

НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду 04-број: 77/1 од 15. јануара 2021. године, донетој на електронској седници одржаној 28. децембра 2020. године, одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **ЂОРЂА С. МАРИЛОВИЋА**, под насловом „**Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима**“. Након увида у докторску дисертацију, подносимо Већу следећи

ИЗВЕШТАЈ О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

1. Основни подаци о кандидату и дисертацији

Ђорђе С. Мариловић је рођен 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 2013. године на правно-економском модулу мастер академских студија (ужа научна област Јавне финансије и финансијско право) на Правном факултету Универзитета у Београду. Године 2013. уписао је докторске студије на Правном факултету Универзитета у Београду, ужа научна област Јавне финансије и финансијско право.

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 вежбе из следећих предмета на Катедри за правно-економске науке: Финансије и финансијско право, Основи економије и Економска политика и европске интеграције. Такође, изводио је вежбе из општег правног предмета Правно нормирање. Учествовао је на десет научних скупова у земљи и региону. Такође, учествовао је у домаћим и међународним пројектима и семинарима, у организацији Владе Републике Српске, UNDP, UN Women и др.

Један је од два руководиоца Бесједничке секције Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву. Члан је бројних организационих одбора на истоименом факултету за организацију научних скупова и прославу Дана и Крсне славе Правног факултета. Био је секретар Катедре за правно-економске науке. Члан је Библиотечког одбора и Тима за промоцију Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву. Члан је Српског фискалног друштва и Удружења правника Републике Српске. Дугогодишњи је члан Српског црквеног пјевачког друштва „Србадија“.

Течно говори енглески језик, а служи се француским и немачким.

Ђорђе Мариловић је до сада објавио следеће научне радове:

1. „Електронски потпис у праву Републике Српске“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву*, 2/2011, 129–148.
2. (коауторски са Миланом Томићем) „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. „Посебности фискалних односа у сложеним државама – примјер Босне и Херцеговине“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву*, 2/2013, 53–76.
4. (коауторски са Миланом Томићем) „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. „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. „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. „Порескоправни аспекти могућности заштите ћирилице у телекомуникацијама“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 72/2016, 329–344.
8. „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. „Опорезивање прихода из страних извора порезом на доходак у Републици Српској“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (тематски број посвећен *Међународној научној конференцији „Глобализација и право“*, Ниш 2017), 76/2017, 747–766.
10. (коауторски са Гораном Марковићем) „Надлежности у Босни и Херцеговини за закључивање уговора о избјегавању двоструког опорезивања у односу на порезе на доходак и на имовину“, *Правна ријеч*, 50/2017, 141–155.
11. „Шта је јавно добро?“, *Правни живот*, 10/2018, 427–443.
12. „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. „Пореска политика Републике Српске према инвестицијама физичких лица“, *VIII научна конференција са међународним учешћем „Јахорински пословни форум 2019“ – тржиште, морал и економска политка у свјетлу модернизације економије и друштва*, Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2019, 233–240.
14. „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. „Утврђивање пореза и покретање пореског поступка“, *Зборник радова „Право, традиција и промјене“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2020, 349–366.
16. „Финансирање институција Босне и Херцеговине“, *Пројекат „Конституционализација Босне и Херцеговине“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2020 (прихваћено за штампу)
17. „Однос пореских система у Босни и Херцеговини“, *Пројекат „Конституционализација Босне и Херцеговине“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2020 (прихваћено за штампу)

Докторска дисертација **Ђорђа С. Мариловића**, под насловом **„Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима“** написана је на 195 страница компјутерски обрађеног текста (single проред, 788.098 карактера са размаком) и садржи преко 1.000 фусота. У списку Литературе (стр. 196–218) наведено је 220 библиографских референци, као и велики број правних прописа и других правних аката (204). Након Литературе следи Прилог (стр. 219–226), у којем је дат Табеларни преглед основних елемената законског описа чињеничног стања накнада. Дисертација је подељена на Уводна разматрања, пет глава и Закључна разматрања. Коришћењем програма *iThenticate* Универзитетска библиотека Светозар Марковић проверила је оригиналност ове докторске дисертације. Увидом у извештај који нам је достављен установили смо да индекс сличности износи 16%, а све утврђене појединачне сличности с другим објављеним текстовима износе мање од 1%, четири пута по 1% и у једном случају 2%. Ментор проф. др Гордана Илић Попов дала је позитивну оцену оригиналности докторске дисертације утврдивши да је наведени индекс сличности последица цитирања, библиографских података, упућивања на правне прописе, коришћења општих места и података и библиографских података о коришћеној литератури.

2. Предмет и циљ дисертације

Предмет докторске дисертације најпре обухвата одређивање појма јавног добра у финансијском праву, с обзиром на непостојање јединствене дефиниције, а затим проучавање правних аспеката јавних добара и управљања њима у финансијскоправном смислу.

Мариловић, с правом, истиче да је појам јавног добра недовољно истраживан у српској правној науци. Стварноправни појам јавног добра ослоњен је на категорије својине, титулара имовинских права и разлике између имовине и имовинске масе, док се у управном праву схватање јавних добара често везује за могућности правног промета. Важност одређења да ли су јавна добра у промету или ван њега указује на имовински чинилац у појму јавног добра. Од јавних добара могуће је остварити корист и она по свом значају превазилазе оквире појединачног субјекта који би на њима могао да има имовинска овлашћења. У крајњој линији, реч „добро“ указује на могућу корист, а реч „јавно“ на њихов општи значај. Јавна добра отуда, већ самим називом, указују на јавноправну садржину односа који поводом њих настају, а новчани токови у вези са њима су, по правилу, јавноправне природе и тичу се остваривања општег интереса.

Мариловић због тога сматра да у оквирима финансијског права треба развијати правни приступ у погледу појма јавног добра, једног од темељних појмова у предмету

науке финансијског права. Кроз истраживање које је спровео, он је настојао да понуди одговоре на следећа питања: да ли је могуће одредити појам јавног добра у финансијском праву; да ли постоје позитивноправни институти означени различитим терминима, а који би се могли подвести под финансијскоправни појам јавног добра; 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; да ли је могуће побољшати постојеће законодавство, ради поједностављења управљања јавним добрима у финансијском праву и бољег остварења фискалних и екстрафискалних циљева.

Главни циљ докторске дисертације је да се одреди појам јавног добра у финансијском праву, као и да се укаже на посебности финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Положај јавног добра у финансијском праву омеђен је надлежностима за управљање, правним поступцима и правним актима који се тичу управљања јавним добрима, расходном и приходном страном управљања јавним добрима. Надлежности, органи, поступци и акти који се односе на управљање јавним добрима представљају формалан оквир за остваривање циљева управљања јавним добрима, који се конкретизују преко сагледавања расходне и приходне стране управљања јавним добрима.

Такође, циљ докторске дисертације је да се посредством научне анализе препознају кључна обележја пожељног начина управљања јавним добрима у финансијском праву и да се изнесу предлози како да се *de lege ferenda* боље правно уреди та област. Кандидат настоји да понуди оквир за свеобухватан приступ управљања јавним добрима у српском позитивном праву.

3. Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Ђорђе Мариловић је своје истраживање засновао на три основне хипотезе.

Прва хипотеза односи се на питање да ли је могуће одредити појам јавног добра у финансијском праву. Ако је појам јавног добра одређен у економској науци на одговарајући начин, онда га је могуће одредити и у правној науци, односно и у финансијском праву. Са правног аспекта, јавна добра би чинила део 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, делатности 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, односно управни акт (решење) са финансијскоправним елементима, јавни уговор (јавно-приватно партнерство са елементом концесије), управни уговор и др.).

Друга хипотеза полази од премисе да управљање јавним добрима има финансијскоправне аспекте. Овом хипотезом кандидат намерава да доведе у везу појам јавног добра са главним институтима финансијског права, истичући да у одржавању, коришћењу и управљању јавним добрима настају јавни расходи, односно остварују се јавни приходи, а статус и вредност јавних добара могу се препознати у оквиру државног рачуноводства (на пример, појам природних ресурса у класификацијама GFS, SNA и др.).

Трећа хипотеза се базира на потреби усклађивања позитивног законодавства са теоријским појмом јавног добра, јер је на тај начин могуће поједноставити поступак управљања јавним добрима и повећати правну сигурност. Она полази од постојећих неусаглашености у домаћем праву, када је реч о јавним добрима.

Прва хипотеза је потврђена кроз истраживање и закључке до којих је кандидат дошао у прве две главе докторске дисертације. Проучавањем дефиниције јавног добра у

економској науци и сагледавањем различитих домаћих и страних правних дефиниција јавног добра, кандидат је уочио недостатке постојећих дефиниција. Због тога, са циљем потврде прве хипотезе, он је формулисао своју дефиницију појма јавног добра, истичући да јавно добро није могуће дефинисати у правима ван оквира финансијског права. Према његовој дефиницији, јавно добро је део материјалне стварности који због општег значаја за људску заједницу има посебан правни режим (природна 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. Анализирајући конкретне примере, кандидат је проверио сваки од три кључна чиниоца појма јавног добра (јавно добро је део материјалне стварности; нормирање јавног добра почива на општем, јавном интересу; јавно добро има посебан правни режим заштите, управљања, коришћења и финансирања) и тиме, у целини, потврдио своју прву хипотезу.

Ради провере друге хипотезе анализирани су, из угла позитивног права, различити финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима и указано је на недоследности, недоречености и противречности у постојећим решењима. У провери и потврди друге хипотезе кандидат је понудио могућа нова решења *de lege ferenda*, којима је у исто време учинио извесном и потврду треће хипотезе. Доказивање друге и треће хипотезе не може се, према кандидатовом мишљењу, лако одвојити, због логичке везе и истих метода које су примењиване у истраживању.

Мариловић сматра да је доношењем српског Закона о накнадама за коришћење јавних добара, односно кодификовањем јавних прихода који се непосредно односе на коришћење јавних добара потврђена његова трећа хипотеза. Законодавац је уважио став теорије, и тим законом олакшао да се у српском позитивном праву нормирају и примене јавни приходи (накнаде) који настају поводом употребе јавних добара. Он истиче да теорија може помоћи и у другим областима које се односе на финансијскоправно управљање јавним добрима, чиме је у потпуности потврђена и трећа хипотеза.

Са циљем проверавања постављених хипотеза, догматички и егзегетички или формалнолошички метод које Ђорђе Мариловић примењује у истраживању чине добар методолошки оквир за одређење појма јавног добра у финансијском праву. Нормативни приступ и упоредноправни метод су омогућили да се правне дефиниције упореде са економским, а дефиниције појма јавног добра садржане у научној литератури с онима из позитивноправног законодавства. Логички метод је примењен преко дедуктивног закључивања (од понуђених теоријских дефиниција јавног добра до појавних облика јавног добра у правној стварности) и индуктивног закључивања. Пошто је, са већом сложенешћу друштвених односа и развојем технологије, постепено прошириван обим појма јавног добра, кандидат закључује да ће у даљем развоју друштва и технологија он бити још више проширен. Мариловић је приступио аналитичком одређењу појма јавног добра у финансијском праву (*definitio per genus et differentiam*). Употребом аксиолошког метода формулисао је став о финансијскоправним последицама управљања јавним добрима.

4. Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација је, поред Уводних и Закључних разматрања, подељена у пет глава, које су даље организоване у уже целине.

Пошто је у Уводним разматрањима (стр. 1-4) дефинисао предмет дисертације, Мариловић у Првој глави, насловљеној „Појам јавног добра у праву“ (стр. 5-25), кроз

анализу појма јавног добра у праву поставља основ за истраживање финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Он, најпре, разграничава економски од правног појма јавног добра. Јавно добро у економском смислу је добро којем није својствена искључивост нити ривалитет. Искључивост означава могућност да једна особа буде спречена да се користи тим добром, док се ривалитет односи на корисност и коришћење добром, односно добро би имало својство ривалитета уколико би коришћење од стране једне особе смањило корисност (коришћење) од стране друге особе. Са становишта правне науке, постављају се, међутим, питања која субјективна права постоје на јавним добрима, ко је титулар тих права, да ли се на јавна добра примењује приватноправни или јавноправни режим, којим актима се успостављају, преображавају и укидају права поводом јавних добара, итд.

Кандидат приказује досадашње домете дефинисања јавног добра у српској и ранијој југословенској правној теорији. У том смислу, анализира одређења појма јавног добра у управном праву и у стварном праву. У управном праву се јавна добра обично дефинишу кроз појам рада органа управе и делатности управе уопште. Указујући на одређења појма јавних добара која су давали бројни аутори из области стварног права, он посебно наводи да Преднацрт Грађанског законика Републике Србије јавна добра помиње у врло уском значењу, дефинишући их као „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“. Мариловић сматра да је наведена дефиниција мањкава из неколико разлога, које аргументовано образлаже. Он се, такође, бави појмом јавног добра у немачком и француском праву.

У овој глави докторске дисертације дата је и опсежна анализа појма јавног добра у позитивном праву Србије, са нагласком на дефинисање у закону из области финансијског права. Наиме, Законом о буџетском систему јавна добра се дефинишу 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“. Таква дефиниција је упућујућа и има облик набрајања. Отуда, кандидат указује да је неопходно претходно утврдити шта су природно богатство, добро од општег интереса и добро у општој употреби. Природно богатство није исцрпно дефинисано само једним законом, већ се наводе различити примери у различитим законима. У природна богатства спадају: воде, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални ресурси, као и други геолошки ресурси, шуме, дивљач и рибљи фонд. Законом о јавној својини се дефинишу добра од општег интереса у јавној својини (пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, водно земљиште, водни објекти, заштићена природна добра, културна добра и др.), па остаје нејасно да ли постоје нека добра од општег интереса која нису у јавној својини. Пошто истоимени закон помиње и мрежу као добро од општег интереса, кандидат закључује да би се она могла подвести под добра од општег интереса која нису у јавној својини. Закон о јавној својини 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, пружи или улици, улице, тргови, јавни паркови, гранични прелази и др.)“. Мариловић указује да, слично као и код добара од општег интереса, може да се постави питање да ли постоје, и која би то била добра у општој употреби која нису у јавној својини.

Анализирају се проблеми позитивноправних дефиниција јавних добара и кандидат сматра да је један од највећих проблема тај што јавно добро у законима није одређено дефиницијом *per genus et differentiam*. Поред законских нејасноћа, други могући проблем, према његовом мишљењу, представља развој друштвене стварности, па је потребно

прилагодити постојеће правне норме, како би њима била обухваћена и нова јавна добра (ваздух, радио-фреквенцијски спектар и генетичка разноврсност), која су последица промена у друштвеној стварности.

Излагања у оквиру Прве главе докторске дисертације кандидат завршава избором метода одређења појма јавног добра у праву. Разноликост јавних добара потпуно обесмишљава дефинисање јавног добра кроз таксативно набрајање, примерично набрајање или негативну дефиницију. Од та три релативно неупотребљива начина дефинисања, само један може да има помоћну улогу у дефинисању јавног добра.

Друга глава докторске дисертације, која носи наслов „Одређење јавног добра у финансијском праву“ (стр. 26-42), посвећена је успостављању дефиниције јавног добра, пре свега због употребе у финансијском праву. Јавно добро, према Мариловићу, може да се дефинише као: (1) део материјалне стварности, који због (2) значаја за људску заједницу (јавни/општи интерес) има (3) посебан правни режим. Он проверава ту дефиницију на неколико граничних случајева добара, настојећи да понуди одговоре на нека питања. Наиме, због чега од читавог електромагнетног спектра (радио-таласи, инфрацрвени зраци, видљива светлост, рендгентски зраци, гама зраци) само радио-фреквенцијски спектар представља јавно добро. Кандидат то објашњава тиме да су само код радио-таласа, тј. радио-фреквентног спектра кумулативно испуњени наведени услови. Са друге стране, на питање зашто је генетичка разноврсност (укупан број и укупна разноврсност гена, односно генетичких информација садржаних у свим појединачним врстама биљака, животиња, гљива и микроорганизама) препозната као јавно добро у позитивном праву Србије, истиче да она испуњава све поменуте услове, односно део је материјалне природе, значајна је за људску заједницу и додељен јој је посебан правни режим у оквиру добара од општег интереса као врсте јавног добра.

Кандидат детаљно испитује сва три чиниоца из наведене дефиниције појма јавног добра у финансијском праву. Он истиче да је, поред тога што је код јавних добара реч о делу материјалне природе који има нарочит значај за људску заједницу, исказан као општи интерес, посебно важно постојање посебног правног режима заштите, управљања и коришћења, односно финансијског статуса, који се изражава преко јавних расхода и јавних прихода, који су у вези са јавним добрима. Мариловић сматра да су погрешни покушаји дефинисања који су полазили од критеријума да ли су јавна добра ствари у промету или ван њега, истичући да је (не)допуштено прмета само једна од могућих последица много важнијег питања, а то је значај јавних добара за људску заједницу. Појам јавног добра у финансијском праву близак је, према кандидатовом мишљењу, истоименом појму из јавних финансија, односно економских наука, по томе што не може да се обухвати правним појмом ствари, што је кандидат утврдио на граничним примерима јавних добара. Финансијскоправни појам јавног добра разликује се од економског појма јер не обухвата апстрактне вредности и облике (на пример, одбрану или културу), које се у праву могу приказати као јавне услуге.

Ђорђе Мариловић се у Трећој глави „Појам и правна форма (елементи) финансијскоправног управљања јавним добрима“ (стр. 43-157) бави финансијскоправним аспектом управљања јавним добрима. Код јавних добара, управљање подразумева предузимање одговарајућих 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 место заузимају финансијскоправни инструменти, односно различити јавни приходи који настају поводом коришћења јавним добрима. Са друге

стране, за одређене послове одржавања и управљања јавним добрима потребно је издвојити средства, што се одражава на јавне расходе различитих јединица власти (централне, субцентралне и локалне).

Кандидат закључује 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).

Он истражује финансијскоправне аспекте управљања јавним добрима преко анализе надлежности и врста одговарајућих правних извора, а затим и односа између надлежних субјеката унутрашњег (националног) права, гледано кроз процесе централизације, деконцентрације, децентрализације и територијалне аутономије. Због неједнаке распрострањености јавних добара неке територијалне и политичке јединице могу, због потребе одржавања јавног добра, имати веће јавне расходе од других јединица. Уколико у вези са истим јавним добром могу да остваре довољно јавних прихода за његово финансирање, онда је проблем решен на том нивоу власти. Међутим, тиме није решено питање правичне расподеле јавног добра између корисника у различитим територијалним и политичким јединицама. На пример, уколико је једна област богата рудним минералним богатствима, због чега остварује користи од њиховог искоришћавања, може доћи до значајне неравнотеже у привредном развоју у односу на сиромашније области у истој држави, што се неповољно одражава на социјалном, политичком и демографском плану. 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 његовог искоришћавања погађају само ту област, што је неповољније за област у којој се налази јавно добро него за остатак државе.

Мариловић даје посебан осврт на улогу субјеката јавног и приватног права којима се може поверити вршење одређених послова који се односе на управљање јавним добрима. Према његовом мишљењу, замисао о децентрализацији и приближавању власти грађанину не ограничава се на локалну самоуправу. За разлику од покрајинске управе и локалне (само)управе, као облика територијално децентрализоване јавне управе, различити други правни субјекти чине функционално децентрализовану јавну управу. Он се у својој анализи бави јавним овлашћењима која се могу поверавати у области управљања јавним добрима, истичући да је значајан део тих овлашћења финансијскоправне природе. Примера ради, имаоцима јавних овлашћења може да се повери обављање послова који се финансирају кроз јавне расходе, односно имаоцу јавног овлашћења је поверено извршавање јавног расхода кроз вршење повереног посла. Различити послови у вези са јавним приходима могу бити поверени вршиоцима јавних овлашћења (утврђивање и наплата јавних прихода, прописивање и доношење општих аката, па у одређеној мери и присвајање јавних прихода). Другим речима, јавни расходи и јавни приходи, али и планирање трошења јавних средстава могу да буду поверени имаоцима јавних овлашћења. Наведени послови најчешће се обављају у општем интересу, с обзиром на то да се тичу јавних добара. Мариловић закључује да је делатност од општег интереса првенствено делатност управљања јавним добрима. Због нарочите улоге у обављању делатности од општег интереса, па самим тим и управљања јавним добрима, међу свим имаоцима јавних овлашћења, осим органа аутономних покрајина, општина и градова, нарочито се истичу јавна предузећа. Иако је српски систем функционалне децентрализације у области управљања јавним добрима

изузетно сложен, кандидат својом анализом настоји да докаже да је могуће, али и нужно, да се свако управљање јавним добром тумачи у складу са најважнијим интересом, а то је општи интерес. Поред јавних предузећа и привредних друштава којима је поверено вршење делатности од општег интереса, кандидат указује и на значајну улогу које у управљању јавним добрима имају јавне агенције. На пример, Агенција за управљање лукама, пошто су луке и пристаништа добра у општој употреби, односно јавна добра; Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ), која спроводи политике управљања радио-фреквенцијским спектром. Тим двома агенцијама је посебним законима поверена надлежност за утврђивање и прикупљање јавних прихода. Мариловић закључује да је врло тешко утврдити који организациони облик је дозвољен за управљање јавним добрима, који финансијски оквир је одговарајући и који облик рачуноводства се примењује или треба да се примењује, из разлога што је систем пружања услуга од општег интереса, а нарочито систем управљања јавним добрима обесмишљен различитим поделама и подподелама, што доводи до бројних нејасноћа.

Кандидат посвећује посебну пажњу појму глобалног јавног добра, оцењујући да његов значај постаје све израженији у међународним правним изворима. Поред неривалности и неискључивости, глобална јавна добра одликује и доступност широм света, односно изван националних граница појединих држава (на пример, водни путеви, међународна свемирска станица, ракетни одбрамбени системи, рибарење у океанима, смањење киселих киша, контрола организованог криминала, смањење глобалног отопљавања, основна научна истраживања, ограничавање ширења заразних болести, очување озонског омотача и др.). Финансирање глобалних јавних добара представља изазов, чак, и на врло организованом регионалном нивоу, што је видљиво на примеру Европске уније. Европска унија је увела посебан финансијски инструмент у вези са глобалним јавним добрима. Наиме, „инструментом развојне сарадње“ (енг. *Development Cooperation Instrument – DCI*), Европска унија је омогућила финансирање, између осталог, и тематских програма за развојно усмерена глобална јавна добра и изазове (енг. *development-related global public goods and challenges*). Мариловић је мишљења да је могуће успоставити финансијскоправне инструменте и за јавна добра на међународној основи, било да су инструменти претежно национални и уређени по принципу вишестраних улагања, или је реч о финансирању из буџета међународне организације.

У трећој, централној глави докторске дисертације анализирају се и посебности поступка управљања јавним добрима, које имају финансијскоправни значај. Мариловић одређује три основне групе чинилаца финансијскоправног управљања јавним добрима: (1) надлежности, (2) поступак и (3) правне акте финансијскоправног управљања јавним добрима. Испитујући правну природу поступка финансијскоправног управљања јавним добрима, он истиче посебан значај законодавног и управног поступка. Ратификовани међународни уговори, који чине саставни део правног поретка Републике Србије, имају такође одговарајући значај. Најзад, на прописивање, утврђивање и расподелу јавних прихода и јавних расхода поводом управљања јавним добрима, у одређеној мери, утичу и акта приватноправних субјеката којима је поверено управљање јавним добрима (статути, пословници, одлуке и уговори привредних друштава и др.).

Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима су, према кандидатовом мишљењу, делимично обједињени у српском позитивном праву, доношењем Закона о накнадама за коришћење јавних добара. Свестан да је изузетно тешко објединити све елементе финансијскоправног управљања јавним добрима, он истиче да је, када је реч о накнадама за коришћење јавним добрима, учињен важан корак ка препознавању

финансијскоправних аспеката управљања јавним добрима. Међутим, Мариловић правилно констатује да се у вези са јавним добрима не јављају само накнаде, већ и други јавноправни јавни приходи (порези, таксе, казне, као и приходи настали употребом јавних средстава – приходи од камата, приходи од давања у закуп, односно на коришћење јавних добара и концесионе накнаде). Сем тога, јавна добра могу да буду и извор приватноправних јавних прихода (на пример, примања од продаје јавних добара која су у промету и др.). Стога, он поступке закључења и извршења уговора грађанског права, уговора управног права и уговора о јавно-приватном партнерству са елементима концесије доводи у везу са финансијскоправним управљањем јавним добрима. С друге стране, прикупљена средства по било којем од поменутих основа нису увек довољна за финансирање свих јавних расхода који могу настати поводом јавних добара. Због тога нису ретки случајеви да се врши промена намене буџетских средстава или да се за исту намену троше општа (ненаменска) буџетска средства.

Кандидат, према томе, закључује да поступак утврђивања, контроле и наплате јавних прихода током финансијскоправног управљања јавним добрима може бити посебан управни порески поступак, општи управни поступак, судски извршни поступак, али и поступак закључења, контроле и извршења грађанских, управних и концесионих уговора. У томе сагледава недовршеност кодификације у области јавних прихода од јавних добара, као и одступања, пре свега, од принципа правне сигурности и економичности поступка. У вези са јавним расходима, одржавање и управљање јавним добрима, по правилу, се одвијају у оквирима редовног вршења извршне власти и обављања послова надлежног органа. Буџетско право, правила о јавном дугу и поступци уређивања односа између органа у погледу поделе надлежности су засебне области, које су уређене посебним изворима права. Мариловић истиче да је свим тим поступцима и областима заједничко обележје имовинска компонента управљања јавним добрима.

Он се, надаље, бави начелима која оцењује најзначајнијим за област финансијскоправног управљања јавним добрима, а то су: начело општег или јавног интереса, начело одрживости, начела „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“ и начело афектације јавних прихода.

Кандидат даје систематизацију општих правних аката којима је уређено управљање јавним добрима уопште, као и финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима (устав, закони и други правни акти које доносе законодавни органи, подзаконски општи правни акти органа управе и других органа и субјеката), а на које се позива у својим анализама. Такође, указује на могуће и пожељне промене у српском праву. С друге стране, пажњу посвећује и појединачним актима у којима се утврђује појединачна финансијскоправна норма у управљању јавним добром, односно управним актима (решења и закључци) и управним уговорима. Он, при томе, наглашава да управљање јавним добрима у финансијскоправном смислу подразумева доношење не само управних аката, него и аката располагања имовином (на пример, тим актима могу да се утврде приватноправни јавни приходи од јавних добара), односно аката пословања. Уочавање такве разлике међу појединачним актима је важно због разликовања управљања јавним добрима од управљања другим облицима својине и других права чији је титулар субјект јавног права. Мариловић закључује да су управни акти ипак најважнији појединачни акти код утврђивања јавних прихода од јавних добара. Законом су у српском праву предвиђене могућности утврђивања јавног прихода од коришћења јавног добра уговором. Нејасно је, при томе, да ли уговор који се закључује поводом накнада за коришћење неких јавних добара представља управни уговор (на пример, накнаду за коришћење делова путног

земљишта државног пута утврђује управљач државног пута уговором, али није назначено којом врстом уговора и сл.). Поред правне природе уговора у вези са јавним добрима, кандидат отвара и друго питање, односно да ли је уопште могуће јавне приходе (односно, накнаде за коришћење јавних добара) утврдити било којим уговором, па макар и уколико је то из административно-техничких разлога једноставније и практичније. Предмет његовог истраживања су и јавни уговори о институционалном јавно-приватном партнерству са елементима концесије (уговор о концесији), из којих произлази обавеза плаћања концесионе накнаде. Концесија може да буде успостављена над појединачним јавним добрима, као што су минералне сировине и други геолошки ресурси, луке, јавни путеви, железница, аеродроми, добра из области енергетике и др. Уговор о концесији у српском позитивном праву ипак није управни уговор, а није ни приватни уговор, пошто га закон означава као „јавни“. Реч је, дакле, о посебној врсти уговора, док се концесиона накнада разликује од накнада за коришћење јавних добара. Своја разматрања завршава анализом аката располагања којима држава спроводи приватноправно управљање својом имовином. Концепт приватноправног управљања и располагања јавним добрима је, према кандидатовом мишљењу, начелно неодржив, јер је управљање јавним добрима засновано на заштити јавног интереса. Он сматра да изузетак треба допустити само док јавно добро не буде приведено својој главној намени, како би се омогућило стицање прихода (на пример, шуме у државној својини не могу да се дају у закуп, док шумско земљиште у државној својини може, али само до његовог привођења намени, која је утврђена плановима газдовања шумама).

Сумаран приказ буџетске класификације јавних расхода и издатака који настају у вези са јавним добрима дат је у другој глави дисертације, док у Четвртој глави, која носи наслов „Јавни расходи и издаци поводом управљања јавним добрима“ (стр. 158-166), кандидат анализира поступак утврђивања јавних расхода и издатака релевантних за јавна добра, истичући да сви јавни расходи могу имати одређен значај за ту област. Такође, пажња је усмерена и на извршење и контролу јавних расхода. Он указује на улогу Републичке дирекције за имовину Србије у спровођењу контроле управљања јавним добрима, с обзиром на то да јавна добра чине значајан део имовине у јавној својини. Поступак трошења јавних средстава предмет је интерне финансијске контроле у јавном сектору. Мариловић сматра да би остварење циљева политика дугорочног одрживог коришћења јавних добара истовремено довело до позитивних ефеката на укупан економски развој Републике Србије и до заштите и унапређења самих јавних добара. Он закључује да је финансирање управљања јавним добрима кроз јавне расходе и издатке прожето бројним разликама и посебностима, зависно од појединачног јавног добра. Због тога, посебан значај придаје различитим видовима контрола и надзора над трошењем јавних средстава, када је реч о управљању јавним добрима.

У Петој глави „Јавни приходи и примања поводом управљања јавним добрима“ (стр. 167-192) кандидат најпре испитује правну природу јавних прихода и примања поводом управљања јавним добрима. Он се у својој анализи држи правног критеријума, настојећи да утврди да ли је неки од елемената јавног прихода одређен кроз одлике јавног добра (на пример, да ли је предмет јавног прихода употреба јавног добра; да ли је обвезник јавног прихода одређен као корисник јавног добра; да ли су средства од јавног прихода намењена одржавању јавног добра, и др.). Поред традиционалних теоријских подела јавних прихода, Мариловић указује и на позитивноправну поделу јавних прихода у оквиру буџетског рачуноводства (буџетска класификација). Такође, приходе од јавних добара сагледава и с аспекта међународних класификација. Тако се у објашњењима уз ОЕЦД класификацију

помињу јавни приходи који се убиру поводом употребе јавног добра, али се они у овој класификацији разврставају у различите категорије: неки од њих се сматрају пореским приходима, па улазе у обухват ОЕЦД класификације (на пример, дозвола за лов и риболов), а други се третирају као непорески приходи и нису обухваћени наведеном класификацијом (на пример, лучке накнаде). Због тога, кандидат закључује да, упркос општем значају који има ОЕЦД класификација, она није погодна за суштинско разумевање природе јавних прихода од јавних добара. У GFS класификацији (*Government Finance Statistics*) приходи који су у вези са јавним добрима су сврстани у различите категорије пореза, приходе од дивиденди, приходе од давања на употребу, приходе од лиценци, ренте и др. SNA класификација (*System of National Accounts*) природна богатства сврстава у непроизведену нефинансијску имовину, док приходе од природних богатстава изједначава са рентом, као једним од облика прихода од имовине.

С обзиром на то да ни у теорији нити у међународним и домаћим класификацијама не постоји јединствен појам јавних прихода и примања у вези са јавним добрима, него је то скуп различитих врста прихода, Мариловић сматра да су начела на којима се заснивају ти приходи и примања идентични онима који се односе на поступак финансијскоправног управљања јавним добрима (начело општег или јавног интереса, начела „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“ и начело афектације).

Он у наставку својих излагања сагледава најважније јавне приходе и примања у српском позитивном праву, који се утврђују поводом различитих облика употребе јавних добара, истовремено стављајући одређену резерву да приказ који даје у својој докторској дисертацији није потпун, пошто само један дажбински закон (Закон о накнадама за коришћење јавних добара) изричито наводи јавна добра као елемент јавног прихода. Као што се види и из међународних класификација, многи јавни приходи који се уводе поводом употребе јавних добара се, према својој економској суштини, сврставају у порезе. У српском пореском систему порез на имовину се, између осталог, плаћа и на право коришћења јавних добара, попут грађевинског, пољопривредног, шумског и другог земљишта. Правни режим јавних добара у систему опорезивања имовине највише долази до изражаја код пореских ослобођења. Утицај пореза на додату вредност на јавна добра одражава се само посредно. Уколико су утврђивање и наплата накнаде за коришћење јавних добара предвиђени у моменту испоруке добра или услуге који настају приликом коришћења јавног добра, поставља се питање обухвата основице пореза на додату вредност. На пример, накнаде за коришћење заштићеног подручја које се плаћају дневно, обвезник плаћа овлашћеном лицу управљача заштићеног подручја приликом уласка у заштићено подручје, на основу издатог рачуна, односно улазнице на улазним местима, па остаје дилема да ли таква накнада јесте, односно треба ли да буде укључена у основицу пореза на додату вредност. Опорезивање добити правних лица којима је поверено управљање јавним добрима може изазвати одређене недоумице. У делу дисертације у којем је разматрао питање функционалне децентрализације управљања јавним добрима, кандидат је указао на став Државне ревизорске институције, према којем приходи које остварује такво привредно друштво треба рачуноводствено да буду сврстани у пословне приходе. То би могло да значи да јавни приход у виду накнаде, који је поверен привредном друштву, треба сврстати у приватне приходе, о чему кандидат има веома критичан став, који аргументовано образлаже.

Законом о накнадама за коришћење јавних добара кодификоване су стотине појединачних накнада у петнаест група. Мариловић у дисертацији формулише своју дефиницију накнада: „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.“ Он даље детаљно анализира кључне одреднице на којима је базирао такву дефиницију. Те одреднице су следеће: (1) накнаде су инструмент јавних прихода; (2) уводе се законом; (3) утврђивање и наплата чине суштински део надлежности управљања јавним добрима; (4) накнада се плаћа за коришћење јавног добра, по чему се тај јавни приход разликује од пореза и таксе; и (5) циљ увођења накнада за коришћење јавних добара је омогућавање дугорочног и одрживог коришћења јавних добара.

Различити поступци управљања јавним добрима почивају на принципима управног поступка, а многи органи надлежни за управљање јавним добрима су органи управе. Због тога, међу јавним приходима значај имају и административне таксе, мада кандидат констатује да оне немају неке посебности у поступцима управљања јавним добрима, јер је поступање надлежних органа у области управљања јавним добрима врло слично ономе у другим областима управног рада.

Мариловић сматра да је самодопринос један од облика јавних прихода који има највише легитимитета у области финансијскоправног управљања јавним добрима. Њиме се најчешће финансира изградња или унапређење локалних јавних добара. У пракси су се јавила питања да ли изградња инфраструктуре, која је финансирана средствима самодоприноса, утиче на имовинска права грађана (који су на референдуму изгласали његово увођење) поводом изграђених објеката, односно јавних добара. Анализирајући услов афектације који се претпоставља код самодоприноса, кандидат поткрепљује свој став да јавни приходи за финансирање јавних добара треба да буду искључиво наменски.

Српско право познаје, такође, приходе од употребе јавних средстава, а са становишта управљања јавним добрима посебно су важни приходи од закупа и приходи од концесионе накнаде. Однос закупнине и накнаде за коришћење јавног добра није, према мишљењу кандидата, сасвим јасан. Он сматра да, ако се узму у обзир искључиво правни разлози, јавна добра не могу (или не треба) да буду у закупу. У дилеми је у коју врсту прихода треба сврстати концесиону накнаду, која се плаћа за употребу јавних добара кроз јавно-приватно партнерство са елементима концесије (концесиони уговор).

Најзад, држава остварује и примања од употребе или располагања јавним добрима чији промет је могућ, што је нарочито значајно с аспекта опште користи и одрживог развоја, који представљају основне циљеве финансијскоправног управљања јавним добрима.

У кратким Закључним разматрањима (стр. 193-195) кандидат као посебно позитивно истиче опредељење српског законодавца да све накнаде за коришћење јавних добара обједини једним законом, с тим да даје и неке своје предлоге у правцу његовог унапређивања. Сем тога, он сматра да је потребно доследније спроводити рачуноводствену контролу у оквирима државног, а не пословног, рачуноводства, за све оне субјекте којима је поверено управљање јавним добрима. Залаже се за либералан приступ у погледу фискалног оптерећења корисника јавних добара, али који ни на који начин не подразумева деградацију јавних добара. Напротив, Мариловић исказује своје чврсто веровање у идеју одрживости употребе јавних добара, као и у идеју правичне (пре)расподеле користи од јавних добара, који су основни циљеви финансијскоправног управљања јавним добрима. На крају, кандидат образлаже потврду три хипотезе, од којих је пошао у свом истраживању.

5. Остварени резултати и научни допринос дисертације

Ђорђе Мариловић је у докторској дисертацији понудио оквир за свеобухватан приступ управљања јавним добрима у позитивном српском финансијском праву. Научни допринос се огледа у правној дефиницији појма јавног добра и продубљеним сазнањима о положају различитих јавних добара у правном поретку, финансијскоправним актима и поступцима који се односе на управљање јавним добрима. Кандидат је понудио одговоре на одређена питања поводом јавних добара, која су до сада остала недовољно истражена у домаћој научној литератури (на пример, правна природа јавног прихода који се убире за коришћење радио-фреквентног спектра; правна природа уговора о концесији; да ли је могуће применити управни уговор ради остварења финансијскоправних циљева и, уколико јесте, који је однос таквог инструмента према пореском акту и другим појединачним правним актима финансијског права; финансијскоправни режим обновљивих извора енергије; итд.).

Одређење правне природе јавног добра и других института у вези са јавним добрима, које Мариловић даје у дисертацији, могло би да доведе до значајног унапређења научног схватања различитих правних односа, као што је поступак уговарања и коришћења јавног добра, наплата јавних прихода поводом коришћења јавног добра, правни режим који се успоставља над јавним добрима, зависно од њиховог сврставања у буџетској класификацији и др.

Научна оправданост докторске дисертације кандидата Ђорђа Мариловића је да се посредством научне анализе препознају кључна обележја пожељног начина управљања јавним добрима у финансијском праву, да се понуде ставови о томе како треба правно уредити ову област и да се изазове расправа у научној и стручној јавности, пре свега правној, о проблемима, недоумицама и могућим побољшањима финансијскоправног управљања јавним добрима.

6. Закључак

Из оцене остварених резултата и научних доприноса може се закључити да је докторска дисертација Ђорђа С. Мариловића систематично и самостално научно дело у области финансијског права. Кандидат је аналитичан у свом истраживању, има критички приступ у анализи питања која оцењује релевантним с аспекта финансијскоправног управљања јавним добрима, јасно формулише своје ставове и закључке о финансијскоправним последицама постојања јавних добара и даје конструктивне предлоге за унапређење постојећих правних норми у области финансијског права, којима су уређени правни поступци управљања јавним добрима.

У обради теме коришћена је обимна домаћа и, пре свега, инострана литература, као и релевантни правни прописи и друга правна акта. На основу оригинално постављене структуре рада, која је заснована на одговарајућим полазним хипотезама, кандидат је остварио циљ свог истраживања, а детаљна и критичка анализа финансијскоправних

аспеката управљања јавним добрима даје правац за даље изучавање јавних добара у српској финансијској науци и праву.

На основу свега наведеног, Комисија је утврдила да докторска дисертација **ЂОРЂА С. МАРИЛОВИЋА**, под насловом „**Финансијскоправни аспекти управљања јавним добрима**“ представља оригинално и самостално научно дело и да је урађена у складу са важећим стандардима и у свему према наводима из пројекта докторске дисертације. Отуда, са великим задовољством констатујемо да су се стекли услови за њену одбрану, те предлажемо Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду да одобри јавну одбрану ове докторске дисертације.

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

др Дејан Поповић,
редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

др Гордана Илић-Попов,
редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

др Светислав Костић,
ванредни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

др Саша Ранђеловић,
ванредни професор Економског факултета
Универзитета у Београду