

УДК: 347.74 ; 334.752 ; 332.1(497.11)

CERIF: S 130, S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_22405A

*Дејан МИЛЕНКОВИЋ\**

ванредни професор Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, Србија

*Владимир ЂУРИЋ\*\**

виши научни сарадник Института за упоредно право у Београду, Србија

## УГОВОРИ И ПРОЈЕКТИ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ

### Сажетак

*Јавно-приватно партнерство (ЈПП) је један релативно нов институцијски и модел финансирања у јавном систему Републике Србије који је настао тек доношењем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама 2011. године. Основни елементи ЈПП су уговори и пројекти. Када је реч о уговорима, јавна природа јавног уговора о ЈПП још увек није довољно разјашњена. Иако овај уговор има елементе ујавног уговора, то још увек не произлази из позитивно јавних пројеката у Србији. Зато у будућности треба посвећити посебну пажњу усаглашавању режима овог уговора са режимом јавних уговора утврђеном у Закону о*

\* Електронска адреса аутора: [dejan.milenkovic@fpm.bg.ac.rs](mailto:dejan.milenkovic@fpm.bg.ac.rs).

\*\* Електронска адреса аутора: [v.djuric@iur.rs](mailto:v.djuric@iur.rs).

ојшћем ујравном јосћујуку. С друје сћране, јројекћи ЈПП у Србији јосле десет јодина јосћају све значајнији инсћрументћ локалној економској развоја. До данас, Комисија за ЈПП Владе Републике Србије дала је јозичивно мишљење за 227 јројекатћа јавно-јриватних јарћнерсћава. Зашћо јрба осветличћи јравну јророду јавној ујовора о ЈПП и како јројекћи ЈПП јодсћичу локални економски развој у Републици Србији – јредсћавићемо у овом рагу.

**Кључне речи:** Јавно-јриватно јарћнерсћиво. – Ујравни ујовор. – Јавни ујовор. – Пројекћи јавно јриватној јарћнерсћива. – Локални економски развој.

## І Увод

Настанак јавно-приватног партнерства (ЈПП), на глобалном плану, повезан је са реформским процесима у јавној управи које започињу од средине 1970-тих година 20. века. Глобална економска криза захтевала је темељну реформу у то време етатистичке државе и гломазне јавне управе у земљама запада, које су излаз из економске кризе покушале да пронађу кроз процесе демонополизације до тада неприкосновених државних привредних делатности, приватизацији и тражењу хибриднић облика организовања и одлучивања у коме приватни сектор у јавној управи кроз јавно ангажовање добија све значајнију улогу.<sup>1</sup>

Пројекти, уговарање споља (*contracting out* и *outsourcing*) и друге сличне појаве, доводе до увођења „тржишног“ односно „компетитивног“ модела у јавним управама земаља запада. Нови модел јавног управљања, односно нове јавне управе довео је до бројних финансијских уштеда, те државе постепено излазе из економске кризе. Позитивне перформансе нове јавне управе све више су утицале на подстицање економског развоја и привреде у овим земљама. Нова јавна управа довела је у то време и до настанка нових правних института, а један од њих било је и јавно-приватно партнерство. Након пада Берлинског зида и бројне посткомунистичке земље су у процесу реформе државе, прихватиле западни модел нове јавне управе, а са њим и нове правне институте, па и ЈПП. Распад социјалистичке Југославије, као и ратна дешавања током 1990-тих година су у значајној мери одложили реформу јавне управе у Републици Србији, те је реформа започела тек након 2000.-те године. Узрочно-последично, и Република Србија, улазећи у процес реформе,

1 Дејан Миленковић, *Савремене теорије и модерна ујрава*, Београд, 2019, 69–105.

уводи као нови институт и ЈПП Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама из 2011. године.

Основни елементи јавно-приватног партнерства су уговори и пројекти. Када је реч о уговорима, правна природа јавног уговора који је предмет ЈПП је специфична, јер се у њему у извесној мери одступа од основног правила уговорног права о једнакости уговорних страна (*factum sunt servanda*). У европској, а посебно у француској литератури, такви уговори су од давнина „препознати“ као тзв. управни уговори. Управни уговори, иако су латентно постојали у Републици Србији и у прошлости, по први пут су као правни институт одређени Законом о општем управном поступку који је ступио на снагу у јуну 2017. године.<sup>2</sup> Међутим, како Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама уговор о ЈПП посматра као јавноправни уговор, још увек постоји значајна дилема у правној природи овог уговора, па и евентуалним последицама које таква дилема може да произведе по јавни интерес у пракси.<sup>3</sup>

Закључењу уговора о ЈПП претходи припрема пројеката ЈПП. У Србији, након добијања позитивног мишљења за припремљени пројекат ЈПП-а и након закључења уговора, долази и до реализације оваквих пројеката од стране приватног партнера. Реализацијом пројеката ЈПП постижу се бројне уштеде за државу и јединице локалне самоуправе. Пројекти ЈПП значајно утичу и на подстицање укупног, а посебно локалног економског развоја, што доводи и до промена у привредном амбијенту у земљи, као и на локалном нивоу.

Грађани кроз реализацију инфраструктуралних пројеката или пројеката који се односе на пружање јавних услуга, почињу да добијају објективну „вредност“ за уложен „новац“ који држава, покрајина или град за њих издваја. Комисија за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије је до јула месеца 2022. године дала позитивно мишљење за 227 пројеката.

У овом раду, настојаћемо да детаљно разјаснимо дилему о правној природи јавног уговора о ЈПП, а затим и да објаснимо на који начин се кроз уговоре и пројекте ЈПП обезбеђује и подстиче привредни амбијент и економски развој у Републици Србији, посебно у јединицама локалне самоуправе.

---

2 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

3 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама – ЗоЈППиК, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

## II Јавно-приватно партнерство и локални економски развој

### 1. Јавно-приватно партнерство (ЈПП)

Појам ЈПП у свету је постао широко препознат тек почетком 1990-тих година 20. века, када је у процесу реформе јавне управе британски премијер Џон Мејџор покренуо иницијативу о подстицању заједничке сарадње између јавне управе и приватног сектора, познатију као приватна финансијска иницијатива (*PFI – Private Financial Initiative*). У Британији потреба за јавно-приватним партнерством постепено се развијала од почетка осамдесетих година 20. века, када су се појавиле озбиљне критике на рачун неефикасности пружалаца јавних услуга и њихове неспособности да адекватно реагују на уочене потребе.<sup>4</sup> Како истиче Малком Сојер (*Malcolm Sawyer*): „основна карактеристика ПФИ је да пројекте капиталних инвестиција (за јавни сектор) финансирају и граде приватне компаније које се након претходно унапред одређеног временског периода враћају јавном сектору (на пример после 25–30 година), а за то време приватна компанија обезбеђује и низ других јавних услуга повезаних са реализацијом таквих капиталних пројеката.“<sup>5</sup> Од тог времена, појам ЈПП постаје заједничка вредност и у позитивном праву бројних држава света. У последње време, постоје и значајне критике концепта јавно-приватног партнерства, тачније појединих његових појавних облика и врста. Међутим, у свету још увек постоји велики оптимизам и веровање да се у овом, релативно новом институту и даље крије велики потенцијал.<sup>6</sup>

„Јавно-приватно партнерство као најсложенији облик финансирања економског развоја представља дугорочан уговорни аранжман између јавног и приватног сектора ради изградње, модернизације или санације јавне инфраструктуре или пружања услуга од јавног значаја. Као финансијски модел, концепт јавно-приватног партнерства се заснива на укључивању приватних компанија у финансирање пројеката чији је циљ да се обезбеди остваривање и заштита јавног интереса и управљање тим пројектима. Другим речима, циљеви јавно-приватног партнерства јесу подстицање економије, бржи развој инфраструктуре и јавних услуга које пружа јавни сектор ради задовољавања јавних

4 *Ibid.*, 103, 113.

5 Malcolm, Sawyer, „The private finance initiative: the UK experience“, *Research in Transportation Economics*, Vol. 15, Nr. 1/2005, 231–245.

6 Габор Петери, „Партнерство јавног и приватног сектора – добре и лоше стране“, *Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији* (ур. Душан Дамјановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери), Београд, 2010, 10.

потреба, кроз сарадњу јавног и приватног сектора.<sup>7</sup> Европска унија је феномен ЈПП детаљно објаснила у посебном документу из 2004. године под називом „Зелена књига о јавно-приватном партнерству и законима Заједнице о јавним уговорима и концесијама.“ У њему је ЈПП дефинисано као „партнерство које се односи на облике сарадње између јавног и приватног сектора са циљем да се осигура финансирање, изградња, обнова, управљање и одржавање неке инфраструктуре или пружање јавних услуга.“<sup>8</sup>

## 2. Локални економски развој (LED)

ЈПП се посебно доводи у везу са локалним економским развојем (у даљем тексту: ЛЕР), јер велики број пројеката ЈПП широм света реализују јединице локалне самоуправе. Вероватно најшире одређење овог појма дао је Коулсон, за кога овај појам обухвата сваку интервенцију која за циљ има јачање локалне и регионалне привреде.<sup>9</sup> За Чапкову је ЛЕР широка стратегија путем које локални актери и институције настоје да на најбољи начин искористе локалне ресурсе у сврху очувања постојећих и отварања нових радних места, као и да повећају обим привредних активности.<sup>10</sup> Према Бартику, ЛЕР се дефинише као способност локалне економије да створи богатство за своје грађане.<sup>11</sup>

Локални економски развој данас подразумева повећање обима инвестиција и раст у локалној заједници, повећање запошљавања, веће плате запослених, али и све друге чиниоце који обезбеђују развој локалне заједнице у дужем временском периоду који подстиче равномерност, обезбеђује заштиту окружења и животне средине, подстиче економски раст као и одрживи развој локалне заједнице који је заснован учешћем свих локалних актера: јавних тела, привредних субјеката, удужења грађана, и наравно самих грађана у локалној заједници.

---

7 Андријана Јовановић, Југослава Војновић, Дејвид Јанг, Весела Влашковић, Сава Николин, *Изазови у ирпиреми и сјоровођењу иројекта јавно-приватној иарпнерства у јединицама локалне самоуправе и иримери добре ираксе*, Београд, 2022, 7.

8 Зелена књига о јавно-приватном партнерству и законима Заједнице о јавним уговорима и концесијама (*Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*), доступно на адреси: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>, 27. 10. 2022.

9 Andrew Coulson, *Local Economic Development: A Guide to Practice*, Birmingham, 1997, 6.

10 Sona Čapková, *Local Government and Economic Development*, Budapest, 2005, 3.

11 Timothy J. Bartik, *Local economic development policies*, Upjohn Institute, Michigan, Staff Working Paper No. 03-91, 2003, 1.

Окосница овог приступа, наводе Бредшоу и Блејкли, је у настојању да се подршка ЛЕД-у остварује не деловањем органа власти, већ посредством активности приватног сектора. Ове политике се темеље на екстензивном стратешком планирању, ЈПП-у, умрежавању приватног сектора и мобилисању средстава приватног сектора за јавне пројекте.<sup>12</sup> Према томе, једна од окосница локалног економског развоја је ЈПП, односно ослањање локалних власти на партнерства са приватним сектором кроз разноврсне аранжмане и пројекте којима се обезбеђује остваривање јавног интереса.<sup>13</sup>

### III Управни уговор у правној теорији

ЈПП се појављује у два основна облика: као уговорно и као институционално. Као чешћи, појављује се уговорно ЈПП. Суштинско питање које разматрамо у овом раду је да ли такав уговор у српском позитивном праву има карактеристике класичног грађанско-правног уговора или они представљају специфичну категорију уговора који се у правној теорији, али све чешће и у позитивном праву, сматрају посебном врстом тзв. „управних“ уговора. Ово истраживање је значајно јер треба да нам да одговор на питање да ли је јавни интерес у довољној мери заштићен у уговорима које склапа јавно тело са приватним партнером, а у вези са реализацијом пројеката ЈПП. Зато ћемо се најпре осврнути на теоријска схватања управних уговора као специфичној врсти уговора.

„Под управним уговорима подразумевају се двострани правни акти које закључује држава, односно друго јавно-правно тело, са појединцем или правним лицем а у циљу обезбеђивања функционисања јавне службе или вршења снабдевања органа, односно организације потребним предметима.“<sup>14</sup> У том смислу, управни уговор је двострани правни акт који закључује држава поводом јавне службе и ради заштите јавног интереса који је под посебним правним режимом различитим од општих правила приватног права, односно уговор који се склапа између јавне управе и појединца ради ваљаног функционисања јавне службе, при чему је за управни уговор од одлучног значаја управо појам јавне службе.<sup>15</sup> Према томе, „...управни уговор јесте уговор, али уговор посебне врсте – јавноправни (управни) уговор.“<sup>16</sup>

12 Red K. Bradshaw, Edward J. Blakely, „What are ‘Third-Wave’ State Economic Development Efforts?“ *Economic Development Quarterly*, Vol. 13, Nr. 3/1999, 229.

13 Снежана Ђорђевић, *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, Београд, 2009, 88.

14 Славољуб Поповић, *Управно право – студије и чланци*, Београд, 1973, 131.

15 Драгољуб Кавран, „Управни уговори, обележја, врсте и развој“, *Правни животи*, бр. 11–12/1993, 2015; Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1957, 382.

Према неким мишљењима, постоје три основна критеријума за одређивање и препознавање управног уговора када он законом изричито није уређен као такав: (1) критеријум странке; (2) критеријум циља и (3) критеријум посебних овлашћења. Први критеријум, критеријум странке (*les parties au contract*) је критеријум без кога нема управног уговора, јер једна од уговорних страна (*les parties au contract*), мора да буде јавноправно тело (*une personne morale de droit public*). Али, то није довољно да један уговор сматрамо „управним“. Друга два критеријума су алтернативно постављена, односно да би један уговор био „управни“, неопходно је да буде испуњен још и критеријум циља или критеријум посебних овлашћења. Критеријум циља, као први алтернативно постављени критеријум, значи да је објекат управног уговора везан за јавне службе, односно да уговорна страна (*контрахенти*) на основу таквог уговора добија право и дужност непосредног обављања јавне службе. Други алтернативно постављени критеријум јесте критеријум дерогативне клаузуле (*clauses exorbitantes*), према коме се јавно-правном телу дају посебна, већа овлашћења (нпр. да једнострано мења уговорне одредбе или једнострано раскине уговор), ради остваривања ширег друштвеног интереса, али у том случају и друга уговорна страна има одређена права према јавно-правном телу, или та права може остварити пред судом.<sup>17</sup>

Дерогативна клаузула (*clauses exorbitantes*) у овом „сценарију“ посматра се као овлашћење јавне управе које је неопходна за обезбеђивање јавног интереса. Дерогативна клаузула јесте суштински основ који се користи за разликовање управних уговора од грађанско-првних уговора. Зато управни уговори напуштају орбиту приватног права, јер дерогативна клаузула чини уговорне стране асиметричним, за разлику од уговора грађанског права.<sup>18</sup> Дерогативна клаузула би била непостојећа у грађанскоправним уговорима, јер не би била обезбеђена једнакост уговорних страна (*pacta sunt servanda*), што је темељ уговорног права.

Из ових ставова до којих је дошла правна теорија али и пракса (нпр. пракса француског Државног савета) произлази да управни уговор не мора нужно да буде само уговор којим се обезбеђује вршење јавне службе, већ и сваки други уговор закључен између јавноправног и приватноправног ентитета у коме, услед ширег јавног интереса, јавноправно тело као уговорна страна има посебна овлашћења, односно

16 Предраг Димитријевић, „Извршење управних уговора“, *Правни животи*, бр. 11–12/1993, 2252.

17 Boris Ljubanović, „Upravni ugovori i upravno sudovanje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/2010, 43–44.

18 Jacintho Arruda Câmara, Ana Paula Peresi de Souza, „Are there exorbitant clauses in administrative contracts? / Existem cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos?“, *Administrative Law Review*, Vol. 279, Nr. 2/2020, 187.

иступа са „јачом вољом“ у односу на другу уговорну страну, без обзира на то да ли се на овај начин обезбеђује вршење јавне службе или обезбеђује неки други јавни интерес.

## IV Управни и јавноправни уговори у законодавству Србије

### 1. Управни уговор у Закону о општем управном поступку

Иако су управни уговори латентно постојали на просторима некадашње социјалистичке Југославије, до њиховог појмовног и законског одређења на подручју Западног Балкана дошло је тек у првој деценији 21. века.<sup>19</sup> На пример, у Северној Македонији је он први пут законски дефинисан 2005. године,<sup>20</sup> у Републици Хрватској 2009. године,<sup>21</sup> а у Црној Гори 2014. године.<sup>22</sup>

Доношењем новог Закона о општем управном поступку у Републици Србији 2016. године, као један од начина на који јавна управа обезбеђује остваривање управне делатности препознат је и управни уговор.<sup>23</sup> Према ЗУП-у „управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка којима се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.“<sup>24</sup> У ЗУП-у су затим и таксативно наведени разлози услед којих орган (јавно тело) може једнострано раскинути управни уговор (дерогативна клаузула) решењем у коме изричито мора бити наведен законски разлог за раскид. У таквом решењу, разлог једностраног раскида мора бити и детаљно образложен. И друга уговорна страна има одређена права, али не може једнострано раскинути управни уговор. Њено право је да уложи приговор ако орган не испуњава своје уговорне обавезе.<sup>25</sup>

Из ових законских одредби можемо уочити да је „дерогативна клаузула“ битан услов управног уговора, јер једна страна орган (одно-

19 Дејан Миленковић, *Управни уговори – теорија, законодавство, пракса*, Београд, 2014, 91–104.

20 Закон за установите, *Службени весник на РМ*, бр. 32/05 и 105/05, чл. 2 тач. 24.

21 Закон о општем управном поступку, *Narodne novine RH*, бр. 47/09, чл. 2 ст. 2, чл. 150–154.

22 Закон о општем управном поступку, *Службени лист Црне Горе*, бр. 56/2014 и 40/2016, чл. 9.

23 ЗУП, чл. 22–26.

24 ЗУП, чл. 22–23.

25 ЗУП, чл. 24–26.



сно јавно тело) може једнострано раскинути уговор под условима који су предвиђени ЗУП-ом, али да друга страна то право нема, већ само има могућност да уложи приговор услед неизвршења обавезе јавног тела.

Међутим, посебно треба скренути пажњу, као увод у наредни одељак, да ЗУП предвиђа да се управним уговором сматра само онај уговор који је као такав изричито означен у посебном закону.<sup>26</sup> Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (ЗоЈППиК) говори о јавном, а не о управном уговору те ћемо у следећем одељку преиспитати да ли, без обзира на то што ЗоЈППиК не препознаје јавно-правни уговор као управни уговор, он ипак има та обележја, те ако има, онда и навести разлоге зашто би овај уговор требало да буде подвргнут режиму управних уговора који је утврђен у ЗУП-у.

## 2. Јавни уговор у Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (у даљем тексту: ЗоЈППиК), дефинише појам јавног уговора. „Јавни уговор је уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна.“<sup>27</sup> Из ове дефиниције, још увек није јасно да ли је јавни уговор заправо управни уговор.

Ако пођемо од претходно наведених теоријских ставова, први елемент уговора, да је једна уговорна страна јавно-правно тело, јесте испуњен и код јавног уговора о ЈПП. Јавни партнер је увек, на основу одредби овог закона јавно тело, а појам јавног тела детаљно је дефинисан ЗоЈППиК.<sup>28</sup> Значи, критеријум странке је испуњен.

Друго питање јесте да ли је алтернативно испуњен критеријум циља, или критеријум да јавно-правно тело иступа са „јачом вољом“, односно дерогативном клаузулом (*clauses exorbitantes*). У том смислу, морамо преиспитати и друге одредбе ЗоЈППиК.

Ако анализирамо критеријум циља, а то је да је објекат управног уговора везан за извршење јавне службе, односно обезбеђивања јавног значаја, јавне услуге или у вези са извршењем јавне услуге, могли бисмо да дамо потврдан одговор и на ово питање. Из појма јавно-приватног партнерства утврђеног овим законом прилази да се ЈПП успоставља као дугорочна сарадња јавног и приватног партнера ради обезбеђивања

---

26 ЗУП, чл. 22 ст. 1.

27 ЗоЈППиК, чл. 4 ст. 1 тач. 4.

28 ЗоЈППиК, чл. 4 ст. 1 тач. 7.

финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружањем услуга од јавног значаја, као и кроз преиспитивање других законских одредби произлази да је и овај услов испуњен, јер је посредно предмет уговорног ЈПП увек у вези са вршењем или обезбеђењем вршења јавних услуга, а јавне услуге традиционално јесу предмет јавних служби у функционалном смислу. Значи, и без другог алтернативно одређеног критеријума, тачније „дерогативне клаузуле“ јавни уговор из ЗоЈППиК јесте по својој правној природи управни уговор.

Међутим, посебно ћемо у наставку преиспитати и други алтернативно постављени услов, а то је *clauses exorbitantes* – дерогативна клаузула, која је посебно повезана са раскидом уговора, а која се огледа у праву јавног тела да једнострано раскине уговор. Када је реч о ЗоЈППиК, најпре можемо да констатујемо да је у погледу овог услова овај Закон контрадикторан. У одредби која се односи на начела ЈПП-а утврђена су, између осталог, *начело заштитице јавног интереса, аутономије воље уговорних страна и начело равноправности уговорних страна. Начело заштитице јавног интереса* обухвата обавезу јавног тела да при остварењу права приватних лица води рачуна да остварење тих права није у супротности са законом дефинисаним јавним интересом. *Начело аутономије воље* обухвата слободу уговорних страна да у складу са овим законом, законом којим се уређују облигациони односи и другим прописима и добрим пословним обичајима, међусобна права и обавезе уреде по својој вољи. *Начело равноправности уговорних страна* подразумева да се узајамни односи субјеката у јавном уговору заснивају на њиховој једнакости и равноправности њихових воља.<sup>29</sup>

Из начела заштите јавног интереса произлази да се он мора обезбедити и при извршењу јавних уговора, односно у случају када, на пример, услед промењених околности, више силе или неиспуњавања уговорних обавеза које штете јавном интересу, јавно тело иступа са „јачом вољом“, у смислу права на једнострано раскида уговора ради заштите јавног интереса.

Међутим, наредна два начела имплицирају да такве „јаче воље“ односно дерогативне клаузуле у јавном уговору нема. Када је реч о начелу равноправности уговорних страна, према једном мишљењу које се односи на јавни уговор ЈПП-а „...уговорни односи су увек односи приватно-правне природе, те су субјекти тих односа једнаки и равноправни. То значи да ниједна од страна нема положај надређености или подређености.“<sup>30</sup> Ова констатација међутим, сматрамо, није тачна.

29 ЗоЈППиК, чл. 6 ст. 1, 9 и 10.

30 Предраг Цветковић, Слађана Средојевић, *Јавно-приватно партнерство, Приручник за спровођење на нивоу локалне самоуправе*, Београд, 2013, 100–101.

Најпре, јер се овај уговор по закону и назива јавни уговор, па самим тим он се и не може тумачити као уговорни однос који је искључиво приватно-правне природе. Одмах затим ову констатацију потврђују и поменути аутори, кроз став да је јавном субјекту ипак омогућено да једнострано раскине уговор уколико постоји опасност у погледу обезбеђивања остваривања јавног интереса. Значи, потпуна равноправност (једнакост) уговорних страна ипак не постоји, а то је једна од кључних карактеристика управних уговора. Слично је и када је реч о начелу аутономије воље. Тачно је да аутономија воље уговорних страна постоји, али је она ипак у извесној мери ограничена законским правом да јавни партнер у уговору једнострано предвиди одредбе, услове и клаузуле које сматра корисним за испуњење задатка приватног партнера, као и за однос приватног партнера са другим учесницима који играју значајну улогу у реализацији ЈПП. Према томе, услове уговора диктира јавни партнер, па је овај уговор по својој форми ахезиони, односно уговор по приступу, па бисмо и овде могли да кажемо да јавни партнер иступа са „јачом вољом“ при закључењу уговора, али искључиво у функцији заштите јавног интереса.

Услед поменутих нејасноћа која проистичу из начела, анализираћемо и друге одредбе ЗоЈППиК које се односе на овај уговор. Закон у наставку предвиђа више разлога услед којих јавни партнер може да једнострано раскине уговор о ЈПП. Могли бисмо закључити да је овде реч о класичном случају дерогативне клаузуле, што додатно поткрепљује аргумент да је јавни уговор заправо управни уговор.<sup>31</sup> Већина разлога који се наводе као разлози услед којих јавни партнер може једнострано раскинути уговор лежи управо у чињеници заштите јавног интереса, што и јесте „функција“ управе. Међутим, оно што у извесној мери ипак поставља однос једнакости између уговорних страна код овог уговора јесте и законска могућност приватног партнера да једнострано раскине уговор у складу са законом, јавним уговором и општим правилима уговорног права из разлога који се дефинишу јавним уговором, а услед пропуста јавног партнера који су наведени у ЗоЈППиК.<sup>32</sup> Тако су законом таксативно набројани и разлози услед којих се одступа од режима управних уговора који је предвиђен у ЗУП-у према коме приватно тело код управног уговора нема могућност једностраног раскида.

Зато се чини да из ЗоЈППиК ипак произлази да јавни уговор није и управни, нити је као такав означен овим законом, те да не подлеже општем режиму утврђеном ЗУП. Ово доводи у питање заштиту јавног интереса, јер примера ради, уговор може да „фаворизује“ приватног

---

31 ЗоЈППиК, чл. 54.

32 ЗоЈППиК, чл. 55.

партнера при реализацији пројекта ЈПП, уз право да и приватни партнер може једнострано да раскине закључени уговор из разлога који су таксативно набројани.

### 3. Уговор о поверавању комуналних делатности према Закону о комуналним делатностима

На крају, поменућемо и Закон о комуналним делатностима (ЗКП). Овај Закон предвиђа поверавање обављања комуналних делатности и дефинише овај појам на следећи начин: „под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева се временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе. На поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују се одредбе закона којима се уређује јавно-приватно партнерство и концесије.“<sup>33</sup> Према томе, уговор о поверавању комуналних делатности јесте јавни уговор из ЗоЈППиК.

ЗКП таксативно набраја комуналне делатности које врше јединице локалне самоуправе.<sup>34</sup> Међутим, треба напоменути да јединице локалне самоуправе обављају и бројне друге послове, сходно одредбама посебних закона, које могу да буду предмет ЈПП (на пример, у области примарне здравствене заштите, образовања у смислу основних школа чији су оснивачи, апотека и сл.).

Услед важности комуналних делатности, али и других послова које обезбеђују јединице локалне самоуправе за све своје грађане а које могу бити предмет ЈПП, чини се да је важно да се они морају третирати као функција управе коју обезбеђује дерогативна клаузула из општег режима управних уговора предвиђеним у ЗУП. Зато би кроз могуће будуће измене ЗоЈППиК, јавни уговор о ЈПП требало именовати као управи а затим га и прилагодити режиму управних уговора утврђеном у ЗУП.

33 Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018, чл. 9 ст. 1 и 7.

34 Закон о комуналним делатностима, чл. 2.

## V Пројекти јавно-приватног партнерства у Републици Србији у функцији ЛЕР-а

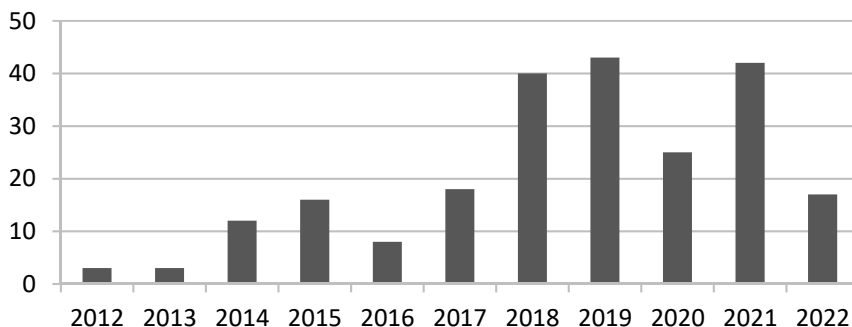
Јавни уговори и пројекти ЈПП доприносе свеукупном економском амбијенту и привреди у Републици Србији. Значајну улогу у процесу успостављања ЈПП према ЗоЈППиК има Комисија за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије која је од 2011. године до краја јуна 2022. године дала 227 позитивних мишљења на пројекте јавно-приватног партнерства, након чега су општине и градови и закључили јавне уговоре са приватним партнерима. Према доступним подацима, четири пројекта можемо подвести под републичке (концесија за аутопут Е-763 Београд – Пожега, Аеродром Београд, затвор у Сремској Митровици), а један АП Војводина (Воде Војводине). На локалном нивоу, пројекти утичу на промену привредног амбијента у истим, те као такви значајно доприносе локалном економском развоју и одрживости локалне заједнице. Зато у овом делу рада, кроз кратко истраживање, настојимо да покажемо тренутно стање у погледу значаја реализације ових пројеката у општинама и градовима у Републици Србији и њиховом утицају на ЛЕР.

Од успостављања института ЈПП у Републици Србији, скоро сваке године бележимо раст пројеката ЈПП-а, од његовог настанка 2011. године до данас, осим у години пандемије корона вируса, тачније 2020. године.

### Графикон 1:

Број пројеката ЈПП по годинама од 2012 до јуна 2022. године на које је сагласност дала Комисија за ЈПП Владе Србије<sup>35</sup>

### Број ЈПП пројеката по годинама



35 Напомена: графикон је плод самосталног истраживачког рада аутора текста. Подаци су добијени применом Закона о приступу информацијама од јавног значаја од Комисије за ЈПП, 30. 7. 2022. године.

Највећи број пројеката добио је позитивно мишљење од стране Комисије 2019. године (43), а нешто мало мање их је одобрено 2018. и 2021. године (42). У 2022. години, до 30. јуна, позитивно мишљење је дато на 17 пројеката ЈПП.

Посматрајући пројекте ЈПП према територијалном распореду, односно по окрузима и Граду Београду као административном центру, о чему говори наредни графикон, приметно је да је јавно-приватно партнерство најмање у овом тренутку заступљено у Моравичком, Рашком, Јабланичком, Топличком и Пчињском округу (испод 5 пројеката на које је до сада дала сагласност Комисија за јавно-приватно партнерство). С друге стране, у Београду, Јужнобачком округу и Сремском округу, број пројеката је значајан, јер се у њима припрема или већ реализује више од 15 пројеката ЈПП-а. Подаци говоре да у овом тренутку сви управни окрузи, осим управних округа на територији Косова и Метохије имају и реализују пројекте ЈПП.

### Графикон 2: Пројекти ЈПП у Београду и у управним окрузима Републике Србије<sup>36</sup>



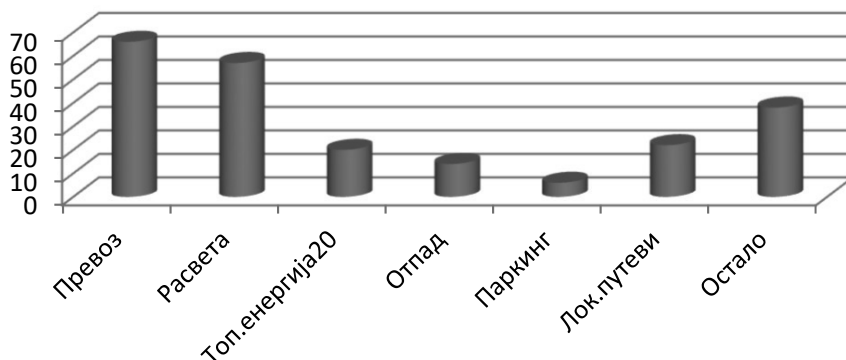
Претходно смо већ напоменули да комуналне делатности ЈЛС у Републици Србији могу бити предмет ЈПП-а. Наредни графикон одликава које су комуналне делатности најчешће предмет ЈПП у општинама и градовима Републике Србије. Од 223 пројекта који се реализују или тек треба да буду реализовани на локалном нивоу од 2012. године до данас, 185 пројеката односи се на следеће комуналне делатности: 1) градски и приградски превоз; 2) јавну расвету; 3) производњу и дистрибуцију

36 Исто као и напомена у фусноти 33.

топлотне енергије; 4) саскупљање комуналног отпада; 5) гараже/јавна паркиралишта и 6) реконструкцију локалних путева.

**Графикон 3:**  
**Укупан број ЈПП пројеката у ЈЛС у Републици Србији**  
**по врстама делатности<sup>37</sup>**

## Број пројеката по делатностима



Посматрано у процентима, нешто мало више од 28% од укупног броја пројеката чине пројекти који се односе на градски и приградски превоз (66), 24,5% односе се на јавну расвету (57); на производњу и дистрибуцију топлотне енергије односи се 8,5% пројеката (20); сакупљање и прераду комуналног отпада 6% (14), паркиралишта 2,5%, (6) а на реконструкцију локалних путева 9,5% (22). Сви други пројекти заступљени су од проценту од нешто мало вишем од 16% (38).

Значајан део ових пројеката реализујују мала и средња предузећа посебно на локалном нивоу. То мења привредни амбијент у општинама и градовима, додатно подстиче запошљавање у приватном сектору, смањује број запослених у јавном сектору на локалном нивоу и, што је најважније, обезбеђује задовољење потреба грађана у одређеним областима. Тако локална заједница постаје „одржива“, услужно оријентисана, али истовремено кроз заштиту јавног интереса контролише спровођење пројеката, извршење уговора, као и ниво и квалитет извршених јавних услуга.

37 Исто као и напомена у фусноти 33.

## VI Закључак

Реформа јавне управе, започета још 1970-тих година 20. века, довела је до бројних промена, а једна од њих била је и настанак нових правних института као и финансијских модела и аранжмана који су до тада били мало познати у пракси деловања јавне управе. Један од таквих института и модела било је и ЈПП. Република Србија је у процесу реформе јавне управе од 2000. године учинила и значајне заокрете које су 2011. године довеле и до доношења ЗоППиК, којим је и код нас уведен овај институт и финансијски модел.

Значајна карактеристика ЈПП свакако је „уговарање“ (уговорно ЈПП), односно јавни уговор који јавно тело закључује са приватним партнером у сврху изградње и управљања инфраструктуром или вршења комуналних и других услуга грађанима. Иако овај уговор у нашем позитивном праву има карактер јавног, он се са становишта истог још увек не сматра управним уговором, показало је претходно истраживање. Како бројни теоријски ставови, па чак и поједине законске формулације потврђују да овај уговор има сва обележја управног, томе се мора посеветити више пажње при будућем развоју и реформи законодавства у Републици Србији. Једноставно, изменама ЗоЈППиК требало би ускладити режим јавног уговора утврђеним овим Законом са режимом управних уговора утврђеним ЗУП-ом, посебно у вези са дерогативном клаузулом, а искључиво у функцији заштите јавног интереса.

Република Србија у односу на земље за сада има највећи број пројеката ЈПП који се реализују или ће бити реализовани у блиској будућности (227). У складу са нашим законодавством, ЈПП посебан значај има када је реч о поверавању комуналних услуга које врше јединице локалне самоуправе, те се највећи број пројеката данас реализује у јединицама локалне самоуправе (223). Представљено кратко истраживање у овом раду показало је да број пројеката ЈПП из године у годину расте, да данас у свим управним окрузима у Републици Србији (без управних округа са подручја АП Косово и Метохија) постоји бар један пројекат ЈПП, те да ови пројекти значајно доприносе унапређењу вршења јавних услуга за грађане. На овај начин, кроз формулу вредност за новац, не само да се постиже одговарајући стандард квалитета вршења јавних услуга, већ се ангажовањем приватног сектора и домаће привреде у вршењу истих, обезбеђује и локални економски развој у градовима и општинама у Републици Србији.



### Коришћена литература

- Bartik Timothy J., *Local economic development policies*, Upjohn Institute, Michigan, Staff Working Paper No. 03–91, 2003.
- Bradshaw Red K., Blakely Edward J., „What are ‘Third-Wave’ State Economic Development Efforts?“ *Economic Development Quarterly*, Vol. 13, Nr. 3/1999.
- Димитријевић Предраг, „Извршење управних уговора“, *Правни живот*, бр. 11–12/1993. (Dimitrijević Predrag, „Izvršenje upravnih ugovora“, *Pravni život*, br. 11–12/1993)
- Ђорђевић Снежана, *Приручник за модерно ујрављање локалним економским развојем*, Београд, 2009. (Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Beograd, 2009)
- Јовановић Андријана, Војновић Југослава, Јанг Дејвид, Влашковић Весела, Николин Сава, *Изазови у припреми и спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства у јединицама локалне самоуправе и примери добре праксе*, Београд, 2022. (Jovanović Andrijana, Vojnović Jugoslava, Jang Dejvid, Vlašković Vesela, Nikolin Sava, *Izazovi u pripremi i sprovođenju projekta javno-privatnog partnerstva u jedinicama lokalne samouprave i primeri dobre prakse*, Beograd, 2022)
- Кавран Драгољуб, „Управни уговори, обележја, врсте и развој“, *Правни живот*, бр. 11–12/1993. (Kavran Dragoljub, „Upravni ugovori, obeležja, vrste i razvoj“, *Pravni život*, br. 11–12/1993)
- Крбек Иво, *Основи управног права FNRJ*, Загреб, 1957.
- Љубановић Борис, „Управни уговори и управно судовање“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 1/2010.
- Миленковић Дејан, *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019. (Milenković Dejan, *Savremene teorije i moderna uprava*, Beograd, 2019)
- Миленковић Дејан, *Управни уговори – теорија, законодавство, пракса*, Београд, 2014. (Milenković Dejan, *Upravni ugovori – teorija, zakonodavstvo, praksa*, Beograd, 2014)
- Петери Габор, „Партнерство јавног и приватног сектора – добре и лоше стране“, *Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији* (ур. Душан Дамјановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери), Београд, 2010. (Peteri Gabor, „Partnerstvo javnog i privatnog sektora – dobre i loše strane“, *Partnerstvo javnog i privatnog sektora – dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji* (ur. Dušan Damjanović, Tatjana Pavlović-Križanić, Gabor Peteri), Beograd, 2010)

Поповић Славољуб, *Управно право – студије и чланци*, Београд, 1973.  
(Popović Slavoljub, *Управно право – студије и чланци*, Београд, 1973)

Sawyer Malcolm, „The private finance initiative: the UK experience“, *Research in Transportation Economics*, Vol. 15, Nr. 1/2005.

Coulson Andrew, *Local Economic Development: A Guide to Practice*, Birmingham, 1997.

Čapková Sona, *Local Government and Economic Development*, Budapest, 2005.

**Dejan MILENKOVIĆ, PhD**

**Associate Professor at the University of Belgrade – Faculty of Political Sciences, Serbia**

**Vladimir ĐURIĆ, PhD**

**Senior Research Fellow at the Institute of Comparative Law in Belgrade, Serbia**

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP CONTRACTS AND PROJECTS AND THEIR INFLUENCE ON THE LOCAL ECONOMY DEVELOPMENT IN SERBIA**

### **Summary**

*Public-private partnership (PPP) is a relatively new legal institute and financing model in the legal system of Serbia, which was created only after the adoption of the Law on PPP and Concessions in 2011. The essential elements of PPP are contracts and projects. Regarding contracts, the legal nature of the public contract on PPP is still not sufficiently clarified. Although this contract has elements of an administrative contract, it still does not follow legislation in Serbia. On the other hand, after ten years, PPP projects in Serbia are becoming an increasingly important instrument of local economic development. Until July 2022, the Commission for PPP of the Government of the Republic of Serbia gave a positive opinion for 227 PPP projects. We will present why the legal nature of the public contract on PPP and how PPP projects encourage local economic development in the Republic of Serbia.*

**Key words:** *Public-private Partnership. – Administrative Contract. – Public Contract. – Public-private Partnership Projects. – Local Economic Development.*

Датум пријема рада: 5. 8. 2022.

Датум исправке рада: 29. 10. 2022.

Датум прихватања рада: 15. 12. 2022.