања екстерних трошкова посебно је значајна у свим оним случајевима у којима је постојање негативних екстерних учинака очигледно и јасно видљиво, па се њиховим, макар делимичним, пореским оптерећењем настоји да постигне ефикаснија употреба добара која чине животну средину.“ Г. Илић-Попов (2000), 86.

<sup>725</sup> „Једнакост пред (пореским) законом се обезбеђује кроз општост пореза“, а „основни разлог за општост у опорезивању не лежи само у жељи фискаса да прикупи што већи износ јавних прихода, већ, пре свега, у томе да обезбеди правично опорезивање“. Д. Поповић, Г. Илић-Попов (2011), 143–144.

<sup>726</sup> На примјер, код такса. Вид.: *Ibid.*, 146, 150.

<sup>727</sup> Вид. OECD Glossary of Statistical Terms – User-pays principle Definition, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2827>, 5. фебруар 2020. User-pays principle – European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/user-pays-principle>, 5. фебруар 2020. године. Изричито навођење начела *корисник плаћа* изузетно је ријетко у правним изворима ЕУ, по правилу је то само у преамбули, а не у нормативном дијелу текста. Вид.

[https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1589748750306&text=%22user%20pays%22&scope=EURLEX&type=quick&lang=en&DTS\\_SUBDOM=LEGISLATION](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1589748750306&text=%22user%20pays%22&scope=EURLEX&type=quick&lang=en&DTS_SUBDOM=LEGISLATION), 17. мај 2020. Ако се и може наћи, начело *корисник плаћа* у нормативном

управо обрнуто. Начело *корисник плаћа* старије је од начела *загађивач плаћа*. Загађење је само једна од могућих посљедица употребе добра, приватног или јавног. Загађење је, заправо, посљедица корисникове употребе јавног добра, која доводи до умањења корисности јавног добра за друге кориснике и потенцијалне кориснике. Тако посматрано, загађење се не разликује од других начина умањења корисности, на примјер потрошњом. У грађанском праву, проблем загађења третиран је у оквирима института накнаде штете. Начело *загађивач плаћа* засебно је препознато тек кроз акте ОЕЦД-а, од 1972. године,<sup>728</sup> а у теорији од 20-тих година XX века.<sup>729</sup>

Начело *корисник плаћа* у српској правној историји старије је од начела *загађивач плаћа*. На примјер, присутно је у знацима у српском праву још од 1878. године, када је у Закону о водама и њиховој употреби било предвиђено да корисник воде, тачније грађевина на води, сноси трошкове појединих радњи њиховог одржавања у складу са законом.<sup>730</sup> Начело накнаде штете, које је такође било предвиђено тим законом, иако блиско начелима *корисник плаћа* и *загађивач плаћа*, ипак има другачију природу. Као начело грађанског права, обавеза накнаде штете претходила је начелима *корисник плаћа* и *загађивач плаћа*, и на извјестан начин утицала је на стварање два потоња начела у праву јавних добара и еколошком праву.

У члану 36 Закона о регулисању и употреби вода Краљевине Србије из 1905. године даље је развијено начело *корисник плаћа*, тако да „трошкови око самога одржавања свршених радова предају се на терет оних у чијем су интересу извршени“.<sup>731</sup> Према томе, ово начело није потпуно ново, иако је у савременом праву добило значајнију улогу. Мада није увијек у потпуности био изражен, овај принцип препознајемо и у другим примјерима и под другачијим називима, као код прекомјерног или ванредног коришћења путева. Закон о државним путевима из 1929. године предвиђао је начело „реципуалних терета“ (од лат. *praecipuus* – посебан), што значи да онај који проузрокује веће трошкове мора плаћати и већи „допринос“, како су се тада називали поједини намјенски јавни приходи за одржавање јавних добара.

Имајући у виду све различите видове коришћења и загађивања, спровођење ових начела данас није лак задатак. Да би заиста било могуће да се утврди степен коришћења или загађења, потребно је да постоји јасан, спроводив и строго праћен поступак одобрења коришћења, или поступак контроле коришћења. У поступцима одобрења употребе јавног добра неријетко је прописана израда пројектне документације – разни елаборати, пројекти, истраживања, који се подносе уз захтјев за издавање одобрења за експлоатацију. За извор информација, доказ о загађењу и сл. могу послужити евиденције корисника. На примјер, у

---

тексту може се пронаћи само посредно. Нпр. вид. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *OJ L 327*, art. 9 par. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>, 21. октобар 2018.

Насупрот томе, начело *загађивач плаћа* наводи се много чешће и у преамбулама, и у нормативном дијелу директива и других извора.

<sup>728</sup> Вид. “Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, C(72)128”, The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations, OECD, Paris 1992, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(92\)81&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(92)81&docLanguage=En), 13. фебруар 2020. године. Начело је било препознато, у нешто ужем смислу, и у документу Савјета Европе из 1968. године, односно у Декларацији о принципима контроле загађења ваздуха – Council of Europe, Council of Ministers, Declaration of Principles on Air Pollution Control, *Resolution (68) 4*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16804faaea>, 13. фебруар 2020. године.

<sup>729</sup> Вид. Muhammad Munir, “History and Evolution of the Polluter Pays Principle: How an Economic Idea Became a Legal Principle?”, SSRN, September 8 2013, <https://ssrn.com/abstract=2322485&http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2322485>, 13. фебруар 2020. године.

<sup>730</sup> „Код свију ових грађевина мора се означити највећа дозвољена висина воде, и у случају обавезности да се вода на предељеној висини одржава, мора се означити и дозвољена низина воде, и то каквом сталном мером, а на трошак господара грађевине.“ Закон о водама и њиховој употреби, Кнежевина Србија, 1878, чл. 22, <http://www.rdvode.gov.rs/doc/o-nama/zov1878.pdf>, 18. октобар 2018. године.

<sup>731</sup> Закон о регулисању и употреби вода, Краљевина Србија, 1905, <http://www.rdvode.gov.rs/doc/o-nama/zov1905.pdf>, 18. октобар 2018. године.

области рударства и геолошких истраживања привредни субјекат је дужан, ради заштите животне средине, да „води податке о врстама и количинама опасних и штетних материја које користи у вршењу делатности, односно да води податке о врстама и количинама опасних, штетних и отпадних материја које испушта или одлаже у животну средину.“<sup>732</sup> У области риболова привредно друштво или предузетник које обавља привредни риболов обавезано је да свакодневно води евиденцију о улову рибе, сачини мјесечни и годишњи извјештај и достави га кориснику рибарског подручја на крају текућег мјесеца, односно године. Подаци из евиденције улова привредног рибара саставни су дио годишњег извјештаја корисника.<sup>733</sup> У области заштите животне средине постоји систем трајне и сталне („континуалне“) контроле и праћења стања животне средине, у оквиру којег је загађивач дужан да изради план обављања тзв. мониторинга, да води редовну евиденцију о мониторингу и да доставља извештаје.<sup>734</sup> Мониторинг се врши систематским праћењем вриједности индикатора, односно праћењем негативних утицаја на животну средину, стања животне средине, мјера и активности које се предузимају у циљу смањења негативних утицаја и подизања нивоа квалитета животне средине.<sup>735</sup> Као и у случају настанка већине јавних књига у правној историји, и овдје можемо да препознамо утицај начела финансијског права и потребе да се, на основу података из евиденције, утврди јавни приход или контролише наплата јавног прихода и трошење јавних расхода.

Начело *загађивач плаћа* не утиче само на прописивање вођења евиденција, него се примјењује и у погледу трошкова вођења одговарајућих евиденција. На примјер, загађивач планира и обезбјеђује финансијска средства за обављање мониторинга, као и за друга мјерења и праћење утицаја своје активности на животну средину.<sup>736</sup> Није ријеткост да се начело примјењује и на мјере спрјечавања загађења, а не само на посљедице. Рецимо, начело *загађивач плаћа* из Закона о заштити земљишта подразумева да „свако ко својим активностима проузрокује загађење земљишта плаћа накнаду у складу са законом и сноси трошкове мера за *спречавање* и смањивање загађивања, трошкове отклањања ризика по земљиште и трошкове поступака отклањања штете нанете земљишту“ [подвукао Ћ. М.].<sup>737</sup>

Кључна питања која постављамо да бисмо боље схватили начела *загађивач плаћа* и *корисник плаћа* јесу: ко, када, за која добра, колико, како плаћа накнаду, и ко сноси терет плаћања. Без намјере да дамо коначне одговоре, можемо барем проблематизовати наизглед очигледна рјешења.

Загађивач и корисник означени су у бројним законима и теоријским ставовима као обвезници плаћања накнаде. Међутим, да ли ће баш сви загађивачи и корисници бити заиста дужни да плате? Постоји праг испод кога није смислено наплаћивати накнаде за загађење и коришћење. Општа употреба јавних добара просто не би била могућа уколико би се за њу прописала накнада. Општа употреба је још један неодређен појам, правни стандард, чија садржина зависи од тренутних околности и политика у једном друштву. На примјер, управљање водама у Србији заснива се, између осталих, и на начелима: 1) „корисник плаћа“ – свако ко користи водно добро и водни објекат, односно водни систем, као добро од општег интереса, дужан је да за његово коришћење плати реалну цијену; 2) „загађивач плаћа“ –

<sup>732</sup> Закон о рударству и геолошким истраживањима, чл. 130 тач. 2.

<sup>733</sup> Вид. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, чл. 39.

<sup>734</sup> У времену слабог развоја свијести о богатству српског језика, о моћи законодавца да уведе нове изразе, и о важности одржања самосвојних стручних изрза, српски законодавац често поклекне пред насртајима скоро мистичних страних изрза, чији сам помен треба да нам пружи осјећај савремености и укључености у европске токове. Отуда су у нашим законским текстовима „мониторинзи“ умјесто надзора, надгледања, праћења, осматрања, извиђања и сл., затим „евалуације“ умјесто процјена, „континуалност“ умјесто сталности и трајности, „концесионирање“ умјесто уступања, и бројне друге туђице. Нисмо против употребе страних изрза, али јесмо против урушавања баштине српског језика и научног и административног функционалног стила.

<sup>735</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 69–72.

<sup>736</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 72 ст. 4.

<sup>737</sup> Закон о заштити земљишта, *Службени гласник РС*, бр. 112/15, чл. 5 тач. 3.

свако ко својим активностима проузрокује загађење воде дужан је да сноси трошкове мјера за отклањање загађења.<sup>738</sup>

Да ли то значи да ће купач у ријечи, који је на себе обилно нанио крему за сунчање која је изузетно штетна за живи свијет у ријечи, бити дужан да плати неку накнаду за загађење, или накнаду за коришћење водом из ријеке? Шта је са употребом воде из бунара за напајање стоке у пољопривредном домаћинству, или са захватањем воде из језера ради гашења пожара? Иако би једноставније тумачење начела *загађивач плаћа* довело до потврдног одговора, ипак у наведеним случајевима неће постојати обавеза плаћања. Ријеч је о општој употреби јавног добра.<sup>739</sup> Упркос томе што је у појединим законима начело *корисник плаћа* доведено близу начела тржишног пословања,<sup>740</sup> јавна добра не би била јавна да се за њихову употребу плаћа цијена као за робу на тржишту. То ћемо касније посебно образлагати, али овдје указујемо на значај општег схватања значаја конкретног јавног добра у друштву. Нека јавна добра, попут путева, вода, ваздуха, радио-фреквенцијског спектра једноставно нису замислива као искључиво тржишне категорије, као добра за чију употребу би се плаћала „реална цена“ или „цена производа“. Још је Ловчевић констатовао: „У јавној привреди доста су ретке цене које имају својства тржишних цена. У јавној привреди цене које се траже за робу и услуге добијају печат финансијске привреде, оне постају 'квази-приватне цене'.“<sup>741</sup> Он изводи овај закључак на примјеру продаје дрвета из државних шума, позивајући се на то да држава „води рачуна о заједничком интересу који лежи у рационалном економском искоришћавању шума.“<sup>742</sup>

На који начин прописати и спровести принцип *корисник плаћа* кроз тзв. цијену производа пјешацима који се крећу улицом и користе се путем, купачима у ријечи, узгајивачу стоке који напаја стадо на сеоском појилу, или лицима која емитују јак радио-фреквенцијски сигнал кроз рутер (*WiFi*, *WLAN*), блутут уређај (*Bluetooth*) или микроталасну пећ. Све су ово примјери употребе јавног добра, редом: јавног пута, водног ресурса, радио-фреквенцијског спектра.

Због тога, у теорији управног права више од стољећа препознаје се *општа употреба* јавног добра. „Употреба јавних добара дозвољена је у принципу свакоме; јавна добра се и разликују од остале 'јавне имовине' с једне стране и приватних добара с друге стране што се њима могу интересенти користити без икакве дозволе, она су намењена општем благостању. *Општа употреба* [...] циљ је ових добара а уједно и њихово правно својство. У правној држави употреба јавних добара сматра се као саставни део и неминовна последица опште слободе грађана.“<sup>743</sup> Тако су раније управноправни теоретичари објашњавали општу употребу. Данас је ово становиште у претежном дијелу напуштено у области заштите животне средине, првенствено због развоја административних и економских инструмената еколошке политике и због већих могућности праћења начина настанка загађења.

<sup>738</sup> Закон о водама, чл. 25 тач. 5 и 6.

<sup>739</sup> У овом примјеру, то је опште коришћење вода, које подразумијева „коришћење вода без претходног третмана, односно без употребе посебних уређаја (пумпе, натеге и друго) или изградње водних објеката, и то за: 1) пиће; 2) напајање стоке у домаћинству; 3) санитарно-хигијенске потребе; 4) рекреацију, укључујући и купање; 5) гашење пожара; 6) пловидбу.

Насупрот, посебно коришћење вода је свако коришћење вода које не представља опште коришћење вода. Одговарајуће право стиче се водном дозволом, односно уговором о концесији. Вид. Закон о водама, чл. 67 и 68.

<sup>740</sup> Нпр. начело *корисник плаћа* у Закону о водама, чл. 25 тач. 5, које гласи: „Свако ко користи водно добро и водни објекат, односно водни систем, као добро од општег интереса, дужан је да за његово коришћење плати *реалну цену*.“ [нагласио Ђ. М.] Вид. такође одређење начела *корисник плаћа* у Закону о заштити животне средине, чл. 9 ст. 1 тач. 7: „Свако ко користи природне вредности дужан је да плати *реалну цену* за њихово коришћење и рекултивацију простора.“ [нагласио Ђ. М.], као и дефиницију начела *загађивач плаћа* у Закону о управљању отпадом, чл. 6 тач. 5: „Загађивач мора да сноси пуне трошкове последица својих активности. Трошкови настајања, третмана односно поновног искоришћења и одлагања отпада морају се укључити у *цену производа*.“ [нагласио Ђ. М.]

<sup>741</sup> Ј. Ловчевић (1997), 57.

<sup>742</sup> *Ibid.*

<sup>743</sup> Л. Костић (1936), 340–341.

У теорији постоји разлика између схватања да треба заједнички примијенити начело опште користи и начело *загађивач плаћа*, што значи да би терет трошкова заштите сносило цјелокупно становништво, а не само загађивачи, и става да терет еколошких давања треба да понесу искључиво загађивачи.<sup>744</sup>

Питање је много сложеније него што се на први поглед чини. Однос начела опште користи и начела *загађивач плаћа* може се са лакоћом ријешити у случајевима у којима се може препознати субјекат који има корист од јавног добра, или који загађује животну средину и сл. Примјена начела *загађивач плаћа* јесте правичнија у таквим случајевима. Међутим, није увијек лако одредити ко има корист, колика је та корист, и ко изазива загађење. Уосталом, некада су вриједности појединачних загађења толико мале да теже нули, а ипак у збиру представљају примјетну и значајну величину. На примјер, чист ваздух на селу није знак да становници села троше плин или соларне панеле. Они углавном грију своје куће на чврсто гориво. С друге стране, градске средине често имају загађен ваздух управо зато што се многе зграде и домаћинства грију на чврсто гориво. Према томе, и једни и други се грију на чврсто гориво, али је то изражен проблем скоро искључиво у градовима, због неупоредиво веће густине насељености и извора загађења. Ово је примјер проблема који је у економији одавно познат као загушење (енг. *congestion*) у употреби јавних добара.

Примјена начела *корисник плаћа* или начела опште користи у прописивању одређеног јавног прихода у вези са употребом јавног добра може утицати на правну природу предметног јавног прихода. Уколико је претежна веза између конкретне користи од јавног добра и елемената законског описа пореског чињеничног стања за дати јавни приход, онда је ријеч о примјени начела *корисник плаћа*, а јавни приход неће имати одлике пореза, него таксе или накнаде. У супротном, недостатак везе између јавног прихода и користи значи да се не ради о такси или накнади, него о порезу.<sup>745</sup> Баш као што се таксе плаћају „не да покрију опште државне расходе, него да послуже да се подмире трошкови проузроковани радњом јавних органа приликом пружања конкретних услуга заинтересованој страни“, <sup>746</sup> тако и код јавних прихода који се наплаћују поводом употребе јавних добара основни циљ треба да буде сразмјерност прихода користи и трошковима одржавања јавног добра. Начело опште користи и начело *корисник плаћа* у суштини имају исто значење, а разлика произлази из обима користи од јавног добра. Некада није могуће издвојити кориснике, због њихове бројности или због других тешкоћа, што доводи до препознавања начела опште користи и потребе да шира заједница сноси трошкове обезбјеђења јавног добра. У другим случајевима, могуће је тачно издвојити круг лица која се користе јавним добром, због чега је могуће примијенити начело *корисник плаћа*.

Ова два начела могу бити сукобљена и различито примијењена поводом једног те истог јавног добра. Сликвит примјер постојао је у праву бивше СФРЈ. Наиме, неке републике, у оквиру надлежности које су имале у тој области, разликовале су општи водни допринос од посебног водног доприноса (данас бисмо рекли: општа водна накнада и посебна водна накнада). Посебност општег водног доприноса у односу на посебне водне доприносе била је његова основица. Овај јавни приход утврђиван је као постотак од оствареног дохотка. На примјер, у СР БиХ, све основне организације удруженог рада и радне организације без основних организација биле су дужне да саме обрачунавају и плаћају водни допринос из дохотка по стопи 0,5% од основице која је утврђивана у складу са Законом о порезу на доходак СР БиХ; Радне заједнице у области дјелатности друштвених и државних органа плаћале су допринос по истој стопи, од основице коју су чинила остварена средства за личну

<sup>744</sup> Вид. Г. Илић-Попов (2000), 121. Илић-Попов заузима становиште да је оправданија искључива примјена принципа *загађивач плаћа*. „Чини ми се да је такав принцип [да терет еколошких давања треба да понесу искључиво загађивачи, нап. Ђ. М.], са гледишта правичности, много прихватљивији и оправданији, јер би, у случају примене принципа опште користи, порески терет неоправдано сносила и она лица која ни на који начин нису допринела настанку еколошких ризика или штета.“ *Ibid.*

<sup>745</sup> Вид. Д. Поповић (2016), 8–10.

<sup>746</sup> *Ibid.*, 537.

и заједничку потрошњу; Грађани који су самостално вршили привредну или непривредну дјелатност плаћали су општи водни допринос из личног дохотка из дјелатности.<sup>747</sup> Другачије речено, општи водни допринос плаћали су плаци и обвезници пореза на доходак, из дохотка.

Код наведеног института опште накнаде тешко је утврдити везу између користи и обавезе плаћања. Ипак, веза се може претпоставити. Код неких јавних добара, као што је вода, чији значај превазилази конкретне појединачне случајеве коришћења, сматрамо да се начело *корисник плаћа* може сагледавати много шире од уског тумачења и користи. Како утврдити да било који грађанин нема корист од заштите од поплава или бујица, или да нема корист од заштите изворишта од загађења? Баш као што је скоро немогуће некога искључити из ових користи, тако је скоро немогуће израчунати за свакога колика је та корист. Због тога сматрамо да је, додуше у изузетним случајевима, оправдано увођење оваквог инструмента јавних прихода, у ствари намјенског пореза, и да такав инструмент није нужно у супротности са начелом користи. Наравно, свјесни смо да се наш став може нападати. У сваком случају, овај примјер нам омогућава да проучавамо институт који је прелазни облик између примјене два начела, опште користи и *корисник плаћа*, па је самим тим прелазни облик још и између два инструмента јавних прихода – пореза и накнаде. Општа корист одражава се у избору инструмента јавних прихода. Упркос називу, ради се о порезу на доходак. Начело *корисник плаћа* препознајемо у намјенској природи овог јавног прихода и у чињеници да нико од обвезника не може утврдити да се не користи предметним јавним добром. Као нестабилно једињење у хемијској реакцији, и овај јавни приход може лако да се преобрази у нешто друго. Лако је нападати га као још један изговор државе да уведе порез, што може довести до његовог укидања или преображавања у конкретнију накнаду за коришћење јавног добра. Једина одбрана од овог аргумента може бити намјенска природа јавног прихода, тј. његова усмјереност на финансирање управљања јавним добром.<sup>748</sup> То нас доводи до наредног начела управљања јавним добрима.

#### 4.2.4. Начело намијењености (афектације)

За остварење циљева управљања јавним добрима важно начело је намијењеност – начело афектације јавних прихода. Основни циљеви управљања јавним добрима су одрживост и општа корист. Намјенски карактер прихода углавном је више изражен што је већи степен децентрализације надлежности државе.<sup>749</sup>

Традиционално, економска теорија није наклоњена намјенским порезима.<sup>750</sup> Мане дестинираних јавних прихода су:<sup>751</sup> а) отежана контрола трошења средстава, због бројности

<sup>747</sup> Вид. Закон о водама, *Службени лист СР БиХ*, бр. 36/75, 41/75 и 10/90, чл. 183–185, 193–208, као и Одлуку о стопама водног доприноса, *Службени лист СР БиХ*, бр. 23/76, чл. 1–3. Након распада СФРЈ, на простору предратне СР БиХ 1995. године створена је Босна и Херцеговина. Данас, у БиХ општи водни допринос постоји у праву Федерације Босне и Херцеговине. Вид. Закон о водама, *Службене новине ФБиХ*, бр. 70/06, чл. 168–169.

Република Српска је, у складу са својим правним поретком, предвидјела примјену прописа СР БиХ у своме праву, па тако и у погледу водних доприноса, па је донијела свој закон 1998. године, предвидјевши општу водопривредну накнаду, а затим је укинувши законским измјенама из 2001. године. Вид. раније важећи Закон о водама, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 10/98, 51/01, 113/05 – др. закон и 50/06 – др. закон, чл. 86–90.

<sup>748</sup> Примјер намјенских (дестинираних) пореза, који аутори из области пореског права често наводе, јесте управо порез на доходак. Нпр.: „Код наменских (дестинираних) пореза заступљен је принцип афектације: приходи оређеног пореза везани су за одређену намену, тачно утврђени јавни расход. Такав би, примера ради, могао бити порез на плате и зараде, чији се приход (или, што је у пракси чешћи случај, део прихода) усмерава на финансирање изградње неке железничке пруге и сл.“ Д. Поповић (2016), 79.

<sup>749</sup> Božidar Jelčić et al., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb 2002, 76.

<sup>750</sup> Вид. William McCleary, “The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience”, *The World Bank Research Observer* 1/1991, 81–104,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/109871468764672767/pdf/multi-page.pdf>, 1. март 2020. године.

<sup>751</sup> Подјела је потекла из дјела Б. Јелчића – вид. Д. Поповић (2016), 80–81, и Г. Илић-Попов (2000), 98–99. Поповић наводи аргументе у вези са дестинираним и општим порезима. Имајући у виду универзалну вриједност ових аргумената, као и појам пореза у ширем смислу, и пореза у најширем смислу, чију употребу заступа овај истакнути аутор, сматрамо да су исти закључци примјењиви на шири круг јавних прихода, а не само на порезе. Илић-Попов ову подјелу сагледава у свјетлу одређења за еколошке порезе.

посебних инструмената финансирања за сваку врсту јавних расхода који се прикупљају и троше кроз бројне фондове; б) нерационално трошење вишка прикупљених средстава, и отежано финансирање због мањка прикупљених средстава – оба проблема дио су једне особине система намјенског финансирања, а то је инертност, неприлагодљивост једном намијењених јавних прихода промјенама и непланираном остварењу убирања јавних прихода; и в) тзв. демонстрациони ефекат – један успјешан модел финансирања јавних расхода намјенским јавним приходом може навести бројне друге буџетске кориснике да захтјевају увођење нових намјенских јавних прихода, односно одобрење истих јавних расхода који су успјешно финансирани у првом случају, што даље може довести до умножавања намјенских јавних прихода или до повећања стопа постојећих прихода.

Сличне критике на рачун намјенских јавних прихода упућене су и у иностраној науци – лоша алокација ресурса, отежана буџетска контрола, сужавање надлежности и слободе одлучивања законодавне и извршне власти, и неприлагодљивост буџета.<sup>752</sup> Постоје још и схватања по којима се против намјенских прихода могу навести и етичке замјерке.<sup>753</sup>

Истовремено, намјенски јавни приходи имају и неке предности у односу на опште јавне приходе:<sup>754</sup> а) легитимна намјена, односно афектација јавног прихода дјелује повољно на порески морал, што доводи до остварења већег прихода и смањења евазије; б) намијењеност јавног прихода омогућава успостављање непосредније везе између носиоца пореског терета и услуге или добра који се тако финансирају, што може повољно утицати на разумност и умјереност корисника у односу према јавним добрима и услугама; и в) намјенски приходи пружају већу сигурност и трајност у подмиривању дате јавне потребе, и тиме олакшавају вођење дугорочне политике обезбјеђења и пружања јавних добара и услуга. Страна економска теорија није у потпуности против намјенских прихода. Неколицина аутора у намјенским јавним приходима види предности:<sup>755</sup> афектацијом се истовремено примјењује принцип корисности опорезивања, пружа се минимум сигурности финансирања, што даље може утицати на смањивање трошкова пројеката којима је на тај начин обезбијеђено сигурно и стабилно финансирање, смањење отпора обвезника према увођењу намјенског јавног прихода и др.

У области управљања јавним добрима учачамо неке посебности и разлике у односу на наведене опште аргументе *pro et contra* намјенских јавних прихода. Прво, проблем отежане контроле због бројности посебних инструмената финансирања код управљања јавним приходима може бити значајно умањен изградњом уређеног система управљања јавним добрима. Уосталом, наш задатак у овој дисертацији је да на скроман начин допринесемо таквом настојању. Упркос разноликости јавних добара и фондова, сматрамо да се прави проблем крије у неуједначености модела финансирања. Као што смо претходно показали у дијелу о различитим облицима територијалне и функционалне децентрализације управљања јавним добрима, постоји велика неусаглашеност у српском праву поводом буџетске класификације и правне природе различитих јавних прихода од јавних добара,<sup>756</sup>

---

<sup>752</sup> W. McCleary (1991), 84.

<sup>753</sup> Robert W. McGee, *The Philosophy of Taxation and Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, Boston – Dordrecht – London 2004, 165–168.

<sup>754</sup> Д. Поповић (2016), 81–82.

<sup>755</sup> W. McCleary (1991), 85.

<sup>756</sup> Питање није да ли се ради о једној или другој врсти јавног прихода, него и да ли се уопште ради о јавном или приватном приходу. Примјере из праксе сагледавали смо у дијелу о повјеравању вршења управљања над јавним добрима субјектима јавног и приватног права, гдје смо поставили питање да ли приход описан као „цијена“, који прописује и убире д.о.о. представља приватни или јавни приход. При томе, наведени приход убире се поводом коришћења јавног добра које је приватном субјекту повјерено на управљање. Проблем је утолико сложенији пошто је држава већински власник наведеног субјекта, и пошто може да присвоји прикупљена средства као јавни приход. Уколико би се прихватило тумачење да је ријеч о јавном приходу, остаје питање да ли је то приватноправни или јавноправни јавни приход. Наизглед очигледан одговор – да је то приватноправни јавни приход пошто потиче од привредног субјекта – може се оповргнути аргументом да је приход од коришћења јавног добра законом прописан као јавноправни јавни приход, да се његова висина не формира на тржишту, да се убире кроз обављање дјелатности која је прописана као дјелатност од општег интереса, итд.

врста општих и појединачних правних аката којима се прописују и утврђују различити јавни приходи поводом јавних добара,<sup>757</sup> методологија у финансијском извјештавању и контроли и др. Уколико би законодавац, уважавајући оvdје изложени појам јавног добра и постојеће правне темеље за такво схватање у српском праву, уједначи законодавство и изричитим прописивањем разријешио постојеће нејасноће, сматрамо да би проблем отежане контроле био у највећем дијелу отклоњен.<sup>758</sup>

Други проблем намјенских јавних прихода има два супротна појавна облика – нерационално трошење вишка прикупљених средстава и отежано финансирање због мањка прикупљених средстава. У случају постојања вишка прикупљених средстава у односу на оправдане јавне расходе, нерационално трошење у области управљања јавним добрима може се, према нашем мишљењу, избјећи само досљедним спровођењем стратешких, планских и оперативних аката које донесе надлежни орган. На примјер, уколико је предвиђена изградња вјештачког јавног добра, за то мора постојати основ у одговарајућој стратегији и пратећем плану. Примјена начела јавности, као подврсте начела општег интереса, морала би осигурати учешће стручне и шире јавности и заинтересованих корисника јавног добра. Обавеза објављивања кључних података и показатеља изградње јавног добра, попут предвиђених радова, трошкова и др. утицала би на надлежне органе да већ у почетку поступка изградње буду свјесни контроле у различитим облицима (правна, стручна, политичка и др.). Истовремено, управо предложено унапређење контроле би довело и до рјешења проблема трошења вишка средстава. У садејству са јасним и јавним планирањем управљања јавним добрима, неке од постојећих законских одредаба омогућавају рјешење проблема трошења вишка средстава, али и проблем недостатка средстава. Примјер налазимо у Закону о шумама. „Ако средства Буџетског фонда, односно Буџетског покрајинског фонда у текућој години не буду довољна за извршавање насталих обавеза због изненадне угрожености шума или битно измењених околности у изради и спровођењу планова газдовања шумама које није било могуће предвидети, недостајућа средства ће се обезбедити из буџета Републике Србије, односно буџета аутономне покрајине и средстава корисника шума. Неутрошена средства Буџетског фонда, односно Буџетског покрајинског фонда у току текуће године преносе се за исте намене у наредној години.“<sup>759</sup>

Сматрамо да вишестепена и вишеструка контрола трошења средстава (нарочито политичка и стручна), коју је релативно лако спровести над издвојеним средствима у буџетским фондовима може знатно да смањи тромост и неприлагодљивост органа управљања јавним добрима у условима промјена и непланираног остварења убирања јавних прихода. У сваком случају, намијењеност јавног прихода не смије да служи за избјегавање буџетске контроле.<sup>760</sup>

Трећи проблем у вези са намјенским јавним приходима, тзв. демонстрациони ефекат, у области јавних добара можемо сматрати чак и предношћу. Наиме, под условом испуњења два претходна рјешења, а нарочито објављивања битних информација у поступку управљања јавним добрима, сматрамо да би намјенско финансирање јавних добара требало подржати и проширити. Не само да би то довело до пуног остварења предности намјенских јавних прихода, попут већег пореског морала и израженије везе између корисника и предметног јавног добра, него би се смањио притисак на обвезнике ненамјенских јавних прихода. Управљаче јавним добрима треба ставити под лупу стручне, научне и шире јавности, а њихове трошкове учинити што више јавним, како би се средства од намјенских прихода трошила управо на унапређење јавних добара.

<sup>757</sup> Оvdје мислимо на већ показани проблем прописивања елемената законског описа елемената јавног прихода приватноправним актом, попут статута привредног друштва.

<sup>758</sup> Вјерујемо да је сликовит примјер наведеног проблема горе обрађено питање да ли РАТЕЛ треба да сачињава финансијске извјештаје по правилима буџетског или пословног рачуноводства, о чему постоји неслагање чак и између Министарства финансија и Државне ревизорске институције.

<sup>759</sup> Закон о шумама, чл. 89.

<sup>760</sup> Janet E. Milne, Mikael S. Andersen, *Handbook of Research on Environmental Taxation*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2012, 107.

Једини суштински проблем који се, према нашем мишљењу, може јавити у вези са намјенским јавним приходима јесте политичка воља. Уколико не постоји политичко одређење и воља да се управљање јавним добрима врши на транспарентан начин, сви ставови теорије су потпуно бесмислени. Јасна и добро систематизована правила о финансијским аспектима управљања јавним добрима могу значајно допринијети успјешном управљању у цјелини.

Упркос свим проблемима, афектација има предности због којих је не треба одмах одбацити.<sup>761</sup> Управљање јавним добрима нуди нам разлоге који ублажавају критике на рачун намјенских јавних прихода. Већ је примјетна бројност намјенских јавних прихода у појединим областима, нарочито у области заштите животне средине.<sup>762</sup> Приближно трећину еколошких пореза у земљама ОЕЦД-а чине намјенски порези.<sup>763</sup> С друге стране, очигледне предности намјенских јавних прихода, које смо такође навели, приликом управљања јавним добрима добијају још већи значај.

На примјер, прва горе наведена предност намјенских јавних прихода, односно повољно дејство легитимне намјене јавног прихода на порески морал додатно се наглашава када обвезник плаћа за коришћење јавног добра. Свако ко препознаје значај јавног добра лакше ће платити одговарајући јавни приход за његово коришћење, будући да може да препозна јасну корист од тог добра.<sup>764</sup> Наравно, овај закључак не важи једнако за сва добра. Некада обвезници нису у стању да виде везу између јавног добра, његовог коришћења и јавног прихода. Навикнути на свеприсутност јавних добара, многи појединци сматрају да је дужност државе да им пружи сва јавна добра, без обзира на понашање корисника. Задатак образовног система, али и државе уопште, јесте да код грађана створи рефлекс и навику старања о општем интересу и јавним добрима, а посебан задатак државе је да привредним друштвима, домаћим и страним, чврстом политиком у области заштите јавних добара покаже да се трошење националног богатства у виду природних богатстава, добара од општег интереса и добара у општој употреби не може вршити неодговорно. Улога финансијскоправних инструмената у оба задатка је изузетно важна.

Друга предност намјенских јавних прихода – непосреднија веза између носиоца пореског терета и услуге или добра који се тако финансирају – подударна се са начелима *корисник плаћа* и *загађивач плаћа*.<sup>765</sup> Према томе, да би се уопште могли остварити наведени принципи, неопходно је поштовати начело афектације јавних прихода које плаћају корисници или загађивачи.

Да би ова начела била испуњена, од пресудне је важности да намијењеност јавног прихода буде суштинска, програмска, а не административна, формална, чиме се уједно омогућава „мекша“, и самим тим пожељнија, афектација.<sup>766</sup> Прилагодљиви, „меки“ облик афектације разликује се од формалне, „круте“, по томе што је трошење прикупљених намијењених средстава усмјерено кроз извршење одговарајућег програма, али не искључује трошење средстава из других прихода.<sup>767</sup> Тиме се прави спона између начела *корисник плаћа* и других начела. Обвезник плаћа за коришћење, али финансирање предметног јавног добра није условљено само његовим плаћањем, што омогућава трајност финансирања јавног добра, чак и у условима малог обима коришћења и сл.

Коначно, намјенски приходи пружају већу сигурност и трајност у подмиривању дате јавне потребе, што олакшава вођење дугорочне политике обезбјеђења и пружања јавних добара. Код јавних добара, ова начелна предност намјенских јавних прихода добија нарочиту улогу због проблема нарушавања природних јавних добара. Наиме, трошење природних

<sup>761</sup> W. McCleary (1991), 102.

<sup>762</sup> J. E. Milne, M. S. Andersen (2012), 102–103.

<sup>763</sup> *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OECD, 2006, 171.

<sup>764</sup> Примјер утицаја афектације на раст пореског морала и одобравања пореза у широј јавности јесте увођење еколошког пореза на пластичне врећице у Ирској. Вид. *Ibid.*, 123–124, 172.

<sup>765</sup> Упор. J. E. Milne, M. S. Andersen (2012), 103.

<sup>766</sup> Вид. *Ibid.*, 104–105.

<sup>767</sup> *Ibid.*, 105.

јавних добара одавно је достигло размјере неодрживости – трошење је веће од природног обнављања јавних добара. Животна средина и живи свијет у виду генетичке разноврсности угрожени су људским поступањем. Трајност извора финансирања представља *condicio sine qua non* очувања угрожених јавних добара. Улога намијењених инструмената јавних прихода добија посебан значај, а потреби очувања јавних добара подређени су и други ефекти јавних прихода од употребе јавних добара, као што је ефекат интернализације екстерналија.

Према томе, четврта посебна предност намјенских јавних прихода, особина која одликује само јавне приходе који се уводе у вези са коришћењем јавних добара, јесте повољан утицај афектације на остварење начела одрживог развоја. Намијењеност и издвојеност јавних прихода и јавних расхода, као и одговарајућа анализа корисности од јавног добра, омогућавају јасније сагледавање степена одрживости управљања јавним добрима. У супротном, одрживо управљање јавним добрима остаје само неспроводив принцип.

Једна од кључних предности програмског буџетирања јесте тијесна повезаност компонената програма, односно програмских активности и/или пројеката које утврђује и спроводи један или више корисника буџетских средстава.<sup>768</sup> За спровођење политика и програма на најдјелотворнији и најисплативији начин, ресорна министарства и надлежни органи треба да имају могућност да прилагоде управљање средствима у оквиру политике и програма буџета.<sup>769</sup> Ипак, прилагођавање може да угрози стабилност буџета. Сматрамо да би намјенско управљање приходима од јавних добара и њихово праћење кроз буџетске фондове могло помирити прилагодљивост и стабилност у буџетском поступку.

У условима великих регионалних разлика у обезбјеђењу и квалитету јавних добара, намјенска природа јавних прихода из којих се финансира одржавање јавних добара пружа могућност уједначавања и прерасподјеле, могућност успостављања географске равнотеже.<sup>770</sup> На примјер, један буџетски фонд, или централизован систем буџетских фондова за цијелу државу (не за било какве регионалне и локалне нивое власти) може осигурати стабилност извора финансирања за јавна добра поводом чијег коришћења се другачије никада не би могао прикупити износ јавних прихода који би био једнак износу прикупљеном у централизованом систему. Ово је, уједно, још један начин да се барем дјелимично превазиђе проблем неефикасности намјенских јавних прихода – оно што је неефикасно са гледишта локалног јавног добра може бити оправдано и ефикасно на нивоу шире заједнице и државе.

## 5. Акти финансијскоправног управљања јавним добрима

Трећи и крунски елеменат правне форме, уопште, као и у поступку управљања јавним добрима, јесте материјализација или уобличавање права кроз различите опште и појединачне правне акте. Иако „сви правни акти који имају једнаку садржину спадају у исту врсту правних аката у материјалном смислу, обухватају се једним појмом и означавају истим именом“,<sup>771</sup> јединствен појам и назив за све правне акте којима је уређено финансијскоправно управљање јавним добрима не постоји. Разноликост јавних добара и мноштво субјеката који управљају јавним добрима не допуштају да се финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима толико генерализују да би се у позитивном праву издвојио један генусни појам или кодификација права управљања јавним добрима у једном општем правном акту. Ипак, увјерени смо да је потребно препознати појам финансијскоправног управљања јавним добрима и понудити теоријски оквир за проучавање.

Као што не предлажемо успостављање посебне научне дисциплине за материју јавних добара, тако не предлажемо ни посебну правну кодификацију којом би се обухватили сви

<sup>768</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 58.

<sup>769</sup> *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Economies* (eds. R. Allen, D. Tommasi), OECD, 2001, 218.

<sup>770</sup> Упор. J. E. Milne, M. S. Andersen (2012), 113.

<sup>771</sup> К. Чавошки, Р. Васић (2006), 350.

финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима. Интердисциплинарна природа и велика сложеност материје не омогућава кодификацију, односно доношење једног општег правног акта у форми закона, чиме би се уредила сва значајна питања из ове области. Међутим, на нивоу стратешког одлучивања, не само да је могуће, него сматрамо да је крајње пожељно да се препозна значај јавних добара. Као један од ослонаца за идеју доношења стратегије послужиће нам и анализа одговарајућих општих и појединачних правних аката којима је у српском позитивном праву уређено финансијскоправно управљање јавним добрима.

### 5.1. Општи правни акти финансијскоправног управљања јавним добрима

Општи правни акти којима је уређено управљање јавним добрима уопште, као и финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима обухватају све постојеће врсте општих правних аката, од устава, преко закона и различитих правних аката које доносе органи законодавне функције власти, до подзаконских општих правних аката органа управе и других органа и субјеката.<sup>772</sup> Досадашњом анализом обухваћени су најзначајнији примјери таквих аката, те је овај дио дисертације посвећен основној класификацији општих правних аката којима се уређују финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима, и сажимању закључака о могућим и пожељним промјенама у српском праву. Нагласак стављамо на унутрашње право, али свакако треба поменути и међународноправне акте, о чему је нешто више ријечи било у дијелу који се односи на глобална јавна добра.

Опште акте управљања јавним добрима већ смо многоструко помињали у овој дисертацији, нарочито у овој глави. Овдје само вршимо систематизацију и подвлачимо најважније одлике општих аката управљања, према сазнањима која смо стекли кроз истраживање о претходним цјелинама дисертације.

*Устав*, као највиши општи правни акт и основни закон у држави, садржи одредбе начелне природе о правном режиму јавних добара. У Уставу Србије изричито су наведене двије врсте јавних добара – природна богатства и добра у општој употреби.<sup>773</sup> Уставом је прописана државна својина над природним богатствима и добрима за које је законом одређено да су од општег интереса, као и над „имовином коју користе органи Републике Србије“.<sup>774</sup>

Није сасвим јасно да ли је у Уставу изједначен појам добра од општег интереса и добра у општој употреби. На ово указује и Р. Марковић: „Није јасно ни да ли Устав из 2006. између 'добара од општег интереса' и 'добара у општој употреби' ставља знак једнакости или је реч о различитим врстама ствари, као што би произлазило из члана 87. ст. 1. и 2. Према лексиконском одређењу (Правна енциклопедија, 1, Београд, 1985, стр. 265), појам 'добра од општег интереса' шири је и обухвата и 'добра у општој употреби'. Исто становиште било је и у Уставу СФРЈ из 1974 (члан 85).“<sup>775</sup>

За управљање јавним добрима врло је важан приступ физичких и правних лица јавним добрима. Круг физичких и правних лица која могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом, начелно није ограничен.<sup>776</sup> Устав, дакле, предвиђа само наведена ограничења у погледу државне имовине.

---

<sup>772</sup> Овдје мислимо на бројне врсте органа и организација који постоје у српском праву а да нису органи управе. То су посебне (управне) организације, које могу имати облик завода, секретаријата, дирекције, агенције центра и др. Друге субјекте чини множина ималаца јавних овлашћења, који спадају у недржавну јавну управу. Поред разних облика функционалне и територијалне децентрализације у ужем смислу, ту спадају и субјекти приватног права којима су повјерена јавна овлашћења, као што су поједина предузећа у области управљања јавним добрима, којима је законом и подзаконским актима повјерено вршење јавних овлашћења управљања јавним добрима.

<sup>773</sup> Устав Републике Србије, чл. 87.

<sup>774</sup> Вид. Устав Републике Србије, чл. 87 ст. 1. Изгледа да је уставотворац изједначио појмове имовине и својине на овом мјесту. Упор. Р. Марковић (2006), 13.

<sup>775</sup> Р. Марковић (2006), 14.

<sup>776</sup> Устав Републике Србије, чл. 87 ст. 2.

Дозвољавајући све друге облике коришћења јавним добрима, и упућујући на закон, Устав изричито прописује да странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом.<sup>777</sup> За поједина јавна добра – пољопривредно земљиште, шумско земљиште и градско грађевинско земљиште у приватној својини гарантована је слобода коришћења и располагања.<sup>778</sup> Међутим, истовремено је предвиђена могућност ограничења облика коришћења и располагања наведеним добрима, односно могућност прописивања услова за коришћење и располагање. Ова ограничења и условљавања могу се увести ради отклањања опасности од доношења штете животној средини или ради спречавања повреда права и законом заснованих интереса других лица.<sup>779</sup> Ради заштите животне средине и природних богатстава могуће је ограничити још и предузетништво, које је иначе слободно.<sup>780</sup>

Нормирање осталих појединости правног режима јавних добара препуштено је законодавцу.

*Закони* којима је уређен правни режим јавних добара, па тако и финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима, изузетно су бројни. Уређење појма јавног добра, правног режима који обухвата надлежности, права и фактичке односе над јавним добрима, начина коришћења и управљања јавним добром, и све појединости које произлазе из ових категорија – све је то уређено десетинама закона. Сликовитости ради, овдје наводимо само оне законе који се непосредно односе на управљање јавним добрима, и нарочито на финансијскоправну страну управљања јавним добрима, а које наводимо у оквиру анализа на одговарајућим мјестима у овој докторској дисертацији:

1. Закон о бањама;
2. Закон о буџетском систему;
3. Закон о водама;
4. Закон о главном граду;
5. Закон о дивљачи и ловству;
6. Закон о државној управи;
7. Закон о електронским комуникацијама;
8. Закон о електронским медијима;
9. Закон о железници;
10. Закон о заштити ваздуха;
11. Закон о заштити животне средине;
12. Закон о заштити земљишта;
13. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда;
14. Закон о заштити природе;
15. Закон о извршењу и обезбеђењу;
16. Закон о јавним агенцијама;
17. Закон о јавним предузећима;
18. Закон о јавној својини;
19. Закон о јавном дугу;
20. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама;
21. Закон о локалној самоуправи;
22. Закон о накнадама за коришћење јавних добара;
23. Закон о општем управном поступку;
24. Закон о планском систему Републике Србије;
25. Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама;
26. Закон о пољопривредном земљишту;
27. Закон о пореском поступку и пореској администрацији;

---

<sup>777</sup> Устав Републике Србије, чл. 85 ст. 2.

<sup>778</sup> Устав Републике Србије, чл. 88 ст. 1.

<sup>779</sup> Устав Републике Србије, чл. 88 ст. 2.

<sup>780</sup> Устав Републике Србије, чл. 83.

28. Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године;
29. Закон о путевима;
30. Закон о радиодифузији;
31. Закон о рачуноводству;
32. Закон о рударству и геолошким истраживањима;
33. Закон о управљању отпадом;
34. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине;
35. Закон о финансирању локалне самоуправе;
36. Закон о шумама.

Чак и највећи заговорник кодификације права управљања јавним добрима застао би пред оволиким списком закона који сада уређују област јавних добара у српском праву. Чак ни утврђивање редослиједа и одређивање који би закон имао предност у набрајању није могуће а да се неки критеријум не изостави, због чега смо се у овом набрајању водили азбучним редослиједом. Законик о јавним добрима врло је тешко замислити у српском праву. Ми се не залажемо за такав, нити за неки сличан подухват. Истовремено, један од наведених закона има неке од одлика законика, а то је ЗНКЈД. Одредбе о инструменту јавних прихода који се убире поводом употребе јавних добара и који служи за финансирање одржавања јавних добара сабране су из бројних закона и обухваћене поменути новим законом, чиме је Србија постала једна од малобројних земаља у свијету које су препознале значај системског и систематичног уређења ове материје.

Иако су чак и поједини учесници у изради овог Закона уздржани у оцјени успјешности потпуног и пожељног законског уређења накнада за коришћење јавних добара,<sup>781</sup> ипак сматрамо да је његово доношење пресудан и одличан корак у пожељном смјеру. Чак и са свим могућим недостацима, којих сасвим сигурно има више него што бисмо жељели, овај Закон ипак све те недостатке износи на видјело и тиме олакшава даље унапређење законодавства. Разасуте по бројним областима и правним изворима, стотине накнада биле су далеко неуочљивије и неусклађеније прије доношења Закона, у шта смо се својевремено и лично увјерили кроз спроведену анализу.<sup>782</sup> Данас је могуће нападати постојећа рјешења, предлагати нова, али је све то неупоредиво лакше након огромног труда који је уложен у прописивање више од петсто појединачних накнада.<sup>783</sup>

Општеприхваћена правила међународног права и потврђени *међународни уговори* изричито су предвиђени као саставни дио правног поретка Републике Србије, а уз то се непосредно примјењују, при чему потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.<sup>784</sup> У области управљања јавним добрима потврђени међународни уговори морају, дакле, бити у складу с одговарајућим начелима која смо обрадили. Предмет међународних уговора углавном се односи на различите облике употребе јавних добара, попут међународних ријека, мора и сл.<sup>785</sup> Из чланства у међународним организацијама или из

<sup>781</sup> Три учесника у поступку израде Закона о накнадама за коришћење јавних добара одржала су предавање на XXV Пореској вечери коју је организовало Српско фискално друштво 26. марта 2019. године на Правном факултету Универзитета у Београду. Поред одређених унапређења, попут: 1) повећања транспарентности система, 2) начелног онемогућавања једноставног умножавања накнада, и 3) унапређења предвидивости (износи су по правилу уређени законом, а не подзаконским актом), излагачи су указали и на следеће недостатке: 1) недоследност, 2) задржавање скривених пореза, 3) оскудно уређен поступак, 4) непотпуно прилагођавање других закона. Сем тога, аутори су указали и на одређена отворена питања: 1) надлежност за принудну наплату и 2) примјену Закона. Вид.: М. Бисић, М. Ђурђић, Н. Табаковић (2019), 20.

<sup>782</sup> Вид. напомене у фн.: 1052 и 1054.

<sup>783</sup> По једној систематизацији, ЗНКЈД прописује 525 накнада, подијелених у 15 група. Вид. М. Бисић, М. Ђурђић и Н. Табаковић (2019), 7.

<sup>784</sup> Устав Републике Србије, чл. 16 ст. 2.

<sup>785</sup> Примјера ради, наводимо само неке од конвенција и уговора: Конвенција о режиму пловидбе Дунавом (Београд, 1948), Конвенција о мочварама од међународног значаја нарочито као станишта птица мочварица (Рамсар, 1971), Конвенција о процјени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо, 1991), Конвенција о заштити Црног мора од загађивања (Букурешт, 1992), Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса (Хелсинки, 1992), Конвенција о заштити и одрживом коришћењу прекограничних

других правних односа с њима произлази и значај права које се ствара у тим организацијама. На примјер, право ЕУ значајно је и у области управљања појединим врстама јавних добара.<sup>786</sup> У условима савремених политичких околности јавила су се занимљива одступања од праксе закључивања међународних уговора у области изградње прекограничних објеката од општег интереса, која можемо одредити као јавна добра у складу са нашом дефиницијом. На примјер, Пројекат „Сјеверни ток“, којим је успостављен гасовод између Русије и Њемачке,<sup>787</sup> није уређен међународним уговором, него приватноправним уговорним оквиром.

Међународни уговори значајни су за област финансијскоправног управљања јавним добрима углавном због финансирања изградње, унапређења, па чак и одржавања јавних добара, када се најчешће закључују уговори о зајму. Данас држава закључује ове уговоре по правилу у својству зајмопримца,<sup>788</sup> а раније их је закључивала и у својству зајмодавца.<sup>789</sup> Поред тога што уговори о зајму омогућавају финансирање унапређења јавног добра кроз остварење уговорених примања и што стварају обавезу враћања зајма, односно доводе до настанка издатака за финансирање отплате, такође је могуће да уговором буду предвиђене посебне обавезе у односу на политику наплаћивања од крајњих корисника јавног добра. Чак и уколико се не ради о обавези вођења политике финансирања јавног добра, међународни уговори могу имати посредан утицај на њу.<sup>790</sup>

Српско право предвиђа примјену одредаба потврђеног међународног споразума уколико је њиме уређен правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају дјелатност од општег интереса.<sup>791</sup> Већ смо видјели да је дјелатност од општег интереса, по правилу, дјелатност управљања неким јавним добром.

Имајући у виду чињеницу да су јавна добра по правилу непокретна и, због тога, обухваћена искључивим или претежно искључивим интересима само једне државе, које су то околности које могу довести до међународног значаја јавног добра?

---

водотока и међународних језера (Хелсинки, 1992), Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав (Софија, 1994), Европски споразум о главним унутрашњим водним путевима од међународног значаја (AGN) (Женева, 1996), Додатни протокол уз Конвенцију о режиму пловидбе Дунавом (Будимпешта, 1998), и др. Постоје још и бројни билатерални споразуми, као што је Споразум између Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске о сарадњи у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 17/14, Споразум између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о пловидби реком Тисом (Ниш, 2016) и бројни други.

<sup>786</sup> Нпр. прописи Европске уније, попут Директиве Европског Парламента и Савјета 2000/60/ЕК од 23. октобра 2000. године, којом се успоставља оквир за активности Заједнице у области политике вода (Оквирна директива о водама – Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *OJ L 327*) и Директиве Европског парламента и Савјета 2007/60/ЕК од 23. октобра 2007. године о процјени и управљању ризицима од поплава (Директива о поплавама – Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, *OJ L 288*).

<sup>787</sup> Sergei Vinogradov, Gokce Mete, “Cross-Border Oil and Gas Pipelines in International Law”, *German Yearbook of International Law* 56/2013, 40.

<sup>788</sup> На примјер, Споразум о финансирању (Пројекат „Регионални развој Бора“) између Републике Србије и Међународног удружења за развој, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08 и Споразум о зајму (Пројекат „Регионални развој Бора“) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

<sup>789</sup> Вид. нпр.: Споразум о кредиту између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Камбоџе о изградњи хидроцентрала Кириром, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 11/65.

<sup>790</sup> Примјера ради, вид. приједлог обрачуна водне тарифе (основни финансијски модел, локалне пореске импликације на релевантном пројектном нивоу, обрачун продајне цијене воде, капитални трошак) у Меморандуму о разумевању између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије и Компаније *Metito Utilities Ltd.* из Уједињених Арапских Емирата у вези са развојем и спровођењем пројеката третмана вода и отпадних вода у Републици Србији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 3/19, 2.2.

<sup>791</sup> ЗЈП, чл. 72 ст. 2.

Поред могућности међудржавног кредитирања дјелатности у вези са јавним добром, у околностима када кредитор нема други непосредан интерес поводом предметног јавног добра, постоји још и могућност да финансијскоправни интереси више земаља произлазе из међународне природе јавног добра. Најочигледнији примјер су ријеке, а у кругу таквих примјера нарочито сложени односи могу да се јаве у управљању водним и енергетским потенцијалима међународних ријека. Овдје наводимо примјер Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап, који је још увијек највећи такав систем на Дунаву и највећи произвођач хидроенергије у југоисточној Европи,<sup>792</sup> а у вријеме изградње, ХЕПС „Ђердап 1“ имао је највеће турбине у свијету, гледано по врсти турбина које су уграђене.<sup>793</sup> Неспорно је ријеч о јавном добру, будући да је ријеч о систему који је највећим дијелом изграђен у самом кориту ријеке, и који се налази у искључивој јавној својини и посебном правном режиму са успостављеним ужим правима корисника или управљача.<sup>794</sup>

Да би такав систем био изграђен, закључени су бројни међународни уговори. Већина закључених уговора садржи одредбе финансијске природе, па из њих произлазе финансијска права или обавезе за државе уговорнице. Управљање имовином у стварању и уређењу јавног добра, средства из кредитног односа, расподјела финансијске користи од употребе јавног добра – сва ова, и њима слична, финансијскоправна питања могу се анализирати у наведеним уговорима.<sup>795</sup>

---

<sup>792</sup> Хидроенергетски и пловидбени систем „Ђердап 1“, Електропривреда Србије, [http://www.eps.rs/cir/djerdap/Pages/heps\\_djerdap1.aspx](http://www.eps.rs/cir/djerdap/Pages/heps_djerdap1.aspx), 12. март 2020. године.

<sup>793</sup> *Ibid.*

<sup>794</sup> Вид. јавно доступне податке о, на примјер, земљишној честици односно парцели бр. 2118/2 и припадајућој згради хидроцентрале, Општина Кладово, К.о. Сип – доступно на: Републички геодетски завод, еКатастар непокретности,

<https://katastar.rgz.gov.rs/eKatastarPublic/NepokretnostProperties.aspx?nepID=QsV2wfyx4CeMIF2jmvCdgw==#top>, 12. март 2020. године.

<sup>795</sup> Пошто овдје упућујемо само на један важан примјер, не можемо вршити детаљну анализу свих поменутих финансијскоправних аспеката међународних уговора закључених поводом изградње и одржавања ХЕПС Ђердап 1 и Ђердап 2. Од битнијих инструмената издвајамо:

Протокол о закључцима делегација Југославије и Румуније о искоришћавању вода Дунава у Ђердапском сектору (потписан 2. октобра 1956. у Оршави), *Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 75/57;

Протокол о разговорима између делегација Југославије и Румуније о уређењу Дунава у сектору Ђердапа (23. децембра 1960. у Београду), *Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 9/61,

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Румунске Народне Републике о изградњи и експлоатацији хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 8/64 и Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Социјалистичке Републике Румуније о изменама и допунама Споразума између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Румунске Народне Републике о изградњи и експлоатацији хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, од 30. новембра 1968. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/79;

Конвенција о експлоатацији хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на Дунаву, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/64 и Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Социјалистичке Републике Румуније о изменама и допунама Конвенције између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Румунске Народне Републике о експлоатацији Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, потписане 30. новембра 1963. године у Београду, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 5/79;

Конвенција о накнади штета проузрокованих изградњом хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/64;

Завршни акт и Протокол о регулисању извесних питања у вези изградње и експлоатације система Ђердап, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/64;

Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Савеза Совјетских Социјалистичких Република о економској и техничкој сарадњи у изградњи хидроенергетског и пловидбеног система „Ђердап“ који гради југословенска страна на реци Дунаву у рејону „Железних врата“, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 11/65;

Конвенција између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Социјалистичке Републике Румуније о кредиту у вези са изградњом Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, са прилозима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/68;

Пружање финансијске помоћи, давање повољнијих услова кредитирања, пружање олакшица у финансијским аранжманима који су предвиђени међународним уговорима може бити условљено неком користи за пружаоца средстава. На примјер, као што је некада раније СФРЈ условљавала зајмопримце којима је давала јавни зајам, тако да су обавезани да у извршењу послова за чије финансирање је закључен уговор о зајму ангажују југословенска предузећа,<sup>796</sup> тако данас често развијеније земље условљавају Србију.<sup>797</sup> Штавише, посебни порески режими, тј. изузеци од националног права, могу бити уведени непореским споразумима, што је врло заступљено у пракси.<sup>798</sup> У основи ових посебних режима најчешће су политички разлози.<sup>799</sup> Доступне анализе непореских споразума који се примјењују у Србији указују на често превелику уопштеност, па чак непрецизност, у њима садржаних пореских одредаба. То оставља широк простор за тумачења, што је углавном „на штету малих нација које могу бити лакше наведене (или можда присиљене) да прихвате тумачења по којима би морале да се одрекну више својих пореских права него што су изворно намјеравале [превео Ђ. М.]“.<sup>800</sup> Иако у тренутку израде овога рада немамо могућност да спроведемо вишемјесечну опсежну анализу међународних уговора који се односе на финансијскоправне аспекте управљања јавним добрима, ипак можемо да изразимо бојазан да слични проблеми постоје и у овој области. На то нам указује још и чињеница да се управљање највећим и најпрометнијим аеродромом у држави и региону, који је јавно добро, врши на потпуно нетранспарентан начин, јер до средине 2020. године уговор није објављен. Ако се такав приступ примјењује у уговорном односу са иностраним привредним субјектом, тим прије можемо очекивати слично поступање у односима са моћним државама.

---

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Социјалистичке Републике Румуније и Републике Аустрије у вези са учешћем Републике Аустрије у плаћању средстава уложених за пловидбене објекте у Ђердапу, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/75;

Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Мађарске Народне Републике по питању доприноса у вези са трошковима изградње објеката хидроенергетског и пловидбеног система на дунавском сектору Ђердапа, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 24/76;

Споразум о трошковима за изградњу пловидбених објеката на Ђердапу, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 30/76;

Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Социјалистичке Републике Румуније о условима проширења сарадње у коришћењу хидроенергетског потенцијала Дунава, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 12/78;

Протокол о ликвидацији имовине, материјалних права и обавеза Ђердапске речне управе, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 12/78,

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Социјалистичке Републике Румуније о проширењу сарадње у циљу коришћења хидроенергетског потенцијала Дунава, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/79;

Конвенција између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о експлоатацији и одржавању хидроенергетских и пловидбених система Ђердап I и Ђердап II са прилозима, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/98;

Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о ревитализацији са повећањем инсталисане снаге хидроагрегата Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап I, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/99;

Споразум између Савета министара Србије и Црне Горе и Владе Румуније о капиталном ремонту, модернизацији и повећању инсталисане снаге хидроагрегата Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап II, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 18/05.

<sup>796</sup> Нпр. Споразум о кредиту између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Камбоџе о изградњи хидроцентрала Кириром, чл. 1.

<sup>797</sup> Нпр. Влада Шпаније ставила је Србији на располагање 45 милиона евра у виду кредита „за финансирање набавке потпуно нове *шпанске робе* и услуга од оних *шпанских фирми* које су потписале уговоре за спровођење пројеката у Републици Србији [подвукао Ђ. М.]“ Програм финансијске сарадње између Републике Србије и Владе Шпаније, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 38/09, чл. 1.

<sup>798</sup> Вид. Svetislav V. Kostić, “Tax Rules in Non-Tax Agreements. Serbia”, *Tax Rules in Non-Tax Agreements* (eds. Michael Lang et al.), IBFD, Amsterdam 2012, 657–690.

<sup>799</sup> Д. Поповић (2016), 404.

<sup>800</sup> S. V. Kostić (2012), 688.

Због еколошких свјетских промјена које су очигледне, без обзира на присутне расправе у научној и широј јавности о њиховим тачним узроцима, врло је могуће да ће притисак на многа јавна добра бити све већи. Стога можемо очекивати раст значаја међународних уговора у области финансијскоправног управљања јавним добрима. Наиме, прекогранична јавна добра, у шта првенствено убрајамо она јавна добра која се простиру на територији двије или више држава, као и јавна добра са прекограничним утицајем, по правилу изазивају конкуренцију, односно супротстављеност интереса тих држава. Због тога су, кроз историју, јавна добра била узрок сукоба или, у бољем случају, договора између заинтересованих страна. Данас су посебно значајна лежишта нафте, плина, или слатководна тијела попут ријека, језера или подземних водних тијела. Споразуми између Египта и Судана о расподјели воде из Нила из 1929. и 1959. године, Анекс II Израелско-јорданског мировног споразума којим је уређена сложена сарадња у управљању водама ријеке Јармук, навјеће притоке ријеке Јордан, као и споразуми о алокацији водних ресурса ријека Инд и Ганг између држава Индијског потконтинента, говоре нам о важности и распрострањености потребе да се успостави суштинска сарадња чак и између земаља које су деценијама биле у отвореном војном сукобу.<sup>801</sup> С друге стране, чак и двије земље са вишевијековном историјом сарадње и мирних сусједских односа, САД и Канада, преговарале су о скоро десет различитих споразума и уговора о управљању загађења ријека и језера.<sup>802</sup> Заливски рат 1991. године и ирачка инвазија Кувајта започети су због оптужби за наводно нелегално црпљење нафте у граничном појасу, из заједничког (прекограничног) нафтног лежишта.<sup>803</sup> Примјер прекограничног вјештачког јавног добра су различите врсте цјевовода, нарочито оних за пренос нафте и плина.

У свим наведеним примјерима јављају се финансијскоправна питања – ко ће финансирати изградњу и одржавање јавног добра, како ће бити расподијељена корист од јавног добра, нарочито приходи. За ова питања обично не постоје очигледни и недвосмислени одговори приликом закључења уговора.<sup>804</sup> Признавање пуног економског трошка, односно цијене, постаје један од најважнијих залога одрживости оваквих међународних инструмената, док се, истовремено, не може занемарити ни политичка страна преговора и уговарања прекограничне употребе јавних добара.<sup>805</sup> Развој савремених института, као што су споразуми о прекограничним цјевоводима, првенствено је почивао на пореским и финансијским интересима.<sup>806</sup> Одредбе о пореским и финансијскоправним питањима успостављања и управљања оваквим јавним добрима, или у вези са јавним добрима, присутне су од првих уговора о цјевоводима, од средине XX вијека, па до данас.<sup>807</sup> Временом су изграђене посебне уговорне клаузуле које се односе на промјене у опорезивању, стварна права на непокретностима и опорезивање у вези са животном средином, попут „клаузуле економске равнотеже“ (енг. *economic equilibrium clause*) и „стабилизационе клаузуле“ (енг. *stabilisation clause*).<sup>808</sup>

<sup>801</sup> Вид. Rongxing Guo, *Cross-Border Resource Management*, Elsevier, Amsterdam – Boston 2012, 131.

<sup>802</sup> *Ibid.*, 58.

<sup>803</sup> *Ibid.*, 59.

<sup>804</sup> *Cross-Border Oil and Gas Pipelines: Problems and Prospects*, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Programme, 2003, 24.

<https://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/crossborderoilandgaspipelines.pdf>, 14. март 2020. године.

<sup>805</sup> Упор. Primož Banovec, Polona Domadenik, “Pricing Approaches In The Case Of Cross Border Water Supply”, *International Conference on Efficient & Sustainable Water Systems Management toward Worth Living Development*, 2nd EWaS – Proceedings of a meeting held 1-4 June 2016, Chania, Greece (eds. V. Kanakoudis *et al.*), Elsevier Procedia, 2016, 609.

<sup>806</sup> Вид. S. Vinogradov, G. Mete (2013), 2.

<sup>807</sup> *Ibid.*, 4, 33 *et seq.*

<sup>808</sup> Клаузула економске равнотеже односи се на обавезу уговорних страна да размотре мјере и предузму све неопходне кораке у границама својих надлежности да „поврате пређашње економско стање“, уколико су претходно наступиле промјене пореског режима, права поводом конверзије валута или ако су наступиле друге законодавне или извршне промјене. Стабилизационом клаузулом сматра се одредба која јемчи постојаност свих

*Подзаконски акти.* Приликом сагледавања надлежности извршне власти, као и различитих облика територијалне и функционалне децентрализације, указали смо на неке од проблема који настају због неуједначеног подзаконског оквира финансијског управљања јавним добрима. Наиме, у пракси су заступљени бројни подзаконски правни акти, од уредби и правилника, преко општих одлука до статута управљача јавног добра. Из спроведене анализе изводимо закључак да је у пракси присутно неуједначено нормирање. Материја истог степена општости и друштвеног значаја, у сличним условима организовања управљања јавним добром, уређује се различитим прописима. На примјер, елементи законског описа чињеничног стања јавног прихода могу бити детаљније уређени правилником, али у неким конкретним примјерима услове за ослобађање од плаћања накнаде или њено умањење утврђује, на предлог ресорног министарства, Влада уредбом, као што је то у области заштите животне средине.<sup>809</sup>

С друге стране, правилником се уређују елементи и поступак утврђивања накнада за коришћење јавних добара у области пољопривреде, шумарства и водопривреде,<sup>810</sup> заштите и унапређивања животне средине,<sup>811</sup> и др. Законом је прописано да у појединим случајевима, управљач јавног добра својим актом „утврђује“ висину накнаде, и то највише до износа прописаног у одговарајућем прилогу уз закон.<sup>812</sup> Тумачењем ријечи „утврђивање“ нарочито смо се бавили у дијелу дисертације о повјеравању вршења управљања над јавним добрима субјектима јавног и приватног права. Поновимо, сматрамо да ову ријеч треба употребљавати искључиво у смислу доношења појединачног правног аката којим се рјешава посебна управна ствар – управљање јавним добром, односно утврђивање јавног прихода у тачно одређеном појединачном случају.

У пракси има више од тридесет одлука, као општих правних аката, које су донијели различити управљачи јавним добрима позивајући се на чл. 107 ст. 2 ЗНКЈД.<sup>813</sup> У

---

темељних и економских услова, укључујући права која се односе на употребу земљишта, порезе и посљедице у вези са животном средином. *Ibid.*, 36.

<sup>809</sup> ЗНКЈД, чл. 134 ст. 2. Вид. Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према количини загађења, односно степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износива накнада, условима за ослобађање од плаћања накнаде или њено умањење, као и критеријумима који су од значаја за утицај физичких лица на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 29/19 и 55/19.

<sup>810</sup> ЗНКЈД, чл. 92 ст. 4. Вид. Правилник о утврђивању Методологије за обрачун накнада за коришћење водних објеката и система за одвођење отпадних вода и за негативан утицај непречишћених вода изражених преко органских материја и укупног азота и фосфора, *Службени гласник РС*, бр. 55/19.

<sup>811</sup> ЗНКЈД, чл. 109 ст. 2 и чл. 138 ст. 4. Вид. Правилник о критеријумима за ослобођење од плаћања накнаде за коришћење заштићеног подручја, *Службени гласник РС*, бр. 34/19, и Правилник о изгледу, садржини и начину достављања пријаве са подацима од значаја за утврђивање накнаде коју је обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине дужан да поднесе органу јединице локалне самоуправе, односно пријаве коју је обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине дужан да поднесе надлежном органу јединице локалне самоуправе, односно градској управи месечно за преузимања, односно испоруке робе у току месеца, *Службени гласник РС*, бр. 48/19.

<sup>812</sup> ЗНКЈД, чл. 107 ст. 2.

<sup>813</sup> Одлуке којима се утврђују накнаде су: Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Националног парка „Бердап”, *Службени гласник РС*, бр. 28/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Национални парк Копаноник, *Службени гласник РС*, бр. 28/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Пашњаци велике дропље”, *Службени гласник РС*, бр. 28/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Шарган – Мокра Гора”, *Службени гласник РС*, бр. 27/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Гоч–Гвоздац”, *Службени гласник РС*, бр. 40/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Ритови доњег Потисја”, *Службени гласник РС*, бр. 35/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменика природе „Церјанска пећина”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19, Одлука о накнадама за коришћење Специјалног резервата природе „Карађорђево”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменика природе „Лалиначка слатина”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Голија”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Окањ бара”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Национални парк Тара, *Службени гласник РС*, бр. 28/19, Одлука о накнадама за

шареноликом кругу управљача који су доношењем одлуке преузели улогу прописивања, умјесто само утврђивања накнаде, могу се препознати заиста бројни облици организовања: јавно предузеће, војна установа, удружење грађана, факултет, јавна установа, ловачко удружење, друштво са ограниченом одговорношћу, рибарско газдинство, православна епархија и туристичка организација.

Ако се ово доведе у везу са још једним проблемом, а то је могућа дискреција у одлучивању, онда можемо да закључимо да је у области финансијскоправног управљања јавним добрима нарушено начело владавине права. Подвлачимо проблем на који смо скренули пажњу раније, а то је дикција законске одредбе да „висину накнаде за коришћење заштићеног подручја својим актом утврђује управљач заштићеног подручја за предмете утврђивања накнаде које наплаћују на подручју којим управљају, *највише до износа прописаних у Прилогу 5. овог закона.* [подвукао Ђ. М.]<sup>814</sup> Оваква одредба принципијелно није требало да буде уврштена у законски текст. Наиме, без јасних и недвосмислених мјерила за утврђивање јавног прихода не може бити ни утврђивања јавног прихода. Уколико је законодавац већ сматрао да треба оставити могућност прописивања неког од елемената јавног прихода подзаконским актом, морао је нагласити да се заиста ради о прописивању, а не утврђивању, и поставити јасне границе и мјерила за прописивање, или барем ограничити повјеравање ове надлежности легитимно и легално изабраним органима власти. На примјер, скупштина јединице локалне самоуправе утврђује стопе изворних јавних прихода и висину такси за које је надлежна.<sup>815</sup> Слободна оцјена у погледу висине јавног прихода, што произлази из тумачења израза „највише до износа прописаних...“, просто није у складу са начелом законитости у финансијском праву.

Почетком примјене ЗНКЈД престали су да важе бројни подзаконски акти којима су одговарајуће накнаде биле до тада прописане. Међу подзаконским актима који су стављени ван снаге, или чији су поједини чланови престали да важе, убједљиво најбројније су уредбе (тринаест), па потом правилници (шест), а најмање је одлука (пет). То је показатељ ранијег приступа у прописивању, који је највећим дијелом почивао на несамосталним правим уредбама, подзаконском пропису извршног карактера који спада у надлежност највиших органа извршне власти (у финансијском праву, а и иначе, то је Влада). Када Влада

---

коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Царска Бара”, *Службени гласник РС*, бр. 26/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Златибор”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19 и 32/19 – исправка, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Камена Гора”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Сићевачка клисура”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменик природе „Прераста у кањону Вратне”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Озрен–Јадовник”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјалног резервата природе „Јелашничка клисура”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићених подручја СП „Ресавска пећина” и СП „Лисине” и цени услуга управљача, *Службени гласник РС*, бр. 20/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменик природе „Лазарев кањон”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Сува планина”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Радан”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Стара планина”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Лептерија – Сокоград”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Јерма”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Власина”, *Службени гласник РС*, бр. 6/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Националног парка „Фрушка гора”, *Службени гласник РС*, бр. 14/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Увац”, *Службени гласник РС*, бр. 20/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предела изузетних одлика „Долина Пчиње”, *Службени гласник РС*, бр. 8/19, Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјалног резервата природе „Пештерско поље”, *Службени гласник РС*, бр. 8/19, и Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Овчарско-кабларска клисура”, *Службени гласник РС*, бр. 7/19.

<sup>814</sup> ЗНКЈД, чл. 107 ст. 2.

<sup>815</sup> ЗЛС, чл. 32 тач. 3.

подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона доношењем уредбе,<sup>816</sup> она омогућава усаглашавање и подзаконско нормирање на највишем извршном нивоу, што сматрамо најпожељнијим начином уређења елемената законског описа елемената јавних прихода, нарочито оних јавних прихода који по природи утичу на финансирање надлежности у више ресора.

Подзаконским актима је прописано, такође, управљање средствима за финансирање јавних добара. На основу наше раније анализе прописивања управљања средствима буџетских фондова, сматрамо да је боље да Влада уредбом уређује мјерила за расподелу и трошење средстава из буџетског фонда, него да то чини ресорни министар. Штавише, сматрамо да би најбоље било када би закон навео што потпунији списак елемената програма трошења средстава буџетског фонда. Међутим, то није увијек могуће. Различитости између фондова, тачније између послова који се кроз фондове финансирају, толико је велика да би претјерано и превише уопштено нормирање створило ограничења којима би се умањила општа корист од управљања фондом. На примјер, ако би законодавац прописивао елементе програма трошења средстава буџетског фонда у појединостима, морао би да тражи претходне анализе од стручњака из дате области, или би у супротном био суочен са својим (потпуно очекиваним) непознавањем посебности датог посла. Због тога, много је смисленије прописивање на нивоу органа управе, или управне власти уопште, што је могуће кроз неколико врста подзаконских општих правних аката.

Будући да „правилници својом бројношћу и разноврсношћу садржине имају већи значај за управноправну грану од осталих управних прописа“,<sup>817</sup> њихова улога и у финансијском праву је велика. Као у наведеном Правилнику о условима за расподелу и коришћење средстава Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије, могуће је да начин трошења фондовских средстава пропише министар. За разлику од Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова, који је донио министар финансија, све друге правилнике о буџетским фондовима, по правилу, доносе ресорни министри.

Како би се увео додатни ред, дисциплина у нормирању и смањила хипертрофија прописа и начина уређења трошења средстава од јавних прихода, у широј и стручној јавности постоји одређено да се кључна улога у нормирању ових односа додијели Министарству финансија. Ми ту идеју оштро критикујемо, и наводимо разлоге горе у дисертацији. Међутим, не оспоравамо да постоји могућ проблем уколико се дозволи претјерана самосталност различитих министарстава у прописивању начина трошења средстава. Поред свих разлога садржинске природе, које смо већ навели, подсјећамо и на то да „министарство не може вршити надзор над радом другог министарства“.<sup>818</sup> Отуда је бесмислено очекивати да једно министарство контролише сва министарства која имају буџетски фонд.

Имајући речено у виду, залажемо се за рјешење које је већ дјелимично присутно, а то је да Влада уредбом пропише норму за спровођење закона и за одређивање свих мјерила за трошење средстава буџетских фондова. Навели смо већ примјер Уредбе која се односи на Зелени фонд Републике Србије.

Наиме, по својој моћи и слободи уредбодавца да „удахне живот закону, да трасира пут и начин његовог извршења, чиме се уредбодавна власт сврстава тик уз законодавну“, уредбодавна власт се „у пракси показује опипљивијом, непосреднијом у поређењу са законодавном“.<sup>819</sup> С друге стране, уредбу доноси Влада, а не министар. Због тога, уредба пружа слободу и омогућава прецизност подзаконског акта, али истовремено нуди висок ниво

<sup>816</sup> Вид. Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 123 тач. 3.

<sup>817</sup> З. Томић (2015), 121.

<sup>818</sup> ЗДУ, чл. 46 ст. 3.

<sup>819</sup> З. Томић (2015), 119.

усаглашености за различите случајеве и кроз различите ресоре, у нашем примјеру за различите буџетске фондове, пошто је доноси највиши орган извршне власти.

Имајући у виду законску одредбу, по којој „органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе“, а „орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства“,<sup>820</sup> видимо да одлучивање на нивоу Владе доноси додатне предности. За разлику од заблуде да једно министарство може да уређује једно питање, попут финансија, и да припрема и доноси прописе ауторитативно и приоритетно у односу на друга министарства, у свим другим ресорима осим оних за које је надлежан, без дубљег познавања других ресора, наведена законска одредба нуди одговор на проблем неусклађености прописа. Ако би се уредбом одлучивало о располагању и начину трошења средстава буџетског фонда, не само да би у припрему уредбе било укључено непосредно надлежно министарство, него и сва друга министарства, па чак и органи управе, који су укључени у вршење дате надлежности. Према томе, нема потребе за издвајањем једног министарства и стварањем неравнотеже у надлежностима, нарочито нема такве потребе у српском правном поретку. Проблем је рјешив уз примјену постојећег института – уредбе, и усаглашавања различитих потреба кроз поступак њеног доношења.

## 5.2. Појединачни акти

Појединачна норма, као најнепосреднији вид правног уређења стварног догађаја, оствареног друштвеног односа, доноси се у облику различитих правних аката. Појединачне норме које су значајне за управљање јавним добрима могу се односити на утврђивање конкретног јавног прихода од јавног добра, могу бити акти којима се ангажује тзв. буџетски кредит,<sup>821</sup> односно врши апропријација,<sup>822</sup> уговор којим држава располаже имовином, попут уговора о закупу, продаји (за добра која нису *extra commercium*), уговора о концесији и сл.

Значај управног поступка (општег или посебних управних поступака) за управљање јавним добрима испољава се у појединачним актима који се у овој групи поступака доносе. У складу са доскорашњим приступом у српском управном законодавству, појединачни акти којима је одлучивано о предмету управног поступка, о управној ствари, били су рјешење и закључак. Тачније, рјешење је управни акт којим се одлучује о главној (управној) ствари која је предмет управног поступка, односно акт којим се ауторитативно одлучује о извјесном праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта, странке, „непосредном применом прописа на појединачне, по правилу неспорне ситуације“.<sup>823</sup> Закључак, као најчешће акцесоран и помоћни акт уз рјешење, доноси се ради уређења процесноправних питања, или других питања „која се не решавају решењем, а која имају споредан значај за само спровођење поступка“.<sup>824</sup> Према томе, оба акта садрже појединачне правне норме, којима се уређује, рјешава управна ствар појединачног субјекта у појединачној стварној ситуацији. „Иако се у претходном Закону о општем управном поступку не помиње термин 'управни акт', јасно је да се на ову врсту појединачних и ауторитативних правних аката мисли када се каже

---

<sup>820</sup> ЗДУ, чл. 12.

<sup>821</sup> Ангажовањем кредита Ј. Ловчевић је означавао „предузимање сваког акта од стране наредбодавца који ствара буџетску обавезу“, као што су одлуке о извршењу набавки и услуга, рјешења и др. Ј. Ловчевић (1997), 257. После ангажовања кредита слиједи констатовање дуга и давање одобрења за исплату, што су све радње наредбодавца, а затим рачунопологач утврђује висину обавезе (ликвидовање) и врши исплату. *Ibid.*, 257–258.

<sup>822</sup> Апропријација је *овлашћење* које Народна скупштина, односно скупштина локалне власти законом о буџету Републике Србије, односно одлуком о буџету локалне власти даје Влади, односно надлежном извршном органу локалне власти, за трошење јавних средстава до одређеног износа и за одређене намјене за буџетску годину, односно износ средстава утврђен у финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање за одређене намјене, а за индиректне кориснике буџетских средстава апропријације се исказују збирно по врстама индиректних корисника и намјенама средстава у оквиру раздјела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава. Вид. ЗБС, чл. 2 тач. 31.

<sup>823</sup> З. Томић, В. Бачић (2016), 408.

<sup>824</sup> *Ibid.*, 452.

да се у управним стварима 'решава о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке'.<sup>825</sup>

Међутим, ЗУП из 2016. године битно је промијенио концепт управне ствари, проширивши га у односу на ранији „чисто правни“ приступ, и обухвативши и друге врсте управног поступања, попут гарантног акта, управног уговора, свих управних радњи, пружања јавних услуга.<sup>826</sup> Током поступка усвајања новог Закона, законописци су указали на разлоге ширег одређења, казавши да „како би се избегли проблеми у пракси, недоследности и проблеми приликом тумачења, овај шири појам управне ствари омеђен је на управни поступак“, због чега је дефиниција управне ствари шира од оне у Закону о управним споровима.<sup>827</sup> Значајно проширење концепта управне ствари у новом ЗУП-у навело је поједине ауторе да почну да се користе изразом „управно поступање“ умјесто „управни поступак“.<sup>828</sup>

Шире одређење управне ствари<sup>829</sup> важно је за финансијскоправно управљање јавним добрима због различитих аката и правних средстава чије је доношење и изјављивање могуће у поступцима управљања јавним добрима. За овај дио наше анализе значајни су сви акти којима се утврђује појединачна правна норма, због чега овдје сагледавамо управне акте (рјешења и закључке), али и управне уговоре и друге случајеве у којима се утврђује појединачна финансијскоправна норма у управљању јавним добром.

### 5.2.1. Управни акт

Упркос измјенама општег управног поступка од 2016. године, управни акт у смислу ЗУП-а и даље су рјешења и закључци, без обзира на назив који може бити предвиђен посебним законом.<sup>830</sup> Према својим одликама, управни акт је:<sup>831</sup> 1) правни акт рјешавајућег карактера донијет у непосредној примјени прописа у одређеној управној области, 2) ауторитативан и једностран акт, 3) појединачан акт, 4) акт заснован на закону (материјално и процесно), и 5) акт који уређује управну ствар из одговарајуће управне области.

Управљање јавним добрима, у финансијскоправном смислу, у стварности доводи до доношења мноштва појединачних правних аката, од којих нису сви управни акти. На примјер, разликују се акти располагања имовином (или, акти пословања) од аката којима се уређује појединачни правни однос у управној ствари. Ова разлика је важна због разликовања управљања јавним добрима од управљања другим облицима својине и других права чији је титулар субјект јавног права. Судска пракса указује на ову разлику: „Акт којим се врши превођење стана за службене потребе у стан у закуп није управни акт.“<sup>832</sup> Акти располагања

<sup>825</sup> Д. Л. Милков, Р. С. Радошевић (2016), 738.

<sup>826</sup> Вид. Извештај о спроведеној Анализи ефеката Нацрта закона о општем управном поступку (Д. Миловановић и В. Цуцић), 4,

<http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1066/ana/AEP%20ZUP.pdf>, 6. март 2020. године. Упор. Стеван Лилић, Катарина Манојловић Андрић, Катарина Голубовић, *Практична примена новог ЗУП-а: Спорна питања и одговори*, Службени гласник, Београд 2018, 43–44.

<sup>827</sup> Предлог Закона о општем управном поступку, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/266-16%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/266-16%20LAT.pdf), 8. март 2020. године, 75. Упор. Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, чл. 5.

<sup>828</sup> С. Лилић, К. Манојловић Андрић, К. Голубовић (2018), 41–42.

<sup>829</sup> Проширење појма управне ствари у новом ЗУП-у, као и начин увођења или препознавања нових института, као што су гарантни акт, управни уговор и др. критикују бројни писци из области управног права. Критике се крећу од неодобравања увођења нових појмова (нпр. за проширење појма управне ствари), до неслагања са начином увођења (нпр. за управни уговор), а међу онима који су исказали своје резерве налазе се неки од аутора које наводимо и у овом раду, азбучним редом: К. Голубовић, К. Манојловић Андрић, С. Лилић, З. Лончар, Д. Милков, Р. Радошевић.

<sup>830</sup> „Управни акти су решења и закључци. Решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.“ ЗУП, чл. 16 ст. 2–3.

<sup>831</sup> Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку: са судском праксом и регистром појмова*, Службени гласник, Београд 2017, 147–152.

<sup>832</sup> Решење Врховног војног суда, Уп., број 975/96 од 29. маја 1997, СС, *Збирка судских одлука*, књига XXII, свеска I за 1997, Београд 1998, 242–243, нав. према: З. Р. Томић (2017), 172.

претходе могућим управним актима или уговорима о закупу и сл. Судска пракса указује на то да „о давању у закуп пословног простора не одлучује се у управном поступку, па се одлука о избору најповољније понуде не сматра управним актом“.<sup>833</sup> Такође, управним актом не сматра се закључак општинског органа управе којим се одређује или мијења намјена објекта и одређење корисника,<sup>834</sup> као ни закључак скупштине општине о продаји пословног простора.<sup>835</sup> Од скоријих сентенци издвајамо ову: „Решење извршног одбора скупштине општине о давању сагласности за једнократно располагање станом, на коме је носилац права располагања општина, није донето у вршењу јавног овлашћења у управној ствари, те нема карактер управног акта, већ представља акт располагања донет у ствари имовинске природе.“<sup>836</sup> Према томе, кључна разлика између аката располагања и управних аката је *вршење јавног овлашћења* у управној ствари.

За рјешење питања да ли се ради о вршењу јавног овлашћења у управној ствари од велике користи може бити наша раније спроведена анализа о правној природи поступка, о начину повјеравања вршења јавних овлашћења у области управљања јавним добрима, а нарочито прикупљања јавних прихода и трошења јавних расхода. Околности у којима се врши управљање јавним добрима јасно указује на *вршење јавног овлашћења*. Друго мјерило, да се ради о управној ствари, може се различито тумачити, зависно од тога да ли се посматра ЗУП или ЗУС. Наиме, ЗУС је задржао раније одређење управне ствари. „Између дефиниције управне ствари по новом ЗУП-у и према важећем ЗУС-у постоје веома битне разлике (не само у погледу ширине, већ и суштине управне ствари)“, због чега ће се „сигурно отворити низ проблема како поступати када се појави питање како одредити управну ствар када је покренут управни спор“.<sup>837</sup> Ово може створити посљедице и на поступак управљања јавним добрима, пошто није сасвим јасан, тј. уједначен став судова у пракси. Чак и онда када се акт располагања доноси поводом јавног добра, судови су одлучивали да није по сриједи управни акт. „Решење којим скупштина општине даје на привремено коришћење неизграђено градско грађевинско земљиште или изграђено *земљиште у општој употреби* којим управља и располаже општина, нема карактер управног акта, већ акта располагања, па се против тог решења не може водити управни спор.“<sup>838</sup> Ипак, у одређеним случајевима, Врховни суд Србије одлучивао је и другачије, као нпр. да „акт Владе Републике Србије донет на основу члана 86 Закона о средствима у својини Републике Србије, којим се непокретност одузима од ранијег корисника представља управни акт из члана 6. ЗУС-а“, и то јер је „донет у управној ствари, јер решава конкретну појединачну ситуацију ауторитативно непосредном применом наведених прописа...“<sup>839</sup> Вјероватно слична аргументација може да се примијени и на одлуку

---

<sup>833</sup> Управни суд Хрватске, Ус-11395/1997 од 25. фебруара 1998, нав. према З. Р. Томић (2017), 225. „Закључак комисије скупштине општине којим се одређује најповољнији понуђач за куповину стана у друштвеној својини не представља управни акт.“ Вид. Окружни суд у Крагујевцу, У 276/86 од 8. јануара 1987. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 169.

„Решење којим носилац права коришћења на непокретности у државној својини располаже непокретношћу дајући на сукоришћење неизграђено грађевинско земљиште представља акт располагања а не управни акт из члана 6. Закона о управним споровима, нити је тужени приликом утврђивања најповољнијег понуђача а након спроведеног поступка прикупљања понуда јавним огласом решавао у управној ствари.“ Пресуда Врховног суда Србије, Увп. I. од 23. децембра 2004. године и Решење Окружног суда у Београду У. 11240/03 од 25. децембра 2003. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 185.

<sup>834</sup> „Закључак општинског органа управе надлежног за привреду и финансије којим се одређује или мења намена привременог објекта и уједно одређује да ће по тако измењеној намени објекат користити заинтересовано лице, није управни акт.“ Вид. Врховни суд Србије, Увп. I бр. 552/87, нав. према: З. Р. Томић (2017), 170.

<sup>835</sup> Из раније југословенске судске праксе – Управни суд Хрватске, Ус-3192/81 од 24. јуна 1981. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 159.

<sup>836</sup> Врховни суд Србије, Увп. I. 234/02 од 29. јануара 2003. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 183 и 223. Упор. З. Р. Томић (2017), 205.

<sup>837</sup> С. Лилић, К. Манојловић Андрић, К. Голубовић (2018), 45–46.

<sup>838</sup> Врховни суд Србије, Увп. I бр. 527/90, нав. према: З. Р. Томић (2017), 171.

<sup>839</sup> Врховни суд Србије, У. бр. 4900/97, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 1/98, 63, нав. према: З. Р. Томић (2017), 175.

о *res sacrae*: „Акти организације која управља гробљем, које она доноси у вези са управљањем и кориштењем гробних мјеста, сматрају се управним актима.“<sup>840</sup>

Према овом приказу судске праксе, приватноправни јавни приходи од јавних добара могу се утврдити актима располагања, који ће углавном имати облик послова грађанског права. Рецимо, закуп непокретности у јавној својини неспорно се успоставља актом располагања.<sup>841</sup> Чак ни акт одговарајућег органа (нпр. рјешење) о давању сагласности на акте располагања није управни акт. „Решење извршног одбора скупштине општине о давању сагласности за једнократно располагање станом на коме је носилац права располагања општина није донето у вршењу јавних овлашћења у управној ствари, па нема карактер управног акта у смислу члана 6 (сада 4) Закона о управним споровима, већ представља акт располагања, донет у ствари имовинске природе.“<sup>842</sup>

У поступку располагања јавном имовином могуће је доћи до управног акта кроз доношење акта о стављању ван снаге акта о располагању, или кроз оглашавање ништавим акта располагања. „Акт државног органа о стављању ван снаге решења којим је одлучено о располагању градским грађевинским земљиштем на коме је носилац права коришћења јединица локалне самоуправе, јесте управни акт против којег се може водити управни спор.“<sup>843</sup> Ријеч је о управном акту, без обзира на то што се њиме ставља ван снаге акт располагања. „Решење којим се ставља ван снаге решење о додели стана у закуп на неодређено време јесте управни акт који је донет применом одредаба Закона о општем управном поступку због чега се његова законитост може ценити у управном спору, без обзира на то што се њиме ставља ван снаге акт који има карактер акта располагања.“<sup>844</sup>

Према томе, акт располагања није управни акт, али јесте управни акт онај акт којим се одлучује о стављању ван снаге или поништењу и оглашавању ништавим акта располагања. „Решење о оглашавању ништавим решења које представља акт располагања, има карактер управног акта и ужива правну заштиту у управном спору.“<sup>845</sup> Управни акт је још и акт надлежног органа којим се ставља ван снаге акт располагања.<sup>846</sup>

С обзиром на то да акти располагања нису управни акти, као ни сагласности надлежних органа, уколико су прописане, на акте располагања,<sup>847</sup> располагање јавном имовином спада у приватноправне послове јавних органа. Тачније, примјењују се

<sup>840</sup> Управни суд Хрватске, Ус-1979/80 од 1. октобра 1980. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 158.

<sup>841</sup> Још један примјер таквог судског одлучивања је да: „Није управни акт решење Извршног одбора Скупштине града Београда којим се за закупца пословног простора одређује конкретно физичко или правно лице и овлашћује директор Дирекције за пословни простор града Београда у саставу Секретаријата за привреду да у смислу наведеног решења закључи уговор о закупу пословних просторија“, што суд образлаже тиме да „у конкретном случају оспореним решењем није решавано о праву и обавези у вршењу јавних овлашћења у каквој управној ствари, применом правила управног поступка већ се ради о акту располагања“. Окружни суд у Београду, У. бр. 352/2000 и Врховни суд Србије, Увп. I-7700, *Билтен Окружног суда у Београду*, бр. 55/2001, 133, нав. према: З. Р. Томић (2017), 174.

<sup>842</sup> Врховни суд Србије, Увп. I 237/2002 од 29. јануара 2003. године, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, број 1/2003, 117, нав. према: З. Р. Томић (2017), 205. Вид. још одлука у којим је одлучено на исти начин у: З. Р. Томић (2017), 198 и 233.

<sup>843</sup> Врховни суд Србије, Увп. I 265/2005 од 28. децембра 2005. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 228.

<sup>844</sup> Пресуда Окружног суда у Београду У. бр. 594/05 од 31. октобра 2005. године и пресуда Врховног суда Србије Уж. бр. 100/05 од 4. априла 2007. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 215. За бројне овакве примјере вид. З. Р. Томић (2017), 171, 182, 185, 197, 211 и 214.

<sup>845</sup> Окружни суд у Београду, У. 1432/90, нав. према: З. Р. Томић (2017), 171. За исте ставове вид. судску праксу у: З. Р. Томић (2017), 182 и 185.

<sup>846</sup> У том смислу, вид. примјере судских одлука у: З. Р. Томић (2017), 197, 212, 214 и 215.

<sup>847</sup> Ово вриједи како за сагласност за успостављање односа, тако и за његов прекид кроз акте располагања, нпр. закључење и отказ уговора о закупу. „Сагласност за закључење уговора о закупу стана на неодређено време нема карактер управног акта, а решење о оглашавању ништавим те сагласности представља управни акт.“ Врховни суд Србије, Увп. 1226/2002 од 30. октобра 2002. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 233. „Сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије на отказ уговора о закупу пословног простора нема карактер управног акта па се законитост решења којим се даје ова сагласност не може испитивати у управном спору.“ Врховни суд Србије, У. 3704/2001 од 16. јануара 2002. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 198–199.

одговарајућа правила грађанског права и посебни закони о располагању имовином. Ипак, својство управног акта имају они акти којима се одлучује о стављању ван снаге и ништавости управних аката. То значи да финансијскоправни аспекти располагања државном имовином нису појединачно уређени управним актима. Важна разлика између јавне имовине у најширем смислу, с једне стране, и јавних добара, као уже категорије, с друге стране, лежи у *вршењу јавних овлашћења*. Показали смо, кроз анализу повјеравања управљања јавним добрима, да различити субјекти који управљају јавним добрима такву дјелатност врше као повјерену, и често се налазе под надзором ресорног министарства и других органа централне, покрајинске или локалне власти.

Појам вршења јавних овлашћења није сасвим прецизно одређен. За појашњење овог правног стандарда у теорији се још увијек узима већ старо, али и даље значајно Службено објашњење Савезног савета за правосуђе из 1978. године: „У законодавној делатности није развијена пракса да се на изричит начин у прописима које се односе на радне и друге организације превиђа поверавање (давање) јавног овлашћења тим организацијама за решавање у управним стварима. Због тога се закључак о томе да ли одређена радна или друга организација врши јавно овлашћење, у пракси изводи често на посредан начин у сваком појединачном случају, тумачењем одредаба из тих прописа које указују на могућност вршења јавног овлашћења кад организација непосредно примењујући прописе решава о правима, обавезама и правним интересима у управном поступку. Према томе, из карактера обављања појединих послова посредно се може закључити да ли радне односно друге организације врше јавно овлашћење кад решавају о појединим случајевима.“<sup>848</sup>

Порески акти и порески управни акти уређени су ЗПППА. Неспорна је управноправна природа ових аката, као и чињеница да пореско рјешење и закључак имају својство управног акта, што произлази из бројних одредаба ЗПППА.<sup>849</sup> Сходно томе, предвиђеност примјене ЗПППА у поступцима утврђивања и наплате других јавних прихода требало би да одређује правну природу одговарајућих аката у тим поступцима. Међутим, схватања у судској пракси нису увијек наклоњена овоме тумачењу. Посебно је занимљива правна природа акта којим се утврђује јавни приход који стоји у најнепосреднијој вези са јавним добрима – рјешења о утврђивању накнада за коришћење јавног добра.

У ранијој домаћој судској пракси преовладавало је схватање да рјешење и други акт којим се утврђује накнада за коришћење јавног добра није управни акт: „Решење организације којим се корисник пољопривредног земљишта на подручју хидромелиорационог система задужује накнадом за коришћење тог система, нема карактер управног акта па се против њега не може водити управни спор.“<sup>850</sup> Штавише, овим накнадама приписивано је својство уговорене противвриједности за услугу: „Накнада за водопривредне услуге представља противвриједност коју корисници тих услуга плаћају водопривредној или другој организацији удруженог рада као даваоцу услуга, а однос који између њих настаје поводом плаћања те накнаде има карактер уговорног односа за који се правна заштита обезбеђује ван правног спора. Законске одредбе којима се упућује на поступање управних органа и вођење управног поступка за наплату појединих облика ове накнаде (накнада за наводњавање, за одводњавање и за заштиту земљишта од ерозије) не могу се тумачити тако да се њима, посредно, овим односима даје карактер управне ствари. Стога се ни против појединачних аката донетих у тако вођеном управном поступку не може у смислу члана 6. ЗУС-а водити управни спор.“<sup>851</sup>

<sup>848</sup> Службено објашњење Савезног савета за правосуђе, број 03/3 – 597/1 од 10. септембра 1978. године, нав. према: З. Р. Томић, В. Бачић (2016), 68.

<sup>849</sup> Вид. ЗПППА, чл. 34 (Порески акт и порески управни акт), чл. 54 (Појам утврђивања пореза), чл. 140 и др.

<sup>850</sup> Врховни суд Србије, У-2768/67 од 30. октобра 1967. године, *Збирка судских одлука*, књ. XII/3, одлука бр. 375, нав. према: З. Р. Томић (2017), 155.

<sup>851</sup> Закључак Одељења за управне спорове Врховног суда Србије – сједница од 5. децембра 1983. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 163–164 и 178.

Чак ни повјеравање наплате накнада управним органима, по правилима посебног управног поступка, пореског поступка, није било довољно да судови заузму другачији став: „Допринос који радни људи и грађани – чланови регионалне водопривредне заједнице – плаћају тој заједници, као и накнада за искоришћену, односно употребљену воду, за извађени материјал из корита и са обала и због загађивања вода, представљају средства за извршавање послова и задатака водопривредних интересних заједница и самоуправно су уређени општим актима регионалних водопривредних заједница, па решавање у појединачним случајевима о обавези плаћања ових давања нема карактер решавања у управној ствари. Околност да је општим актима регионалних водопривредних заједница за нека од тих давања (допринос) решавање о обрачуну и наплати поверено управним органима по поступку за разрез и наплату пореза, не мења карактер ових односа као самоуправно уређених. Стога се против појединачних аката донетих у тако вођеном управном поступку не може водити управни спор у смислу члана 6. ЗУС-а јер нису донети у управној ствари.“<sup>852</sup> На основу оваквог схватања одређиван је судски, а не управни поступак принудног извршења: „Принудну наплату накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта не може вршити орган управе надлежан за наплату пореза већ само суд опште надлежности.“<sup>853</sup>

Вјерујемо да би поимање правне природе накнада, као и правне природе јавних добара, које бранимо у овој дисертацији, довело до потпуно другачијег закључка него што је био претежан у нашој судској пракси. Због тога ћемо се осврнути на аргументацију судова у наведеним одлукама. Подсјећамо, од времена доношења ових одлука до данас дошло је до значајних промјена у законодавству. Будући да се не бавимо историјскоправном анализом, провјерићемо само да ли наведени разлози могу да се једнако истакну и данас. Неколико је кључних аргумената на које су се позвали судови у наведеним сентенцама: 1) накнада је цијена, противвриједност; 2) накнада се утврђује у уговорном односу; 3) накнаду самостално прописују субјекти који је убиру и троше за финансирање своје дјелатности.

Прво, накнада није цијена за коришћење јавног добра. Накнада је јавни приход, који се од других јавних прихода разликује по томе што за корисника представља обавезу која претходи или је непосредно у вези са коришћењем јавног добра. Уосталом, закон је изричит, накнада је јавни приход који се наплаћује за коришћење одређеног јавног добра.<sup>854</sup> Неспорно је да један од циљева увођења накнада за коришћење јавних добара јесте приписивање економске вриједности јавним добрима, ради унапређења ефикасности коришћења, али накнаде су ипак фискални инструмент. Један од доминантних циљева управљања јавним добрима је заштита животне средине, чијем остварењу, пракса је показала, знатно доприноси предузимање мјера фискалне политике.<sup>855</sup> То само потврђује чињеницу да није ријеч о тржишној категорији, већ о јавноправној категорији, јавном приходу.

Друго, накнада се не утврђује у уговорном односу. Накнада је јавни приход који може настати поводом уговорног односа. Тачније, настанак уговорног односа поводом коришћења јавног добра јесте правно релевантна чињеница поводом које настаје обавеза из порескоправног односа, тј. обавеза обрачуна и уплате јавног прихода надлежном органу на прописани рачун. У пореском праву, иначе, акти у поступку утврђивања пореза имају декларативан, а не конститутиван карактер.<sup>856</sup> Нарочиту забуну изазива повјеравање управљања јавним добрима. Субјекти којима може бити повјерено управљање јавним

---

<sup>852</sup> Закључак Одељења за управне спорове Врховног суда Србије – сједница од 5. децембра 1983. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 164.

<sup>853</sup> Врховни суд Србије, У. 6765/75 од 4. фебруара 1977. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 179.

<sup>854</sup> О овоме је напред већ било говора. Вид. ЗНКЈД, чл. 2 ст. 1 т. 1, и ЗБС, чл. 2 ст. 1 т. 18, чл. 14 ст. 1 т. 2а и чл. 18.

<sup>855</sup> Упор. Ronaldo Seroa da Motta, “Introduction”, in: Ronaldo Seroa da Motta *et al.*, *Economic Instruments for Water Management*, Edward Elgar Publishing, 2004,

<https://www.elgaronline.com/downloadpdf/9781843769644.00006.xml>, 4. јануар 2016. године; и

Ђорђе Попов, „Политике заштите животне средине – економско-правни аспекти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011, 23–41.

<sup>856</sup> Д. Поповић (2016), 161.

добрима, укључујући финансијскоправно управљање, заиста јесу бројни у српском праву. Не можемо да порекнемо потребу функционалне и територијалне децентрализације у управљању јавним добрима, али се не слажемо са становиштем да је управљање, чак и кад је повјерено привредним друштвима, привредна дјелатност. Како бисмо спријечили понављање већ реченог, а због неизбјежне испреплетаности кључних одредница у различитим одјелјцима ове дисертације, поново упућујемо на горе наведена разматрања природе управљања јавним добрима, надлежности за финансијску контролу поводом убирања прихода од јавних добара, припадности и природе јавних прихода од јавних добара.

Видјели смо да правна природа јавних добара искључује могућност доминације тржишних услова управљања. Општи и јавни интерес не могу се никада остварити на исти начин кроз јавноправне и приватноправне институте. Наравно, потпуно смо свјесни примјенљивости, па чак и нужности примјене, неких принципа тржишног пословања у управљању јавним добрима. Они су незаобилазни, нарочито због остварења начела управљања с пажњом доброг домаћина, због економске одрживости управљања јавним добрима и неизоставног утицаја на тржишне факторе. Потпуна комерцијализација јавних добара, дакле, није могућа. Због тога је потпуно неосновано изједначавање накнаде за коришћење јавног добра са тржишном цијеном.

Изузетке од овог правила, који постоје у ЗНКЈД, треба уско тумачити.<sup>857</sup> Од ових изузетака постоје изузеци који додатно потврђују правило. Наиме, за исту накнаду у наведеним примјерима, зависно од нивоа власти надлежног за управљање јавним добром, утврђивање се врши уговором или рјешењем.

Треће, накнаду не прописују различити субјекти самостално. Накнада је јавни приход који је прописан и уређен законом и подзаконским актима. Она се уводи когентном, а не диспозитивном, нормом. Висину накнаде не утврђују тржишни учесници на основу економских законитости и по слободној процјени, него тачно на основу закона и подзаконских аката. Сасвим примјерено, појединим субјектима повјерена је надлежност детаљнијег прописивања накнада, али само на основу закона. На одређене изузетке већ смо указали, и предочили смо разлоге до којих смо дошли и због којих сматрамо да изузетке треба у потпуности отклонити због нарушавања начела законитости јавних прихода. Поступање по правилима управних процесних закона, ЗУП-а<sup>858</sup> и ЗПППА,<sup>859</sup> предвиђено је у области управљања јавним добрима најприје због вршења јавног овлашћења у општем интересу, ради рјешавања управне ствари.

Потврду за став да је рјешење о утврђивању накнаде управни акт добићемо и ако самјеримо рјешење о утврђивању накнаде спрам напријед наведених критеријума теорије управног права.

Неколико постојећих одступања од овог приступа у ЗНКЈД треба разумјети као траг несигурности правне теорије и праксе у тачном одређењу правне природе накнада и аката којима се утврђују, као и политичке неспремности да се преиспита оправданост постојања појединих врста и подврста накнада.

Закључујемо да утврђивање својства правног акта управљања јавним добром у финансијскоправном смислу зависи од неколико околности. Прво, уколико је законом изричито предвиђено поступање по правилима управног поступка, општег или посебног

---

<sup>857</sup> Накнада за постављање рекламних табли на државном путу се утврђује уговором или уговором о јавно-приватном партнерству. Вид. ЗНКЈД, чл. 194; Накнада за коришћење дијелова путног земљишта државног пута, ЗНКЈД, чл. 205 ст. 1; Накнада за постављање водовода, канализације, електричних водова, електронске комуникационе мреже и сл. на јавном путу и у заштитном појасу јавног пута, ЗНКЈД, чл. 213 ст. 1.

Није нам потпуно јасно зашто је утврђивање накнаде за коришћење имена и знака заштићеног подручја уговором прописано тек у прилозима Закона – вид. Прилог 5, Табела 5 уз ЗНКЈД. На основу друге могућности за утврђивање исте накнаде („ако не постоји сагласност“) посредно закључујемо да је први случај предвиђен за утврђивање накнаде уговором за који постоји извјесна сагласност. Која је то сагласност, није јасно из самог текста Закона. Ипак, то указује на могућност да је накнада утврђена управним актом у виду сагласности.

<sup>858</sup> Нпр. ЗНКЈД, чл. 271 ст. 3 и чл. 272.

<sup>859</sup> Нпр. ЗНКЈД, чл. 271 ст. 1 и 2.

(попут ЗПППА), у том случају је појединачни акт управљања у ствари управни акт, што даље одређује сва друга питања у вези с тим (право на жалбу и друге правне лијекове, коначност, правноснажност, извршност, орган надлежан за поступање и др.). Таквих примјера има више у пракси, од којих смо неке већ навели у дијелу о правној природи поступка управљања јавним добрима. Међутим, уколико је изричито предвиђена примјена других закона, попут ЗОО-а или закона о неком од судских поступака (нпр. поступка судског извршења), појединачни акти су тада другачији од управних аката – то су уговори и други правни послови, као и судске одлуке. Треба имати у виду још једну околност која може изазвати нејасноће – рјешења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено,<sup>860</sup> па „решавајући управни акт може да буде означен и као „закључак“, „сагласност“, „одобрење“, „дозвола“, „наређење“ и сл.“<sup>861</sup> Због ове могућности потребно је посебно сагледати сваки појединачни акт управљања јавним добрима, и према датим околностима утврдити да ли је ријеч о управном акту.<sup>862</sup>

Имајући у виду овако велики број могућности у пракси, не можемо посветити једнаку пажњу актима располагања и управним актима. Овдје посебно сагледавамо својства коначности, правноснажности и извршности управних аката, будући да су управни акти вјероватно најважнији појединачни акти код утврђивања јавних прихода од јавних добара, а значајни су и код одлучивања о ништавости и стављању ван снаге аката располагања.

Право на жалбу различито је уређено у различитим посебним управним поступцима. „Најчешће одступање од општег управног поступка у бројним посебним управним поступцима везано је за често коришћење законске могућности за изостанак жалбе, иако се не ради о првостепеном решењу самосталног органа управе, у случају кад постоји непосредно виши орган који би могао да одлучује о жалби“, чиме се „странци неоправдано ускраћује могућност да пред другостепеним органом заштити своја права и правне интересе“.<sup>863</sup> Такође, често одступање посебних управних поступака од општег управног поступка присутно је у виду правила о несуспензивном дејству жалбе.<sup>864</sup>

Начелно, против пореског рјешења донијетог у првостепеном пореском поступку допуштена је жалба.<sup>865</sup> Исто вриједи и за закључак, али у ЗПППА постоје бројни изузеци од права на жалбу против закључка. С друге стране, ЗНКЈД предвиђа изузетно велики број рјешења која су коначна одмах након доношења, и поводом којих је могуће покренути управни спор. Већина ових случајева односи се на рјешења чији је доносилац министарство.<sup>866</sup> Међутим, иако је очекивано да на акте управљача – предузећа, регулаторних тијела и сл. – буде омогућено изјављивање жалбе одговарајућем министарству, то није предвиђено у многим случајевима.<sup>867</sup>

Једностепеност у одлучивању заступљенија је скоро десет пута него двостепено одлучивање о утврђивању накнада.<sup>868</sup> Чак и када су допуштене, жалбе немају суспензивно дејство. Рјешење о утврђивању накнаде стиче својство извршности без обзира на изјављивање жалбе.<sup>869</sup>

У свјетлу савремених тежњи српског законодавца да у управном поступку (или поступању) омогући додатне видове заштите права странке у поступку, попут прописивања

---

<sup>860</sup> ЗУП, чл. 16 ст. 3.

<sup>861</sup> З. Р. Томић (2017), 148.

<sup>862</sup> *Ibid.*, 152.

<sup>863</sup> З. Ј. Лончар (2016), 1241 *et seq.*

<sup>864</sup> *Ibid.*, 1244 *et seq.*

<sup>865</sup> ЗПППА, чл. 34 ст. 3.

<sup>866</sup> ЗНКЈД, чл. 53, 78, 83, 97, 120, 128, 132, 143, 151, 152, 160 и 183.

<sup>867</sup> ЗНКЈД, чл. 218, 222, 226, 230, 234, 252, 258 и 263.

<sup>868</sup> Због различитих методологија утврђивања тачног броја накнада уведених овим Законом, овдје се не позивамо на тачне бројеве. Према нашој методологији, ЗНКЈД предвиђа 106 појединачних накнада, док према нешто разложенијим прегледима, исте накнаде могу да се подијеле на укупно 525 накнада. Упор. М. Бисић, М. Ђурђић, Н. Табаковић (2019), 7.

<sup>869</sup> ЗНКЈД, чл. 46, 47, 66, 88, 93, 137, 169, 173, 177 и 246. За изузетак, вид. ЗНКЈД, чл. 108.

права на приговор због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга, сматрамо да је потребно уједначити законска рјешења и степен заштите права странака у поступку доношења управних аката поводом коришћења јавних добара. Прије свега, сматрамо да је боље увести ремонстративно (недеволутивно) правно средство, тако да исти орган одлучује о жалби, него да жалбе уопште нема. У пореском праву, о жалби против првостепеног пореског управног акта одлучује другостепени орган одређен законом.<sup>870</sup> Одступање од начела двостепености у управном поступку у савременим демократским друштвима углавном се рестриктивно поставља, а три су главна разлога за искључење жалбе:<sup>871</sup> (1) правнополитичка процјена законодавца да је довољно једностепено управно одлучивање, (2) непостојање више инстанце у односу на поједине органе управе, или (3) чисто политичка „недодирљивост“ појединих органа са становишта управне контроле. У случају кад министарство доноси рјешење о утврђивању накнаде, чини нам се, испуњен је барем дјелимично сваки од наведених разлога за непостојање права на жалбу. Ипак, значајан је број случајева у којима акт доноси управљач, предузеће, па самим тим наведени разлози ни у ком случају нису изражени, чак и уколико би се могли узети у обзир. У српском праву, жалба је искључена против рјешења независних регулаторних агенција.<sup>872</sup>

Друго, несуспензивно дејство жалбе, у случајевима кад је жалба уопште могућа, додатно ограничава њено дејство. Ово није изузетак у односу на, рецимо, пореско право. Пореско право одступа од општег управног права, између осталог, управо по томе што жалба по правилу не одлаже извршење пореског управног акта, тј. жалба нема суспензивно дејство.<sup>873</sup>

У сваком случају, наша полемика не може отићи даље од нашег става да би требало омогућити правну заштиту у неком тренутку прије управног спора. Проблем није присутан само у области управљања јавним добрима. Нови ЗУП толико је промијенио једну од најстаријих живих управно-процесних традиција, а то је југословенска и српска, да чак и у теорији управног права постоје озбиљна неслагања о оправданости неких законских новина. Међу спорним питањима налазе се и толико важни појмови попут управне ствари, управног поступка и поступања, управног акта, правних средстава и лијекова и др.

### 5.2.2. Управни уговор

Успостављање правног односа поводом јавног добра кроз закључење управног уговора начелно је изричито омогућено усвајањем, односно ступањем на снагу новог ЗУП-а. Још раније, у нашој теорији, теорији свих земаља и правних система који су се сматрали јединственом државном творевином са претходницама данашње Републике Србије, било је присутно питање да ли неки од постојећих уговорних односа испуњавају услове да буду означени као управни уговори, иако они нису били предвиђени законом. У складу са политичким опредјељењем у СФРЈ, управни уговор је доживљаван као творевина капиталистичког система, што га је чинило непримјенљивим у социјалистичким друштвеним односима.<sup>874</sup> Тек касније, и то посредно, теорија је препознала обиљежја управног уговора у уговорима о вршењу јавних служби, концесијама и сл.<sup>875</sup> Ипак, управни уговор прописан је тек ЗУП-ом из 2016. године.

Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мијења или укида правни однос у

<sup>870</sup> ЗПППА, чл. 145.

<sup>871</sup> З. Р. Томић (2017), 544, фн. 87.

<sup>872</sup> *Ibid.*, 544, фн. 88.

<sup>873</sup> ЗПППА, чл. 147 ст. 1.

<sup>874</sup> Петар Кунић, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2001, 408.

<sup>875</sup> *Ibid.*, 409. Упор. Стеван Лилић, Павле Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд 2004, 223–224.

управној ствари, а садржина управног уговора не смије бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.<sup>876</sup>

У току израде и доношења ЗУП-а постојало је јасно одређивање о томе шта се све сматра управним уговором: „С обзиром на то да у нашем правном систему постоје поједини типови управних уговора који су уређени посебним законима (ЗЈПК и Закон о јавним набавкама), у овом тексту су уређена основна питања везана за све управне уговоре (закључивање, уговорне стране, измена због промењених околности, раскид, правна средства – приговор). Детаљније регулисање појединих типова управних уговора препуштено је посебним прописима.“<sup>877</sup> Схватање по коме у управне уговоре спадају уговор о јавно-приватном партнерству са елементима концесије, уговор о јавним набавкама, уговор о успостављању јавних служби, уговор о јавним набавкама и др. присутно је и у теорији.<sup>878</sup> Истовремено, у теорији постоје и они аутори који указују на бројне недостатке и недоречености новоуведеног института.<sup>879</sup>

Управни уговор могућ је, начелно, у области управљања јавним добрима. Законом су предвиђене могућности утврђивања јавног прихода од коришћења јавног добра уговором (наглашавамо, помиње се само уговор, а не управни уговор). Рецимо, у накнаде за геолошка истраживања спада накнада за коришћење података и документације основних геолошких истраживања која су финансирана из буџета Републике Србије, као и за коришћење података и документације геолошких истраживања који су постали јавна својина, државна својина, по основу концесионих уговора.<sup>880</sup> Нешто мање јасна је природа уговора којим управљач државног пута утврђује накнаду за постављање рекламних табли на државном путу.<sup>881</sup> Иначе, исту накнаду утврђује јединица локалне самоуправе за постављање рекламних табли на општинском путу, али приликом закључивања уговора са обвезником накнаде по окончаном јавном конкурсном, односно уговора о јавно-приватном партнерству.<sup>882</sup>

На неки начин, намјера законодавца да изједначи уговор и рјешење којим се утврђује накнада, по правној природи и посљедицама, може да се наслутити из нормирања накнаде за коришћење дијелова путног земљишта – накнаду за коришћење дијелова путног земљишта *државног пута* утврђује управљач државног пута *уговором*, а накнаду за коришћење дијелова путног земљишта *општинског пута* утврђује управљач општинског пута и улице *рјешењем*.<sup>883</sup> Иста разлика постоји код утврђивања накнаде за постављање инсталација на јавном путу.<sup>884</sup> Да питање буде још сложеније, неке накнаде заиста неодољиво подсјећају на приватноправне, грађанскоправне институте. На примјер, накнада за коришћење имена и знака заштићеног добра, у имену правног лица, пословним актима, ознаци производа, реклами и друго, која се утврђује „по уговору“,<sup>885</sup> подсјећа на накнаду из уговора о лиценци, тј. уступању права коришћења жига.<sup>886</sup>

Нејасно је да ли уговор из наведених примјера представља управни уговор. Упркос наведеним схватањима која су присутна у српској научној јавности, према којима већ постоје управни уговори попут уговора о концесији, о јавним службама, јавним набавкама и др., законодавац је сâм протумачио члан 22. ЗУП, тако да се „уговори закључени у складу са посебним законима, ако тим посебним законом нису изричито предвиђени као управни

<sup>876</sup> ЗУП, чл. 22.

<sup>877</sup> Предлог Закона о општем управном поступку, Образложење, 61–62.

<sup>878</sup> Вид.: З. Р. Томић (2017), 240; С. Лилић, К. Манојловић Андрић, К. Голубовић (2018), 111–115.

<sup>879</sup> Д. Л. Милков, Р. С. Радошевић (2016), 745–747.

<sup>880</sup> ЗНКЈД, чл. 5 ст. 1. тач. 1.

<sup>881</sup> Вид. ЗНКЈД, чл. 194 ст. 1.

<sup>882</sup> ЗНКЈД, чл. 194 ст. 2.

<sup>883</sup> ЗНКЈД, чл. 205.

<sup>884</sup> ЗНКЈД, чл. 213.

<sup>885</sup> ЗНКЈД, Прилог 5 Висина накнаде за коришћење заштићеног подручја, Табела 5. Коришћење имена и знака заштићеног подручја, р. бр. 1.

<sup>886</sup> Вид. Закон о жиговима, *Службени гласник РС*, бр. 6/20, чл. 65.

уговори не сматрају управним уговорима у смислу Закона о општем управном поступку, и на њих се не може примењивати правни режим Закона о општем управном поступку“.<sup>887</sup>

Овакво, рестриктивно тумачење значи да у праву Србије тренутно у суштини нема управних уговора. Неки аутори су још у вријеме разматрања Приједлога ЗУП-а указивали на то да овако дефинисан управни уговор не посједује специфичности које, квалитативно и квантитативно, дају основа да он буде засебан правни институт и да се разликује од уговора приватног права.<sup>888</sup> То даље значи да су сви уговори којима се утврђује јавни приход у ствари уговори грађанског права, или нека потпуно засебна категорија уговора. Ово је још један аспект финансијскоправног управљања јавним добрима у коме је потребно вратити се основима и темељним правним начелима, попут начела правне сигурности и владавине права.

Суштинска посљедица правне природе уговора о коришћењу јавних добара, било који назив да је по сриједи, јесте немогућност утврђивања јавних прихода уговором. У теорији је јасно препознато да се принцип законитости пореза, иначе изведен из уставног принципа владавине права, испољава и кроз забрану споразума између пореске администрације и пореског обвезника у погледу висине пореске обавезе. Имајући у виду да су накнаде јавни приход предвиђен законом, и чији су сви елементи предвиђени законом, или подзаконским актом кад је то предвиђено законом, закључујемо да исто начело важи (или треба да важи) и у погледу уговора о коришћењу јавних добара. Упркос томе, законом је предвиђено неколико случајева у којима се накнада утврђује уговором.<sup>889</sup> Сматрамо да је законодавац у наведеним примјерима прописао утврђивање накнаде уговором из практичних, административно-техничких разлога. Ипак, сматрамо да је такав приступ погрешан. Због правне сигурности и поменутих начела, пожељно је да се јавни приход утврђује појединачним актом, као што је управни акт. Уговор јесте значајан, али прије свега због свог конститутивног карактера. Закључењем уговора о коришћењу јавног добра настаје правно релевантна чињеница, правни однос, поводом којег је настала обавеза плаћања накнаде. Због тога, уговор јесте значајан акт, али није управни акт.

Да бисмо поткријепили своје тврдње у вези са природом уговора којима се утврђује јавни приход, односно свој став да не може бити ријечи о самосталном утврђивању накнаде уговором, ставићемо ово законско рјешење пред једну пробу. Да ли је могуће уговорити накнаду у било ком износу који није утврђен законом? Да ли се слобода уговарања односи на износ накнаде? Одговор је недвосмислено одричан. Закон не допушта да се приликом уговарања слободно утврђује накнада. Једино што се може слободно утврдити јесте начин и обим коришћења јавног добра, али од тог тренутка накнада зависи од тачно утврђених, законом прописаних, критеријума.

### **5.2.3. Уговор о јавно-приватном партнерству са елементом концесије**

Уговори о јавно-приватном партнерству постали су нарочито значајан инструмент у различитим политикама задовољења општих потреба. Бројни радови су написани, а многи стручњаци из области права и економије, али и других области посвећују своју пажњу бројним различитим врстама и подврстама уговора о јавно-приватном партнерству. За наш рад, ови уговори значајни су због могућности да њима буду правно уређени стварање, одржавање и употреба јавних добара посебном врстом уговора, који се у српском праву означава као јавни уговор о институционалном јавно-приватном партнерству са елементима концесије, што доводи до обавезе плаћања концесионе накнаде.

<sup>887</sup> Аутентично тумачење одредбе члана 22. Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 95/18.

<sup>888</sup> Дражен С. Милић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 310.

<sup>889</sup> Подсјећамо, то су: накнада за постављање рекламних табли на државном путу (ЗНКЈД, чл. 194), затим накнада за коришћење дијелова путног земљишта државног пута (ЗНКЈД, чл. 205 ст. 1), накнада за постављање водовода, канализације, електричних водова, електронске комуникационе мреже и сл. на јавном путу и у заштитном појасу јавног пута (ЗНКЈД, чл. 213 ст. 1).

Српско позитивно право уредило је ову област одговарајућим законом (ЗЈПК), мада постоје значајни изузеци од јединственог правног режима.<sup>890</sup> У суштини, три су основне врсте ЈПП – институционално ЈПП, уговорно ЈПП и концесија, као посебан облик.<sup>891</sup> Општи појам концесије чини уговорно или институционално ЈПП са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тијела или обављања дјелатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено вријеме, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије.<sup>892</sup>

Изричито навођење неких од јавних добара као могућег предмета концесије потврђује значај овог института за управљање јавним добрима. Јавна добра поводом којих може бити успостављена концесија су шире категорије, тј. природна богатства и добра у општој употреби у јавној својини, али и таксативно наведена појединачна јавна добра, попут минералних сировина и других геолошких ресурса, лука, јавних путева, жељезница, аеродрома, добара из области енергетике и др.<sup>893</sup> Могућност успостављања концесије на јавним добрима предвиђено је и ЗЈС-ом.<sup>894</sup>

Зависно од надлежности поводом предмета концесије, давалац концесије (концедент) може бити Влада Републике Србије, Влада аутономне покрајине, скупштина јединице локалне самоуправе, јавно предузеће, или правно лице овлашћено посебним прописима за давање концесије.<sup>895</sup> Однос концедента и концесионара, односно приватног партнера, уређује се тзв. јавним уговором. Овај законски израз подсјећа на управни уговор, али већ смо навели Аутентично тумачење ЗУП-а којим је потпуно искључено ово поређење. Према томе, уговор о јавно-приватном партнерству са елементима концесије (уговор о концесији) по природи није управни уговор, али будући да га закон означава као „јавни“, то значи да није ни приватни уговор. У околностима када правни систем једне државе није довољно уређен да издржи притиске модерних трендова и лобија у законодавству, онда има овакве институте, које у недостатку логичног и системског објашњења њихове природе можемо назвати уговорима *sui generis*. Ови уговори, дакле, заиста јесу некаква посебна врста, пошто се заснивају истовремено на свим овим начелима: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна, па потом и слободе кретања робе, слободе пружања услуга, забране дискриминације, и узајамног признавања.<sup>896</sup> Мирење ових начела у једном уговору нас подсјећа на загонетку како истим чамцем преко ријеке превести вука, козу и купус. Начело заштите јавног интереса никако не може бити у равни са начелима аутономије воље и равноправности уговорних страна. Начело заштите животне средине никако не може бити остварено у слободној тржишној утакмици. Један од најзначајнијих разлога неуспјеха уговора о концесијама у упоредном праву земаља у развоју јесте закључивање ових уговора као чисто приватних.<sup>897</sup> Србија није изузетак када је ријеч о увођењу изузетака од

<sup>890</sup> ЗЈПК не примјењује се у три важна случаја, тј. ако би: „1) успостављање јавно-приватног партнерства захтевало стављање на увид информације чије би откривање угрозило безбедност Републике Србије; 2) се то партнерство заснивало на међународним уговорима које је Република Србија закључила са једном или више држава ради заједничког спровођења или коришћења пројеката; 3) предмет тог партнерства била експлоатација јавне телекомуникационе мреже, односно пружање телекомуникационих услуга“. ЗЈПК, чл. 3.

<sup>891</sup> Вид. ЗЈПК, чл. 7 ст. 2 тач. 2.

<sup>892</sup> ЗЈПК, чл. 10 ст. 1.

<sup>893</sup> Овдје спада и обављање дјелатности од општег интереса, за шта смо раније показали да се изричито односи на управљање јавним добрима. Вид. ЗЈПК, чл. 11.

<sup>894</sup> Вид. ЗЈС, чл. 9 ст. 3, чл. 10 ст. 4, чл. 11 ст. 7, чл. 15 ст. 2, чл. 19 ст. 2.

<sup>895</sup> ЗЈПК, чл. 13 ст. 2.

<sup>896</sup> ЗЈПК, чл. 5 ст. 1 и 2.

<sup>897</sup> Nicholas Miranda, "Concession Agreements: From Private Contract to Public Policy", *The Yale Law Journal* 117/2007, 511.

јавноправних ограничења и поступака управљања јавним добрима да би се у појединачним случајевима омогућило непосредније и нетранспарентније поступање и уговарање, као нпр. кроз наведено увођење принципа слободне тржишне утакмице и аутономије воље у вршење дјелатности од општег интереса.<sup>898</sup>

Инсистирање на једнакости воља уговорних страна указује на могући утицај њемачке теорије управног уговора, у којој правна једнакост у управном уговору остаје кључно начело приликом његовог закључења, али и последице тога. Ово је, иначе, кључна разлика између њемачког и француског управног уговора, будући да суштина француског управног уговора лежи у сагласности воља на неједнакој правној основи, услед важности јавног интереса.<sup>899</sup>

*Јавним уговором* о концесији уговара се износ и начин плаћања концесионе накнаде, односно новчане накнаде коју је дужан да плаћа концесионар, односно концедент.<sup>900</sup> Правна природа концесионе накнаде није нам сасвим јасна, пошто очито може бити: а) јавни приход – приход буџета Републике Србије, односно буџета аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, односно приход јавног тијела које је давалац концесије – када је плаћа концесионар, или б) приватни приход, када је плаћа концедент. Такође, концесиона накнада разликује се од накнада за коришћење јавних добара, при чему закон уређује њихов међусобни однос: „Концесионом накнадом биће обухваћена и накнада за коришћење одређеног добра у општој употреби прописана законом којим се уређује коришћење предметног добра, накнада за коришћење добра у својини јавног тела, као и друге врсте јавних прихода, осим пореза на имовину, везане за коришћење тог добра.“<sup>901</sup>

Према томе, у односу између накнаде за коришћење јавног добра и концесионе накнаде у суштини је искључена или умањена могућност кумулирања ова два прихода поводом истог јавног добра. Накнаде су на посебан начин обухваћене концесионом накнадом, али тако да увијек морају бити утврђене у износу који је одређен одговарајућим законом. Уколико је за коришћење предметног јавног добра прописана накнада, она не може бити умањена у поступку утврђивања концесионе накнаде, нити се на било који начин тиме може промијенити намијењеност и припадност прихода од накнаде.<sup>902</sup> С друге стране, висина концесионе накнаде може се одредити као сталан једнак износ или промјенљив износ, а одређује се зависно од врсте природног богатства, врсте дјелатности, рока трајања концесије, пословног ризика и очекиване добити, опремљености и површине јавног добра, а јавним уговором о концесији могуће је одредити промјену висине концесионе накнаде у одређеном раздобљу, за вријеме трајања јавног уговора о концесији.<sup>903</sup>

Појединачни правни акт којим се утврђује концесиона накнада јесте, дакле, јавни уговор. Истовремено, јавним уговором обухваћена је накнада за коришћење јавног добра која би се, да је самостална, утврђивала углавном рјешењем. Какав је однос између јавног уговора о концесији и рјешења о висини накнаде за коришћење јавног добра? Да ли ће се одговарајућа уговорна одредба сматрати диспозитивом рјешења о утврђивању накнаде за коришћење јавног добра? Да ли је потребно, поред јавног уговора, донијети посебно рјешење или други акт којим се констатује да је јавним уговором конзумиран (у њему на неки начин садржан) појединачни акт о висини накнаде? То су питања на која немамо одговор. Из судске праксе видимо да концесија може довести до посебног управног акта, будући да „акт Владе Србије о одузимању концесије има карактер управног акта“.<sup>904</sup> За нашу анализу важан је закључак да један јавни приход може бити обухваћен другим (јавним) приходом. Тачније, један правни акт, односно рјешење о утврђивању накнаде за коришћење јавног добра може

<sup>898</sup> За сличне, али и упечатљивије, примјере у упоредном праву вид. *Ibid.*, 517–518.

<sup>899</sup> З. Р. Томић (2017), 242–243, фн. 42.

<sup>900</sup> ЗЈППК, чл. 43 ст. 1.

<sup>901</sup> ЗЈППК, чл. 43. ст. 2.

<sup>902</sup> Вид. ЗЈППК, чл. 43 ст. 6 и 7.

<sup>903</sup> ЗЈППК, чл. 43 ст. 3–5.

<sup>904</sup> Врховни суд Србије, У. 2805/02 од 19. фебруара 2002. године, нав. према: З. Р. Томић (2017), 185.

бити, на основу посебног закона, у потпуности замијењен, односно изостављен у корист другог акта, односно јавног уговора о концесији.

Такође, јавни уговори о концесијама значајни су због преношења права на убирање прихода од крајњег корисника. За разлику од неконцесионих преношења овлашћења, што су различите врсте функционалне и територијалне децентрализације у управљању јавним добрима, код концесија надлежни орган преноси концеденту овлашћење да од крајњих корисника убире одговарајућу накнаду, најчешће у виду цијене, од крајњих корисника јавног добра. Према томе, концедент се не упушта у управљање јавним добром због јавног интереса, него због појединачног, комерцијалног интереса, а само дио прикупљених средстава уплатиће као јавни приход – накнаду. Предмет концесије, као ни јавно-приватног партнерства уопште, не може бити искључиво комерцијално коришћење добра у општој употреби или другог добра.<sup>905</sup> Сасвим је сигурно да у пракси предмет концесије неће бити ни искључиво коришћење у јавном интересу, јер у том случају концедент не би био заинтересован да ступи у уговорни однос. Овдје већ можемо прећи у економску анализу концесија, што није предмет нашег истраживања, али нам је ова околност значајна због односа концесије према другим облицима управљања јавним добрима. О концесионој накнади, као посебној врсти јавног прихода, више ријечи биће у одговарајућем дијелу дисертације.

#### **5.2.4. Акти приватноправног управљања са финансијским посљедицама**

Активима располагања држава спроводи приватноправно управљање својом имовином. Под приватноправним управљањем подразумевамо различите правне послове који су уређени у оквирима приватног права, попут уговора о закупу. Приликом анализе управних аката већ смо сагледали судску праксу која указује на разлику између управних аката и аката располагања, односно пословања.

Управљање јавним добрима темељи се на заштити јавног интереса, па је концепт приватноправног управљања и располагања јавним добрима у суштини неодржив. Због тога, није могуће дати у закуп поједина јавна добра. ЗЈС познаје тзв. комерцијалне непокретности, али ту сврстава првенствено пословни простор, станове, гараже, гаражна мјеста и друга слична добра која се налазе у јавној својини.<sup>906</sup> Приватноправно располагање јавним добрима углавном је допуштено само као изузетак од редовног управљања, и треба да омогући стицање прихода док јавно добро не буде приведено својој главној намјени. На примјер, шуме у државној својини не могу се давати у закуп, али шумско земљиште у државној својини може, само до његовог привођења намјени утврђеној плановима газдовања шумама.<sup>907</sup> Истовремено, намјена јавног добра не може бити промијењена током трајања закупа.<sup>908</sup>

Приватноправни односи могу бити значајни и због сасвим друге врсте разлога. Да би се приступило јавном добру и омогућило коришћење, некада је потребно претходно уредити приватноправне односе. На примјер, у области рударства и геолошких истраживања, коришћење јавним добром често је условљено одговарајућим правом коришћења, закупа, сагласности власника, односно службености на земљишту. У овим случајевима, зависно од конкретних околности, плаћање поводом поменутих односа представљаће приватни или јавни расход, уколико јавноправни субјект врши рударење или геолошка истраживања. Супротно томе, ако копање рудног богатства врши субјект приватног права, на земљишту у јавној својини, или користећи се непокретним добром које и само јесте јавно добро, прије него што уопште приступи рудном богатству плаћаће одговарајући износ на име закупнине, службености и сл., што ће у том случају бити јавни приход или јавно примање.

<sup>905</sup> ЗЈПК, чл. 7 ст. 2 тач. 1.

<sup>906</sup> ЗЈС, чл. 20 ст. 2.

<sup>907</sup> Закон о шумама, чл. 99 ст. 1–2.

<sup>908</sup> Вид. нпр. Закон о шумама, чл. 99 ст. 3, и Закон о водама, чл. 10 и 10а.

Акти располагања могу бити условљени управним актима поводом јавног добра. На примјер, да би се успоставио закуп на водном земљишту ради вађења ријечног наноса потребно је испунити услове из посебне врсте управног акта, тачније водног акта који се назива водни услови.<sup>909</sup> Могуће је да управљач, јавни субјект, у поступку доношења акта располагања наложи полагање одговарајућег финансијског средства обезбјеђења.<sup>910</sup>

Актима располагања могли би се сматрати и акти о успостављању службености на јавном добру. Међутим, у позитивном праву није баш сасвим јасно да ли је службеност приватноправна или јавноправна категорија.<sup>911</sup>

Додатна питања могли бисмо поставити за правну природу коришћења имена и знака заштићеног добра, у имену правног лица, пословним актима, ознаци производа, реклами и друго, што се регулише „по уговору“, што смо напријед већ навели, и за шта се наплаћује накнада за коришћење заштићеног подручја, као једна од накнада за заштиту животне средине.<sup>912</sup> Ова накнада утврђује се, дакле, уговором, осим уколико „не постоји сагласност“ за коришћење имена и знака заштићеног добра, у имену правног лица, пословним актима, ознаци производа, реклами и друго. У овом другом случају, на основицу коју чини годишњи приход остварен коришћењем имена и знака заштићеног подручја примијениће се стопа од 1%.<sup>913</sup>

Овај институт подсјећа нас на право жига, у смислу Закона о жиговима, па бисмо овдје могли повући паралелу са жигом којим се штити знак који садржи лик или лично име историјске или друге умрле знамените личности, а уз дозволу надлежног органа и сагласност супружника и сродника.<sup>914</sup> Слично, о заштићеном добру као јавном добру стара се надлежни орган или други субјект, и одлучује о дозволи за употребу „имена“ (ваљда би требало, назива) и знака заштићеног добра у привредном дјеловању других субјеката. Уговор је очигледно приватноправни, будући да нисмо наишли на изричито законско одређење овог уговора као управног. Уосталом, овај уговор се помиње искључиво у табеларном приказу у прилогу ЗНКЈД, што сматрамо лошим рјешењем и непотпуним нормирањем. Правна и економска природа наплаћивања јавног прихода за нешто што по свему подсјећа на право жига, нама је крајње упитна и нејасна. Даље од овог поређења и отвореног питања овдје не можемо ићи, будући да би истраживање прешло у област права интелектуалне својине, далеко изван наших могућности.

---

<sup>909</sup> Вид. Закон о водама, чл. 113, 115 и 117.

<sup>910</sup> Нпр. вид. Уговор о закупу водног земљишта у јавној својини Републике Србије (на водном подручју „Дунав“, река Дунав), ЈВП „Србијаводе“ бр. 991 од 30. јануара 2018. године, [https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/procena\\_uticaja/Zahtev\\_PPU\\_Kladovo.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/procena_uticaja/Zahtev_PPU_Kladovo.pdf), 11. март 2020. године.

<sup>911</sup> На примјер, накнада за конституисање права службености пролаза увршћена је у накнаде за коришћење јавног добра, иако је ријеч о сасвим уобичајеном институту стварног и грађанског права. Вид. ЗНКЈД, чл. 215 ст. 1 тач. 4 и чл. 227–230.

<sup>912</sup> ЗНКЈД, чл. 99 тач. 2 и чл. 105 ст. 1 тач. 5.

<sup>913</sup> ЗНКЈД, Прилог 5. Висина накнаде за коришћење заштићеног подручја, Табела 5. Коришћење имена и знака заштићеног подручја.

<sup>914</sup> Вид. Закон о жиговима, чл. 6 ст. 4.

## ГЛАВА IV. ЈАВНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ ПОВОДОМ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДОБРИМА

Јавни расходи, скоро без изузетка, заузимају мало простора у системским јавнофинансијским и финансијскоправним дјелима и уџбеницима. Ипак, њихов значај је препознат у економским анализама утицаја јавних расхода на економски раст и развој.<sup>915</sup> Улагање у јавна добра, кроз јавне расходе и издатке, за њихово стварање и унапређење, или за побољшање управљања и коришћења јавним добрима, све су различити чиниоци ширег макроекономског оквира једне државе. Ослањање на једноставније облике експлоатације јавних добара, попут природних богатстава, може довести до неповољних економских ефеката. Насупрот томе, ефекат јавног расхода који је усмјерен на унапређење искоришћавања јавног добра може бити вишеструко позитиван.<sup>916</sup>

Јавни расходи су у нераскидивој вези са јавним политикама, будући да је велика условљеност јавних расхода планским актима попут буџета, финансијских планова, као и средњорочних и дугорочних планских и програмских докумената. Политички процеси су пресудни приликом уобличавања политика чији је крајњи исход распоређивање јавних средстава за конкретне расходе. Мотиви за управљање јавним расходима ради обезбјеђења и одржавања јавних добара могу бити различити. Поред пожељних мотива, као што је задовољење општих потреба, постоје и опортунистички, вриједносно сумњиви мотиви, као што је управљање јавним расходима које је подређено остварењу политичких циљева у изборним процесима. Поједине анализе показују да у предизборној борби јавни расходи могу имати већи утицај него смањење пореског оптерећења,<sup>917</sup> што се може неповољно одразити на управљање јавним добрима, управо због броја грађана на које се може утицати путем јавних добара.

Јавни расходи, гдје спадају расходи за робе, услуге и друга давања која држава обезбјеђује без непосредне надокнаде, као и издаци за набавку нефинансијске и финансијске имовине и отплату главнице кредита, одређују се по појединачној намјени у одговарајућем буџету.<sup>918</sup> Због бројности појединачних намјена које се посредно или непосредно односе на јавна добра, немогуће је овдје приказати списак таквих намјена. Истовремено, свако подробније проучавање јавних расхода и издатака морало би се заснивати управо на појединачним намјенама. Због тога, овдје трагамо за општим закључцима о јавним расходима и издацима у вези са управљањем јавним добрима. Ма колико били уопштени, ови закључци су нам неопходни ради заокруживања системске цјелине сагледавања финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Ипак, у посебној глави понудили смо преглед оних категорија јавних расхода и издатака које сматрамо најважнијим за управљање јавним добрима, а водећи се буџетском класификацијом у српском праву.

---

<sup>915</sup> Због природе политичког процеса одлучивања о јавним расходима, на јавне расходе за јавне инвестиције могу утицати и бирократизација и корупција. Вид. Alfredo Del Montea, Erasmo Papagni, "Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy", *European Journal of Political Economy* 1/2001, 1–16.

<sup>916</sup> Према макроекономским процјенама Међународног монетарног фонда, економије које извозе природне ресурсе могу очекивати нижи раст у скоријој будућности. Вид. Ревидирана фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину, *Службени гласник РС*, бр. 80/19, 2.

<sup>917</sup> Вид. Ludger Schuknecht, "Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries", *Public Choice* 102/2000, 113–128.

<sup>918</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 20 и 21 и чл. 5 ст. 2.

## 1. Поступак утврђивања и врсте јавних расхода и издатака

Расходи и издаци<sup>919</sup> исказују се у одговарајућим актима којима се усваја буџет, односно финансијски план, па се тако буџет Републике усваја у форми закона, а буџет аутономне покрајине, града и општине у форми одлуке одговарајуће скупштине.<sup>920</sup> За нашу анализу једнако су важни и финансијски планови, акти директног или индиректног корисника буџетских средстава. Финансијски планови се израђују на основу упутства за припрему буџета, у складу са смјерницама за израду средњорочних планова и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених Фискалном стратегијом, који садржи процјену обима прихода и примања<sup>921</sup> и обим расхода и издатака.<sup>922</sup>

Рачун прихода и расхода, као и нето набавка нефинансијске имовине (разлика продаје и набавке нефинансијске имовине) приказују се у општем дијелу буџета.<sup>923</sup> Финансијски планови директних корисника буџетских средстава исказују се у посебном дијелу буџета, према принципу подјеле власти на законодавну, извршну и судску. У овим финансијским плановима приказују се расходи и издаци директног корисника буџетских средстава, у складу са економском, функционалном, програмском и класификацијом према изворима финансирања.<sup>924</sup> Сумаран приказ буџетске класификације јавних расхода и издатака који настају у вези са јавним добрима пружен је у другој глави дисертације.

Тешко је издвојити неку категорију јавних расхода и довести је у искључиву везу са управљањем јавним добрима. Сви јавни расходи могу имати одређен значај за ову област: расходи за запослене, расходи за робе и услуге, амортизација и употреба средстава за рад, отплате камата и пратећих трошкова задуживања, субвенције, дотације и трансфери, обавезно социјално осигурање и социјална заштита, остали расходи (порези, обавезне таксе, новчане казне, пенали и др.). Исто је и са издацима за набавку нефинансијске имовине, издацима за отплату главнице и издацима за набавку финансијске имовине.<sup>925</sup> Свака врста јавних расхода и издатака има своје мјесто у управљању јавним добрима, иако су неке нарочито истакнуте и могу се довести у непосреднију везу, попут расхода за робе и услуге, амортизације и употребе средстава за рад, отплате камата и пратећих трошкова задуживања, субвенцијā, дотацијā и трансферā.

Дјелатности од општег интереса, како смо видјели, у претежном дијелу односе се на управљање јавним добрима, а врше их по правилу јавна предузећа. Јавна предузећа представљају значајан сегмент српске привреде који запошљава око 71 хиљаду људи, а њихово пословање представља значајан извор фискалних ризика, како на страни буџетских прихода, тако и на страни расхода.<sup>926</sup> Неколико чињеница утиче на износ јавних расхода и издатака у обављању дјелатности од општег интереса, будући да се јавна предузећа у пословању суочавају са бројним проблемима, од наплате потраживања, до редовног измиривања обавеза према повјериоцима, држави, запосленима и сл. Будући да је држава оснивач и једини власник јавних предузећа и да је одговорна за њихово пословање, највећи, али не и једини фискални ризик у вези са пословањем јавних предузећа јесу државне

<sup>919</sup> Јавни расходи су расходи за робе, услуге и друга давања које држава обезбеђује без директне и непосредне надокнаде, а издаци служе за набавку нефинансијске и финансијске имовине и отплату кредита. ЗБС, чл. 2 тач. 20 и 21.

<sup>920</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 1–2.

<sup>921</sup> Јавни приходи су сви приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, правних и физичких лица која користе одређено јавно добро или јавну услугу, као и сви други приходи које остварују корисници буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање. Примања су средства која се остварују продајом нефинансијске и финансијске имовине и задуживањем. Вид. ЗБС, чл. 2 тач. 14 и 19.

<sup>922</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 3. За разлику од правила да се расходи и издаци утврђују и приказују за једну годину, капитални издаци исказују се за три године.

<sup>923</sup> ЗБС, чл. 28 ст. 2.

<sup>924</sup> ЗБС, чл. 28 ст. 3 и 4.

<sup>925</sup> Вид. ЗБС, чл. 27.

<sup>926</sup> Ревидирана фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину.

гаранције дате за кредите јавних предузећа.<sup>927</sup> Од успјешности јавних предузећа која, по правилу, управљају различитим јавним добрима, зависи одрживост укупних јавних финансија у Србији.<sup>928</sup>

За разлику од јавних расхода, који представљају смањење нето имовине општег сектора државе на основу одређене трансакције,<sup>929</sup> издаци не утичу на вриједност нето имовине, али утичу на њену структуру. Улога издатака у финансирању управљања јавним добрима нарочито је изражена. Издаци за набавку нефинансијске имовине кључни су за изградњу објеката и уређење природних јавних добара, те обухватају читав спектар зграда, грађевина, система и подсистема у управљању јавним добрима. Задуживање ради финансирања инвестиционих пројеката у области стварања, обнављања и управљања јавним добрима, тј. узимање кредита, односно емитовање државних хартија од вриједности ради финансирања развојних пројеката ствара обавезу враћања главнице, што се испољава као издатак, као и обавезу плаћања камате и пратећих трошкова задуживања, што се испољава као јавни расход.<sup>930</sup>

## 2. Извршење и контрола јавних расхода

Уобичајена правила која се односе на извршење свих јавних расхода углавном имају једнак значај и приликом управљања јавним добрима. У дијелу о повјеравању вршења дјелатности управљања јавним добрима смо видјели да управљачи на располагању имају различите изворе прихода, док истовремено имају релативно широку могућност избора начина трошења средстава. Ако је управљач јавног добра корисник буџетских средстава и уколико извршава одређени расход и издатак из буџетских средстава и истовремено из других прихода, дужан је да измирење тог расхода и издатака прво врши из прихода из тих других извора.<sup>931</sup>

За управљаче јавним добрима „други извори“ по правилу су различите користи од јавног добра, тј. управљање користима које јавно добро пружа својим крајњим уживаоцима. Своје расходе, чак и када има обезбијеђено буџетско финансирање, управљач јавног добра може финансирати различитим приходима који су му приписани. Није риједак случај, видјели смо, да управљач чак и убире и распоређује средства која крајњи корисници јавног добра уплаћују на основу закона. Ово је у непосредној вези са начелом афектације које заговарамо, а које у основи почива на истој претпоставци као и наведено правило. Наиме, средства прикупљена нпр. од корисника јавног добра, којима управља управљач, треба да се прва потроше ради одржавања и унапређења управљања јавним добром. За исту сврху, тек накнадно, ако нису довољна поменута средства, треба ангажовати општа средства буџета, у случају да је управљач предвиђен као буџетски корисник.

Постојање посебног буџетског фонда може бити предвиђено одлуком Владе или извршног органа локалне власти, ради вођења појединих буџетских прихода и расхода и издатака одвојено због остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом. Буџетски фонд је, у ствари, посебан евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, којим управља надлежно министарство,

<sup>927</sup> *Ibid.*

<sup>928</sup> Вид. Д. Поповић (2016), 5 фн. 8.

<sup>929</sup> *Ibid.*, 5. Према Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор, ове трансакције могу имати за посљедицу смањење вриједности имовине или увећање обавеза, што у сваком случају значи смањење нето имовине. Вид. *Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор (MPC JC) – Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*, International Monetary Fund, 1.33 и 6.1,

<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>, 8. април 2020. године.

MPC JC дефинишу приходе (*revenue*) и расходе (*expense*) према утицају на промјене нето имовине државе. Дефиниција расхода је знатно промијењена у односу на раније верзије GFSM, нарочито у односу на издање из 1986. године. Вид. GFSM 2014, 3.16 и A1.177.

<sup>930</sup> ЗБС, чл. 27 ст. 1 тач. 4 и ст. 2 тач. 2.

<sup>931</sup> Ово правило се односи на све кориснике буџетских средстава који расходе и издатке извршавају из средстава буџета и из других прихода. Вид. ЗБС, чл. 52.

односно надлежни локални орган управе. Веза између надлежног органа и буџетског фонда постоји и по укидању буџетског фонда, када тај орган преузима права и обавезе буџетског фонда.<sup>932</sup>

Сваки расход и издатак из буџета заснива се на рачуноводственој документацији, а за спровођење фискалне политике и управљање јавним финансијама и средствима Републике Србије, односно за спровођење фискалне политике и управљање јавном имовином, приходима и примањима и расходима и издацима, одговорни су Влада и извршни органи локалне власти.<sup>933</sup> Према принципу полагања рачуна, за извршавање својих надлежности у вези са управљањем фискалном политиком ови органи одговорни су Народној скупштини, односно скупштини локалне власти.<sup>934</sup>

Све обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намјену у тој буџетској години, а код буџетског фонда морају одговарати нивоу средстава одобрених буџетском фонду.<sup>935</sup> Ако се у току фискалне године расходи и издаци повећају или приходи смање, Влада, на приједлог министра, односно надлежни извршни орган локалне власти, на приједлог локалног органа управе надлежног на финансије, могу одлучити да се на директне кориснике буџетских средстава примјене мјере привремене обуставе извршења.<sup>936</sup>

Контролу расхода и издатака, која обухвата одобравање плаћања до висине утврђених апропријација и управљање процесима одобравања преузимања обавеза и одобравање плаћања на терет буџетских средстава, обавља Управа за трезор, односно трезор локалне власти.<sup>937</sup> Политичка контрола трошења кроз јавне расходе и извршења буџета одвија се путем усвајања Закона о завршном рачуну буџета Републике Србије, односно одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти.<sup>938</sup> Завршни рачун буџета садржи годишњи финансијски извјештај о извршењу буџета и извјештај екстерне ревизије.

За вршење ревизије примања и издатака, у складу са прописима о буџетском систему и прописима о јавним приходима и расходима, надлежна је Државна ревизорска институција (ДРИ), као самосталан, независан и највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, чији акти вршења ревизије не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима, и која је одговорна једино Народној скупштини.<sup>939</sup>

Субјекти ревизије су директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике, територијалних аутономија и локалних власти, буџетски фондови, јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица које је основао директни, односно индиректни корисник јавних средстава, правна лица код којих директни, односно индиректни корисници имају учешће у капиталу, односно у управљању, правна лица која су основала правна лица у којим држава има учешће у капиталу, односно у управљању, као и други субјекти који користе средства и имовину под контролом и на располагању Републике, територијалних аутономија и локалних власти. Овим низом обухваћени су, у суштини, сви субјекти који се у пракси могу јавити као управљачи јавног добра. Сви субјекти ревизије на чије се пословање мишљење ревизије односи дужни су да то мишљење разматрају и предузму мјере за отклањање утврђених неправилности и несврсисходности.<sup>940</sup>

Јавна добра чине значајан дио имовине у јавној својини, због чега је за контролу управљања јавним добрима важна улога Републичке дирекције за имовину Републике Србије, која води јединствену евиденцију непокретности и збирну евиденцију покретних

---

<sup>932</sup> Вид. ЗБС, чл. 64 и 66.

<sup>933</sup> ЗБС, чл. 27а и 58.

<sup>934</sup> ЗБС, чл. 27б.

<sup>935</sup> ЗБС, чл. 54 и 67.

<sup>936</sup> ЗБС, чл. 62.

<sup>937</sup> ЗБС, чл. 93 и 101.

<sup>938</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 52 и 53.

<sup>939</sup> О овоме и врло широком кругу предмета ревизије вид. Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 3, 5 и 9.

<sup>940</sup> Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 10.

ствари у својини Републике Србије. У поступку састављања завршног рачуна буџета, Републичка дирекција за имовину доставља Управи за трезор извештај о структури и вриједности имовине Републике Србије, на основу добијених извјештаја о структури и вриједности имовине корисника средстава у својини Републике Србије.<sup>941</sup>

Поступак трошења јавних средстава у управљању јавним добрима предмет је, такође, интерне финансијске контроле у јавном сектору, чиме су обухваћени: 1) финансијско управљање и контрола код корисника јавних средстава, 2) интерна ревизија код корисника јавних средстава, 3) хармонизација и координација финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.<sup>942</sup> Поред тога, над свим субјектима којима су повјерена јавна средства на неки од прописаних начина, послове буџетске инспекције обавља републичко министарство финансија или служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине.<sup>943</sup>

Према томе, у поступак контроле трошења јавних средстава кроз јавне расходе и издатке укључени су бројни органи. Контрола се јавља у виду скупштинске, трезорске, управне, ревизорске и политичке. Сви ови облици контроле и надзора треба да допринесу да трошење јавних средстава, укључујући трошење за управљање јавним добрима, буде извршено у складу са законом.

Принудну наплату, односно извршавање налога достављених од стране Народне банке Србије, у оквиру система консолидованог рачуна трезора, када је дужник корисник јавних средстава, спроводи Управа за трезор. Управо на терену принудне наплате нарочито је наглашена веза између директног и индиректног корисника буџетских средстава. Наиме, директни корисник који је, у буџетском смислу, одговоран за индиректног корисника буџетских средстава, има важну улогу у поступку принудне наплате од индиректног корисника буџетских средстава који плаћање врши преко система извршења буџета Републике Србије, а код кога је искоришћена укупна годишња апропријација за извршење принудне наплате.<sup>944</sup>

За област управљања јавним добрима може бити посебно важан режим који важи за средства самодоприноса у поступку принудне наплате. Принудном наплатом не могу се теретити средства самодоприноса.<sup>945</sup>

### 3. Остварење циљева финансирања јавних добара

Принципи одговорног фискалног управљања у српском праву дијеле се на опште и посебне. Општа начела су:<sup>946</sup> 1) начело полагања рачуна (Влада, односно извршни орган локалне власти, одговоран је Народној скупштини, односно скупштини локалне власти за извршавање својих надлежности у вези са управљањем фискалном политиком), 2) начело правичности (управљање фискалном политиком спроводи се тако што ће се у обзир узети њен утицај на благостање садашњих и будућих генерација), 3) начело одговорности (управљање јавном имовином и обавезама, природним ресурсима и фискалним ризицима спроводи се на начин који учвршћује фискалну одрживост), 4) начело стабилности (фискална политика се спроводи на начин који не изазива нагле промјене у кретањима макроекономских и фискалних индикатора), 5) начело транспарентности (задачи и одговорности различитих државних органа, односно органа локалне власти и функционера у вези са управљањем фискалном политиком јасно су утврђени и дефинисани, ажурне финансијске и нефинансијске информације које се односе на управљање фискалном политиком обезбијеђене су и доступне како би се омогућила дјелотворна јавна провјера вођења фискалне политике и стања јавних финансија, а они који су одговорни за

<sup>941</sup> ЗБС, чл. 79а.

<sup>942</sup> ЗБС, чл. 80 *et seq.*

<sup>943</sup> Вид. ЗБС, чл. 84–86.

<sup>944</sup> ЗБС, чл. 56а ст. 5.

<sup>945</sup> ЗБС, чл. 56а ст. 9.

<sup>946</sup> ЗБС, чл. 27б ст. 1.

објављивање таквих информација те информације не ускраћују у свим случајевима када њихово објављивање не би нанијело значајну штету националној безбедности, одбрани или међународним односима Републике Србије).

Сљедећим посебним начелима руководи се Влада када утврђује и спроводи циљеве фискалне политике:<sup>947</sup> 1) одрживост дуга државе; 2) уредно сервисирање дуга; 3) предвидљивост нивоа пореских стопа и пореских основица за наредне године; 4) одговорно управљање фискалним ризицима; 5) управљање јавном имовином и обавезама, природним ресурсима, на начин који неће оптерећивати будуће генерације; 6) подстицање привредног раста.

Полазећи од раније дефинисаних теоријских начела финансијскоправног управљања јавним добрима, можемо издвојити један посебно значајан принцип на коме би требало да почивају политике јавних расхода. Тај принцип је одрживи развој, а његов одраз видљив је у наведеним општим буџетским начелима правичности и одговорности, и посебном начелу управљања јавном имовином и обавезама, природним ресурсима, на начин који неће оптерећивати будуће генерације. Један од најважнијих циљева Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара јесте помјерање фокуса инвестиција у привреди са „уобичајеног начина пословања” ка привреди која приступа одрживом развоју на уравнотежен начин.<sup>948</sup>

Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара из 2012. године препознала је бројне проблеме финансирања одрживог коришћења природних ресурса и добара, а основну препреку за одрживо коришћење природних ресурса и добара представља неодговарајући систем њиховог финансирања и управљања.<sup>949</sup> У тренутку израде Стратегије уочени су конкретни проблеми, као, на примјер, да у постојећој регулативи и стратешким документима још увек до сада није јасно дефинисана визија и дугорочни план за обезбјеђивање стабилних и дугорочних извора финансирања заштићених подручја.<sup>950</sup> У Стратегији је препознат врло важан проблем подређивања јавних добара појединачним приватним интересима: „Постојећа регулатива дозвољава управљачима заштићених подручја експлоатацију ресурса на подручју којим управљају, што често резултује у активностима које су фокусиране искључиво на остварење профита, без узимања у обзир одрживости екосистема и капацитета средине, а тиме и у деградацији станишта. Да би обезбедили неопходна финансијска средства, управљачи заштићених подручја често спроводе уобичајену сечу шуме која превазилази ниво 'санитарне сече', а у подручјима која обухватају и акватичне екосистеме обезбеђују приходе преко успостављања постројења за аквакултуру. На овај начин, недовољна количина средстава обезбеђених од стране државе доводи управљаче заштићених подручја у конфликтну ситуацију, да су приморани да експлоатишу природне ресурсе унутар заштићених подручја да би били у могућности да финансирају мере заштите истих.”<sup>951</sup> Недостатак капацитета и обучености администрације у заштићеним подручјима онемогућава стратешко планирање и развој и примјену додатних извора финансирања, поред уобичајене експлоатације ресурса (као што је шумарство). Поређења ради, према подацима доступним у тренутку израде Стратегије, директно финансирање заштићених подручја од стране министарства надлежног за област животне средине, Фонда за заштиту животне средине и органа локалне самоуправе износило је између 2 и 3 милиона USD годишње, док су управљачи заштићених подручја преко различитих такси, накнада, туризма, лова, риболова и других активности годишње прибављали још око 5–6 милиона USD, а најзначајнији извор прихода заштићених подручја представљала је експлоатација

<sup>947</sup> ЗБС, чл. 276 ст. 2.

<sup>948</sup> Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Службени гласник РС*, бр. 33/12.

<sup>949</sup> *Ibid.*, 11.6.

<sup>950</sup> Вид. Ensuring financial sustainability of the protected area system, UNDP, 2009, 4–12, [https://www.undp.org/content/dam/serbia/docs/Our%20Projects/UNDP\\_SRB\\_PA.pdf](https://www.undp.org/content/dam/serbia/docs/Our%20Projects/UNDP_SRB_PA.pdf), 12. јануар 2020. године.

<sup>951</sup> Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, 11.6.

шума, и то преко 8 милиона USD годишње.<sup>952</sup> Истовремено, финансирање појединачних пројеката у оквиру министарстава било је знатно отежано због недостатка расположивих средстава.

Процијењено је да би за оптимални систем управљања заштићеним подручјима било неопходно обезбиједити најмање 32 милиона USD годишње, док је за минимални ниво управљања неопходно најмање 16 милиона USD годишње, што значи да је у том тренутку за финансирање заштићених подручја годишње недостајало око 50% средстава за основне трошкове, односно око 75% средстава за оптимални ниво потрошње.<sup>953</sup> Са планираним проширењем система заштићених подручја до 12% територије Републике Србије до 2020. године, било је очекивано да овај дефицит средстава постане значајно већи.

Остварење циљева политика дугорочног одрживог коришћења јавних добара истовремено би довело до позитивних ефеката на укупни економски развој земље, до отклањања (ублажавања) социјалних проблема на одређеним просторима и у Републици Србији у цјелини, и до заштите и унапређења самих јавних добара. Сликovit примјер сложености и међузависности ових утицаја јесте сектор вода. Према Стратегији, повећање обима инвестиција и послова у сектору вода, које би омогућиле раст годишњег обрта са око 250 милиона евра на око 900 милиона евра, односно реализацију укупних инвестиција од 6 до 8 милијарди евра у двадесетак година од израде Стратегије, омогућило би отварање нових радних мјеста и стицање додатног прихода становништва (и државе), као и побољшано коришћења водних ресурса. Међутим, без уређења режима вода (површинских, подземних и земљишне влаге) не може се очекивати висока и стабилна пољопривредна производња. Истовремено, уређење и заштита земљишта може се успјешно реализовати само уз одговарајућу интеракцију са уређењем вода. У том смислу, уређење одређеног производног пољопривредног простора своди се на рационално уређење вода и земљишта на њему. У области водоснабдијевања становништва илустративан је однос економских губитака због лијечења (не обухватајући умрле) и потребних улагања за водоснабдијевање становништва и за санитацију насеља. Анализе у изради Стратегије показале су да је рјешење питања обезбјеђења здраве воде и санитације насеља по идеалној (максималној) варијанти два пута јефтиније од лијечења људи проузрокованог нерјешавањем ових питања.

На буџетску равнотежу могу значајно утицати јавни расходи који настају у вези са управљањем јавним добрима, а у условима неповољних облика коришћења јавног добра овај утицај може да доведе до повећања буџетског дефицита. На примјер, Стратегија развоја енергетике указује на потребу постављања енергетике на тржишне основе, што значи „да би буџет Републике Србије и јавна предузећа требало постепено да се ослободе трошка одржања ниских цена енергије, који као крајњи резултат има повећање буџетског дефицита“.<sup>954</sup>

Утицај може да буде и двосмјеран. Не само да политика јавних расхода може утицати на управљање јавним добрима, него и управљање јавним добрима може да има посљедице у односу на укупну јавну потрошњу и јавне расходе. Истраживања су потврдила да земље које имају развијену експлоатацију нафте истовремено имају знатно нижу ефикасност трошења кроз јавне расходе него друге земље. Овај налаз објашњен је политичком одговорношћу органа власти онда када управљају директним приходима од експлоатације јавног добра, која је знатно мања него када исти органи управљају приходима од опорезивања.<sup>955</sup> Такође, подробно планирана политика субвенционисања одређених облика употребе јавних добара, и

---

<sup>952</sup> *Ibid.*

<sup>953</sup> *Ibid.*

<sup>954</sup> Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, *Службени гласник РС*, 101/15, 6.4.

<sup>955</sup> Вид. Tuan Minh Le, Shantayanan Devarajan, Gael Raballand, “Increasing Public Expenditure Efficiency In Oil-Rich Economies : A Proposal”, World Bank Group,

<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5287>, 3. март 2020. године.

политика јавних расхода уопште у вези са јавним добрима, могу довести до прилагођавања читаве привреде једне земље принципима одрживог развоја.<sup>956</sup>

Иако јавни расходи, заједно са другим инструментима економске политике, имају велики значај за исправљање тржишних несавршености у управљању јавним добрима и привредом уопште, ипак се не смије заборавити опасност коју представља недовољно промишљена политика јавних расхода.

Можемо само да претпоставимо колико је сличних примјера међузависности између управљања јавним добрима и бројних економских, социјалних, еколошких и других користи, што је непосредно условљено и обимом јавних расхода и њиховим управљањем. Овдје желимо да укажемо само на још један, по нашем мишљењу, изузетно важан циљ управљања јавним расходима у вези са управљањем јавним добрима. Наиме, у економским истраживањима уочена је обрнута сразмјера између изобиља природних богатстава и дугорочног економског раста.<sup>957</sup> Ово сазнање вишеструко је провјеравано, а примјена економских модела који узимају у обзир новије податке указује на то да закључак стоји само уколико се привредни раст заснива на природним богатствима. С друге стране, уколико се привредни раст не везује само за експлоатацију природних богатстава, него је то само један од доприноса укупном привредном расту, изобиље природних богатстава, као фактор, неће имати речени негативни утицај на привредни раст.<sup>958</sup> Обиље природних богатстава у пракси је неким земљама у развоју било „више клетва него благослов“, како се наводи у једном од истраживања.<sup>959</sup> Међи основним разлозима за такав став су корупција и занемаривање образовања.<sup>960</sup> Према томе, ма колико било важно да се средства добијена управљањем јавним добрима усмјере кроз јавне расходе за непосредно унапређење управљања јавним добрима, још је важније осигурати квалитетно обављање друштвене функције која на први поглед нема везе са политикама управљања јавним добрима. Та функција је образовање. Најшири круг грађана укључен је, свјесно или несвјесно, непосредно или посредно, у коришћење и управљање јавним добрима. Тек када грађани разумију значај одрживог управљања јавним добрима, када су у стању да сагледају цјеловитост човјековог постојања и његове условљености јавним добрима, они могу на одговарајући начин допринијети изградњи одговарајућег система управљања јавним добрима. Због тога, дио јавног прихода оствареног управљањем јавним добрима треба усмјерити у боље образовање, јер само тако може бити створено језгро у јавности које ће осигурати одрживу политику и праксу управљања јавним добрима.

Закључујемо да је финансирање управљања јавним добрима кроз јавне расходе и издатке прожето бројним разликама и посебностима, зависно од појединачног јавног добра, и од тачног корака у трошењу средстава. Управљање јавним добрима није изузето од вишеструке контроле и облика надзора трошења јавних средстава. Ипак, овдје подсјећамо на квалификацију оквира контроле привредних друштава и сличних субјеката којима је повјерено управљање јавним добрима, а које заступа ДРИ у својим актима. Ми се са том квалификацијом не слажемо, за шта смо навели аргументе у дијелу који се односи на облике децентрализације и повјеравања управљања јавним добрима.<sup>961</sup> У сваком случају, наведена квалификација доприноси сложености појма јавних расхода и издатака који настају поводом управљања јавним добрима, и доказује да за разумијевање трошења средстава од јавних

---

<sup>956</sup> Вид. Sanjeev Gupta, Kenneth Miranda, Ian Parry, “Public expenditure policy and the environment: A review and synthesis”, *World Development* 3/1995, 515–528.

<sup>957</sup> Вид. Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper* 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1995, <https://www.nber.org/papers/w5398.pdf>, 8. март 2020. године.

<sup>958</sup> Ning Ding, Barry C. Field, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *Land Economics* 4/2005, 501.

<sup>959</sup> Tobias Kronenberg, “The curse of natural resources in the transition economies”, *Economics of Transition and Institutional Change* 3/2004, 399–426.

<sup>960</sup> *Ibid.*

<sup>961</sup> Због прегледности, нећемо овдје понављати своје виђење, већ упућујемо на одговарајући дио дисертације.

добра није довољно познавање, чак ни већ изузетно широке, области буџетског права и управљања јавним средствима.

## ГЛАВА V. ЈАВНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА ПОВОДОМ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДОБРИМА

### 1. Правна природа и подјеле јавних прихода и примања поводом управљања јавним добрима

Разликовање група јавних прихода и примања може имати теоријску и практичну намјену. Све анализирани подјеле имају само један циљ у овој дисертацији, а то је трагање за различитим јавним приходима и примањима која се уводе и убиру у вези са управљањем јавним добрима. Ова анализа ни на који начин није исцрпна нити потпуно објективна. Наиме, процјена економске природе појединих прихода, или других критеријума којим се одређује мјесто јавног прихода у одговарајућој подјели, зависи од природе других појмова у вези са тим јавним приходом. На примјер, дефиниција јавног добра може битно утицати на природу неких јавних прихода поводом јавних добара. Ако управљање појединим јавним добрима схватимо као привредну дјелатност, онда ћемо и приходе од управљања јавним добрима сврстати у приватноправне приходе. Насупрот томе, ако управљање јавним добрима схватимо искључиво као дјелатност од општег интереса, приходи остварени током вршења такве дјелатности имаће јавноправни предзнак.

Држећи се наслова дисертације, преглед подјела пружићемо само као један елемент у општем управљању јавним добрима. Вјерујемо да и ова тематика заслужује посебну будућу обраду и много детаљније сагледавање свих појединости сваког од јавних прихода који се уводе и утврђују у поступку управљања јавним добрима, почевши од њихове правне и економске природе, мјеста у свим релевантним класификацијама, ефеката и међусобног односа, могућности смањења или повећања, припадности и начина убирања, и др.

У предстојећим редовима покушаћемо да препознамо јавне приходе који се односе на управљање јавним добрима, у складу са дефиницијама које смо овдје усвојили, без обзира на именовање тих јавних прихода у различитим класификацијама. Наш критеријум избора није економске природе, него правне – до њега долазимо постављањем слjedeћег питања: Да ли је неки од елемената законског описа чињеничног стања предметног јавног прихода одређен кроз одлике јавног добра? На примјер, да ли је предмет јавног прихода употреба неког јавног добра; да ли је обвезник јавног прихода одређен као корисник јавног добра; да ли су средства од јавног прихода намијењена одржавању јавног добра, и сл.

#### 1.1. Теоријска подјела

Од бројних подјела јавних прихода у домаћој теорији посебно се истичу систематизације које су извршили Ловчевић,<sup>962</sup> Поповић и Раичевић, а од аутора из региона посебно издвајамо још и Јелчића. Ту спадају подјеле јавних прихода на: а) јавноправне и приватноправне, и с тим у вези на изворне (оригинарне) и изведене (деривативне),<sup>963</sup> б) непосредно наметнуте (дажбинске, фискалне) и посредно наметнуте (недажбинске, нефискалне) – као подврсте деривативних (јавноправних) јавних прихода,<sup>964</sup> в) редовне и ванредне, г) од становништва и од правних лица, д) повратне и неповратне,<sup>965</sup> њ) намјенске и ненамјенске, е) фискалне и парафискалне – по критеријуму припадности буџету,<sup>966</sup> ж) фискалне и нефискалне (привредне) – према критеријуму остварења од привредних

<sup>962</sup> Ј. Ловчевић (1997), 55–70.

<sup>963</sup> „Подјела на јавноправне и приватноправне приходе битно се не разликује од подјеле на оригинарне и деривативне приходе.“ В. Јелчић (1998), 67.

<sup>964</sup> Упор. Д. Поповић (2016), 5–6. и Б. Раичевић (2008), 89.

<sup>965</sup> В. Јелчић (1998), 69. Јелчић у повратне приходе сврстава и приходе од зајма, које сматра приходима *sui generis*. Вид. В. Јелчић *et al.* (2002), 479.

<sup>966</sup> За категорију парафискалних јавних прихода вид. Ј. Ловчевић (1997), 69–70.

активности<sup>967</sup> з) приходе у новцу и приходе у натури, и) приходе ужих и ширих политичких заједница, и др.

Подјела фискалних прихода разликује се у класичној и савременој литератури. Прва разликује порезе, таксе и доприносе,<sup>968</sup> а временом су посебно издвојене и накнаде у овој категорији.<sup>969</sup> Самодопринос, локални јавни приход, упркос релативно малом значају, такође је препознат у теоријским анализама јавних прихода.<sup>970</sup> Једну од модерних подјела у свом капиталном дјелу понудио је Д. Поповић, подијеливши дажбинске јавне приходе у основи на порезе и на таксе. Тачније, дажбинске јавне приходе означава као порезе у најширем смислу, а дијели их на порезе у ширем смислу (који обухватају порезе у ужем смислу, доприносе у теоријском смислу и доприносе за социјално осигурање) и таксе у ширем смислу (које обухватају таксе у ужем смислу и накнаде).<sup>971</sup> Сликвит примјер обухватности и природе ове подјеле јесу накнаде за коришћење јавних добара. Према Поповићу, економска природа накнада указује на њихову суштинску припадност приватноправним јавним приходима (приходи од закупа непроизведене државне имовине), односно порезима или таксама као јавноправним јавним приходима.<sup>972</sup>

Посебан проблем у обради јавних прихода у вези са управљањем јавним добрима представља економска суштина различитих јавних прихода. Имајући у виду да класификације нису увијек потпуно досљедне нити међусобно усклађене (нпр. у поређењу ЗБС и Контног плана, као и ова два акта у односу на GFS класификацију), принуђени смо да одаберемо неку од класификација ради систематизације и прегледнијег излагања. Пошто је наш циљ да понудимо могућа рјешења *de lege ferenda*, и пошто смо усмјерени на проучавање српског права, у овој дисертацији држимо се буџетске класификације из ЗБС, с ослонцем на Контни план, али и на традиционалну теоријску класификацију.

Финансијскоправно управљање јавним добрима, како смо га одредили у овој дисертацији, не би било могуће без инструмената јавних прихода и примања. Широко постављена дефиниција управљања јавним добрима ствара изазове и када је ријеч о различитим категоријама јавних прихода и примања који могу настати поводом употребе јавних добара. Од 2019. године, у српско право изричито је уведен генусни појам накнаде за коришћење јавних добара, у шта су сврстане различите постојеће накнаде. Поред овог појма, коме ћемо посветити посебну пажњу, међу инструментима јавних прихода различит значај за управљање јавним добрима имају и порези, таксе, царине и акцизе. У складу са циљем овог истраживања, сваки од ових јавних прихода сагледаћемо само у обиму који је потребан за разумијевање њихове везе са управљањем јавним добрима.

Бројност и различитост врста јавних добара, различитост правних режима који постоје на њима, бројност субјеката који су надлежни или којима је повјерено да управљају јавним добрима, као и економска вриједност и значај јавних добара доводе до тога да поводом управљања јавним добрима у стварности настају јавноправни јавни приходи, приватноправни јавни приходи, примања и приватни приходи. Приватни приходи које остварују субјекти приватног права, обављајући одређену дјелатност у вези са јавним добрима, нису предмет нашег истраживања. Ови приходи су посредно значајни, тек толико колико утичу на приватноправне јавне приходе државе. На примјер, привредно друштво може на тржишту да продаје пијесак и шљунак након што је извадило ријечни нанос из корита ријеке. Наравно, вађење ријечног наноса није слободно, него се остварује у одговарајућем поступку, поводом чега ће привредно друштво бити дужно да плати одговарајуће јавне приходе (најзначајнија је накнада). Његови приватни приходи, које

<sup>967</sup> Б. Раичевић (2008), 90.

<sup>968</sup> Ј. Ловчевић (1997), 61–68.

<sup>969</sup> Б. Раичевић (2008), 89.

<sup>970</sup> Нпр. вид. Горан Б. Милошевић, *Теорија и пракса финансијског права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013, 279–280.

<sup>971</sup> Д. Поповић (1997), 20–26. Упор. Д. Поповић (2016), 11.

<sup>972</sup> Д. Поповић (2016), 10.

оствари на тржишту продајом пијеска и шљунка, служе као извор из кога се плаћа јавни приход за коришћење јавног добра.

Органи управе, агенције и јавна предузећа управљају јавним добрима у Србији. Већина управљача јесу субјекти јавног права, и често су то директни или индиректни буџетски корисници. Ипак, управљање појединим јавним добрима у Србији повјерено је још и привредним друштвима чији је једини или већински власник Србија. Иако је у овим случајевима правна форма управљача у суштини иста као код свих субјеката приватног права, ипак је за њихово постојање у српском праву кључна улога у управљању јавним добрима. Њиховим приходима управља, барем формално кроз своје представнике, надлежни орган власти.

Тешко је повући јасну границу између приватних прихода и приватноправних јавних прихода. Наизглед, лако бисмо могли рећи да је граница јасна и да се из приватног прихода прелази у приватноправни јавни приход онога трену када, на примјер, привредни субјект у јавном власништву исплати своје власнику дивиденду или удио у добити. Међутим, ако у обзир узмемо чињеницу да је привредни субјект основан искључиво ради управљања јавним добром, да је ријеч о надлежности која му је повјерена на основу закона, и да у вршењу ове повјерене надлежности има својеврстан монопол према свим другим привредним субјектима, онда схватамо да је привредно друштво само посредник у убирању прихода који је ресорно министарство могло убирати непосредно без оснивања привредног субјекта. У овом случају, форма може да замагли суштину.

Држава обавља привредне дјелатности на неколико начина:<sup>973</sup> а) може бити потпуно изједначена са привредним субјектима, б) може бити само дјелимично изједначена са привредним субјектима, и в) може бити у привилегованом положају према привредним субјектима. Само за приходе од обављања дјелатности из првог случаја можемо рећи да су истински приватноправни јавни приходи. У области управљања јавним добрима, држава скоро никада није и не може бити потпуно изједначена са привредним субјектима у обављању својих надлежности. Ово ћемо разјаснити ако се подсетимо разлике између обављања привредне дјелатности и вршења надлежности. Дјелатност, као привредноправна, приватноправна категорија, подразумијева скуп субјективних права привредног субјекта који дјелује на тржишту у складу са прописима. Привредно друштво и предузетник могу, али и не морају, да обављају дјелатности, иако су их регистровали. Уколико процијене да је то у њиховом интересу, могу да промијене дјелатност, поштујући прописе о неопходним условима за обављање дјелатности. Привредни субјекти могу да доносе одлуке о својој пословању самостално и да располажу својом имовином. Наравно, све вријеме су дужни да поштују когентне норме којима се штите права других, којима се уређује тржиште и сл. Ипак, то не мијења суштину њихових субјективних права.

С друге стране, вршење надлежности није само субјективно право државе, ако се уопште може с тим поредити, него је истовремено и обавеза надлежног органа. Због тога, све активности које држава предузима у управљању јавним добрима, прије свега због незаобилазног општег интереса, не могу никада бити потпуно изједначене са обављањем привредне дјелатности. Уосталом, ова разлика је темељ разликовања јавних предузећа од привредних субјеката. Према томе, чак и када оснива посебна предузећа, држава не може, и не би требало, да се у потпуности ослободи својих надлежности и обавезе да се стара о остварењу општег интереса. Тамо гдје престаје јавни интерес, престају и јавна добра. Уколико се за неку врсту привредне дјелатности коју обавља држава путем својих привредних субјеката покаже да не почива на јавном интересу, те да потпада под горе наведену прву категорију обављања привредне дјелатности (потпуна изједначеност са привредним субјектима), ту нема ријечи о управљању јавним добрима.

Због свега тога, „у јавној привреди доста су ретке цене које имају својства тржишних цена“, због чега Ловчевић препознаје „квази-приватне цене“, тј. цијене које добијају печат

---

<sup>973</sup> В. Јелчић (1998), 67.

финансијске привреде.<sup>974</sup> Он наводи примјер коришћења шума – „Нису праве тржишне цене по којима, на пример, држава или ужа друштвено-политичка заједница продаје дрво из својих шума, јер она шуме не експлоатише као приватно лице, руководећи се искључиво егоистичним интересом: она води рачуна о заједничком интересу који лежи у рационалном економском искоришћавању шума.“<sup>975</sup> Иако би се могло дискутовати о томе да ли је државно управљање увијек рационално и у заједничком интересу, ништа мање него да ли је идеални тржишни механизам уопште примјенив на управљање јавним добрима, јасно је да разлика између административног и тржишног управљања постоји. Истовремено, истинско тржишно управљање није могуће на јавним добрима, па је државно управљање незаобилазно – било оно добро или лоше. Према томе, за нашу анализу је потпуно ирелевантно који облик управљања је бољи – државни (административни) или тржишни – из барем три разлога. Прво, оба облика имају своје недостатке, али и предности. Друго, јавноправни режим јавних добара је кључна одредница у њиховој дефиницији. Оног тренутка када одузмемо јавноправно својство неком јавном добру и претворимо га у тржишну категорију, оно постаје приватно добро, и истовремено нестаје из предмета наше анализе. Треће, економетријско и уопште економско провјеравање оптималног нивоа обезбјеђења и управљања користима од јавног добра не спада у домет наше анализе и методологије права.

Забуну у пракси стварају недоследност у поштовању законских одредаба о правној природи јавних добара и управљања јавним добрима. У српском праву се, како смо навели на неколико мјеста у овој дисертацији, поједини јавни приходи приписују привредним субјектима као резултати њиховог пословања. Кроз анализу појединачних аката финансијскоправног управљања јавним добрима видјели смо да јавни интерес остаје на првом мјесту само зато што се ради о јавним добрима, чак и у поступку доношења појединачних аката који би се иначе могли потпуно оправдано сматрати приватноправним актима, попут аката којима се на јавном добру заснива право закупа, службености и сл. Није иста правна природа издавања у закуп тзв. комерцијалних непокретности (пословног простора, станова, гаража, гаражних мјеста и сл.), с једне стране, и јавних добара, с друге стране. Због тога, не можемо безрезервно подржати устаљену примјену подјеле јавних прихода на јавноправне и приватноправне у области управљања јавним добрима. Ова подјела може се примијенити само условно, уз потпуно поштовање посљедица постојања јавног интереса у управљању јавним добрима.

## 1.2. Буџетска класификација

Позитивноправна подјела јавних прихода у оквиру буџетског рачуноводства почива на ЗБС, Уредби о буџетском рачуноводству и на Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор (МРС ЈС).<sup>976</sup> Тзв. „четворна“ подјела дажбинских јавних прихода на порезе, таксе, накнаде и доприносе заступљена је у ЗБС.<sup>977</sup> Међународни стандарди по правилу почивају на економској суштини јавних прихода, тако да сам назив или декларативно сврставање неког прихода не игра велику улогу у класификацији.<sup>978</sup>

---

<sup>974</sup> Ј. Ловчевић (1997), 57.

<sup>975</sup> *Ibid.* Поповић наводи „оригинарне (приватноправне) јавне приходе, који се остварују пословном активношћу државе, која је у основи иста као и пословна активност субјеката приватног права (приходи од државне имовине, приходи од јавних предузећа у државној својини) [...] али се може разликовати у детаљима: присуство јавног интереса може налагати јавним предузећима у државној својини (нпр. ПТТ или железници) да воде рачуна о што потпунијем задовољавању потреба корисника, донекле потискујући (али не елиминишући) профитну мотивацију.“ Вид. Д. Поповић (1997), 12, фн. 32.

<sup>976</sup> О значају и примјени Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (МРС ЈС) у позитивном праву вид. Уредбу о буџетском рачуноводству, чл. 4 тач. 1 и Уредбу о примени Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, *Службени гласник РС*, бр. 49/10 и 63/16.

<sup>977</sup> Вид. Д. Поповић (2016), 293.

<sup>978</sup> О примјеру разликовања класификација из Контног плана и из GFS класификације, вид. Д. Поповић (2016), 293–300, нарочито фн. 7–12.

ЗБС дефинише јавне приходе као све приходе остварене обавезним плаћањима пореских обвезника, правних и физичких лица која користе одређено јавно добро или јавну услугу, као и све друге приходе које остварују корисници буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање.<sup>979</sup> Дијеле се на пореске (јавни приходи које држава прикупља обавезним плаћањима пореских обвезника без обавезе извршења специјалне услуге заузврат) и непореске (јавни приходи који се наплаћују правним или физичким лицима за коришћење јавних добара – накнаде, пружање одређене јавне услуге – таксе, због кршења уговорних или законских одредби – пенали и казне, као и приходи који се остваре употребом јавних средстава).<sup>980</sup>

Јавни приходи су:<sup>981</sup>

- 1) порези;
- 2) доприноси за обавезно социјално осигурање;
- 3) непорески приходи, и то:
  - (1) таксе,
  - (2) накнаде,
  - (3) казне,
  - (4) приходи настали употребом јавних средстава:<sup>982</sup>
    - 1) приходи од камата;
    - 2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини;
    - 3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
    - 4) приходи настали продајом услуга корисника јавних средстава чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима на основу њихове слободне воље;
    - 5) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред државним органом и одузета имовинска корист у том поступку;
    - 6) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине локалне власти и одузета имовинска корист у том поступку;
    - 7) концесиона накнада;
- 4) самодопринос;
- 5) донације, трансфери и финансијска помоћ Европске уније.

Примања државе су:<sup>983</sup>

- 1) примања од продаје нефинансијске имовине:
  - 1) примања од продаје непокретности и покретних ствари у државној својини;
  - 2) примања од продаје непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
  - 3) примања од продаје осталих основних средстава;
  - 4) примања од продаје робних резерви;
  - 5) примања од продаје драгоцености;
  - 6) примања од продаје природне имовине;
  - 7) друга примања утврђена законом;
- 2) примања од задуживања (на домаћем или иностраном тржишту);

---

<sup>979</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 14.

<sup>980</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 17–18.

<sup>981</sup> ЗБС, чл. 14 ст. 1.

<sup>982</sup> ЗБС, чл. 19.

<sup>983</sup> ЗБС, чл. 14 ст. 2.

3) примања од продаје финансијске имовине (на домаћем или иностраном тржишту).

Од наведених јавних прихода, само доприноси за обавезно социјално осигурање могу се са сигурношћу искључити из директне повезаности са јавним добрима. Насупрот томе, најзначајнији јавни приход за управљање јавним добрима су накнаде и самодоприноси, као и све три главне врсте примања. Порези, иако начелно нису заступљени у управљању јавним добрима, значајни су по својој суштини, будући да се бројне постојеће накнаде могу по економској суштини сврстати у порезе.<sup>984</sup> Слично вриједи, у нешто мањој мјери, и за таксе.

Буџетска класификација нам је значајна зато што одражава позитивноправно опредјељење да јавни приход од управљања јавним добрима носи посебан назив. Колико је тај приход заиста посебан, остаје упитно. Међутим, наша анализа накнада и посебног закона којим су оне уређене почива првенствено на буџетском оквиру који јасно издваја накнаде за коришћење јавних добара, у чему је незаобилазна улога ЗБС.

У Контном плану, већина накнада је сврстана у синтетички конто 714500 – Порези, таксе и накнаде на употребу добара, на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају, као и синтетички конто 741500 – Закуп непроизведене имовине, са неким изузецима као што је сврставање накнаде за сакупљање, коришћење и промет врста дивље флоре, фауне и гљива у синтетички конто 714100 – Општи порези на добра и услуге. Накнаде за електронске комуникације посебне су због дијелења оствареног прихода између управљача (регулаторне агенције) и буџета (државног или покрајинског). Разлика почива на намјени, тј. на финансирању надлежности регулаторног тијела. Средства која представљају разлику прихода и расхода утврђених годишњим финансијским извештајем регулаторне агенције уплаћују се на одговарајући рачун прописан за уплату јавних прихода буџета Републике Србије, а дио разлике средстава, сразмјеран приходима оствареним од оператора електронских комуникационих мрежа на територији аутономне покрајине, уплаћује се на рачун буџета аутономне покрајине.<sup>985</sup> Вишак прихода над расходима, тј. средства која се уплаћују на рачун буџета, у Контном плану приказује се као аналитички конто 741223 – Вишак прихода над расходима Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, што спада у дивиденде – синтетички конто 741200, односно у приходе од имовине (група 741000). Ово је још један примјер нешто непосреднијег посматрања улоге регулаторног тијела као привредног субјекта, а надлежности, која треба да се врши у општем интересу, као привредне дјелатности која доноси добит.

Још један изузетак од генералног сврставања накнада у поменута два најзаступљенија синтетичка конта јесте накнада за коришћење података и документације геолошких истраживања (субаналитички конто 742322), која се сврстава у споредне продаје добара и услуга које врше државне нетржишне јединице (синтетички конто 742300).

### 1.3. ОЕЦД класификација

Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) израдила је једну од најпотпунијих подјела пореза. Порез у смислу ове подјеле јесте обавезно давање држави (*compulsory payments to general government*), без непосредне противуслуге („неузвраћено“, енг. *unrecquited*).<sup>986</sup> Тачније, израз *unrecquited* значи да обвезнику држава узвраћа користима које уобичајено нису сразмјерне износу пореза.<sup>987</sup> Под давањем *држави*, ова класификација обухвата сва плаћања различитим органима власти и другим субјектима који су под суштинском контролом државе.

У објашњењима уз ОЕЦД класификацију препознајемо јавне приходе који се обично убиру поводом употребе јавног добра, али се они у овој класификацији најразличитије

<sup>984</sup> Вид. Д. Поповић (2016), 10.

<sup>985</sup> ЗНКЈД, чл. 266 ст. 2 и 3.

<sup>986</sup> OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide – OECD Classification, Annex A, A.2 Coverage, 1. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf>, 8. април 2020. године.

<sup>987</sup> OECD Classification, Annex A, A.2, 1. Полазећи од широког тумачења изостанка непосредне противуслуге, ОЕЦД класификација у порезе убраја чак и доприносе. Вид. OECD Classification, Annex A, A.2, 8–10.

разврставају. Неки од њих се сматрају пореским приходима, па улазе у обухват ОЕЦД класификације (нпр. дозвола за лов и риболов), а други се сматрају непореским приходом и нису обухваћени класификацијом (нпр. лучке накнаде).<sup>988</sup> Накнаде за експлоатацију и истраживање резерви минералних ресурса и сл., према овој класификацији, могу бити порески и непорески приход. Кључна разлика је право својине. Уколико је држава власник подземних наслага минералних ресурса, и дозвољава другим јединицама власти или приватним субјектима да их експлоатишу или, чак, да само истражују на државном земљишту, уз обавезу плаћања накнаде, такве накнаде сматраће се рентом, односно непореским приходом.<sup>989</sup> Исто вриједи и за природна богатства у виду шума у државној својини.<sup>990</sup> С друге стране, ако је власник истих таквих ресурса неко други, на примјер, приватни субјект или други ниво власти, накнада за експлоатацију и дозволу да се врши истраживање сматраће се пореским приходом. Тим прије, очигледан примјер пореског прихода постојаће код сваког облика опорезивања дохотка, односно добити настале експлоатацијом и вршењем сличне дјелатности.

Намијењеност јавног прихода, која је иначе врло изражена код управљања јавним добрима, као ни начин убирања прихода, у ОЕЦД класификацији начелно не утичу на разврставање прихода.<sup>991</sup> Насупрот томе, управо та два критеријума могу бити врло значајна за разумијевање прихода од управљања јавним добрима у нашој анализи.

Имајући у виду наведене критеријуме, а нарочито утицај својинскоправних односа поводом јавног добра на природу и разврставање јавних прихода у оквиру ОЕЦД класификације, ова иначе веома утицајна класификација не може допринјети суштинском разумијевању природе јавних прихода од јавних добара. Широко тумачење критеријума непосредне противуслуге такође замагљује природу јавног прихода. Наравно, ови стандарди су доказали свој значај у скоро пола вијека постојања, осмишљени су ради сагледавања и поређења бројних различитих пореских система, али њихов значај за материју финансијскоправног управљања јавним добрима остаје само на томе да нам укаже на различите могуће класификације јавног прихода од истог добра. Накнада за експлоатацију природног богатства, попут рудних богатстава, неће бити иста категорија уколико је у једном случају земљиште изнад рудних наслага у својини државе, а у другом случају власништво приватног субјекта. Иста накнада разликоваће се према овој класификацији ако је у једном случају могуће утврдити конкретан износ непосредне противуслуге, а у другом случају представља паушалну накнаду. Све је ово разумљиво када се има у виду циљ ОЕЦД класификације пореза – омогућавање анализе опорезивања у различитим земљама.

Циљ којим смо се ми водили приликом издвајања и класификације јавних прихода који су значајни за управљање јавним добрима унеколико је другачији – циљ наше анализе је омогућавање одрживог управљања јавним добрима. Постојање и обим непосредне противуслуге, тако важан критеријум за ОЕЦД класификацију, уопште не можемо израчунати у области управљања јавним добрима. Ако бисмо покушали, суочили бисмо се са проблемом опортунитетних трошкова, нарочито кроз различите генерације. Колико заиста вриједи неповратно потрошно јавно добро? Може ли се икада заиста израчунати вриједност ријеке, или генетичке разноврсности? С друге стране, сви чиниоци који су за ОЕЦД класификацију небитни – намијењеност јавног прихода, начин његовог утврђивања и наплате – за нашу анализу су често кључни.

#### 1.4. GFS класификација

GFS методологија (Статистика државних финансија, енг. *Government Finance Statistics*) представља основу стандардног класификационог оквира и Контног плана за

<sup>988</sup> Вид. OECD Classification, Annex A, A.2 Coverage, 13.

<sup>989</sup> OECD Classification, Annex A, A.2 Coverage, 16.

<sup>990</sup> OECD Classification, Annex A, A.2 Coverage, 17.

<sup>991</sup> OECD Classification, Annex A, A.2 Coverage, 28–29.

буџетски систем у српском праву.<sup>992</sup> Од свих сличности и разлика у односу на ОЕЦД класификацију за нашу тему важно је да GFS, попут ОЕЦД класификације, за мјерило разврставања узима економску природу јавног прихода, а не назив, и не придаје велики значај намијењености (дестинираности) прихода приликом његове класификације.<sup>993</sup> Такође, као и друге класификације јавних прихода, GFS методологија почива на једном од неколико могућих циљева класификовања. Наиме, сасвим је разумљиво да различити циљеви условљавају примјену различитих мјерила у разврставању јавних прихода. Рачуноводствени, управљачки и контролни циљеви углавном доводе до различитих начина организовања трансакција и других економских промјена у различитим државним класификацијама.<sup>994</sup> GFS оквир, насупрот томе, осмишљен је како би омогућио фискалну анализу у ширем макроекономском контексту.<sup>995</sup> Ово је врло важно за избор класификације јавних добара уопште, па и јавних прихода од јавних добара. Наиме, полазећи од тога да GFS (налик другим макроекономским класификацијама) имовину дефинише као корист или низ користи које притичу економском власнику усљед држања или употребе ресурса у неком раздобљу,<sup>996</sup> само економска добра наводе се у макроекономским статистичким системима.<sup>997</sup> Штавише, „ако добро не може донијети економску корист своје власнику [како власнику у правном смислу, тако и власнику у економском смислу, *нап. Ђ. М.*], треба га искључити [из класификације и статистичке анализе, *нап. Ђ. М.*]“.<sup>998</sup> Ово јасно указује на суштину макроекономских анализа. Оне су у потпуности подређене принципу економске користи. Њихов домет крајње је ограничен ако се корист од неког добра не може исказати као економска корист. Идеја опште користи не може бити никада потпуно развијена у оквирима економске користи. Јавни приход од јавног добра никада не може бити приказан у економским класификацијама као инструмент политике у очувању јавног добра, него само као рента, или продајна цијена, и то зависно од тога да ли је добро трајно или потрошно, тј. уништиво.<sup>999</sup>

Приходи који су у вези са јавним добрима сврстани су, према GFS класификацији, у различите категорије пореза и прихода од дивиденди, уговора, давања на употребу, лиценци, ренти или других трансфера – сви они су означени као фискални индикатор *Resource revenue*.<sup>1000</sup> Таксе се, иначе, третирају „као врста прихода од продаје добара и услуга, а накнаде за коришћење добара од општег интереса као приходи од закупа непроизведене имовине“.<sup>1001</sup> Иако имају сличности са порезима на имовину, не сматрају се порезима на имовину различити порези на експлоатацију природних богатстава, попут земљишта и подземне имовине који нису у својини јединица државе, укључујући порезе на вађење и употребу минералних и других богатстава. Ови порези сврстани су у остале порезе на добра и услуге (1146).<sup>1002</sup> На примјер, опорезивање вађења минерала, фосилних горива и других богатстава која се могу исцрпити, а чија лежишта су у приватној својини или својини других јединица власти у односу на оне које врше опорезивање, сматраће се осталим порезима на добра и услуге (1146).<sup>1003</sup>

<sup>992</sup> Вид. Правилник о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, чл. 1.

GFS правила приказана су у *Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2014,

<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>, 8. април 2020. године.

<sup>993</sup> Д. Поповић (2016), 95.

<sup>994</sup> GFSM 2014, 4.1.

<sup>995</sup> *Ibid.*

<sup>996</sup> GFSM 2014, 3.42 и 7.6.

<sup>997</sup> GFSM 2014, 7.6.

<sup>998</sup> GFSM 2014, 7.10.

<sup>999</sup> За ову разлику, вид. GFSM 2014, 5.122, 5.124, 8.54, 8.56 и 10.52.

<sup>1000</sup> GFSM 2014, Table 4A.2 Fiscal Indicators Requiring Additional Data.

<sup>1001</sup> Д. Поповић (2016), 95.

<sup>1002</sup> GFSM 2014, 5.54.

<sup>1003</sup> GFSM 2014, 5.82. и 5.133.

За разлику од тога, уколико је јединица државе власник земљишта или подземне имовине и уводи порез на експлоатацију тог богатства, такав порез сврстава се у ренту, односно закупнину (1415).<sup>1004</sup> Рента (закупнина) је приход власника природног богатства (зајмодавац или концедент) за пружање на располагање природног богатства другој институционалној јединици (закупцу) или ради употребе природног богатства у производњи.<sup>1005</sup> За ову категорију је важно да се вијек употребе богатства сматра неограниченим, а сâм уговор може се продужавати годишње, уз редовно плаћање закупнине.<sup>1006</sup> Рентом се, дакле, неће сматрати плаћање власнику природног богатства уколико је њиме плаћено за дозволу да се богатство потпуно исцрпи употребом – то би се сматрало продајом или исцрпљењем (*depletion*) непроизведене имовине.<sup>1007</sup> Такође, под ренту не потпада плаћање власнику природног богатства за дозволу да се богатство употребљава у дужем раздобљу на начин да, суштински, корисник управља богатством са мало, или нимало, учешћа правног власника. Оваква употреба сматра се преносом имовине и класификује се као „уговори, уступања и дозволе“ (31441).<sup>1008</sup> Рента (закупнина) обухвата и ренту која се плаћа јединицама општег сектора државе за употребу унутрашњих вода и ријека (нпр. у рекреативне сврхе или друго, попут риболова) или необрађеног земљишта (нпр. сјеча дрвећа). Поново, уколико је експлоатација неодржива, нпр. уколико је сјеча неограничена и води голој сјечи, приход ће се сматрати приходом од продаје.<sup>1009</sup>

Треба разликовати ренту за непроизведену имовину од закупнине која се наплаћује за произведену имовину (нпр. за стамбени простор и сл.). Закуподавац произведене имовине учествује у њеном стварању, одржавању, поправкама и сл., док непроизведену имовину само ставља на располагање кориснику.<sup>1010</sup> Забуна може настати уколико се на добру преклапају ове двије околности. На примјер, ако једно природно богатство (нпр. минерални ресурси) које се налази у земљишту, држава преда на коришћење и истовремено преда и објекте на земљишту (нпр. индустријске зграде на површини земљишта). GFS приручник препоручује у таквим случајевима сврставање обје врсте прихода у категорију ренте, уколико је вриједност природног богатства (непроизведене имовине) већа од вриједности употребе самих објеката (произведене имовине).<sup>1011</sup>

Плаћање за дозволу кориснику да обавља дјелатност експлоатације земљишта и подземне имовине сврстава се у порезе на употребу добара и на дозволу да се употребљавају добра или обављају активности.<sup>1012</sup> Порезима се сматрају и накнаде за које држава не обезбјеђује одговарајућу противуслугу, чак и ако се уплатиоцу издаје дозвола (нпр. за лов и риболов) коју не прати право на употребу одговарајућег природног богатства у власништву државе.<sup>1013</sup>

Граница између пореза, ренте и прихода од продаје прилично је нејасна у појединим случајевима.<sup>1014</sup> Према GFS методологији, уколико држава иначе контролише добро, у име заједнице, друштва, па преда економску контролу над тим добром тако да се трајање дозволе и добра подударају, то ће се сматрати располагањем имовином. Дозвола за употребу самог природног богатства на *одређено* вријеме није располагање (отуђивање) имовином, него се тако остварен приход сврстава у приход од закупа, односно ренту. Иста таква дозвола, али у случају да држава није власник предметног добра, сматраће се порезом, изузев ако је дозвола правно и суштински преносива на треће лице, у ком случају је ријеч о имовини у категорији

---

<sup>1004</sup> GFSM 2014, 5.54.

<sup>1005</sup> GFSM 2014, 5.122.

<sup>1006</sup> *Ibid.*

<sup>1007</sup> GFSM 2014, 5.124. Упор. GFSM 2014, 8.54 и А4.19.

<sup>1008</sup> GFSM 2014, 5.124. Упор. GFSM 2014, 8.56 и А4.19.

<sup>1009</sup> GFSM 2014, 5.127.

<sup>1010</sup> GFSM 2014, 5.131.

<sup>1011</sup> GFSM 2014, 5.132.

<sup>1012</sup> GFSM 2014, 5.54.

<sup>1013</sup> GFSM 2014, 5.74.

<sup>1014</sup> Вид. GFSM 2014, 5.78. Упор. GFSM 2014, 5.124.

уговора и дозвола.<sup>1015</sup> Слична разлика, према временском критеријуму, постоји и код издавања дозвола за радиодифузну дјелатност (категорија *other natural resources: radio spectrum (314331)*).<sup>1016</sup>

Разлика између продаје и уступања јавног добра, и посљедична разлика између прихода од продаје и прихода у виду ренте, па и прихода од дозволе да се добра употребљавају, није у потпуности једнозначна и јасна. GFS водич нуди неке критеријуме за разликовање ових појмова, нарочито на примјеру дозволе за употребу радио-фреквенцијског спектра, од којих наводимо само неколико:<sup>1017</sup>

- Што је израженија веза ризика и користи са правом на употребу, то је извјесније сврставање трансакције у продају него у закуп;
- Пословна пракса на коју се позива GFS указује на то да плаћање већег броја рата накнаде унапријед (нпр. 10–15 година код дозвола у области мобилне телефоније) указује на продају;
- Трајање дозволе – дуже раздобље указује на продају;
- Могућност даљег преноса права – могућност продаје дозволе јасно указује на власништво;
- Могућност отказа – већа ограничења даваоца дозволе да је откаже по слободној оцјени указује на пренос имовине; и др.

Накнада за промјену намјене шуме, што је по суштини дозвола да се шума „исцрпи“ сјечом, тј. посијече, у суштини је приход од продаје природног богатства.<sup>1018</sup> Наплата накнаде за сјечу шуме која је засађена, у суштини је продаја добара и услуга.<sup>1019</sup> За разлику од употребе вода, шума, земљишта, рибљег фонда и сл., гдје је могуће на одржив начин употребљавати добра тако да се она обнављају и одржавају своју вриједност (природно или кроз обавезу корисника), код експлоатације минералних богатстава није могуће обнављање. Због тога су препоруке у оквиру GFS нешто другачије. Уступање цјелине права поводом експлоатације довешће до продаје и прихода од продаје, а оброчно плаћање према степену вађења означаваће се као рента.<sup>1020</sup> Све ове подјеле само су наговјештај бројности критеријума које је потребно пажљиво размотрити прије него што се неки приход од употребе јавног добра сврста у одређену категорију.

### 1.5. SNA класификација

„Срж SNA [*System of National Accounts* – Систем националних рачуна, Ђ. М.] описује како се рад, капитал и природна богатства, укључујући земљиште употребљавају за производњу добара и услуга. Ова добра и услуге употребљавају се за три економске активности које SNA препознаје: производњу, потрошњу и акумулацију.“<sup>1021</sup> Природна богатства имају кључну улогу у Систему националних рачуна, међународно препознатом и прихваћеном скупу препорука о приказивању економске активности. Баш као што је то учињено и у GFS методологији, у SNA се разликује правно од економског власништва.<sup>1022</sup> Природна богатства сврстана су у непроизведену нефинансијску имовину, а приходи од природних богатстава изједначавају се са рентом као једним од облика прихода од имовине.<sup>1023</sup> Овај термин (*rent*), слично као и у GFS, резервисан је за приход од природних

<sup>1015</sup> Упор. GFSM 2014, A4.54–A4.55.

<sup>1016</sup> GFSM 2014, A4.24.

<sup>1017</sup> Вид. GFSM 2014, Figure A4.1 Illustrating the Treatment of Licenses and Permits to Use a Natural Resource, Box A4.1 Criteria to Determine Whether a License Represents an Asset Sale or Rent.

<sup>1018</sup> GFSM 2014, A4.28.

<sup>1019</sup> GFSM 2014, A4.28.

<sup>1020</sup> GFSM 2014, A4.35.

<sup>1021</sup> *System of National Accounts, 2008 – SNA 2008*, European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank, New York 2009, <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>, 3.19, 1. фебруар 2020. године.

<sup>1022</sup> SNA 2008, 3.21.

<sup>1023</sup> Вид. SNA 2008, 7.107 *et seq.*

богатстава.<sup>1024</sup> У природна богатства (*natural resources*), као непроизведену имовину, сврставају се „природно присутна богатства попут земљишта, водних богатстава, неуређиваних шума и лежишта минерална који имају економску вриједност“.<sup>1025</sup>

SNA се заснива на суштински истим претпоставкама као и GFS. На примјер, скоро су потпуно подударни критеријуми разликовања продаје и закупа над јавним добрима, па самим тим и врсте јавног прихода у вези са дозволама за употребу јавних добара, попут радио спектра, земљишта, шума, рибљег фонда, вода и минералних ресурса.<sup>1026</sup>

## 2. Начела јавних прихода и примања у вези са јавним добрима

Начела јавних прихода и примања у вези са јавним добрима не можемо издвојити на основу постојећих подјела, јер би разноликост прихода довела до превелике бројности свих начела која би била овдје приказана. Такође, општа мјеста и општи закључци који иначе важе за пореска начела, таксена начела и сл. не треба понављати. Овдје, прије свега, мислимо на начела пореског права која произлазе из уставног начела владавине права.<sup>1027</sup>

Будући да у теорији и међународним и домаћим класификацијама не постоји јединствен појам јавних прихода и примања у вези са јавним добрима, него је то скуп различитих врста прихода, сматрамо да су начела којима би се могли описати ови приходи нешто општија него што су начела појединачних врста прихода. На овом мјесту истичемо иста начела која смо већ обрадили у дијелу о поступку финансијскоправног управљања јавним добрима.

Начело општег или јавног интереса, начела „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“ и начело афектације (намијењености) у једнакој мјери су важна за разумијевање јавних прихода и примања од јавних добара, као што су важна у улози принципā поступка финансијскоправног управљања јавним добрима. Ова начела нису видљива у подјелама које смо анализирали. Општи интерес је посебно невидљив. На примјер, располагање шумским природним богатством до потпуног његовог исцрпљења, што је у ствари промјена намјене шумског земљишта и гола сјеча, третира се скоро као да је ријеч само о губитку користи у виду дрвног материјала. Губитак користи и раст трошкова обезбјеђења кисеоника и смањења наночестица загађења не може се лако израчунати, и није обухваћен рачуноводственим анализама располагања овим природним богатством. С друге стране, могу се увести посебне мјере и инструменти економске политике и политике заштите животне средине кроз потпуно одвојен приступ управљању истим јавним добром. Уситњеност и разједињеност алата управљања општим интересом у области јавних добара очигледна је и у другим областима, попут правног режима атмосфере (није економска нити правна имовина у смислу поменутих класификација). Наш приступ препознавању начела очигледно је прескриптиван по природи.

## 3. Јавни приходи и примања поводом управљања јавним добрима у Републици Србији

У овом дијелу сагледаћемо најважније јавне приходе и примања у српском позитивном праву, који се утврђују поводом различитих облика употребе јавних добара. Приказ није потпун из два разлога. Прво, појам јавног добра поново условљава својом недореченошћу, а само један од бројних дажбинских закона изричито наводи јавна добра као елемент законског описа чињеничног стања (то је ЗНКЈД). Друго, потпуна и детаљна анализа свих овдје наведених инструмената јавних прихода и примања претворила би се у нову дисертацију.

Многи јавни приходи који се уводе поводом употребе јавних добара могу се сврстати по својој економској суштини у порезе, као што смо видјели у међународним

<sup>1024</sup> SNA 2008, 7.110.

<sup>1025</sup> SNA 2008, 10.14 и 10.15.

<sup>1026</sup> SNA 2008, 7.313–17.340.

<sup>1027</sup> Вид. Д. Поповић (2016), 30–74.

класификацијама. У правном смислу, јавна добра углавном имају посебан правни режим, како у својинскоправном смислу, тако и због изузетака у односу на уобичајене режиме употребе ствари. На примјер, већина јавних добара је у јавној својини, мада су нека јавна добра у приватној својини. Различита права, па и правно релевантне чињенице, настају и смјењују се поводом употребе јавних добара (нпр. закуп, коришћење, чак и бесправна државина). Инструмент јавног прихода тицаће се јавних добара онда када неко од ових права или других чињеница буде обухваћено законским описом (пореског) чињеничног стања.

### 3.1. Порези

*Порези на имовину.* Порез на имовину у Србији може бити порез на имовину (у ужем смислу), порез на наслијеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права. Тако, на примјер, Законом о порезу на имовину (ЗПИ) прописано је да се порез на имовину (у ужем смислу) плаћа, између осталог, на: право коришћења непокретности у јавној својини од стране имаоца права коришћења и коришћење непокретности у јавној својини од стране корисника непокретности, у складу са ЗЈС, на државину непокретности на којој имаоца права својине није познат или није одређен и на државину непокретности у јавној својини, без правног основа.<sup>1028</sup> Поред различитих непокретности које нису јавна добра, у овај круг улазе такође и јавна добра, попут грађевинског, пољопривредног, шумског и другог земљишта.<sup>1029</sup> Начин утврђивања пореске основице утврђује се различито за обвезнике који не воде и оне који воде пословне књиге. У првом случају, пореска основице је вриједност земљишта коју утврђује орган јединице локалне самоуправе према корисној површини и просјечној цијени квадратног метра непокретности.<sup>1030</sup> Основица пореза на имовину за непокретности обвезника који води пословне књиге јесте фер вриједност,<sup>1031</sup> или процијењена вриједност непокретности. По угледу на посебан приступ утврђивању вриједности у Међународним рачуноводственим стандардима за жичаре, путеве, пруге и друге инфраструктурне објекте, као и за кабловску канализацију и друге подземне грађевинске објекте у које су смјештене мреже намијењене протоку воде (за пиће, атмосферске, отпадне и др.), водене паре, топле или вреле воде за потребе гријања и друге потребе корисника, гаса, нафте и нафтних деривата, телекомуникација и слично, ЗПИ издваја ова добра тако да је основица пореза на имовину књиговодствена вриједност објеката.<sup>1032</sup>

Обавеза по основу пореза на имовину настаје у тренутку стицања права, почетка коришћења, оспособљавања, издавања употребне дозволе, односно омогућавања коришћења имовине на други начин, зависно од тога шта прво наступи.<sup>1033</sup> Пореске стопе прописују јединице локалне самоуправе у законом предвиђеним оквирима, и то за порез на имовину на непокретности пореског обвезника који води пословне књиге – до 0,4%, за порез на имовину на земљишту код обвезника који не води пословне књиге – до 0,30%, а за порез на имовину на непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге, осим на земљишту, зависно од пореске основице за дату пореску јединицу, у распонима до 0,4%, 0,6%, 1% и 2%.<sup>1034</sup>

Правни режим јавних добара у оквиру опорезивања имовине највише се одражава на пореска ослобођења. Порез на имовину не плаћа се на непокретности у јавној својини које користе директни и индиректни корисници буџетских средстава, као и други корисници јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, према

<sup>1028</sup> Закон о порезима на имовину – ЗПИ, *Службени гласник РС*, бр. 26/01, 45/02 – СУС, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – УС, 47/13, 68/14 – др. закон, 95/18, 99/18 – УС и 86/19, чл. 2 ст. 1 тач. 4–7.

<sup>1029</sup> ЗПИ, чл. 2 ст. 2 тач. 1.

<sup>1030</sup> Вид. ЗПИ, чл. 5 и 6.

<sup>1031</sup> У складу са међународним рачуноводственим стандардима (МРС), односно међународним стандардима финансијског извештавања (МСФИ) – вид. ЗПИ, чл. 7 ст. 1.

<sup>1032</sup> Вид. ЗПИ, чл. 7 ст. 8.

<sup>1033</sup> ЗПИ, чл. 10.

<sup>1034</sup> Вид. ЗПИ, чл. 11.

прописима којима се уређује буџетски систем, осим јавних предузећа. Друга група ослобођења постоји само уколико предметне непокретности нису трајно дате<sup>1035</sup> другим лицима ради остваривања прихода. То су непокретности:<sup>1036</sup> а) у својини црква и вјерских заједница, које су намијењене и искључиво се користе за обављање богослужбене дјелатности (у суштини, *res sacrae*), б) културни или историјски споменици, в) пољопривредно и шумско земљиште које се поново приводи намјени – пет година, рачунајући од почетка привођења намјени, г) путеви, пруге и друга добра у општој употреби у јавној својини и изграђене обале за пристајање пловила (кејски зидови и слично), бродске преводнице, маневарска површина и полетно–слетне стазе на аеродромима, д) водно земљиште и водни објекти који су уписани у регистар катастра водног добра, односно катастра водних објеката – у ову групу не спадају објекти за узгој риба (рибњаци), ђ) склоништа људи и добара од ратних дејстава, е) објекти за примарну пољопривредну производњу обвезника пореза на доходак грађана на приходе од пољопривреде и шумарства,<sup>1037</sup> ж) објекти, односно дијелови објеката који непосредно служе за обављање комуналних делатности. Још једном, уколико је неко од наведених добара трајно дато другим лицима ради остваривања прихода, неће се примјењивати поменуто ослобођење.

Сличне посебности постоје и код опорезивања преноса апсолутних права. Наиме, у поступку стицања или губитка статуса јавног добра, право својине на непокретности по правилу се преноси уз накнаду, што је иначе опорезовано. Међутим, од опорезивања порезом на пренос апсолутних права изузима се пренос апсолутних права по основу експропријације.<sup>1038</sup> Не сматра се прометом добара, у смислу пореза на пренос апсолутних права, ни стицање права јавне својине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или утврђивање права приватне својине на основу ЗЈС.<sup>1039</sup> Порез се не плаћа приликом груписања пољопривредног и шумског земљишта, као ни уопште када је обвезник Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе.<sup>1040</sup>

*Порез на додатну вредност (ПДВ).* Опорезивање промета добара и услуга ПДВ-ом одражава се на јавна добра само посредно. Успостављање и укидање статуса јавног добра, што се углавном дешава промјеном својинског режима или „преносом права располагања на телесним стварима [...] лицу које тим добрима може располагати као власник“,<sup>1041</sup> углавном неће непосредно довести до настанка пореске обавезе. Јавна добра по правилу су у јавној својини, а стицање права јавне својине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или утврђивање права приватне својине на основу одредаба ЗЈС не сматра се прометом добара у смислу Закона о порезу на додатну вредност (ЗПДВ).<sup>1042</sup>

Пореска основица ПДВ-а код промета добара и услуга јесте износ накнаде, у новцу, стварима или услугама, коју обвезник прима или треба да прими за испоручена добра или пружене услуге од примаоца добара или услуга или трећег лица, укључујући субвенције и друга примања. Будући да се у основицу ПДВ-а урачунавају јавни приходи, осим ПДВ-а, то значи да би основицом потенцијално могли бити обухваћени приходи од накнада. Наиме, уколико је из техничких разлога утврђивање и наплата посебног јавног прихода, односно накнаде за коришћење јавних добара, предвиђена у тренутку испоруке добра или услуге који настају приликом коришћења јавног добра, поставиће се питање обухвата основице ПДВ-а.

<sup>1035</sup> Трајно давање другим лицима је свако уступање непокретности другом лицу уз накнаду, које у току 12 месеци, непрекидно или са прекидима, траје дуже од 183 дана.

<sup>1036</sup> Вид. ЗПИ, чл. 12 ст. 1.

<sup>1037</sup> У овом конкретном случају може се говорити и о социјалним, политичким и техничким разлозима за пореско ослобођење, али је ово ипак битно и због паралеле између дажбина за употребу пољопривредног и шумског земљишта.

<sup>1038</sup> ЗПИ, чл. 24а тач. 6.

<sup>1039</sup> ЗЈС, чл. 83 ст. 1.

<sup>1040</sup> ЗПИ, чл. 31 ст. 1 тач. 5 и 13.

<sup>1041</sup> Ово је дикција Закона о порезу на додатну вредност – ЗПДВ, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 86/04 – исправка, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 83/15, 108/16, 113/17, 30/18 и 72/19, чл. 4 ст. 1.

<sup>1042</sup> ЗЈС, чл. 83 ст. 1.

На примјер, накнаде за коришћење заштићеног подручја које се плаћају дневно, обвезник плаћа овлашћеном лицу управљача заштићеног подручја приликом уласка у заштићено подручје, на основу издатог одговарајућег рачуна, односно улазнице на улазним мјестима. Да ли је ово јавни приход који ће бити обухваћен основицом ПДВ-а? Вјерујемо да намјера законодавца није била да накнади промијени суштину и од ње учини неку врсту индиректног пореза. Дикција указује на то да се накнада наплаћује на основу, а не кроз рачун или улазницу.

Слично питање јавиће се и уколико, на примјер, обвезник накнаде за коришћење вода, који врши снабдијевање водом за пиће системом јавног водовода, крајњим потрошачима исказе у рачуну износ ове накнаде уз количину испоручене воде.<sup>1043</sup> Наиме, извјесно је да ће испоручилац воде, уједно обвезник, превалити терет ове накнаде на потрошаче. Суштински, опорезивање услуге водоснабдијевања обухватиће и износ накнаде за коришћење вода. Уопште посматрано, дјелатности експлоатације природних богатстава, пољопривреде и шумарства нису изузете из круга опорезивих трансакција, тј. опорезивог промета добара и услуга у смислу ЗПДВ.<sup>1044</sup> Међутим, треба разликовати накнаду за пружену услугу од накнаде као јавног прихода. Упркос овој разлици, у случајевима када се утврђивање и наплата накнаде суштински или само технички веже за тренутак пружања комерцијалне услуге која је у вези са јавним добром, неминовне су ситуације попут управо наведене.

*Порез на добит правних лица.* Остваривање различитих прихода, односно добити правног лица, остварених у вршењу дјелатности управљања јавним добром може бити основ за опорезивање овим инструментом јавних прихода. Прије свега, у сталним средствима обвезника пореза на добит могу се наћи поједине врсте јавних добара, што утиче, рецимо, на правила о признавању расхода на име амортизације сталних средстава. Стална средства, за чију амортизацију се признаје расход, обухватају материјална средства чији је вијек трајања дужи од једне године и која се сагласно рачуноводственим прописима и стандардима у пословним књигама обвезника признају као стална средства. Међутим, одатле су искључена природна богатства која се не троше.<sup>1045</sup> На терет расхода признају се још и извршена дугорочна резервисања за обнављање природних богатстава.<sup>1046</sup>

Опорезивање добити правних лица којима је повјерено управљање јавним добрима може изазвати одређене недоумице. Као што смо навели у дијелу о функционалној децентрализацији управљања јавним добрима, у српском праву омогућено је повјеравање надлежности привредном друштву. Штавише, видјели смо да је ДРИ заузела став да, рачуноводствено, приходи које остварује такво привредно друштво треба да буду сврстани у пословне приходе. То може да значи да јавни приход у виду накнаде, који је повјерен привредном друштву, треба сврстати у приватне приходе. То би даље могло да значи да јавни приход улази у основицу пореза на добит. Са таквим тумачењима се не слажемо из горе наведених разлога.

### 3.2. Накнаде

Српско и југословенско право више од пола вијека познаје посебан јавни приход којим су убирана средства за финансирање одржавања јавних добара.<sup>1047</sup> Форма овог јавног

<sup>1043</sup> За основицу, обвезника и друге елементе накнаде за коришћење вода вид. ЗНКЈД, чл. 75–79.

<sup>1044</sup> Вид. ЗПДВ, чл. 8 ст. 2.

<sup>1045</sup> Закон о порезу на добит правних лица – ЗПДПЈ, *Службени гласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 91/15 – Аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18 и 86/19 чл. 10 ст. 2.

<sup>1046</sup> ЗПДПЈ, чл. 226, ст. 1.

<sup>1047</sup> Нпр. у Основни закон о водама, *Службени лист СФРЈ*, бр. 13/65, 50/1968 и 60/70, чл. 87. За анализу вид. Миле Врањеш, *Финансирање и финансијскоправни односи у водопривреди СФР Југославије: магистарски рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1977, 35–54.

Поједини аутори сматрају да је вријеме увођења накнада нешто касније: „Фискалном реформом из 1991. године први пут су у домаћи систем јавних прихода уведене и накнаде.“ Марко Радичић, Божидар Раичевић,

прихода је мијењана кроз десетљећа, од закона до закона. Колебања схватања, приказана кроз судску праксу, у дијелу о појединачним актима финансијскоправног управљања јавним добрима, повремено су чак порицала јавноправну природу накнада. Неки аутори, као Д. Попов, препознајући у њима парафискални карактер, накнаде смјештају између економске накнаде и пореза, проналазећи њихову каузу (основ за наплату) „у стицању добити корисника ових добара (концесионара), а еквивалентност плаћања успоставља се према условима коришћења и количини предмета концесије, а не из остварене добити која из тога виртуелно произилази“.<sup>1048</sup> Везу накнада са економском накнадом исти аутор види у усмјеравању тако прикупљених средстава за остваривање јавних интереса у развоју односних дјелатности као јавне службе, а везу са порезима види у начину убирања и намјени накнада.<sup>1049</sup>

Други су, ипак, признали да се „под назив накнаде (...) подводе фискалитети који са накнадом немају ма какву везу“.<sup>1050</sup> Ипак, временом, различити посебни закони обухватили су одредбе о неком од бројних облика накнада. Број накнада растао је толико и тако да су се тим поводом јавиле озбиљне замјерке стручне и шире јавности. Крајем 2012. године, дошло је до укидања 75 накнада и такси. Већ тада, у изради је био нови закон, чијим ће каснијим усвајањем бити обједињене све накнаде за коришћење јавних добара у српском позитивном праву. Пут од нацрта до усвојеног текста закона био је дуг, што је сасвим разумљиво ако се само погледа на прелазне и завршне одредбе. Све или поједине одредбе у преко четрдесет прописа престале су да важе.<sup>1051</sup> Такође, Закон има, чак, петнаест прилога.

Законом о накнадама за коришћење јавних добара кодификоване су стотине појединачних накнада у петнаест група.<sup>1052</sup> Тачан број појединачних накнада зависи од критеријума за њихово разликовање. На примјер, у неким прилозима уз Закон посебно су приказани различити распони основице и стопа, тј. „пореске јединице“, тако да се могу сматрати различитим накнадама. С друге стране, сматрамо да је оправдано такве приказе посматрати као једну накнаду, према суштини њеног предмета и основице. Зависно од приступа, број појединачних накнада ће бити већи или мањи. Према нашој методологији, ЗНКЈД предвиђа 106 појединачних накнада, док према нешто разложенијим прегледима, исте накнаде могу да се подијеле на укупно 525 накнада.<sup>1053</sup>

Поред тога што смо, прије објављивања и упознавања са првим резултатима рада Министарства финансија на Нацрту Закона о накнадама за коришћење јавних добара,

---

*Јавне финансије: теорија и пракса*, Дата Статус, Нови Сад 2011, 189. Претпостављамо да је ово закључак Радичића, будући да Раичевић не износи овакав став у свом ранијем дјелу: Б. Раичевић (2008), 277.

<sup>1048</sup> Д. Попов (2001), 194.

<sup>1049</sup> *Ibid.*

<sup>1050</sup> Алекса Милојевић, Миливоје Тркља, *Јавне финансије*, Економски факултет у Српском Сарајеву, Српско Сарајево 2000, 362.

<sup>1051</sup> Вид. ЗНКЈД, чл. 278.

<sup>1052</sup> Упор. Нацрт закона о накнадама за коришћење јавних добара из 2013. године, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2013/Nacrt%20zakona%20o%20naknadama%20za%20koriscenje%20javnih%20dobara.pdf>, 5. јануар 2020. године, и Ђорђе Мариловић, *Накнаде у Србији – мастер рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013.

За проучавање и разврставање накнада у праву Србије током мастер студија на Правном факултету у Београду, у оквиру теме „Накнаде у Србији“, која је пријављена децембра 2012. године, а одобрена јануара 2013. године, анализирали смо око 300 закона и подзаконских аката, да бисмо издвојили око 30 закона и преко 20 значајнијих подзаконских прописа из ове области. Упоредо с тим, сазнали смо касније, текао је рад на изради првог нацрта закона о накнадама за коришћење јавних добара, који је Министарство финансија први пут објавило 2013. године. Поређење нашег индивидуалног рада наспрам рада Министарства указује на обухватност нашег истраживања. У нашем мастер раду, у односу на врсте накнада које је препознало Министарство, нисмо навели само двије од 14 група накнада – накнаде у ваздушном саобраћају (иако смо их поменули) и накнаде за коришћење лука и пристаништа. С друге стране, у поређењу с нашим мастер радом, Министарство је такође пропустило да својим истраживањем обухвати једну накнаду – накнаду за коришћење рибарског подручја – што је касније исправило.

<sup>1053</sup> Вид. М. Бисић, М. Ђурђић, Н. Табаковић (2019), 7. Сматрамо да је тај број превелик и да произлази из рачунања сваке основице као посебне накнаде.

препознали да су накнаде јавни приход који се плаћа за коришћење јавних добара, понудили смо и дефиницију: „Накнаде су инструмент јавних прихода којим јавноправни органи или организације надлежне за управљање јавним добром, на основу закона, од корисника јавних добара наплаћују новчана средства за коришћење јавних добара, у износу сразмјерном трошковима одржавања тих јавних добара и/или сразмјерном користи од коришћења јавног добра, са циљем омогућавања дугорочног и одрживог коришћења тих јавних добара.“<sup>1054</sup>

Појам накнаде за коришћење јавног добра почива на неколико кључних одредница накнада.

### 1. Накнаде су инструмент јавних прихода.

*Genus proximum* за накнаде су јавни приходи. Накнаде нису приватноправни приход, као што то дио стручне јавности покушава да прикаже. Накнаде почивају на државном *imperium*-у и сврстане су, с пуним правом, у непореске јавне приходе.<sup>1055</sup> Економска суштина појединих накнада често води њиховом сврставању у порезе, таксе, или приватноправне јавне приходе (од нефинансијске имовине). Међутим, вјерујемо да садашње одређење законодавца, које начелно потпуно подржавамо, може даљим унапређењем и развојем српске правне школе у области управљања јавним добрима довести до оправданог и трајног издвајања накнада у посебан појам, теоријски и практично сасвим заокружен.

### 2. Накнаде се уводе законом.

Ово начело већ смо подрбно анализирали у глави о елементима финансијскоправног управљања јавним добрима, у дијелу о законодавној власти, гдје смо дали своје виђење и у погледу позитивног права и могућих проблема.

### 3. Утврђивање и наплата је суштински дио надлежности управљања јавним добрима.

Кроз анализу елемената финансијскоправног управљања јавним добрима видјели смо да вршење надлежности управљања јавним добрима може бити уређено на различитим нивоима власти, а може бити повјерено и субјектима приватног права. Неизоставан чинилац управљања јавним добрима су финансијскоправни институти, попут јавних расхода и јавних прихода. Међу поменутиим јавним приходима убједљиво најзначајније су накнаде.

Из примјера које смо на истом мјесту навели, извукли смо закључке о постојећим проблемима. Најчешће, у средишту тих проблема биле су управо накнаде – њихов појам, припадност, начин утврђивања, начин наплате, начин контроле наплате и принудног извршења и сл. Вјероватно због административно-техничких разлога, или због ослањања на

<sup>1054</sup> Ђ. Мариловић (2013а), 5.

На све евентуалне приговоре и критике што ова дисертација има додира са мастер радом, којима заиста не можемо да оспоримо основаност, ипак одговарамо само једном молбом – молимо критичаре да свој поглед задрже на броју правних и економских дисциплина које смо морали додатно консултовати (права: пореско, буџетско, управно, стварно и грађанско, међународно, уставну теорију федерализма и децентрализације, уставну теорију власти и подјеле власти и др.; посебне управне области: енергетика, рударство, водно право, право заштите животне средине; друге науке и области: економска теорија јавних финансија и јавног сектора, рачуноводство, државно рачуноводство, радиодифузија, и др.), на број правних извора које смо морали анализирати да бисмо провјерили своју хипотезу о природи накнада за коришћење јавних добара (преко три стотине прописа који уређују неки облик накнаде, при чему је требало препознати и одвојити све ирелевантне појмове: накнаду штете, накнаду за рад, накнаду на основу незапослености, накнаду због отказа, накнаду за неискоришћени годишњи одмор, накнаде на основу чланства у организацији, накнаду за услугу, лизинг накнаду, накнаду за учешће у поступку, накнаду за вршење војне обавезе, накнаду по основу ауторског и сродног права, и права индустријске својине, накнаду трошкова, новчане или материјалне накнаде, итд.), као и на број упоређених дефиниција из домаћег и упоредног права. Такође, критичарима указујемо на чињеницу да смо у мастер раду понудили своју дефиницију накнаде за коришћење јавног добра и самостално анализирали елементе те дефиниције, а сада је у дисертацији стављамо на тест шире научне јавности. Како чак ни овај мањи дио дисертације не би подсјећао на структуру мастер рада, овдје нећемо приказивати накнаде, па чак ни групе накнада појединачно, него ћемо само кондензовати закључке до којих смо у проучавању дошли.

<sup>1055</sup> ЗБС, чл. 14 ст. 1 тач. 2а подтач. 2.

ранија законска рјешења, законодавац је прописао надлежности за утврђивање и наплату накнада по угледу на надлежности за управљање јавним добрима. Ово је створило неколико проблема, као што су: замагљивање разлике између пословног, тј. приватног прихода (цијене за пружену услугу) и јавног прихода (накнаде за коришћење јавног добра) у случајевима повјеравања надлежности субјектима приватног права; примјена потпуно различитих поступака у стварима исте врсте, само зато што је различит ниво територијалне или функционалне децентрализације у датом случају; неуједначеност врста и дејстава правних средстава (у погледу њихове допуштености, деволутивности и суспензивности), и др. Поновимо, сматрамо да је потребно разријешити ова питања у складу са јавноправном природом накнада и управљања јавним добрима.

*4. Накнада се плаћа за коришћење јавног добра, по чему се накнада разликује од пореза и таксе.*

Суштинска одлика накнаде, као врсте јавног прихода, јесте њена веза са коришћењем јавног добра. Ово је основ разликовања накнада од пореза и такса. Одлика пореза је изостанак непосредне противуслуге, а таксе се плаћају ради узвратног пружања услуге јавног сектора кориснику услуге. У односу на порезе, разлика би требало да је сасвим јасна, као што је јасна разлика између пореза и таксе, па чак и између пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање.

У односу на таксе, разлика може бити нејасна ако не одредимо шта је услуга јавног органа. Суштина пружања услуге је њена садржаност у радњи органа, у његовом поступању. Орган власти не даје кориснику услуге никакво добро. Чак и ако то чини, ипак је услуга претежнија од самог добра, што значи да добро не може да се набави без услуге.

Разлика између добра (робе) и услуге важна је у различитим областима права, а нарочито је наглашена уколико се добро и услуга предају, односно пружају, заједно. На примјер, у грађанском, тачније, облигационом праву, разликовање између уговора о дјелу и уговора о продаји врши се према претежности пружања услуге или предаје робе у суштини испуњења уговора. Уговор којим се једна страна обавезује да изради одређену покретну ствар од свог материјала сматра се у сумњи као уговор о продаји, али уговор остаје уговор о дјелу ако се наручилац обавезао дати битан дио материјала потребан за израду ствари. У сваком случају, уговор се сматра уговором о дјелу ако су уговарачи имали у виду нарочито послеников рад.<sup>1056</sup> У пореском праву, разлика између испоруке добара и пружања услуга важна је у контексту пореза на додату вриједност, „због различитих правила за одређивање места промета и пореских последица које из тога могу да произађу“.<sup>1057</sup> Постоје и примјери овога разликовања који су аналогни поменутом примјеру из облигационог права.<sup>1058</sup> Зашто бисмо онда занемаривали ову разлику код тако важног питања као што је разликовање накнада од такса?

Разликовање таксе у односу на порез врши се управо према непосредној противуслугу. У бројним системским дјелима из финансијског и пореског права, као и у одговарајућим међународним и домаћим класификацијама, ова особина такса и њихова разлика у односу на порезе истражена је и показана и на најмањим појединостима, све до тога да се у оквиру једног конкретног прихода може препознати такса и порез – такса је дио који одговара вриједности противуслуге, а порез је дио који превазилази вриједност противуслуге.

<sup>1056</sup> Вид. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и 18/20, чл. 601. За могуће правне последице овог разликовања у облигационом праву вид. *Коментар Закона о облигационим односима* (ред. Борислав Т. Благојевић и Врета Круљ), Савремена администрација, Београд 1983, 1499–1500.

<sup>1057</sup> Д. Поповић (2016), 450.

<sup>1058</sup> Нпр. прометом услуга у смислу ЗПДВ сматра се предаја добара произведених или састављених по налогу наручиоца, од материјала наручиоца. Вид. ЗПДВ, чл. 5 ст. 3 тач. 3.

Код накнада, међутим, нема противуслуге у ужем смислу. За плаћање накнаде корисник добија корист која се не огледа у вршењу услуге радом надлежног органа. Видјели смо да својински односи нису исти за сва јавна добра, па се не може узети као мјерило узвраћености користи ни аргумент да орган даје кориснику на употребу добро којим располаже или које је у његовој својини. Видјели смо да GFS класификација разликује приходе од закупа, с једне стране, од пореза на добра и услуге, с друге стране, зависно од тога ко је власник лежишта минерала, фосилних горива и других богатстава која се могу исцрпити. За корисника је потпуно небитно ко је власник јавног добра уколико је за његову употребу потребно плаћање накнаде. Такође, чињеница да је добро у својини једног субјекта уопште не мора да значи да је исти субјект надлежан за управљање јавним добром. На примјер, иако су нека јавна добра у државној својини, територијална аутономија, јединица локалне самоуправе, јавно предузеће или, чак, и привредно друштво могу бити законом предвиђени као управљачи јавног добра. Истовремено, елементи законског описа јавног прихода који ће корисник бити дужан да плати поводом коришћења јавног добра одређени су законом према самом коришћењу, а не према праву својине. Припадност прихода одређена је према надлежности у одржавању јавног добра. Каква је улога својинских права, поготово оних својинских права која су непреносива, у одређењу природе тако уведеног и утврђеног јавног прихода? Творци међународних класификација морали су да узму у обзир различита упоредноправна законска рјешења, као и чињеницу да је у неким правима могуће да на скоро свим природним богатствима и јавним добрима постоји приватна својина.

Још једна битна разлика између накнада и такса је природа и циљ пружања противуслуге, односно користи. Код такса, пружање противуслуге је у суштини неисцрпно, неограничено. Административне, судске и друге услуге за чије се вршење уводи и плаћа такса могу се пружати у редовним околностима неограничено. Једноставније речено, канцеларијски материјал, стручно знање службеника, или чак електронска опрема као услови за пружање нпр. административних услуга могу да се занављају кроз деценије. *Ratio* увођења таксе за услугу је смањивање трошкова пружаоца јавне услуге и утицај на понашање корисника услуге (нпр. спречавање прекомјерног обраћања органима, нарочито правосудним, без стварне потребе и сл.). Јавна добра, с друге стране, по правилу су исцрпљива. Вађењем из лежишта, руда се неповратно троши. Уништавањем заштићене прашуме неповратно се губе бројне врсте, као генетички ресурси. Неподесном обрадом, земљиште може да се петрификује и да настане тзв. „мртва земља“, скоро без могућности опоравка. Загађење животне средине може да буде неповратан процес, или је барем врло тешко поправљив проблем. Према томе, накнада која би се увела и наплатила ради спрјечавања или ублажавања било ког од наведених проблема већ по циљу се разликује од таксе.

Сматрамо да би природу накнада требало цијенити према суштини коришћења јавних добара. Суштина коришћења јавних добара не може се посматрати само економски, јер никако није ријеч о добру или роби за тржиште. Није ријеч ни о роби за коју се утврђује тржишна цијена, што смо на више мјеста већ образлагали. Због свега наведеног, накнаде треба посматрати као посебан јавни приход, различит и од пореза и од такса.

Ово не значи да претендујемо да потпуно побијемо ставове правних ауторитета који у накнадама виде друге јавне приходе. Напротив, бројне „накнаде“ само називом одговарају појму накнаде који овдје бранимо. Сматрамо да примјеном овдје наведених мјерила треба, *de lege ferenda*, јасно издвојити садашње накнаде и наставити са већ започетим кретањем српског законодавства у смјеру смањења броја накнада, али само у оним случајевима који одступају од смисла накнаде за коришћење јавног добра. На тај начин, труд законодавца уродио би заиста зрелим плодом. За очување и развој управљања јавним добрима добила би се „храна“ без штетних састојака – најважнији финансијскоправни инструмент управљања јавним добрима, односно накнаде за коришћење јавних добара, биле би ослобођење свих примјеса (пореских, таксених, тржишно-конзументистичких и популистичких). Тиме би било

омогућено остварење бројних циљева управљања јавним добрима, од којих је врховни циљ одржива и друштвено одговорна употреба јавних добара.

Осврнућемо се и на техничку страну ове особине накнада. Пружање могућности кориснику да се користи јавним добром ако плати накнаду (и испуни могуће административне, техничке и друге услове) по упрошћеном моделу требало би да води наплати накнаде у тренутку коришћења. Ово није увијек могуће, из бројних разлога. Као што није могуће опорезивати потрошњу у тренутку потрошње (нпр. није изводљиво утврђивање акцизе у тренутку паљења и приношења пламена врху сваке појединачне цигарете), него се опорезивање потрошње углавном везује за тренутак стављања у промет (нпр. напуштање производног погона, односно напуштање акцизног или царинског складишта). Исто тако, из техничких и практичних разлога немогуће је утврдити и наплатити накнаду за коришћење јавног добра баш у моменту коришћења за сва јавна добра. Често је потребно унапријед провести поступак добијања дозволе да корисник приступи јавном добру. Ово је навело многе да накнадама припишу својства такси, пошто су поменуте накнаде везане за тренутак издавања сагласности, дозволе и др., као што се таксе плаћају за издавање увјерења, одлука и сл. Такође, управо повезаност плаћања накнаде и тренутка (или барем поступка) издавања дозволе довела је до закључка у теорији да су такве накнаде, у ствари, порези на употребу или дозволу да се употребљавају добра.

Ова два погрешна закључка треба опрезно оспорити, како се не би пренебрегнула њихова исправност у неким изузетним ситуацијама. Наиме, још један разлог зашто таксама нису подударне накнаде које се плаћају у тренутку издавања дозволе јесте циљ корисниковог обраћања органу. Издавање увјерења, на примјер, за шта се плаћа такса представља циљ странке пред органом који води евиденцију. Према томе, такса се плаћа за противуслугу издавања извода, преписа и сл. Плаћање накнаде, с друге стране, никада се не врши ради издавања неког акта, него ради употребе јавног добра. Издавање акта је само неопходан корак у поступку, обавезна станица на путу ка циљу – употреби јавног добра. Могуће је да се за издавање дозволе за употребу јавног добра наплати, евентуално, и такса, али то није накнада за коришћење јавног добра.

Дозволе се издају, иначе, ради осигурања исправне употребе јавног добра. На примјер, вађење руде не би смјело да наруши статистику и покрене клизишта којима би се угрозило оближње насеље. Уклањање ријечног наноса не би смјело да доведе до неконтролисаних промјена профила корита ријеке, угрожавања обала и сл. Због тога је прије употребе потребно спровести низ извиђања, анализа, процјена. Само одговарајући стручњаци, у прописаном поступку, могу оцијенити да ли је, у ком обиму и на који начин употреба јавног добра могућа, и тек онда се може допустити његова употреба. Ово је одличан тренутак да се утврди и обавеза плаћања накнаде, будући да је то први тренутак у коме се може јасно одредити обим будућег коришћења. Додатни разлог зашто ове накнаде нису таксе јесте могућност да се додатном контролом утврди да ли је корисник одступио од дозвољених начина и обима употребе јавног добра, када се утврђује усклађени износ накнаде и обавеза плаћања разлике, уз евентуалне друге мјере (кривичне, прекршајне, заштитне, превентивне и др.). Примјерима за наше наводе обилују области рударства, енергетике, водног права и др.

Поред очигледне разлике између накнада за коришћење јавних добара и пореза на употребу добара или дозволу за држање добара, а то је недостатак непосредне противуслуге код пореза и томе упадљиво супротна кључна веза између накнаде и самог коришћења јавног добра, још једна разлика је битна. Порез би требало да се уводи, утврђује и плаћа према економској снази, како би био задовољен принцип правичности опорезивања. Код такса, накнада и доприноса, правичност се испољава кроз начело корисности (енг. *benefit principle*).<sup>1059</sup> Коришћење јавног добра, као *ratio* плаћања накнаде, повлачи двије посљедице

---

<sup>1059</sup> Д. Поповић (2016), 41–42.

– накнаду по правилу плаћа корисник, а износ накнаде би требало да буде сразмјеран користи и/или трошковима одржавања јавног добра.

Корист која се добија употребом јавног добра могла би се обезбиједити без улоге државе. Међутим, тада би корист имали само они који су, у неком смислу, „најближи“ јавном добру – најбогатији или најбржи у употреби. Ако би употреба јавног добра била потпуно дерегулисана, не би могло бити остварено начело опште користи, које се налази у самој сржи појма јавног добра. О односу између начела општег или јавног интереса и начела *корисник плаћа* и *загађивач плаћа* већ смо говорили у дијелу о начелима и посебностима поступка финансијскоправног управљања јавним добрима. Спона између опште користи и правичности у употреби јавних добара јесу накнаде, као један од инструмената управљања јавним добрима ради остварења ширих појединачних, али и друштвених потреба. Накнадом се може директно утицати на корисника или загађивача, кроз интернализацију екстерних ефеката његовог понашања, а потом и на шири круг потенцијалних корисника, кроз уређење, одржавање и обнављање јавног добра.

*5. Циљ увођења накнада за коришћење јавних добара је омогућавање дугорочног и одрживог коришћења јавних добара.*

Без обзира на то да ли се могу исцрпити или не, јавна добра подобна су употреби кроз многа покољења. Од начина употребе јавних добара често највише зависи будућност њихове употребе. Добро управљање може продужити вијек коришћења, док неодговорно, лоше управљање може изазвати штету умјесто користи од јавног добра за вријеме једног покољења. Одржив развој, одређен као развој који задовољава потребе садашњости, без угрожавања могућности будућих покољења да задовоље своје потребе (дефиниција Брунтландове комисије), сврстали смо у темељна начела управљања јавним добрима и анализирали у глави о елементима финансијскоправног управљања јавним добрима. Одржив развој схватили смо, на поменутом мјесту, као један од израза начела опште користи.

Накнаде за коришћење јавних добара кључан су инструмент у постизању одрживог развоја. Дајући опипљив новчани израз праву на коришћење јавним добром, накнаде омогућавају да корисници не доживе јавна добра као бесплатно богатство које само чека да га неко потроши. Такође, приходима од накнада може се финансирати обнављање и прилагођавање јавног добра (очување животне средине, пошумљавање, заштита од ерозије земљишта, заштита вода, заштита од вода, одржавање саобраћајне инфраструктуре и др.). Дио ових функција може се остварити још и примјеном административних мјера, кроз обавезу обнављања јавног добра као услов који се поставља корисницима да могу приступити коришћењу јавног добра. Чак и уколико већ постоје такве административне мјере, вјероватно је да један дио одржавања ипак није могуће тако организовати, те је потребно да управљач јавног добра преузме на себе његово одржавање. У сваком случају, ова функција прихода од накнада је врло важна.

Накнаде су у Контном плану груписане, највећим дијелом, у синтетички конто 714500 Порези, таксе и накнаде на употребу добара, на дозволу да се добра употребљавају или дјелатности обављају, и синтетички конто 741500 Закуп непроизведене имовине,<sup>1060</sup> са неколико изузетака.<sup>1061</sup>

---

<sup>1060</sup> За другачије разврставање појединих накнада, попут накнаде за производе који послуже употребе постају посебни токови отпада, накнаде за амбалажу или упакован производ који послуже употребе постаје амбалажни отпад, накнаде за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса у области заштите животне средине, и др. Вид. Д. Поповић (2016), 294–300.

<sup>1061</sup> Рецимо, накнада за сакупљање, коришћење и промет заштићених врста дивље флоре, фауне и гљива (субаналитички конто 714126) сврстана је у синтетички конто 714100 – Општи порези на добра и услуге; Вишак прихода над расходима Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (субаналитички конто 741223), у шта потенцијално улази дио накнада за електронске комуникације, спада у синтетички конто 741200 – Дивиденде; Накнада за коришћење података и документације геолошких истраживања (субаналитички конто 742322) обухваћена је синтетичким контом 742300 – Споредне продаје добара и услуга које врше државне нетржишне јединице.

Ако бисмо подробно анализирали сваку накнаду, или барем о свакој од постојећих петнаест група накнада у српском праву написали најмање по један ауторски табак, то би било довољно обимно за једну посебну докторску дисертацију или монографију. Имајући у виду наслов, циљ и методологију израде ове дисертације, овдје нећемо сагледавати појединости о свакој групи накнада, већ у прилогу дисертације наводимо списак накнада и њихове основне елементе.

### 3.3. Таксе

Разлику између таксе и накнаде већ смо апсолвирани. Ипак, неке накнаде могле би оправдано бити сврстане међу таксе, као нпр. накнада за коришћење података и документације основних геолошких истраживања која су финансирана из буџета Републике Србије, као и за коришћење података и документације геолошких истраживања који су постали јавна својина – државна својина. Ова накнада плаћа се за приступ подацима из евиденција надлежних републичких органа. По томе, накнада у ствари неодољиво подсјећа на таксе које се плаћају за издавање извода, преписа и слично из различитих евиденција које се воде у складу са надлежностима различитих министарстава и других органа управе. Једини аргумент, мада недовољно јак по нашем мишљењу, којим бисмо евентуално могли покушати да бранимо накнаду за коришћење података и документације основних геолошких истраживања, као истинску накнаду, била би нераскидива веза између података и документације, с једне стране, и употребе јавног добра која је у неком тренутку била неминовна да би подаци били прикупљени. Међутим, према Контном плану, накнада за коришћење података и документације геолошких истраживања (субаналитички конто 742322) сврстана је у споредне продаје добара и услуга које врше државне нетржишне јединице (синтетички конто 742300). Држава не стиче ове податке вршећи привредну дјелатност, него вршећи надлежност. Исто тако, држава не издаје преписе ове документације вршећи продају добара и услуга, него вршећи своју надлежност спровођења минералне политике и плана развоја геолошких истраживања.<sup>1062</sup> Основна геолошка истраживања су послови од јавног интереса,<sup>1063</sup> а чак и надлежности аутономне покрајине у овој области сматрају се повјереним надлежностима, што указује на јавноправну природу и значај геолошких истраживања. Чак и ако резултате истраживања држава добије од приватног субјекта, нпр. на основу јавно-приватног партнерства, па резултати постану јавна својина – државна својина, по основу концесионих уговора, то је посљедица њене надлежности чувања података.<sup>1064</sup> Због тога, не видимо како се резултат вршења надлежности, вршења власти у области спровођења законом предвиђене политике, при чему је то политика у вези са управљањем групом јавних добара, уопште може сматрати добром или услугом за продају. Цијенећи тако, сматрамо да је ова накнада по својој природи суштински такса или накнада, а не цијена за „продају добара и услуга“.

Различити поступци управљања јавним добрима почивају на принципима управног поступка, а многи органи надлежни за управљање јавним добрима су органи управе. Због тога, значај административних такса је велики, а не могу се занемарити ни комуналне таксе. Административне таксе углавном немају никакве посебности у поступцима управљања јавним добрима, будући да је поступање надлежних органа у суштини на исти начин уређено у области управљања јавним добрима као и у другим областима управног рада. Ипак, постоје нека ослобођења од обавезе плаћања таксе. За поступак уписивања права на јавним добрима, у виду подношења захтјева на упис права на непокретностима, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као подносиоци захтева нису у обавези да плате административне и судске таксе, нити трошкове за рад и пружање услуга Републичког геодетског завода, који падају на терет тог органа, али аутономна покрајина и јединица

<sup>1062</sup> Вид. Закон о рударству и геолошким истраживањима, чл. 11 ст. 1.

<sup>1063</sup> Закон о рударству и геолошким истраживањима, чл. 17 ст. 2.

<sup>1064</sup> ЗЛПК, чл. 63 ст. 2 тач. 4.

локалне самоуправе јесу дужне да плате накнаду за рад геодетске организације у случају кад је њено ангажовање неопходно за правилно рјешење захтјева.<sup>1065</sup>

Одређене локалне комуналне таксе подсјећају по својим особинама на накнаде (неко би рекао обрнуто, односно да накнаде подсјећају на таксе). Свакако су сврстане у исте групе као и бројне накнаде, према GFS класификацији и Контном плану, као приход од имовине – закуп непроизведене имовине,<sup>1066</sup> или као порез на добра и услуге, тј. порез на појединачне услуге и порези, таксе и накнаде на употребу добара, на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају.<sup>1067</sup>

### 3.4. Самодопринос

Самодопринос је вјероватно јавни приход са највише легитимитета у српском систему јавних прихода. Један од ријетких свијетлих примјера истинске политичке партиципације и политичко-партиципативне демократије,<sup>1068</sup> у нашој правној историји постоји од 1946. године,<sup>1069</sup> када је уведен као „мјесни самодопринос“.<sup>1070</sup> Иако је тада вјероватно уведен по угледу на совјетско самоопорезивање у руралним областима (рус. *самообложение сельскогo населения*), самодопринос је касније заживио независним и пуним животом у СФРЈ. Занимљиво је да у СФРЈ најмање учешће самодоприноса у укупним буџетским приходима имала СР Србија (1987. године учешће је било само 2,4%, док је истовремено у СР БиХ учешће било највише, са чак 15,3%),<sup>1071</sup> а да га данашња Република Србија и даље има у систему јавних прихода. Насупрот томе, хрватско право није преузело овај институт након распада Југославије, иако готово да и нема општине и града у Хрватској у којима средствима самодоприноса нису изграђени неки објекти од свакодневног интереса њихових становника.<sup>1072</sup> У Србији, мјесне заједнице више немају некадашњу улогу, будући да се средства за њихов рад, као и за друге облике мјесне самоуправе обезбјеђују из средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос.<sup>1073</sup>

Иако то није изричито наведено, самодоприноси по правилу служе за финансирање изградње или унапређења локалних јавних добара, мада то није једини могући циљ њиховог увођења. Самодопринос је својеврсно остварење економског теоријског идеала изјашњавања корисника јавног добра о преференцијама на нивоу заједнице који је најближи појединачном кориснику.

---

<sup>1065</sup> ЗЈС, чл. 83 ст. 2.

<sup>1066</sup> Нпр. у аналитичком конту 741530 – Накнаде за коришћење простора и грађевинског земљишта, налазе се комунална такса за коришћење простора на јавним површинама или испред пословног простора у пословне сврхе, комунална такса за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима, комунална такса за коришћење слободних површина за кампове, постављање шатора или друге облике привременог коришћења, комунална такса за заузеће јавне површине грађевинским материјалом. У аналитички конто 741540 – Накнаде за коришћење речних обала, туристичких погодности, бања и водног добра сврстана је комунална такса за коришћење обале у пословне и било које друге сврхе. Вид. Контни план.

<sup>1067</sup> Синтетичка конта 714400 и 714500. Вид. Контни план.

<sup>1068</sup> „Политичка партиципација у ужем смислу се изједначава са појмом политичко-партиципативне демократије, који значи активно учешће грађана у обликовању и изражавању своје воље кроз институције политичког система.“ Горан Марковић, *Перспективе партиципативне демократије*, с. и. (самостални издавач, <https://plus.sr.cobiss.net/opac7/bib/32936719#full>), Београд 2007, 110.

<sup>1069</sup> Д. Поповић (1997), 619; Г. Б. Милошевић (2013), 279.

<sup>1070</sup> Вид. раније системске радове на ову тему: Касим Бегвић, „Неке напомене о идејно-теоријској основи мјесног самодоприноса“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 33/1985, 249–259. Вождар Јелчић, „Оснодни принципи увођења и плаћања самодоприноса“, *Наша законитост* 11-12/1987, 1257–1262.

<sup>1071</sup> Д. Поповић (1997), 619.

<sup>1072</sup> Вождар Јелчић, Predrag Bejaković, *Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2012, <https://www.ijf.hr/upload/files/file/knjige/bejakovic-jelcic.pdf>, 128, 19. април 2020. Самодопринос у Хрватској данас није правно уређен, мада га јединице локалне самоуправе уводе и њиме се користе. Tereza Rogić Lugarić, Aleksandra Maksimovska Veljanovski, „Самоопорезивање као извор финансирања локалних јединица – хрватска и мakedonska iskustva“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 2/2011, 407.

<sup>1073</sup> ЗЈС, чл. 75.

Појам самодоприноса почива на идеји непосредног изјашњавања грађана и његовог утврђивања на нивоу власти који је најближи грађанима, а то је јединица локалне самоуправе. Одлуку о увођењу самодоприноса грађани доносе референдумом,<sup>1074</sup> у складу са прописима којима је уређен поступак непосредног изјашњавања грађана, а облик и начин непосредног изјашњавања грађана уређује се статутом јединице локалне самоуправе.<sup>1075</sup> Скупштина општине, у складу са законом расписује општински референдум и референдум на дијелу територије општине, изјашњава се о приједлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује приједлог одлуке о самодоприносима.<sup>1076</sup>

Битни елементи одлуке о увођењу самодоприноса су подаци који се односе на:<sup>1077</sup> 1) потребе, односно намјене за које се средства прикупљају; 2) подручје на коме се средства прикупљају; 3) вријеме за које се средства прикупљају; 4) укупан износ средстава која се прикупљају; 5) обвезнике, начин и рокове извршавања самодоприноса, као и лица која се ослобађају те обавезе; 6) висину самодоприноса (основица, пропорционална стопа и др.); 7) начин вођења евиденције о средствима; 8) износ и јединицу мјере прерачунавања када се самодопринос изражава у раду, превозничким и другим услугама; 9) начин остваривања надзора грађана у намјенском коришћењу средстава; 10) начин враћања средстава која се остваре изнад износа који је одлуком одређен. Када су сви ови елементи наведени, преостаје да се уобличи тако да питање о коме се грађани референдумом изјашњавају буде јасно изражено, на начин да се на њега може одговорити ријечју „за” или „против”, односно „да” или „не”.<sup>1078</sup> Изостанак ових чинилаца водиће незаконитости одлуке, а није мало таквих примјера ни неуставних одлука у пракси.<sup>1079</sup>

Иако је могуће одлуком другачије утврдити, основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне дјелатности, на које се плаћа порез на доходак грађана, пензије остварене у земљи и иностранству, односно вриједност имовине на коју се плаћа порез на имовину.<sup>1080</sup> Самодопринос се не може уводити на примања и имовину који су законом изузети од опорезивања, а пензионери могу добровољно уплаћивати самодопринос по основу пензија остварених у земљи и иностранству на основу писане изјаве.<sup>1081</sup> Обрачун и наплата самодоприноса врши се на начин и у роковима одређеним одлуком, али одлуком није могуће предвидјети да обрачун и уплату врши орган управе или управна организација која већ законом није одређена за вршење ове надлежности поводом самодоприноса.<sup>1082</sup> У погледу начина утврђивања самодоприноса, обрачунавања, застарјелости, наплате, рокова за плаћање, обрачуна камате и сл., сходно се примјењују одредбе ЗПППА.<sup>1083</sup>

У пракси су се јавила питања да ли изградња инфраструктуре, финансирана самодоприносима, утиче на имовинска права мјештана поводом изграђених објеката (јавних добара). Ова питања углавном су се јављала приликом доношења просторних планова за подручја експлоатације руда, када је констатовано: „У законској регулативи нису дефинисане обавезе корисника експропријације у односу на вредности заједничких фондова у насељима која се делом или у целини измештају; нису дефинисана ни права мештана у

<sup>1074</sup> ЗФЛС, чл. 23 ст. 3.

<sup>1075</sup> Вид. ЗФЛС, чл. 20.

<sup>1076</sup> Устав Републике Србије, чл. 191 ст. 2, и ЗЛС, чл. 32 тач. 7.

<sup>1077</sup> ЗФЛС, чл. 21.

<sup>1078</sup> Вид. Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/94 и 11/98, чл. 19.

<sup>1079</sup> Нпр. вид.: Одлука Уставног суда, IY-157/2000 од 21.04.2005, *Службени гласник РС*, бр. 49/05; Одлука Уставног суда, IY-32/2002 од 02.06.2005, *Службени гласник РС*, бр. 76/05; Закључак Уставног суда IY-19/2003 од 03.03.2005, [http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska\\_Praksa/cir\\_1-2005.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska_Praksa/cir_1-2005.pdf), 3. јун 2020 године; Одлука Уставног суда, IY-29/2003 од 19.06.2003, *Службени гласник РС*, бр. 75/03; Одлука Уставног суда, IY-69/2002 од 03.02.2005, *Службени гласник РС*, бр. 20/05.

<sup>1080</sup> ЗФЛС, чл. 26.

<sup>1081</sup> ЗФЛС, чл. 27.

<sup>1082</sup> У пракси је било примјера неуставних одлука, управо због покушаја утврђивања овакве надлежности.

Вид. Одлуку Уставног суда, IY-69/2002 од 03.02.2005, *Службени гласник РС*, бр. 20/05. Упор. ЗФЛС, чл. 28.

<sup>1083</sup> ЗФЛС, чл. 30.

односу на те вредности, које су у селима често грађене самодоприносом локалних домаћинстава.<sup>1084</sup> Дилему ове врсте, барем у вези са савременим самодоприносом у српском праву, требало би да ријешити изричита законска одредба – новчана средства која се прикупљају на основу одлуке о самодоприносу приход су буџета јединице локалне самоуправе и строго су намјенског карактера.<sup>1085</sup> Према томе, обвезници самодоприноса нису непосредни инвеститори, градитељи ни власници јавног добра које је финансирано кроз приходе од самодоприноса. Они утврђују, на основу уставног и законског права, јавни приход који припада локалном буџету. Јединица локалне самоуправе је, такође, посредник и извршилац воље и давања грађана. Због тога би требало бити ријечи о јавној својини и јавноправном односу поводом овако створених добара.

Наведени могући облици основице самодоприноса претежно се односе на приходе физичких лица, што је довело до сврставања самодоприноса у порез на приходе, тј. доходак, и то према критеријуму претежности.<sup>1086</sup> Мање заступљен дио могуће основице чини вриједност имовине на коју се плаћа порез на имовину.<sup>1087</sup> У складу са принципом претежности, иако је у ЗБС сврстан одвојено од других јавних прихода, самодопринос је у Контном плану сврстан управо у порезе на доходак и капиталне добитке које плаћају физичка лица – аналитички конто 711180 – Самодопринос.<sup>1088</sup>

Строго постављен услов афектације за увођење самодоприноса поткрепљује наш став да јавни приходи за финансирање јавних добара треба да буду искључиво намјенски. Од свих јавних прихода, самодопринос можда најбоље одражава старо пореско и демократско начело, и најближи је идеалу „нема опорезивања без представљања“ (енг. *No taxation without representation*). Овај узвишени принцип вјероватно никада није тако остварен као код самодоприноса – представљање није посредно, нису представљени само најугицајнији и економски најмоћнији, а обвезници могу да виде и контролишу пут сваког свог динара плаћеног ради опште користи. Због тога, сматрамо да самодопринос заслужује много већу пажњу од оне коју тренутно добија у домаћој теорији, али и пракси.

### 3.5. Приходи настали употребом јавних средстава

У разноликој групи непореских правних прихода српско право познаје приходе настале употребом јавних средстава, гдје спадају:<sup>1089</sup> 1) приходи од камата; 2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини; 3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 4) приходи настали продајом услуга корисника јавних средстава чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима на основу њихове слободне воље; 5) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред државним органом и одузета имовинска корист у том поступку; 6) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине локалне власти и одузета имовинска корист у том поступку; и 7) концесиона накнада. Са становишта управљања јавним добрима посебно су важни приходи од закупа и приходи у виду концесионе накнаде.

<sup>1084</sup> Уредба о утврђивању Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, *Службени гласник РС*, бр. 107/17, 4.1.4. Исто је констатовано и у Уредби о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Костолачког угљеног басена, *Службени гласник РС*, бр. 1/13 и 20/18, 5.4.4.

<sup>1085</sup> ЗФЛС, чл. 31. Упор. ЗБС, чл. 2 тач. 15.

<sup>1086</sup> Д. Поповић (1997), 623.

<sup>1087</sup> ЗФЛС, чл. 26.

<sup>1088</sup> Вид. Контни план. Овдје спадају субаналитичка конта 711181–711185: самодопринос према зарадама запослених и по основу пензија на територији мјесне заједнице и општине, самодопринос према зарадама запослених и по основу пензија на територији града, самодопринос из прихода од пољопривреде и шумарства, самодопринос из прихода лица која се баве самосталном дјелатношћу, самодопринос на вриједност имовине. Упор. ЗБС, чл. 14 ст. 1 тач. 4.

<sup>1089</sup> ЗБС, чл. 19.

Приходи од закупа различито су уређени у ЗБС и у Контном плану. У ЗБС, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини и приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе предвиђени су на сва три нивоа буџетског планирања (државни, покрајински, локални).<sup>1090</sup> Предметне непокретности могу бити јавна добра, али могу бити и друга добра у јавној својини.

С друге стране, према Контном плану, многе накнаде сврстане су у синтетички конто 741500 – Закуп непроизведене имовине, а накнаде којима је изричито предвиђен предмет као закуп јесу: накнада за коришћење шумског земљишта кад се даје у закуп, приходи од давања у закуп водног земљишта за постављање плутајућих објеката и приходи од давања у закуп водног земљишта (осим за постављање плутајућих објеката) и др.

Однос закупнине и накнаде за коришћење јавног добра није сасвим јасан. Требало би да су то два одвојена јавна прихода. Закупнина, сама по себи, представља типичан приватноправни јавни приход. Закуп се, по правилу, плаћа као уговорна накнада, и представља суштински институт приватног права. Накнада за коришћење јавног добра, пак, представља јавноправни институт. Без обзира на „економску суштину“, што смо већ навели као неодговарајући критеријум за сврставање накнада за коришћење јавних добара у категорију закупнине, прѡва закупнина не може бити истински приход од јавног добра. Разлог за ово видимо у искључиво јавноправној природи управљања јавним добром. Док је, с једне стране, управљање јавном имовином уопште могуће замислити као управљање приватном имовином (нпр. давање у закуп државних станова, продаја државног земљишта које није јавно добро и сл.), потпуно је различито управљање јавним добрима која служе за остварење општег интереса и која имају посебан правни режим на основу посебних закона, са друге стране. Уговор којим се уређује закуп и закупнина, видјели смо већ, у позитивном праву није управни уговор. То значи да нема правног инструмента за осигурање поштовања општег интереса и законских циљева управљања јавним добром када се закључује један такав уговор о закупу. Због тога, из чисто правних разлога, сматрамо да јавна добра не могу бити у закупу, или барем да не би никако требало да буду.

Слично вриједи за употребу јавних добара кроз јавно-приватно партнерство са елементима концесије (концесиони уговор), за шта се плаћа концесиона накнада. Нисмо сигурни у шта бисмо сврстали концесиону накнаду. Према ЗБС, концесиона накнада је сврстана у приходе настале употребом јавних средстава. Према Контном плану, концесиона накнада (субаналитички конто 714551) сврстана је међу порезе, таксе и накнаде на употребу добара, на дозволу да се добра употребљавају или дјелатности обављају (синтетички конто 714500). Она по својој природи и циљу највише одговара појму накнаде за коришћење јавног добра, али смо, као и за закуп, видјели да уговор о јавно-приватном партнерству не може да се сматра управним уговором. То значи да концесиони уговори остају у правном вакууму и некаквом међупростору који се најбоље да осликати кроз законодавчеву збуњеност односом комерцијалних и општих интереса у управљању јавним добрима. С једне стране, предмет ЈПП не може бити искључиво комерцијално коришћење добра у општој употреби или другог добра,<sup>1091</sup> а, с друге стране, „концесија се може дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тијела или обављања дјелатности од општег интереса“.<sup>1092</sup> Какав је однос и шта је претежно у додиру општег и комерцијалног интереса, остаје нејасно.

Одређујући природу и елементе финансијскоправног управљања јавним добрима, видјели смо да уговори о јавно-приватном партнерству (тзв. јавни уговор), иако по суштини то треба да представљају, ипак нису управни уговори у позитивном српском праву. Који је, онда, инструмент заштите општег интереса у односу на комерцијални интерес? Иако нисмо

<sup>1090</sup> Вид. ЗБС, чл. 19 ст. 1 тач. 2–3, чл. 23 ст. 1 тач. 5 подтач. 2, чл. 24, ст. 1 тач. 6 подтач. 2–3 и чл. 25 ст. 1 тач. 6 подтач. 2–3.

<sup>1091</sup> ЗЛППК, чл. 7 ст. 2 тач. 1.

<sup>1092</sup> ЗЛППК, чл. 11.

сигурни да ли постоји такав механизам у погледу осталих елемената уговора, у односу на накнаде за коришћење јавних добара заштита постоји. Наиме, концесионом накнадом у сваком случају обухваћена је и накнада за коришћење јавног добра, као и друге врсте јавних прихода, осим пореза на имовину. Намјена, износ и припадност тако обухваћене накнаде за коришћење јавног добра не може бити промијењена самом концесијом.<sup>1093</sup>

### 3.6. Примања

Примања државе су средства која држава остварује продајом нефинансијске и финансијске имовине и задуживањем<sup>1094</sup> (примања од продаје непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи аутономне покрајине, од продаје непокретних и покретних ствари у својини аутономне покрајине, од продаје природне имовине, и од задуживања).<sup>1095</sup>

Примања смо анализирали посредно на неколико мјеста у глави о елементима финансијскоправног управљања јавним добрима. Видјели смо да је њихов значај велики у свјетлу начела опште користи, начела одрживог развоја и др. Влада утврђује и спроводи циљеве фискалне политике руководећи се, између осталог, посебним принципом управљања „јавном имовином и обавезама, природним ресурсима, на начин који неће оптерећивати будуће генерације“.<sup>1096</sup> Оптерећење за будуће генерације може бити узроковано губљењем природних ресурса, чиме би се будућа покољења ускратила за користи од тих богатстава. Оно би могло проистећи из оптерећења јавних добара приликом задуживања. Данас је ово начелно немогуће, али увијек треба имати у виду да под притиском економски и војно моћних многе земље нису издржале, и препустиле су своја природна богатства повјериоцима као неки вид отплате нагомиланих дугова (морске обале, ријеке, острва, минерални и други ресурси). Због тога и примања од задуживања треба планирати имајући и ово у виду. Наравно, то је врло уопштен закључак, али нимало споредан за земљу која жели да очува своја јавна добра за добробит свих својих грађана.

Уз већ помињана ограничења промета најважнијих јавних добара у јавној својини, држава и њени нижи нивои власти могу остварити примање кроз располагање јавним добрима чији је промет могућ. Домаћинско управљање у нашем предању и обичајима увијек је налагало да се новцем од земље купује само земља. Као што многа савремена начела имају барем рудиментарне корјене у предању, тако и начело заштите будућих покољења налаже скоро истовјетну обавезу као древни обичаји. Задатак садашњег нараштаја јесте да свако располагање јавним добрима и умањење њихове вриједности на неки начин надокнади како би потомцима оставио барем исту вриједност, ако не увећану.

У приказу GFS класификације видјели смо основне стандарде о томе шта се сматра располагањем и примањем од располагања. Економски критеријум, поново, има предност над правним, па се располагањем јавним добрима може сматрати и дугорочни закуп током кога је извјесно умањење корисности, или чак исцрпљење јавног добра. То додатно увећава значај начела очувања јавних добара за будућност. За управљање јавним добрима нису значајна примања од располагања другим облицима државне имовине (тзв. управна имовина и др.). За све остало вриједе закључци до којих смо дошли поводом односа различитих нивоа власти, гаранција приликом задуживања, немогућности успостављања терета на најважнијим јавним добрима поводом задуживања и др.

<sup>1093</sup> Вид. ЗЛПК, чл. 43 ст. 2, 6 и 7.

<sup>1094</sup> ЗБС, чл. 2 тач. 19.

<sup>1095</sup> ЗБС, чл. 24.

<sup>1096</sup> ЗБС, чл. 27б ст. 2 тач. 5.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Јавна добра су мјерило опстанка наше цивилизације. Све што дишемо, пијемо, једемо, прерађујемо, све оно у шта одлажемо свој отпад мислећи да га никада више нећемо видјети... све су то различита јавна добра. Како смо ширили поље међусобних сукоба поводом ресурса, тако смо, као врста, покушавали да регулишемо њихову употребу. Од присвајања и приписивања круни, сталезу, народном представништву, па све до проглашења за добро од општег интереса, јавна добра су имала различит правни режим у историји. Некада давно, сукоби су се тицали добара попут воде, у блиској будућности је све извјесније да ћемо сукоб пренијети на раван електромагнетних таласа, а онда највјероватније поново на воду.

Правна наука и упоредна права нашли су начине да мање или више успјешно опишу ову друштвену и правну појаву. Ова дисертација зрно је труда у односу на хиљаде година правног регулисања различитих јавних добара. Вјерујемо да смо успјели да докажемо одрживост идеје да јавна добра треба проучавати у оквирима науке финансијског права. Ослањајући се на дефиницију јавног добра, коју смо понудили на провјеру научној јавности, изводили смо, мање или више успјешно, закључке о финансијскоправним посљедицама постојања јавних добара.

Преознајући уставне темеље и мноштво закона и подзаконских аката којима су правно уређена јавна добра у српском праву, усудићемо се да закључимо да је досадашњи српски позитивноправни приступ углавном достојан некадашњих правних величина попут Лаза Костића, или законописаца и законодаваца с краја XIX вијека који су оштроумно преузимали, али и градили самостално правне институте у вези са тада најактуелнијим јавним добрима. Ово сматрамо тим прије што Србија предњачи у погледу кодификовања јавних прихода који се плаћају за коришћење јавних добара. Иако се, као и скоро сваком новом великом подухвату, методологији и изради ЗНКЈД може приговорити, ми желимо да позитивно истакнемо опредјељење да се све накнаде обједине једним законом, и да захвалимо за неочекивану и ласкаву потврду резултата наших истраживања од прије скоро девет година.

О позитивном праву управљања јавним добрима исказали смо свој став кроз конструктивне приједлоге да се усагласе правне одредбе и формирају суштински усклађене правне норме о правним поступцима управљања јавним добрима, нарочито у области финансијског права. Полемисали смо и укрштали своје виђење и тумачење са нама доступним правним изворима и литературом. Сматрамо да је потребно досљедније спроводити рачуноводствену контролу у оквирима државног, а не пословног рачуноводства, за све субјекте којима је повјерено управљање јавним добрима. Става смо да јавни приход никада не треба посматрати као приватноправни приход, и тиме угрожавати читав систем и појам јавног добра. Вјерујемо у идеју одрживости употребе јавних добара и у идеју правичне расподјеле, односно прерасподјеле користи од јавних добара. Нисмо заговорници задржавања накнада и других инструмената јавних прихода у вези са јавним добрима ако они не испуњавају најважније циљеве управљања јавним добрима. Напротив, залажемо се за либералан приступ у погледу фискалног оптерећења корисника јавних добара. Међутим, то ни на који начин не значи да подржавамо деградацију јавних добара.

Анализирали смо могућности да се строго намјенским путем средства троше на унапређење јавних добара, што мислимо да је једини дугорочни гарант одрживог развоја. Видјели смо, из позитивноправне анализе, да су чак и највише државне институције повремено приписивале накнадама својства приватног прихода, и да су управљање тако важним инструментом фискалне политике у области животне средине посматрали скоро као пословну дјелатност. Упорјеђивали смо правну природу концесионе накнаде и накнаде за коришћење јавног добра, и закључујемо да концесионе накнаде представљају још један, и даље прилично стран, правни трансплант. Сматрамо да је подударност са потребама српског

права морала много озбиљније да се цијени када су увођене концесионе накнаде, као и сам институт концесије. Будући да то очигледно није учињено у довољној мјери, данас имамо необјављене, а декларативно јавне, уговоре о концесијама. Домаћој јавности представља се као огроман пословни успјех ако неко потпуно нетранспарентно управља јавним добром, у чијем стварању је непосредно учествовала скоро читав вијек једна врло организована држава. Истовремено, тај неко од коришћења тог јавног добра има корист коју у виду удјела у добити износи из земље, често по режиму који је уређен посебним уговором, а не законом. Овакве појаве могуће су због претежне инерције српске стручне јавности у проучавању области заштите јавних добара. Захвални смо оним домаћим правним теоретичарима који су пионирским радовима у домаћој литератури још на самом почетку овога вијека указивали на неке од најважнијих аспеката управљања јавним добрима, попут еколошког.

Три хипотезе, од којих смо пошли у ово истраживање, сматрамо да смо потврдили, и то оним редослиједом којим смо их поставили на самом почетку.

Прва хипотеза односи се на појам јавног добра, што смо уобличио кроз исказ: ако је појам јавног добра одређен у економској науци на одговарајући начин, онда је појам јавног добра могуће одредити и у правима, а самим тим и у финансијском праву, и то као дио материјалне или друштвене стварности који због значаја за људску заједницу има у одговарајућем правном поступку утврђен посебан статус, попут природног богатства, добра у општој употреби, добра од општег интереса, дјелатности од јавног или општег интереса, а поводом чијег управљања настају јавни расходи и јавни приходи и доносе се општи и појединачни финансијскоправни акти (буџет или финансијски план и др.; управни акт са финансијскоправним елементима – рјешење и др.; јавни уговор (јавно-приватно партнерство са елементом концесије), управни уговор и др.). Овдје подвлачимо закључке до којих смо дошли у прве двије главе ове докторске дисертације. Прво, проучили смо дефиниције јавног добра у економској науци и претпоставили да га је могуће одредити и у правима, употребном методологије друштвених и правних наука. Потом, сагледали смо различите домаће и стране правне дефиниције јавног добра, подијеливши их на двије велике цјелине – дефиниције јавног добра у управном праву и дефиниције јавног добра у грађанском праву. Уочили смо недостатке ових дефиниција, и то сваке коју смо обухватили истраживањем. Свој став првобитно смо провјерили објављивањем ових налаза у часопису који је категорисан као водећи национални часопис у Србији. Крајњи корак у провјери прве хипотезе било је наше дефинисање појма јавног добра, онако како сматрамо да је то потребно учинити у складу са његовом претходно дефинисаном правном природом. Сљедствено томе, јавно добро довели смо у нужну везу са финансијским правом, и закључили да није могуће дефинисати јавно добро у правима ван оквира финансијског права.

Јавно добро је дио материјалне стварности који због општег значаја за људску заједницу има посебан правни режим, попут природног богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, а поводом чијег управљања настају јавни расходи и јавни приходи и доносе се општи и појединачни финансијскоправни акти. У односу на хипотетичку дефиницију од које смо пошли у проучавању јавног добра, ова дефиниција је нешто сажетија, али у потпуности потврђује прву хипотезу. На конкретним примјерима провјерили смо и потврдили сваки од три кључна чиниоца појма јавног добра (јавно добро је дио материјалне стварности; нормирање јавног добра почива на општем, јавном интересу; јавно добро има посебан правни режим заштите, управљања, коришћења, и са свим тим у вези – финансирања).

Другу хипотезу поставили смо на сљедећи начин: управљање јавним добрима има финансијскоправне аспекте – у управљању јавним добрима настају јавни расходи, остварују се јавни приходи, а статус и вриједност јавних добара могу се препознати у оквиру државног рачуноводства. Провјери ове хипотезе посвећене су преостале главе докторске дисертације. Прво смо утврдили сваки од финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима, ослањајући се на анализу позитивног права. Сваки институт појединачно смо рашчланили и сагледали, притом указујући на недоследности и противрјечности. Према томе, провјеравајући и потврђујући другу хипотезу, у мањим и већим дигресијама нудили смо могућа рјешења *de lege ferenda*, којима смо истовремено учинили извјесном трећу хипотезу, која гласи: усклађивањем законодавства са теоријским појмом јавног добра могуће је поједноставити поступак управљања јавним добрима и повећати правну сигурност. Потврђивање друге и треће хипотезе не може се лако одвојити, због

логичке везе и истих метода које смо примјењивали у том подухвату. Да би се уочио правни институт, потребно је сагледати све битне и правно релевантне релације. Истовремено са одликама правних института који су били предмет наше анализе, јављале су се и неправилности, односно нелогичности у нормирању и правним релацијама. Као велика слагалица, пред нашим очима настајала је раван односа између јавних расхода, јавних прихода, одговарајућих правних поступака, и државног рачуноводства поводом управљања јавним добрима. Неки дијелови те слагалице били су искривљени покушајима да се уклопе у позитивном праву тамо гдје им није мјесто. На примјер, законодавац је дозволио да јавни приход у појединим случајевима убире физичко лице, или да субјект приватног права присваја јавни приход, а нашли смо још и примјере за нарушавање начела законитости увођења и утврђивања јавних прихода, нарушавање начела правне сигурности, и др. Сматрамо да је само указивање на ове неправилности довољно да кажемо да смо потврдили трећу хипотезу, али свакако смо понудили конкретна рјешења за сваки од наведених проблема.

Корак даље у провјери треће хипотезе отишли смо проучавајући нови и по много чему пионирски ЗНКЈД, чијим доношењем је Србија учинила нешто изузетно у упоредном праву. Кодификујући јавне приходе који се непосредно односе на коришћење јавних добара, Србија је потврдила нашу трећу хипотезу на конкретном примјеру. Српска теорија већ годинама предлаже својеврсну кодификацију накнада за коришћење јавних добара, а ми смо свој скромни допринос већ раније дали врло обимним проучавањем стотина закона и прописа из ове области. Законодавац је уважио став теорије, и донио Закон, чиме је знатно олакшао даље прописивање, као и утврђивање, наплату и контролу наплате накнада за коришћење јавних добара. Чак и ако никада не сазнамо да ли ће наши приједлози помоћи у побољшању управљања јавним добрима, указали смо на конкретан примјер у којем је став теорије олакшао да се у српском позитивном праву нормирају и примијене јавни приходи (накнаде) који настају поводом употребе јавних добара. Можемо основано да претпоставимо да на исти начин теорија може помоћи и у другим областима које се односе на финансијскоправно управљање јавним добрима, чиме потпуно потврђујемо и трећу хипотезу. Трудећи се да не оптерећујемо главну тему дисертације, нисмо изоставили подсјећање на дио Србије у коме се налази натпросјечно велики дио јавних добара, посматраних по процијењеној вриједности. У непрекинутом ишчекивању да се јавни приходи од јавних добара Новог Брда и околине поново почну сливати у ризнице, тј. рачуне јавних прихода Републике Србије, свакако не због фискалног циља, закључујемо ову дисертацију.

## ЛИТЕРАТУРА

### 1. БИБЛИОГРАФСКЕ РЕФЕРЕНЦЕ

Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2005, *BGBl.* I S. 114, das zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 22. August 2018, *BGBl.* I S. 1327, geändert worden ist.

Агенда одрживог развоја до 2030. године – Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 70/1 од 25. септембар 2019. године, A/RES/70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf)

Agreement governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies (1979),  
[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1984/07/19840711%2001-51%20AM/Ch\\_XXIV\\_02.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1984/07/19840711%2001-51%20AM/Ch_XXIV_02.pdf)

Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, A/RES/48/263, <https://undocs.org/A/RES/48/263>

Adams, Charles, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Books, Lanham – New York – Oxford 2001.

Amerasinghe, Chittharanjan Felix, "The Problem of Archipelagoes in the International Law of the Sea." *The International and Comparative Law Quarterly* 23, 3/1974, 539–575,  
<http://www.jstor.org/stable/757887>

Anand, P. B., "Financing the provision of global public goods", *WIDER Discussion Paper*, 110/2002, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki 2002.

Atsegbua, Lawrence, "Principle of permanent sovereignty over natural resources and its contribution to modern petroleum development agreements", *Journal of the Indian Law Institute* 1-2/1993, 115–126.

Banoveca, Primož, Domadenik Polona, "Pricing Approaches In The Case Of Cross Border Water Supply", *International Conference on Efficient & Sustainable Water Systems Management toward Worth Living Development, 2nd EWaS – Proceedings of a meeting held 1-4 June 2016, Chania, Greece* (eds. Kanakoudis, V. et al.), Elsevier Procedia, 2016, 601–610.

*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)* [1970] ICJ Rep 3,  
<https://www.icj-cij.org/en/case/50/judgments>

Basiago, Andrew D., "Methods of defining 'sustainability'", *Sustainable Development* 3/1995, 109–119.

Бегић, Касим, „Неке напомене о идејно-теоријској основи мјесног самодоприноса“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 33/1985, 249–259.

Безаревић, Властимир, „Реструктурирање јавних предузећа као управљача заштићених природних добара“, *Правни живот* 9/2007, 533–543.

Bird, Richard M., User Charges in Local Government Finance,  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/centralization/June2003Seminar/Bird2.pdf>

- Бисић, Милица, Ђурђић, Марко, Табаковић, Никола, *Накнаде за коришћење јавних добара – презентација*, XXV Пореско вече, Српско фискално друштво, Београд 26. март 2019. године, [http://www.sfd-ifa.rs/wp-content/uploads/2019/11/XXV\\_Poresko\\_vece.pdf](http://www.sfd-ifa.rs/wp-content/uploads/2019/11/XXV_Poresko_vece.pdf)
- Bodansky, Daniel, “What’s in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy”, *The European Journal of International Law* 3/2012, 651–668.
- Borković, Ivo, „Јавно добро (*domaine public*) u francuskoj teoriji upravnog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 3-4/2002, 219–232.
- Boussard, Sabine, Christophe Le Berre, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J, Paris 2019.
- Bringezu, Stefan *et al.*, Assessing Global Resource Use – A systems approach to resource efficiency and pollution reduction, International Resource Panel (IRP) of the United Nations Environmental Programme (UN Environment), 2017, [https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/assessing\\_global\\_resource\\_use\\_amended\\_130318.pdf](https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/assessing_global_resource_use_amended_130318.pdf)
- Brochu, Pierre, “Regime Juridique du Contrat d'Approvisionnement et d'Amenagement Forestier ”, *Les Cahiers de Droit* 3/1990, 731–768.
- Бруто домаћи производ, укупно и по становнику, Републички завод за статистику, <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/09020101?languageCode=sr-Cyrl&displayMode=table>
- Бурда, Мајкл, Чарлс Виплош, *Макроекономија: европски уџбеник*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2004.
- Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12. Juli 2011, *BGBl. I S. 1378*, das zuletzt durch Artikel 143 des Gesetzes vom 20. November 2019 *BGBl. I S. 1626* geändert worden ist.
- Burgi, Martin, “Verwaltungsorganisationsrecht”, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Hrsg. D. Ehlers, H-U. Erichsen), Walter de Gruyter, Berlin – New York 2010, 861.
- Burke, Paul J., Hua Liao, “Is the Price Elasticity of Demand for Coal in China Increasing?”, *CCEP Working Papers 1506*, Centre for Climate Economics & Policy, Crawford School of Public Policy, The Australian National University, 2015, [https://ccep.crawford.anu.edu.au/files/uploads/ccep\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2015-08/ccep1506.pdf](https://ccep.crawford.anu.edu.au/files/uploads/ccep_crawford_anu_edu_au/2015-08/ccep1506.pdf) [https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/ccep\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2015-11/ccep1506.pdf](https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/ccep_crawford_anu_edu_au/2015-11/ccep1506.pdf)
- Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке, Фискални савет, [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/budzetski\\_proces.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/budzetski_proces.pdf)
- Brümmerhoff, Dieter, *Javne financije*, Mate, Zagreb 2000.
- Bryer, Rob, “Accounting lessons from Enron: fraud, aggressive accounting or the wrong conceptual framework?”, Warwick Business School, University of Warwick, [https://warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/subjects/accountinggroup/groupmembers/academics/rob\\_bryer/working\\_papers/enron\\_stu\\_rob\\_bryer.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/subjects/accountinggroup/groupmembers/academics/rob_bryer/working_papers/enron_stu_rob_bryer.pdf)
- Verwer, Christiaan Pieter, “The Law Applicable on the Continental Shelf and the EEZ”, *Electronic Journal of Comparative Law* 14.3/2010, <https://www.ejcl.org/143/art143-21.pdf>
- Vinogradov, Sergei, Gokce Mete, “Cross-Border Oil and Gas Pipelines in International Law”, *German Yearbook of International Law* 56/2013, 1–42.
- Врањеш, Миле, *Финансирање и финансијскоправни односи у водопривреди СФР Југославије: магистарски рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1977.
- Вукадиновић, Гордана, *Теорија државе и права II*, Нови Сад 2006.

- Вучетић, Дејан, „Појам и карактеристике децентрализације – управни аспекти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 54/2009, 157–180.
- Gavas, Mikaela, *The EU and Global Public Goods: Challenges and Opportunities – DIIS Report 2013:05*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2013.
- Газивода, Јелена, *Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања дјелатности од општег интереса*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.
- Гамс, Андрија, *Основи стварног права*, Научна књига, Београд 1959.
- Гамс, Андрија, *Својина*, Научна књига, Београд 1991.
- Gaudemet, Yves, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J, Paris 2019.
- Грађански законик Републике Србије – радни текст*, Влада Републике Србије – Комисија за израду Грађанског законика, Београд 29. мај 2015.
- Gess, Karol N. “Permanent Sovereignty over Natural Resources: An Analytical Review of the United Nations Declaration and Its Genesis.” *The International and Comparative Law Quarterly* 2/1964, 398–449.
- Global public goods, The World Bank Group A to Z 2016, World Bank Group, [https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0484-7\\_global\\_public\\_goods](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0484-7_global_public_goods)
- Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (eds. Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern), Oxford University Press, New York 1999.
- GPGPresentation,  
<http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/GPGPresentation.ppt>
- Грегори Н. Манкју, *Принципи економије*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.
- Gruber, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, New York 2005.
- Розен, Харви С., Тед Гејер, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета Универзитета у Београду, Београд 2009.
- Guide pratique d’utilisation du code général de la propriété des personnes publiques, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide\\_pratique\\_CG3P.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_pratique_CG3P.pdf)
- Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, C(72)128, The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations, OECD, Paris 1992, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(92\)81&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(92)81&docLanguage=En)
- Guntrip, Edward, “The Common Heritage of Mankind: An Adequate Regime for Managing the Deep Seabed”, *Melbourne Journal of International Law* 2/2003, 376–405.
- Guo, Rongxing, *Cross-Border Resource Management*, Elsevier, Amsterdam – Boston 2012.
- Gupta, Sanjeev, Kenneth Miranda, Ian Parry, “Public expenditure policy and the environment: A review and synthesis”, *World Development* 3/1995, 515–528.
- David-Beauregard, Odile de, *Droit administratif des biens*, Gualino, Paris 2019.
- Declaration of Principles on Air Pollution Control, *Resolution (68) 4*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16804faaea>
- DeepSea Mining Alliance, <http://www.deepsea-mining-alliance.eu/en-objectives.php>.
- Definitive adoption (EU, Euratom) 2019/333 of the European Union’s general budget for the financial year 2019, *OJ L* 347

- Декларација из Монтевидеа о праву мора, донесена 1970. године,  
<https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1970-montevideodeclarationlawofseaentxt>
- Del Monte, Alfredo, Erasmo Papagni, "Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy", *European Journal of Political Economy* 1/2001, 1–16.
- Deneulin, Séverine, Nicholas Townsend, "Public Goods, Global Public Goods and the Common Good - WeD Working Paper 18", *Economic and Social Research Council Research Group on Wellbeing in Developing Countries*, Bath 2006.
- Desmarais-Tremblay, Maxime, "On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution", *Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, 2014. HAL Id: fhalshs-00951577f, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00951577/document>
- Dharan, Bala G., Financial Engineering with Special Purpose Entities,  
<http://staff.washington.edu/widdison/Articles/Special%20Purpose%20Entities.pdf>
- Димић, Сузана, „Хармонизација права Републике Србије са правом Европске уније у домену фискалне децентрализације“, *Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“* (ур. Горан Марковић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2015, 603–616.
- Ding, Ning, Barry C. Field, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *Land Economics* 4/2005, 496–502.
- Domergue, Claude, "Le régime juridique des mines du domaine public à Rome", *Mélanges de la Casa de Velázquez* 2/2004.
- Draft decision of the Council of the International Seabed Authority relating to the budget of the Authority for the financial period 2019–2020, The Council of the International Seabed Authority,  
<https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba24c-l2rev1-en.pdf>
- Економска и пословна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1994.
- Ensuring financial sustainability of the protected area system, UNDP, 2009,  
[https://www.undp.org/content/dam/serbia/docs/Our%20Projects/UNDP\\_SRB\\_PA.pdf](https://www.undp.org/content/dam/serbia/docs/Our%20Projects/UNDP_SRB_PA.pdf)
- EU focus on global public goods,  
<http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/pdf/publicgoods.pdf>
- Eur-lex база (претрага легислативе на израз „user pays“): [https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1589748750306&text=%22user%20pays%22&scope=EURLEX&type=quick&lang=en&DTS\\_SUBDOM=LEGISLATION](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1589748750306&text=%22user%20pays%22&scope=EURLEX&type=quick&lang=en&DTS_SUBDOM=LEGISLATION)
- European Commission, EU focus on global public goods,  
<http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/pdf/publicgoods.pdf>
- Извештај независног ревизора – Финансијски извештаји, 31. децембар 2017. године, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, Београд 2018,  
[https://www.ratel.rs/uploads/documents/pdf\\_documents/Izvestaj%20ovlascenog%20revizora%20za%202017.%20godinu.pdf](https://www.ratel.rs/uploads/documents/pdf_documents/Izvestaj%20ovlascenog%20revizora%20za%202017.%20godinu.pdf)
- Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге за 2015. годину, бр. 400-1186/2016-07/9 од 6. јуна 2016. године, Државна ревизорска институција, Београд 2016.
- Извештај о спроведеној Анализи ефеката Нацрта закона о општем управном поступку (Добросав Миловановић и Вук Џуцић),  
<http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1066/ana/AEP%20ZUP.pdf>
- Илић-Попов, Гордана, *Еколошки порези*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2000.

- Илић-Попов, Гордана, „Еколошко опорезивање – изазов или потреба“, *Правни живот* 11/2007, 977–987.
- Илић-Попов, Гордана, „Пореска кривична дела у пореском законодавству“, *Наука, безбедност, полиција* 1/2016, 40–56.
- International Public Goods,  
<https://www.government.nl/topics/development-cooperation/international-public-goods>
- Информација о остварењу јавних прихода и примања у АП Војводини у периоду јануар – јун 2019. године, Покрајински секретаријат за финансије, Нови Сад 2019,  
<http://www.psf.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2019/09/Informacija-bruto-naplata-jan-jun-2019.-godine.pdf>
- Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law Of The Sea, International Seabed Authority, Kingston, 2009,  
<https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/tstudy4.pdf>
- Јавно-приватна партнерства у Црној Гори – одговорност, транспарентност и ефикасност, Институт Алтернатива,  
<http://media.institut-alternativa.org/2012/08/institut-alternativa-javno-privatna-partnerstva-u-crnoj-gori.pdf>
- Јелић, Рајко, „Јавни интерес у поступку експропријације“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: прилози Пројекту 2010. : колективна монографија* (прир. Светислав Табороши), Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011, 112–124.
- Јелић, Рајко, *Посебни облици права својине у СРЈ*, Номос, Београд 1999.
- Jelčić, Božidar, „Основни принципи увођења и плаћања самодоприноса“, *Наша законитост* 11-12/1987, 1257–1262.
- Jelčić, Božidar, Predrag Bejaković, Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti,  
<https://www.ijf.hr/upload/files/file/knjige/bejakovic-jelcic.pdf>
- Jelčić, Božidar, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Informator, Zagreb 1998.
- Jelčić, Božidar, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb 2002.
- Јовановић, Слободан, Коста Кумануди, *Основи јавног права Краљевине Србије, II књига – Административно право*, Издавачка књижара Геце Кона, Београд 1909.
- Јовичић, Миодраг, *Локална самоуправа*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006.
- Katsari, Constantina, *The Roman Monetary System: The Eastern Provinces from the First to the Third Century AD*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, Ronald U. Mendoza, “Why Do Global Public Goods Matter Today”, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (ed. Inge Kaul), Oxford University Press 2003.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, Marc Stern, *Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century. Questions and Answers*, Office of Development Studies (ODS), Bureau for Development Policy (BDP), United Nations Development Programme (UNDP), New York 1999.
- Ковачевић-Куштримовић, Радмила, *Имовина у грађанском праву и у систему друштвене својине*, Народне новине, Ниш 1986.

- Коментар Закона о облигационим односима* (ред. Борислав Т. Благојевић и Врлета Круљ), Савремена администрација, Београд 1983.
- Kornfeld, Itzchak E., "Water: A Public Good or a Commodity", *American Society of International Law Proceedings* 49/2012, 49–52.
- Костић, Лаза М., *Административно право Краљевине Југославије: друга књига, делатност управе*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, Београд 1936.
- Kostić, Svetislav V., "Tax Rules in Non-Tax Agreements. Serbia," *Tax Rules in Non-Tax Agreements* (eds. Michael Lang, Pasquale Pistone, Josef Schuch, Claus Staringer, Alfred Storck), IBFD, Amsterdam 2012, 657–690.
- Koh, Tommy T. B., "A Constitution for the Oceans," [https://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf)
- Крбек, Иво, „Јавно добро у праву грађанских држава“, *Симпозијум о друштвеној својини одржан 20 - 22. септембра 1965. године у Српској академији наука и уметности – Одељење друштвених наука*, Научно дело, Београд 1965.
- Krbek, Ivo, *Pravo jugoslovenske javne uprave, III knjiga – Funkcionisanje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb 1962.
- Kreiner, Claus Thustrup, Nicolaj Verdelin, Optimal Provision of Public Goods: A Synthesis, [https://eml.berkeley.edu/~webfac/saez/e231\\_f08/kreiner\\_seminar.pdf](https://eml.berkeley.edu/~webfac/saez/e231_f08/kreiner_seminar.pdf)
- Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Kronenberg, Tobias, "The curse of natural resources in the transition economies", *Economics of Transition and Institutional Change* 3/2004, 399–426.
- Кунић, Петар, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2001.
- Latournerie, Marie-Aimée, "Problématique du droit des propriétés publiques en France", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2009, 11–25.
- Le, Minh Tuan, Shantayanan Devarajan, Gael Raballand, "Increasing Public Expenditure Efficiency In Oil-Rich Economies: A Proposal", World Bank Group, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5287>
- Лексикон грађанског права*, Номос, Београд 1996.
- Лилић, Стеван, у сарадњи са Мирјана Дреновак, *Посебно управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Лилић, Стеван, Катарина Манојловић Андрић, Катарина Голубовић, *Практична примена новог ЗУП-а: Спорна питања и одговори*, Службени гласник, Београд 2018.
- Лилић, Стеван, Павле Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд 2004.
- Ловчевић, Јован, *Институције јавних финансија*, Службени лист, Београд 1997.
- Long, David, Frances Woolley, "Global Public Goods: Critique of a UN Discourse", *Global Governance* 1/2009, 107–122.
- Лончар, Зоран Ј., „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1231–1249.
- Mainusch, Rainer, *Die öffentlichen Sachen der Religions – und Weltanschauungsgemeinschaften*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1995.

- Максимовић, Дејан, Стефан Шипка, „Локалне финансије и животна средина: Који су кључни проблеми и могућа решења?“, Центар за европске политике, Београд 2017, <https://staniste.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/Lokalne-finansije-i-zivotna-sredina.pdf>
- Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Economies* (eds. Richard Allen, Daniel Tommasi), OECD 2001.
- Мариловић, Ђорђе, *Накнаде у Србији*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013.
- Мариловић, Ђорђе, „Посебности фискалних односа у сложеним државама – примјер Босне и Херцеговине“, *Годишњак Правног факултета у Источној Сарајеву* 2/2013, 53–76.
- Мариловић, Ђорђе, „Шта је јавно добро?“, *Правни живот* 10/2018, 427–443.
- Марић, Владимир, „Заштита интелектуалне својине у Србији“, Центар за истраживање креативне економије, 4, <https://institut.madmarx.net/2016/01/28/zastita-intelektualne-svojine-u-srbiji/>
- Марковић, Горан, *Перспективе партиципативне демократије*, с. и. (самостални издавач), Београд 2007.
- Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 5–46.
- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд 2009.
- Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
- Meerman, Jacob, “Are public goods public goods?”, *Public Choice* (pre-1986) 35/1980.
- Милков, Драган Ј., Ратко С. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – Управно поступање“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2016, 733–752.
- Milne, Janet E., Mikael Skou Andersen, *Handbook of Research on Environmental Taxation*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2012.
- Милојевић, Алекса, Миливоје Тркља, *Јавне финансије*, Економски факултет у Српском Сарајеву, Српско Сарајево 2000.
- Милошевић, Горан Б., *Теорија и пракса финансијског права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013.
- Миљевић, Дражен С., *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016.
- Miranda, Nicholas, “Concession Agreements: From Private Contract to Public Policy”, *The Yale Law Journal* 117/2007, 510–549.
- Митровић, Драган, *Увод у право*, Правни факултет у Београду, Београд 2014.
- Motta, Ronaldo Seroa da, “Introduction”, *Economic Instruments for Water Management* (Motta, Ronaldo Seroa da, et al.), Edward Elgar Publishing, 2004, <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/9781843769644.00006.xml>
- Munir, Muhammad, “History and Evolution of the Polluter Pays Principle: How an Economic Idea Became a Legal Principle?” SSRN 2013, <https://ssrn.com/abstract=2322485&http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2322485>

- McGee, Robert W., *The Philosophy of Taxation and Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, Boston – Dordrecht – London 2004.
- McCaffrey, Stephen C., “Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses”, United Nations Audiovisual Library of International Law, <http://legal.un.org/avl/ha/clnuiw/clnuiw.html>
- McCleary, William, “The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience”, *The World Bank Research Observer* 1/1991, <http://documents.worldbank.org/curated/en/109871468764672767/pdf/multi-page.pdf>
- Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Службени гласник РС*, бр. 33/12.
- Николић, Душан Ж., Слободан Д. Мидоровић, „Својински односи и право на воду у епохи масовних миграција“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1083–1101.
- О концесији, Аеродром Никола Тесла Београд, [https://beg.aero/cir/korporativno/o\\_koncesiji](https://beg.aero/cir/korporativno/o_koncesiji)
- Oates, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism” *Journal of Economic Literature* 3/1999, 1120–1149.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, New York 1972.
- Oda, Shigeru, “The Concept of the Contiguous Zone”, *The International and Comparative Law Quarterly* 11, 1/1962, 131–153, <http://www.jstor.org/stable/756164>
- OECD Glossary of Statistical Terms – User-pays principle Definition, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2827>
- Орловић, Слободан П., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.
- Orlović, Slobodan, Goran Marković, „The Legitimacy of the Local Representative Bodies: The Case Study of Serbia and Bosnia and Herzegovina“, *Central and Eastern European Legal Studies* 1/2018, 129–160.
- Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Палачковић, Душица, „Јавно-приватно партнерство (појам, карактеристике, разлози *pro et contra*)“, *Право и привреда* 4-6/2016, 473–485.
- Papier, Hans-Jürgen, *Recht der öffentlichen Sachen*, Walter de Gruyter & Co, Berlin – New York 1984.
- Partial Submission of Canada to the Commission on the Limits of the Continental Shelf regarding its continental shelf in the Atlantic Ocean: Executive Summary, Government of Canada, [https://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/can70\\_13/es\\_can\\_en.pdf](https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/can70_13/es_can_en.pdf)
- Peine, Franz-Joseph, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg 2008.
- Perkins, George M., “The Demand for Local Public Goods: Elasticities of Demand for Own Price, Cross Prices, And Income.” *National Tax Journal* 4/1977, 411–422, <http://www.jstor.org/stable/41862156>
- Petrovar, Ksenija, Miodrag Vujošević, „Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju“, *Sociologija i prostor*, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, 1/2008, 23–51.
- Попов, Дејан, „Положај јавних предузећа у управљању природним богатством и добрима у општој употреби“, *Правни живот* 11/2001, 187–197.

- Попов, Ђорђе, „Политике заштите животне средине – економско-правни аспекти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011, 23–41.
- Поповић, Дејан, Гордана Илић-Попов, „Једнакост грађана у пореском праву“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 33/2011, 139–158.
- Поповић, Дејан, Гордана Илић-Попов, „Однос пореског права и приватног права“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2016.
- Поповић, Дејан, *Пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016.
- Поповић, Дејан, *Наука о порезима и пореско право*, COLPI – Савремена администрација, Београд – Будимпешта 1997.
- Поповић, Славољуб, „Јавно добро у нашем праву“, *Симпозијум о друштвеној својини одржан 20–22. септембра 1965. године у Српској академији наука и уметности – Одељење друштвених наука*, Научно дело, Београд 1965.
- Поповић, Славољуб, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право – општи део*, Службени гласник, Београд 2002.
- Popovski, Aleksandra, „Pravna priroda opće uporabe javnoga dobra“, *Pravni vjesnik* 3-4/2016, 183–200.
- Правна енциклопедија 1*, Савремена администрација, Београд 1985.
- Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1979.
- Proudhon, Jean Baptiste Victor, *Traité du Domaine Public ou de la Distinction des Biens Considérés Principalement par Rapport au Domaine Public – Tome Premier*, Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier, Bruxelles 1835.
- Радичић, Марко, Божидар Раичевић, *Јавне финансије: теорија и пракса*, Дата Статус, Нови Сад 2011.
- Раичевић, Божидар, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета Универзитета у Београду, Београд 2008.
- Рат за косметско рудно благо, *Политика*, 12.11.2011.  
<http://www.politika.rs/scc/clanak/197583/Rat-za-kosmetsko-rudno-bлаго>, и  
[https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=11&dd=12&nav\\_id=557197](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=11&dd=12&nav_id=557197)
- Report of the Secretary-General on the status of national legislation relating to deep seabed mining and related matters, including a comparative study of existing national legislation, Council of the International Seabed Authority, ISBA/24/C/13, <https://undocs.org/ISBA/24/C/13>
- Републички геодетски завод, еКатастар непокретности,  
<https://katastar.rgz.gov.rs/eKatastarPublic/NepokretnostProperties.aspx?nepID=QsV2wfyx4CeMlF2jmvCdgw=#top>.
- Rogić Lugarić, Tereza, Aleksandra Maksimovska Veljanovski, „Samooporezivanje kao izvor financiranja lokalnih jedinica – hrvatska i makedonska iskustva“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 2/2011, 391–416.
- Romac, Ante, „Res communes omnium“, „Res extra commercium“, *Rječnik rimskog prava*, Dominović, Zagreb 2018.
- Roux, Christophe, *Droit administratif des biens*, Dalloz, Paris 2019.
- Sachs, Jeffrey D., Andrew M. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper* 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1995, <https://www.nber.org/papers/w5398.pdf>

- Simm, Kadri, “The Concepts of Common Good and Public Interest: From Plato to Biobanking”, *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics* 20/2011.
- Smith, Bryant Walker, “Water a Public Good: The Status of Water under the General Agreement on Tariffs and Trade”, *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 17/291/2009, 291–314.
- Спаић, Војислав, *Грађанско право – општи дио и стварно право*, Универзитет у Сарајеву, Сарајево 1971.
- Срдић, Милутин, Мирјана Прентовић, *Својинскоправни односи у Републици Србији*, Службени гласник, Београд 2012.
- Станојевић, Обрад, *Римско право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Досије, Београд 1997.
- Statement by the President of the Council on the work of the Council during the second part of the twenty-fourth session, Council of the International Seabed Authority, ISBA/24/C/8/Add.1, Annex I, [https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba24c-8add1-en\\_0.pdf](https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/isba24c-8add1-en_0.pdf)
- Стевановић, Мирослав Д., *Одрживи развој као политичко-правна категорија*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2016.
- Stelkens, Ulrich, “Das Recht der öffentlichen Sachen. Allgemeines Verwaltungsrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Trümmerhaufen – oder was?”, *Die Verwaltung* 46(4)/2013.
- Стиглиц, Џозеф, *Економија јавног сектора*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.
- Стојановић, Снежана Р., *Фискални федерализам*, Институт за упоредно право, Центар за антиратну акцију, Београд 2005.
- Schatz, Valentin J., “The Contribution of Fisheries Access Agreements to the Emergence of the Exclusive Economic Zone: A Historical Perspective.” *The Journal of Territorial and Maritime Studies* 2/2018, 5–23, <https://www.jstor.org/stable/26664169>
- Schuknecht, Ludger, “Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries”, *Public Choice* 102/2000, 113–128.
- Schwarcz, Steven L., “The Use and Abuse of Special-Purpose Entities in Public Finance”, *Minnesota Law Review* 97/2012, 369–406.
- Switzerland High-Level Symposium “Development Cooperation in a Post-2015 Era: Sustainable Development for All” Official Summary Report, The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), the Government of Switzerland, 23-25 October 2013, Montreux, Switzerland, [https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF\\_switzerland\\_summary.pdf](https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF_switzerland_summary.pdf)
- System of National Accounts, 2008 – SNA 2008, European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank, New York 2009, <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>
- Табороши, Светислав, Татјана Јованић, *Економско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Тасић, Ђорђе, „Правда, општи интерес и друштвени мир“, *Преображају идеје права: један век правне филозофије на Правном факултету у Београду* (прев. Душица Гутеша, ур. Драган М. Митровић), Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2012, 381–392.
- Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 5/1956, <http://www.jstor.org/stable/1826343>, 416–424.

- Томић, Зоран Р., Вера Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2016.
- Томић, Зоран, „Дискрециона оцена у управном поступку“, *Правни живот* 10/2006, 289–302.
- Томић, Зоран Р., *Коментар Закона о општем управном поступку: са судском праксом и регистром појмова*, Службени гласник, Београд 2017.
- Томић, Зоран, „О државној имовини и државној својини у праву СРЈ – нека запажања“, *Анали Правног факултета у Београду* 2-3/1996.
- Томић, Зоран, *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2015.
- That Crush at Kosovo’s Business Door? The Return of U.S. Heroes, <https://www.nytimes.com/2012/12/12/world/europe/americans-who-helped-free-kosovo-return-as-entrepreneurs.html>
- The Bergen Conference and its proposals for addressing climate change, The UNFCCC secretariat (UN Climate Change), <https://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs220.htm>
- The International Union for Conservation of Nature (IUCN), <https://www.iucn.org/about>
- The Mining Code, <https://www.isa.org.jm/mining-code>
- The OECD Classification Of Taxes And Interpretative Guide, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf>
- The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OECD 2006.
- Укидање накнада и такси, РТС, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1171330/Ukidanje+naknada+i+taksi.html>
- Ulbrich, Josef, “Fiskus”, *Österreichisches Staatswörterbuch: Handbuch der gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 2: F-J.* (Hrsg. Ernst Mischler, Josef Ulbrich), A. Hölder, Wien 1906, <https://ia802705.us.archive.org/0/items/osterreichisches02misciala/osterreichisches02misciala.pdf>
- UN General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development, UN doc. A/CONF.151/26(vol. I) (14 June 1992), (1992) 31 ILM 874, Report of the UN Conference on Environment and Development, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf)
- Understanding the Economics of Seabed Mining for Polymetallic Nodules, Massachusetts Institute of Technology – Materials Research Laboratory, International Seabed Authority Council Meeting – Kingston, Jamaica, March 6, 2018, <https://www.isa.org.jm/document/mit-presentation-council>
- United Nations, Treaty Series, vol. 1363, p. 3; and depositary notification C.N.107.1981.TREATIES-2 of 27 May 1981 [procès-verbal of rectification of the English authentic text of article 5 (1)], [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXIV-2&chapter=24&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIV-2&chapter=24&clang=_en)
- User-pays principle – European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/user-pays-principle>.
- Feichtner, Isabel, “Sharing the Riches of the Sea: The Redistributive and Fiscal Dimension of Deep Seabed Exploitation”, *The European Journal of International Law* 2/2019, 601–633.

Финжгар, Алојзиј, „Јавно добро, држава и друштвена имовина (с аспекта приватног права)“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1958, 117–128.

Foldvary, Fred, *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*, Edward Elgar, 1995.

Foulquier, Norbert, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, Paris 2019.

Хидроенергетски и пловидбени систем „Ђердап 1“, Електропривреда Србије, [http://www.eps.rs/cir/djerdap/Pages/heps\\_djerdap1.aspx](http://www.eps.rs/cir/djerdap/Pages/heps_djerdap1.aspx)

*Historic Archives - Procedural History - General Assembly Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources*, United Nations Audiovisual Library of International Law, [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga\\_1803/ga\\_1803\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_1803/ga_1803_ph_e.pdf)

Holcombe, Randall G., “Public Goods Theory and Public Policy”, *The Journal of Value Inquiry*, Kluwer Academic Publishers, 2000.

Hope-Thompson, Maurice, “The Third World and the Law of the Sea: The Attitude of the Group of 77 Toward the Continental Shelf”, *Boston College Third World Law Journal* 1/1980, <https://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol1/iss1/11/>

Caillosse, Jacques, “Principle of Inalienability of Public Goods”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2018, 29–44.

Case, Karl E., “Musgrave's vision of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory”, *Journal of Economics and Finance* 32/2008.

Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Partial Submission by Canada, [https://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_can1\\_84\\_2019.html](https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_can1_84_2019.html)

Cross-Border Oil and Gas Pipelines: Problems and Prospects, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Programme, 2003, <https://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/crossborderoilandgaspipelines.pdf>

Чавошки, Коста, Радмила Васић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд 2006.

Štampihar, Juri, *Javno dobro in zasebno pravo*, Štamparija Drag. Gregorić, Beograd 1940.

## 2. ПРАВНИ ПРОПИСИ И ДРУГИ ПРАВНИ АКТИ<sup>1097</sup>

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 1/92.

---

<sup>1097</sup> Ставке у овој подјели навели смо азбучним редом, без обзира на писмо или језик назива. Други начини подјеле које смо разматрали били су: одвојено приказивање домаћих и међународних аката, одвојено приказивање аката на српском и аката на страним језицима, одвојено приказивање према значају и предности у хијерархији аката (при чему бисмо морали да се определијемо за неку од теорија међународног јавног права о томе да ли су међународни уговори дио домаћег права или нису, да ли су хијерархијски изнад, једнаки или подређени националном праву и др.), приказивање према азбучном српском, абecedном енглеском, абecedном њемачком, абecedном француском или азбучном руском редослиједу, приказивање према хронолошком мјерилу, и још неколико начина комбиновања наведених критеријума. Одлучили смо се за једини универзално примјењив критеријум, а то је редослијед слова. Пошто је дисертација писана на српском језику, редослијед је по српској азбуци. Од азбучног реда одступили смо само у погледу предности коју у овом набрајању имају наши (српски, југословенски, српско-црногорски) уставни акти, те смо њих навели на почетку.

Аутентично тумачење одредбе члана 22. Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 95/18.

Грађански законик за Књажество Србију, 1844.

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *OJ L 327*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>

Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, *OJ L 288*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007L0060>

Завршни акт и Протокол о регулисању извесних питања у вези изградње и експлоатације система Ђердап, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/64.

Закључак Уставног суда IY-19/2003 од 03.03.2005,  
[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska\\_Praksa/cir\\_1-2005.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska_Praksa/cir_1-2005.pdf)

Закључак (о усвајању Методологије за израду подзаконских прописа), *Службени гласник РС*, бр. 75/10, 81/10 – исправка

Закон о бањама, *Службени гласник РС*, бр. 80/92, 67/93 и 95/18 – др. закон

Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19.

Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о водама и њиховој употреби, Кнежевина Србија, 1878, <http://www.rdvode.gov.rs/doc/opata/zov1878.pdf>

Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 – др. закон

Закон о водама, *Службене новине ФБиХ*, бр. 70/06.

Закон о водама, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 10/98, 51/01, 113/05 – др. закон и 50/06 – др. закон.

Закон о водама, *Службени лист СР БиХ*, бр. 36/75, 41/75 и 10/90.

Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр.129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 37/19.

Закон о дивљачи и ловству, *Службени гласник РС*, бр. 18/10 и 95/18 – др. закон

Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.

Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, 23/01 – СУС, 20/09, 55/13 – УС, 106/16 – Аутентично тумачење.

Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/10, 60/13 – УС и 62/14 и 95/18 – др. закон.

Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14, 6/16 – др. закон

Закон о железници, *Службени гласник РС*, бр. 41/18.

Закон о жиговима, *Службени гласник РС*, бр. 6/20.

Закон о заузимању приватних непокретних добара за опште народну потребу, поред накнаде за иста (експропријација) са изменама и допунама од 17. јануара 1896. године.

Закон о заштити ваздуха, *Службени гласник РС*, бр. 36/09 и 10/13.

Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – УС, 14/16, 76/18 и 95/18 – др. закон.

Закон о заштити земљишта, *Службени гласник РС*, бр. 112/15.

Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, *Службени гласник РС*, бр. 128/14 и 95/18 – др. закон.

Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10, 91/10 – исправка, 14/16 и 95/18 – др. закон.

Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 – аутентично тумачење и 54/19.

Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 81/05 – исправка, 47/18.

Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/16 и 88/19.

Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 83/14 – др. закон.

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

Закон о јавном дугу, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18 и 91/19.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

Закон о накнадама за коришћење јавних добара, *Службени гласник РС*, бр. 95/18 и 49/19.

Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и 18/20.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – Аутентично тумачење.

Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/18.

Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама, *Службени гласник РС*, бр. 73/10, 121/12, 18/15, 96/15 – др. закон, 92/16, 104/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 41/18, 95/18 – др. закон и 37/19 – др. закон.

Закон о пољопривредном земљишту, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18 – др. закон.

Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/01, 45/02 – СУС, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – УС, 47/13 и 68/14 – др. закон, 95/18, 99/18 – УС и 86/19.

Закон о порезу на добит правних лица, *Службени гласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 91/15 – Аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18 и 86/19.

Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 86/04 – исправка, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 83/15, 108/16, 113/17, 30/18 и 72/19.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. законик, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18 и 86/19.

Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, *Службени гласник РС*, бр. 9/20.

Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/10.

Закон о путевима, *Службени гласник РС*, бр. 41/18 и 95/18 – др. закон.

Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – др. закон, 62/06, 85/06 и 41/09.

Закон о рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 73/19.

Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о праву мора – Конвенција УН о праву мора, *Службени лист СФРЈ*, бр. 1/86.

Закон о регулисању и употреби вода, Краљевина Србија, 1905, <http://www.rdvode.gov.rs/doc/onama/zov1905.pdf>

Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/94 и 11/98.

Закон о рударству и геолошким истраживањима, *Службени гласник РС*, бр. 101/15 и 95/18 – др. закон.

Закон о савезним јавним установама, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и 59/98.

Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 – др. закон.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/09, 67/12 – УС и 18/20 – др. закон.

Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон и 95/18 – др. закон.

Закон о шумама, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 – др. закон.

Закон о телекомуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/03, 36/06 и 50/09 – УС.

Инструмент приступања С.Н.492.2009.Treaties-1 (Depositary Notification), United Nations Treaty Collection, Depositary Notifications (CNs) by the Secretary-General, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2009/CN.492.2009-Eng.pdf>

Јединствена методолошка правила за израду прописа, *Службени гласник РС*, бр. 21/10.

Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ с изменениями – Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая; Кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ с изменениями – Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая.  
<http://pravo.gov.ru>

Конвенција између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Социјалистичке Републике Румуније о кредиту у вези са изградњом Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, са прилозима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/68.

Конвенција између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о експлоатацији и одржавању хидроенергетских и пловидбених система Ђердап I и Ђердап II са прилозима, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/98.

Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 38/09.

Конвенција о експлоатацији хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на Дунаву, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/64 и Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Социјалистичке Републике Румуније о изменама и допунама Конвенције између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Румунске Народне Републике о експлоатацији Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, потписане 30. новембра 1963. године у Београду, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 5/79.

Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/2010.

Конвенција о накнади штета проузрокованих изградњом хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/64.

Конституција Российской Федерации, <http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijskojj-federacii>

Меморандум о разумевању између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије и Компаније *Metito Utilities ltd.* из Уједињених Арапских Емирата у вези са развојем и спровођењем пројекта третмана вода и отпадних вода у Републици Србији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 3/19.

Нацрт закона о накнадама за коришћење јавних добара из 2013. године, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2013/Nacrt%20zakona%20o%20naknadama%20za%20koriscenje%20javnih%20dobara.pdf>

Одлука о образовању Комисије за израду Грађанског законика, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/06 и 110/06 – исправка.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Царска Бара”, *Службени гласник РС*, бр. 26/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменик природе „Прерасти у кањону Вратне”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Пашњаци велике дропље”, *Службени гласник РС*, бр. 28/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Гоч–Гвоздац”, *Службени гласник РС*, бр. 40/19.

Одлука о вршењу оснивачких права у јавним предузећима, јавним установама и организацијама у којима је оснивачка права имала Савезна Република Југославија, *Службени гласник РС*, бр. 49/06.

Одлука о избору најповољније понуде (у поступку давања концесије за финансирање, развој кроз изградњу и реконструкцију, одржавање и управљање инфраструктуром АД Аеродрома Никола Тесла Београд и обављање делатности оператера аеродрома), *Службени гласник РС*, бр. 2/18.

Одлука о измени оснивачког акта Друштва с ограниченом одговорношћу Парк природе „Мокра гора“, *Службени гласник РС*, бр. 26/17.

Одлука о накнадама за коришћење заштићених подручја СП „Ресавска пећина” и СП „Лисине” и цени услуга управљача, *Службени гласник РС*, бр. 20/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Национални парк Копаник, *Службени гласник РС*, бр. 28/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Национални парк Тара, *Службени гласник РС*, бр. 28/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Националног парка „Ђердап”, *Службени гласник РС*, бр. 28/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Националног парка „Фрушка гора”, *Службени гласник РС*, бр. 14/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Шарган – Мокра Гора“, *Службени гласник РС*, бр. 27/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Голија”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Златибор”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19 и 32/19 – исправка

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Сићевачка клисура”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Радан”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Парк природе „Стара планина”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Власина”, *Службени гласник РС*, бр. 6/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предела изузетних одлика „Долина Пчиње”, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Камена Гора”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Озрен–Јадовник”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Лептерија – Сокоград”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Предео изузетних одлика „Овчарско-кабларска клисура”, *Службени гласник РС*, бр. 7/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Ритови доњег Потисја”, „*Службени гласник РС*“, бр. 35/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Окањ бара”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Сува планина”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Јерма”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјални резерват природе „Увац”, *Службени гласник РС*, бр. 20/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјалног резервата природе „Јелашничка клисура”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Специјалног резервата природе „Пештерско поље”, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменик природе „Лазарев кањон”, *Службени гласник РС*, бр. 21/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменика природе „Церјанска пећина”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19.

Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Споменика природе „Лалиначка слатина”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19.

Одлука о накнадама за коришћење Специјалног резервата природе „Карађорђево”, *Службени гласник РС*, бр. 42/19.

Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 91/16 и 78/17.

Одлука о отварању Буџетског фонда за воде Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 9/11.

Одлука о отварању Буџетског фонда за развој ловства Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 100/10.

Одлука о отварању Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 92/13.

Одлука о отварању Буџетског фонда за унапређење и развој области електронских комуникација и информационог друштва, *Службени гласник РС*, бр. 79/14.

Одлука о отварању Буџетског фонда за шуме Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 100/10.

Одлука (Правила за израду закона и других прописа Републике Српске), *Службени гласник Републике Српске*, бр. 24/14.

Одлука Уставног суда, IУ-157/2000 од 21.04.2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 49/05.

Одлука Уставног суда, IУ-29/2003 од 19.06.2003. године, *Службени гласник РС*, бр. 75/03.

Одлука Уставног суда, IУ-32/2002 од 02.06.2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 76/05.

Одлука Уставног суда, IУ-69/2002 од 03.02.2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 20/05.

Одлука Уставног суда, IУ-69/2002 од 03.02.2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 20/05.

Одлука о стопама водног доприноса, *Службени лист СР БиХ*, бр. 23/76.

Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору, 1888.

Основни закон о водама, *Службени лист СФРЈ*, бр. 13/65, 50/1968 и 60/70.

Парк природе Шарган – Мокра Гора – акти управљача,  
<http://www.parkprirodemokragora.org/index.php/o-parku/propisi/akt-upravljaca>

Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из Буџетског фонда за шуме Аутономне покрајине Војводине за 2019. годину,  
<https://cdn.agroklub.com/upload/documents/04-fond-za-sume-program-2019.pdf>

Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из буџетског фонда за развој ловства Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину, *Службени лист АПВ*, бр. 54/19.

Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из буџетског фонда за шуме Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину, *Службени лист АПВ*, бр. 54/19.

Покрајинска скупштинска одлука о Годишњем програму коришћења средстава из буџетског фонда за воде Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину, *Службени лист АПВ*, бр. 54/19.

Правилник о изгледу, садржини и начину достављања пријаве са подацима од значаја за утврђивање накнаде коју је обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине дужан да поднесе органу јединице локалне самоуправе, односно пријаве коју је обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине дужан да поднесе надлежном органу јединице локалне самоуправе, односно градској управи месечно за преузимања, односно испоруке робе у току месеца, *Службени гласник РС*, бр. 48/19.

Правилник о критеријумима за ослобођење од плаћања накнаде за коришћење заштићеног подручја, *Службени гласник РС*, бр. 34/19.

Правилник о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора, *Службени гласник РС*, бр. 96/17 и 68/19.

Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова, *Службени гласник РС*, бр. 18/15 и 104/18.

Правилник о Списку корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 105/18.

Правилник о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, *Службени гласник РС*, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/19, 33/19, 68/19 и 84/19.

Правилник о условима за расподелу и коришћење средстава Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије и критеријумима за изузимање од обавезе вршења енергетског прегледа, *Службени гласник РС*, бр. 12/19.

Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна, *Службени гласник РС*, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18 – др. закон, 104/18, 14/19, 33/19 и 68/19.

Правилник о утврђивању Методологије за обрачун накнада за коришћење водних објеката и система за одвођење отпадних вода и за негативан утицај непречишћених вода изражених преко органских материја и укупног азота и фосфора, *Службени гласник РС*, бр. 55/19.

Предлог Закона о општем управном поступку,  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/266-16%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/266-16%20LAT.pdf).

Предлог закона о накнадама за коришћење јавних добара,  
<https://mfin.gov.rs/UserFiles/File/javne%20rasprave/2017/koriscenje%20javnih%20dobara/Obrazlozenje%20Nacrta%20zakona.pdf>.

Предлог Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, Влада Републике Србије,  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2974-19%20-%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/2974-19%20-%20LAT.pdf).

Програм финансијске сарадње између Републике Србије и Владе Шпаније, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 38/09.

Протокол о закључцима делегација Југославије и Румуније о искоришћавању вода Дунава у ђердапском сектору (потписан 2. октобра 1956. у Оршави), *Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 75/57.

Протокол о ликвидацији имовине, материјалних права и обавеза Ђердапске речне управе, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 12/78.

Протокол о разговорима између делегација Југославије и Румуније о уређењу Дунава у сектору Ђердапа (23. децембра 1960. у Београду), *Међународни уговори ФНРЈ*, бр. 9/61.

Протокол о спречавању загађења вода проузрокованог пловидбом уз Оквирни споразум о сливу реке Саве, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/15.

Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (The Madrid Protocol), Australian Government, Department of the Environment and Energy, Australian Antarctic Division, <http://www.antarctica.gov.au/law-and-treaty/the-madrid-protocol#mining>.

Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020, *OJ L 77*.

Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 (1), *OJ-L 193/30.07.2018*.

Ревидирана фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину, *Службени гласник РС*, бр. 80/19.

Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1515 (XV) од 15.12.1960. године – A/RES/1515(XV) Concerted action for economic development of economically less developed countries, [https://undocs.org/en/A/RES/1515\(XV\)](https://undocs.org/en/A/RES/1515(XV))

Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1803 (XVII) од 14.12.1962. године (Резолуција о трајном суверенитету над природним богатствима), Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources, [https://undocs.org/en/A/RES/1803\(XVII\)](https://undocs.org/en/A/RES/1803(XVII))

Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1803 (XVII) од 14. децембра 1962. године (Резолуција о трајном суверенитету над природним богатствима), - *Procedural History – General Assembly Resolution 1803 (XVII) Permanent Sovereignty over Natural Resources*, United Nations Audiovisual Library of International Law, [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga\\_1803/ga\\_1803\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_1803/ga_1803_ph_e.pdf)

Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. 626 (VII) од 21.12.1952. године, [https://undocs.org/en/A/RES/626\(VII\)](https://undocs.org/en/A/RES/626(VII))

Резолуција Генералне скупштине УН бр. 66/288 (III), A/RES/66/288: The future we want – the United Nations, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_66\\_288.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf)

Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Савеза Совјетских Социјалистичких Република о економској и техничкој сарадњи у изградњи хидроенергетског и пловидбеног система „Ђердап“ који гради југословенска страна на реци Дунаву у рејону „Железних врата“, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 11/65.

Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Мађарске Народне Републике по питању доприноса у вези са трошковима изградње објеката

хидроенергетског и пловидбеног система на дунавском сектору Ђердапа, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 24/76.

Споразум између Владе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Владе Социјалистичке Републике Румуније о условима проширења сарадње у коришћењу хидроенергетског потенцијала Дунава, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 12/78.

Споразум између Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске о сарадњи у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 17/14.

Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о ревитализацији са повећањем инсталисане снаге хидроагрегата Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап I, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/99.

Споразум између Савета министара Србије и Црне Горе и Владе Румуније о капиталном ремонту, модернизацији и повећању инсталисане снаге хидроагрегата Хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап II, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 18/05.

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Румунске Народне Републике о изградњи и експлоатацији хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 8/64.

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Социјалистичке Републике Румуније о изменама и допунама Споразума између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Румунске Народне Републике о изградњи и експлоатацији хидроенергетског и пловидбеног система Ђердап на реци Дунаву, од 30. новембра 1968. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/79.

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Социјалистичке Републике Румуније о проширењу сарадње у циљу коришћења хидроенергетског потенцијала Дунава, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/79.

Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Социјалистичке Републике Румуније и Републике Аустрије у вези са учешћем Републике Аустрије у плаћању средстава уложених за пловидбене објекте у Ђердапу, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/75.

Споразум о зајму (Пројекат „Регионални развој Бора“) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

Споразум о кредиту између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Краљевине Камбоџе о изградњи хидроцентрала Кириром, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 11/65.

Споразум о трошковима за изградњу пловидбених објеката на Ђердапу, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 30/76.

Споразум о финансирању (Пројекат „Регионални развој Бора“) између Републике Србије и Међународног удружења за развој, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

Статут Аутономне покрајине Војводине, *Службени лист АП Војводине*, бр. 20/14.

Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, *Службени гласник РС*, бр. 101/15.

Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године, [http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicu/propisi\\_strategije/s\\_mineralni\\_resursi.pdf](http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicu/propisi_strategije/s_mineralni_resursi.pdf)

*Sustainable Development Goals*, United Nations,

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN General Assembly, A/RES/70/1 – Агенда 2030 за одржив развој, 18. фебруар 2020.

Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, United Nations Treaties and Principles on Outer Space, United Nations, New York, 2002, <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11E.pdf>

The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (*Addis Ababa Action Agenda*), adopted by the General Assembly on 27 July 2015 (resolution 69/313, annex),

[https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_en.pdf)

The Antarctic Treaty, [https://www.ats.aq/documents/ats/treaty\\_original.pdf](https://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf)

The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty,

[https://www.ats.aq/documents/recatt/Att006\\_e.pdf](https://www.ats.aq/documents/recatt/Att006_e.pdf)

The Secretary-General's Strategy For Financing The 2030 Agenda For Sustainable Development (2018-2021), [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/SG-Financing-Strategy\\_Sep2018.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/SG-Financing-Strategy_Sep2018.pdf)

The Sustainable Development Goals Report 2019, United Nations,

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>

Уговор о Европској унији (УЕУ) – Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union* C 202.

Уговор о закупу водног земљишта у јавној својини Републике Србије (на водном подручју „Дунав“, река Дунав), ЈВП „Србијаводе“ бр. 991 од 30. јануар 2018. године, [https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/procena\\_uticaja/Zahtev\\_PPU\\_Kladovo.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/procena_uticaja/Zahtev_PPU_Kladovo.pdf)

Уговор о начелима која уређују дјелатност држава на истраживању и искоришћавању космоса, укључујући Мјесец и небеска тијела из 1969. године –

<http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11E.pdf>

Уговор у функционисању Европске уније – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 202.

Уредба о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 25/18.

Уредба о буџетском рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

Уредба о заштити Парка природе „Шарган-Мокра гора“, *Службени гласник РС*, бр. 52/05, 105/05, 81/08 и 49/12 – УС.

Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према количини загађења, односно степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада, условима за ослобађање од плаћања накнаде или њено умањење, као и критеријумима који су од значаја за утицај физичких лица на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 29/19 и 55/19.

Уредба о примени Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, *Службени гласник РС*, бр. 49/10 и 63/16.

Уредба о утврђивању елемената годишњег програма пословања за 2020. годину, односно трогодишњег програма пословања за период 2020–2022. године јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, *Службени гласник РС*, бр. 74/19.

Уредба о утврђивању Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, *Службени гласник РС*, бр. 107/17.

Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Костолачког угљеног басена, *Службени гласник РС*, бр. 1/13 и 20/18.

Федеральный закон о континентальном шельфе Российской Федерации, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 287-ФЗ/1995, 7/1999, 33/2001, 17/2003, 27/2003, 46/2003, 35/2004, 19/2005, 45/2006, 50/2007, 18/2008, 29/2008, 49/2008, 52/2009, 1/2011, 30/2011, 48/2011, 53/2012, 53/2012, 9/2013, 40/2013, 6/2014, 42/2014, 18/2015, 27/2016 и 49/2018.

Царински закон, *Службени гласник РС*, бр. 95/18 и 91/19 – др. закон

Code général de la propriété des personnes publiques – Version consolidée au 21 février 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a global partnership for sustainable development, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567460760080&uri=CELEX:52002DC0082>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a global partnership for sustainable development, COM(2002) 82 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567460760080&uri=CELEX:52002DC0082>.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998, United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en).

Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses – Конвенција о праву непловидбеног коришћења међународних водних токова, *Official Records of the General Assembly*, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49), [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf).

**ПРИЛОГ 1: Табеларни преглед основних елемената законског описа чињеничног стања накнада.**

<b>НАКНАДЕ</b>	<b>ОСНОВИЦА:</b> <i>ad valorem</i> или јединца мјере ( <b>ЈМ</b> )	<b>СТОПА:</b> постотак (%) или апсолутни износ ( <b>АИ</b> )	<b>УТВРЂИВАЊЕ:</b> рјешење, самопријављивање тј. самоопорези- вање, уговор или др.	<b>ЖАЛБА:</b> непредвиђена ( <b>НЕ</b> ), предвиђена ( <b>ДА</b> , ремонстра- тивна / деволутивна; суспензивна / несуспензивна)	<b>ПРИПАДНОСТ:</b> Буџет Републике Србије (РС), буџет аутономне покрајине (АП), буџет јединице локалне самоуправе (ЈЛС), фонд (Ф), управљач (У),	<b>КОНТО</b> Субаналитички конто према Контном плану
<b>I Накнаде за геолошка истраживања</b>						
1. Накнаде за коришћење података и документације геолошких истраживања	<i>ad valorem</i>	% – само изузетно је ЈМ	рјешење	НЕ	РС	742322
2. Накнаде за примјењена геолошка истраживања	ЈМ (km <sup>2</sup> )	АИ	самоопорезивање	/	РС	741517
3. Накнаде за задржавање истражног простора	ЈМ (km <sup>2</sup> )	АИ	самоопорезивање	/	РС	
<b>II Накнада за коришћење ресурса и резерви минералних сировина</b>	Зависно од врсте ресурса и минералне сировине: <i>ad valorem</i> , ЈМ (t или m <sup>2</sup> )	% или АИ	самоопорезивање	/	60% за РС и 40% за ЈЛС, односно 50% за РС, 40% за ЈЛС и 10% за АП	741511, 741516
<b>III Накнаде за коришћење енергије и енергената</b>						
1. Накнада за формирање и одржавање обавезних резерви нафте и деривата нафте	ЈМ (l или kg)	АИ	самоопорезивање, рјешење (приликом увоза)	?	РС	714544, 714545
2. Накнада за унапређење енергетске ефикасности	ЈМ (l, kg, kWh или m <sup>3</sup> )	АИ	самоопорезивање	/	РС	741518, 741519

<b>IV Накнада за промјену намјене пољопривредног земљишта</b>	<i>ad valorem</i>	%	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)	60% за РС и 40% за ЈЛС	714543
<b>V Накнаде за промјену намјене и коришћење шума и шумског земљишта</b>						
1. Накнада за промјену намјене шума и шумског земљишта	<i>ad valorem</i>	%	рјешење	НЕ	РС или АП	741528
2. Накнаде за коришћење шума и шумског земљишта						741526
2.1. Накнада за коришћење дрвета	<i>ad valorem</i>	%	самоопорезивање	/	70% за РС и 30% за ЈЛС, односно 70% за РС и 30% за ЈЛС	
2.2. Накнада за коришћење шумског земљишта у државној својини у нешумске намјене.	ЈМ (m <sup>2</sup> , m <sup>3</sup> , t, или број возила за коришћење шумског пута)	АИ	рјешење („утврђује решењем корисник шума и шумског земљишта“ – бољи израз био би „управљач“)	ДА (деволутивна, несуспензивна)	80% „кориснику“, а 20% за РС, односно за АП	
<b>VI Накнада за коришћење ловостајем заштићених врста дивљачи</b>	<i>ad valorem</i>	%	самоопорезивање	/	РС, односно 30% РС и 70% АП	741524
<b>VII Накнаде за воде</b>						
1. Накнада за коришћење вода	ЈМ (m <sup>3</sup> , ha, l, kWh) или <i>ad valorem</i>	АИ или %	рјешење	НЕ	РС или АП	741562
2. Накнада за извађени ријечни нанос	ЈМ (m <sup>3</sup> )	АИ	рјешење	НЕ	РС или АП	
3. Накнада за одводњавање	ЈМ (ha или m <sup>2</sup> )	АИ	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)	РС или АП	741565, 741566
4. Накнада за коришћење водних објеката и система у јавној својини	ЈМ (l/s, ha, m <sup>3</sup> )	АИ	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)	РС или АП	741567
5. Накнада за испуштену воду	ЈМ (m <sup>3</sup> , kWh)	АИ	рјешење	НЕ	РС или АП	741563

<b>VIII Накнаде за заштиту животне средине</b>						
1. Накнада за коришћење рибарског подручја	<i>ad valorem</i>	%	самоопорезивање	/	РС или АП	714546
2. Накнада за коришћење заштићеног подручја	ЈМ (m, km, m <sup>2</sup> , m <sup>2</sup> /годишње, a, m <sup>3</sup> , објекат, пловни објекат, лежај, машина за резање грађе, ha, l, дан, по ловцу) или <i>ad valorem</i>	„највише до“ АИ или %	рјешење; на основу издатог рачуна или улазнице; уговор (предвиђено тек у прилогу)	ДА (само на рјешење – деволутивна)	У	разно
3. Накнада за сакупљање, коришћење и промет врста дивље флоре, фауне и гљива	<i>ad valorem</i>	%	самоопорезивање	/	РС	714126
4. Накнаде за загађивање животне средине						714547
4.1. Накнада за емисије SO <sub>2</sub> , NO <sub>2</sub> , прашкасте материје и произведени или одложени отпад	ЈМ (t)	АИ	рјешење	НЕ	60% за РС и 40% за ЈЛС, а изузетно 80% за РС и 20% за ЈЛС	
4.2. Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач	ЈМ (kg)	АИ	рјешење	НЕ		
4.3. Накнада за пластичне полиетиленске кесе	ЈМ (t)	АИ	рјешење	НЕ		
5. Накнада за заштиту и унапређивање животне средине	ЈМ (t) или <i>ad valorem</i>	АИ или %	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)	ЈЛС	714562
6. Накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада	ЈМ (kg) или <i>ad valorem</i> у одн. на ПДВ	АИ или % у односу на ПДВ	рјешење	НЕ	РС	741591
7. Накнада за амбалажу или упакован производ који после употребе постаје амбалажни отпад	ЈМ (kg)	АИ	рјешење	НЕ	РС	741593
8. Накнада за загађивање вода	ЈМ (m <sup>3</sup> , kg)	АИ	рјешење	НЕ	РС	741564
<b>IX Накнаде за пловидбу и коришћење лука, пристаништа и објеката безбедности пловидбе на државном водном путу</b>						741545
1. Накнаде за коришћење лука и пристаништа, и то:						

1.1. Накнада за употребу обале	ЈМ (m <sup>3</sup> , t, број путника)	АИ	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)	У (до износа планираних расхода), и РС (вишак)	
1.2. Накнада за пристајање	ЈМ (t, kW, m)	АИ	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)		
1.3. Лежарина	ЈМ (m и вријеме од 24 часа)	АИ	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)		
2. Накнаде за пловидбу и коришћење објекта безбедности пловидбе на државном водном путу (2.1. накнада за пловидбу државним водним путем; 2.2. накнада за коришћење бродске преводнице на државном водном путу; и 2.3. накнада за коришћење зимовника на државном водном путу.)	ЈМ (t, kW, m)	АИ	рјешење	НЕ	РС или АП	
<b>Х Накнаде за коришћење јавних путева</b>						
1. Накнада за ванредни превоз (1.1. прекорачење дозвољене димензије; 1.2. прекорачење дозвољене укупне масе; 1.3. прекорачење дозвољеног осовинског оптерећења)	ЈМ (km)	АИ	рјешење	?	У	714525, 714598
2. Накнада за постављање рекламних табли, рекламних паноа, уређаја за обавештавање или оглашавање поред јавног пута, односно на другом земљишту које користи управљач јавног пута, у складу са прописима	ЈМ (m <sup>2</sup> )	АИ (и „минимални“ АИ)	уговор ( <i>sic</i> ), уговор о јавно-приватном партнерству	/		741581 714595
3. Посебна накнада за употребу јавног пута, његовог дела или путног објекта – путарина	ЈМ (km)	АИ	карта на наплатној рампи; претплатна карта; градска карта на основу уговора	/		714581, 714591

4. Накнада за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута.	ЈМ (m <sup>2</sup> )	АИ	уговор; рјешење	? <sup>1098</sup>		741582, 714599
5. Накнада за употребу државног пута за возила регистрована у иностранству.	брuto-тонски километар; возило-километар	АИ	одлука царинског органа	ДА (деволутивна, несуспензивна) <sup>1099</sup>		714585
6. Накнада за постављање водовода, канализације, електричних водова, електронске комуникационе мреже и сл. на јавном путу	ЈМ (m)	АИ	уговор? <sup>1100</sup> рјешење	/		714583, 714593
<b>XI Накнаде за коришћење јавне железничке инфраструктуре</b>						
1. Накнада за прикључење индустријског колосека на јавну железничку инфраструктуру	ЈМ (прикључак)	АИ	рјешење	НЕ		
2. Накнада за привремено коришћење пословног простора и постављање рекламних табли, рекламних паноа, уређаја за сликовно обавештавање или оглашавање у заштитном пружном појасу, и на другом земљишту и објектима, које користи управљач јавне железничке инфраструктуре	ЈМ (m <sup>2</sup> )	АИ <sup>1101</sup>	рјешење	НЕ	У	

<sup>1098</sup> Законом о накнадама за коришћење јавних добара није наведено ништа у вези са коначношћу рјешења и правним средствима. У таквим случајевима требало би примијенити одредбу ЗНКЈД, чл. 271 (примјена других прописа, попут ЗПППА, односно ЗУП). Проблем представља још и тумачење појма уговора, у смислу његове припадности грађанским или управним уговорима, од чега зависи могућност улагања правног средства у виду приговора у контексту новог ЗУП-а.

<sup>1099</sup> Чланом 208 ст. 1 ЗНКЈД прописано је да „утврђивање и наплату накнаде за употребу државног пута за возила регистрована у иностранству врши царински орган на граничном прелазу или на другом месту на коме се врши надзор.“ Ова одредба не упућује изричито на примјену Царинског закона, *Службени гласник РС*, бр. 95/18, 91/19 – др. закон, већ само указује на надлежни орган. У даљем тексту ЗНКЈД није наведено ништа о евентуалном правном средству. Ако би се одредба тумачила тако да упућује на Царински закон, а не само на надлежни орган, онда би жалба била допуштена на основу става 1. члана 30 Царинског закона: „Против првостепене одлуке коју у управном поступку донесе царински орган може се изјавити жалба министарствунадлежном за послове финансија“. Жалба у царинском поступку начелно нема суспензивно дејство – Царински закон, чл. 31 ст. 1. Ако бисмо примјенили, пак, ЗНКЈД, чл. 271 ст. 1, била би допуштена жалба, на основу супсидијарне примјене ЗПППА, чл. 140 ст. 1, а таква жалба не би одложила извршење рјешења, на основу супсидијарне примјене ЗПППА, чл. 147 ст. 1.

<sup>1100</sup> „Утврђивање накнаде за постављање инсталација утврђује управљач јавног пута, приликом закључивања уговора са обвезником накнаде.“ ЗНКЈД, чл. 213 ст. 1. Да ли ово значи да је акт којим се утврђује накнада уговор, или управљач доноси посебан акт приликом закључивања уговора?

<sup>1101</sup> Изрази „почетна цена“ и „минимална цена“ којима се у одговарајућим члановима и прилозима описује ова накнада указује на могућу намјеру законодавца да ово уреди по уговорном моделу. Слични изрази могу се наћи у одредбама о другим накнадама из ове групе.

3. Накнада за привремено коришћење делова земљишта железничког подручја поред железничких пруга и другог земљишта које користи управљач јавне железничке инфраструктуре	ЈМ (m <sup>2</sup> )	АИ	рјешење	НЕ		
4. Накнада за конституисање права службености пролаза	ЈМ (m, m <sup>2</sup> )	АИ	рјешење	НЕ		
5. Накнада за постављање телекомуникационе опреме на земљишту и објектима које користи управљач јавне железничке инфраструктуре	ЈМ (појединачни уређај, или m <sup>2</sup> )	АИ	рјешење	НЕ		
<b>ХП Накнаде за коришћење јавних површина</b> 1. Накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности 2. Накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, као и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине (уз дозволу ЈЛС) 3. Накнада за коришћење јавне површине по основу заузећа грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова и изградњу	ЈМ (m <sup>2</sup> )	АИ (ЈЛС прописује износ накнаде до највишег износа предвиђен од ЗНКЈД)	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна) <sup>1102</sup>		714565, 714566, 714567

<sup>1102</sup> ЗНКЈД не прописује изричито, као што то у већини других сличних случајева чини, да ли је жалба суспензивна. Имајући у виду ЗНКЈД, чл. 271 ст. 2 који предвиђа супсидијарну примјену ЗПППА, закључујемо да жалба не одлаже извршење рјешења – вид. ЗПППА, чл. 147 ст. 1.

<b>XIII Накнада за коришћење природног лековитог фактора</b>	ЈМ (m <sup>3</sup> )	АИ	рјешење	ДА (деволутивна, несуспензивна)	ЈЛС	741542
<b>XIV Накнада за коришћење туристичког простора</b> 1. коришћење посебно уређених терена за поједине намјене коришћења (паркирање, рекреација, спорт, постављање реклама, постављање забавних објеката и друго 2. постављање привремених објеката за угоститељство, туризам и трговину 3. улазак у туристички простор	ЈМ (m <sup>2</sup> , број посјетилаца, број возила, број комада)	АИ	рјешење; на основу издатог рачуна или улазнице	НЕ	У	
<b>XV Накнаде за електронске комуникације</b>						741223
1. Накнада за коришћење нумерације	ЈМ (број додијељених бројева, кратких кôдова за услуге од јавног интереса, кратких кôдова за комерцијалне услуге, кратких кôдова за избор опоратора, и кôдова-адреса)	АИ	рјешење	НЕ		

<p>2. Накнада за коришћење радио-фреквенција (2.1. Накнада за коришћење радио-фреквенције у радио-дифузној служби; 2.2. Накнада за коришћење радио-фреквенције у мобилној и фиксној служби; 2.3. Накнада за коришћење радио-фреквенције за сателитску радио-станицу; 2.4. Накнада за коришћење радио-фреквенције за друге радио-станице; 2.5. Накнада за привремено коришћење радио-фреквенције)</p>	<p>ЈМ (нпр.: процијењени број становника у релевантној области, број радио станица у мрежи, ширина канала радио-релејне везе, фреквенцијски опсег радио-релејне везе, број претплатника у зони опслуживања, и др.)</p>	<p>АИ</p>	<p>рјешење</p>	<p>НЕ</p>	<p>У (до износа планираних расхода), и РС односно АП (вишак)</p>	
--	--	-----------	----------------	-----------	--	--

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Ђорђе Мариловић рођен је 18. августа 1988. године у Сарајеву, СФРЈ. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву 2011. године. Мастер рад под насловом „Накнаде у Србији“ одбранио је на Правном факултету Универзитета у Београду 2013. године, на мастер академским студијама права, Правно-економски модул, ужа научна област Јавних финансија и финансијског права. Студент је на докторским студијама на Правном факултету у Београду, ужа научна област Јавних финансија и финансијског права, од 2013. године.

На Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву ради од 2012. године, када је изабран у звање асистента за ужу научну област Финансијско право. У звање вишег асистента на ужој научној области Финансијско право изабран је 2014. године. Изводи вјежбе из предмета на Катедри за правно-економске науке: Финансије и финансијско право, Основи економије и Економска политика и европске интеграције. Такође, изводио је вјежбе из општег правног предмета Правно нормирање. Аутор је седамнаест радова, од чега су три коауторска. Учествовао је и излагао на дванаест научних скупова у држави и региону.

Један је од два руководиоца Бесједничке секције Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву. Члан је бројних организационих одбора на Правном факултету за организацију научних скупова и прославу Дана и Крсне славе Правног факултета. Био је секретар Катедре за правно-економске науке. Предсједавајући је Библиотечког одбора и члан Тима за промоцију Правног факултета. На званичним анонимним студентским анкетама које се организују на Универзитету у Источном Сарајеву оцијењен је највишим оцјенама.

Учествовао је у домаћим и међународним пројектима, обукама, школама, семинарима и размјенама искустава, које су организовале угледне домаће и међународне институције, попут Владе Републике Српске, UNDP, UN Women, Правног факултета Универзитета у Београду и др. Гостовао је у бројним друштвено-политичким емисијама и програмима.

Члан је Српског фискалног друштва и Удружења правника Републике Српске. Дугогодишњи је члан Српског пјевачког друштва „Србадија“.

Течно говори енглески језик, а служи се француским и њемачким.

### Библиографија:

1. Ђорђе Мариловић, „Електронски потпис у праву Републике Српске“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву* 2/2011, 129–148;
2. Милан Томић, Ђорђе Мариловић, „Економски аспекти равноправности полова“, *Зборник радова Права дјетета и равноправност полова – између нормативног и стварног*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2012, 488–506;
3. Ђорђе Мариловић, „Посебности фискалних односа у сложеним државама – примјер Босне и Херцеговине“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву*, 2/2013, 53–76;
4. Милан Томић, Ђорђе Мариловић, „ПДВ у Босни и Херцеговини: једна или више пореских стопа“, *Зборник радова Владавина права и правна држава у региону*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2014, 861–870;
5. Ђорђе Мариловић, „Родни платни јаз – Gender Pay Gap (GPG)“, *Зборник радова са Школе родне равноправности*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву и Гендер центар – центар за једнакост и равноправност полова Владе Републике Српске, Источно Сарајево 2015, 209–222;
6. Ђорђе Мариловић, „Ванредни порези и начело законитости у Републици Српској“, *Зборник радова Однос права у региону и права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2015, 584–602;
7. Ђорђе Мариловић, „Порескоправни аспекти могућности заштите ћирилице у телекомуникацијама“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 72/2016, 329–344;

8. Ђорђе Мариловић, „Сукоб пореских закона у погледу пореза на доходак Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко Дистрикта БиХ“, *Зборник радова Двадесет година Дејтонског мировног споразума*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2017, 442–457;
9. Ђорђе Мариловић, „Опорезивање прихода из страних извора порезом на доходак у Републици Српској“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу 76/2017* (тематски број посвећен *Међународној научној конференцији „Глобализација и право“*), Ниш 2017, 747–766;
10. Ђорђе Мариловић, Горан Марковић, „Надлежности у Босни и Херцеговини за закључивање уговора о избегавању двоструког опорезивања у односу на порезе на доходак и на имовину“, *Правна ријеч 50/2017*, 141–155;
11. Ђорђе Мариловић, „Шта је јавно добро?“, *Правни живот 10/2018*, 427–443;
12. Ђорђе Мариловић, „Накнаде у пореском систему Републике Српске“, *Зборник сажетака „Право и вриједности“ са Научног скупа одржаног 26. октобра 2018. године на Палама*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2018, 34;
13. Ђорђе Мариловић, „Пореска политика Републике Српске према инвестицијама физичких лица“, *VIII научна конференција са међународним учешћем „Јахорински пословни форум 2019“ – тржиште, морал и економска политика у свјетлу модернизације економије и друштва*, Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2019, 233–240;
14. Ђорђе Мариловић, „Фискални и екстрафискални значај мини хидроелектрана у Републици Српској“, *Зборник радова Јахорински пословни форум 2020*, Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2020, 429–435;
15. Ђорђе Мариловић, „Утврђивање пореза и покретање пореског поступка“, *Зборник радова „Право, традиција и промјене“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2020, 349–366;
16. Ђорђе Мариловић, „Финансирање институција Босне и Херцеговине“, *Пројекат „Конституционализација Босне и Херцеговине“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2021 (прихваћено за штампу);
17. Ђорђе Мариловић, „Однос пореских система у Босни и Херцеговини“, *Пројекат „Конституционализација Босне и Херцеговине“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2021 (прихваћено за штампу).

образац изјаве о ауторству

## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Ђорђе Мариловић

Број индекса ДС 17/2013

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима

---

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

*образац изјаве о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада*

## **Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Ђорђе Мариловић

Број индекса ДС 17/2013

Студијски програм \_\_\_\_\_

Наслов рада Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима

Ментор проф. др Гордана Илић-Попов

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

*образац изјаве о коришћењу*

## **Изјава о коришћењу**

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

### **Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

1. **Ауторство.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.