

Др Владимир Ђурић*

УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ КОНКУРСНОГ ОСТВАРИВАЊА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт: У овом раду аутор анализира управноправне аспекте остваривања јавног интереса кроз конкурсно (су)финансирање програма и пројеката у различитим областима друштвеног живота. Анализиране су области културе, јавног информисања и медија, науке и истраживања и спорта. Закључак је да је по својој правној природи одлучивање о поднесеним предлозима (и) пројектима на конкурсима решавање у управним стварима, тачније да су посредни посебни управни поступци, што имплицира ограничени домашај управно-судске контроле управних аката који се у таквим стварима доносе, могућност да се одређене процесне солуције у таквим поступцима предвиде само законом, као и природу уговора који се закључују с подносиоцима подржаних програма (и) пројеката као управних уговора.

Кључне речи: јавни интерес, конкурси и јавни позиви, посебни управни поступак, управни акт.

1. УВОД

Општи, односно јавни интерес је као теоријска категорија предмет изучавања и интересовања различитих дисциплина – филозофије, социологије, политикологије, али и правне науке. У најширем смислу, општи интерес подразумева друштвену добробит, тачније опште добро. Међутим, теоријске расправе о општем, тачније заједничком добру (*common good*) и могућностима и начинима за његово постизање, уочавају три групе питања од значаја за разумевање ове материје – чије добро се уједно може сматрати општим добром, који је најбољи начин да се постигне сагласност о општем добру у процесу доношења колективних одлука и, напослетку, шта чини садржину општег добра, тачније у чему се оно састоји.¹

Док је прва група питања превасходно предмет интересовања филозофије, социологије и политикологије,² дотле је правна наука заинтересованија

* Виши научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду

¹ Robert Alan Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London, 1989, стр. 280–98, 367.

² Један покушај сумирања теоријских приступа утврђивању односа између општег (јавног) интереса и индивидуалних интереса уочава три диференцирана правца – теорије „надмоћи”

и значајније инволвирана у преостале две групе питања. Павећи јасну дистинкцију између општег интереса као превасходно политичке, и јавног интереса, као суштински правне категорије, правна наука у погледу начина на који се долази до сагласности о општем добру у процесу доношења колективних одлука и садржини тако одређеног интереса даје јасан одговор – општи интерес је неопходно формализовати у закону, чиме се он преображава у јавни интерес.³ Дакле, као правна категорија, јавни интерес је утврђен законом које доноси парламент као представничко тело.⁴ Нешто другачије виђење односа између појмова општи и јавни интерес има француска правна наука која облике јавног интереса класификује на основу територијалног критеријума, тачније која, зависно од тога на ком делу државне територије се интерес простира, утврђује да се јавни интерес може појавити у виду општег (централног) интереса који се простира на целокупној територији државе, затим регионалног и покрајинског интереса који обухвата поједине, мање или веће делове државне територије и, напослетку, локалног интереса, који се простира на мањим подручјима, односно местима.⁵

Као правна категорија, јавни интерес има своје облике и своје конститутивне елементе. Облици јавног интереса су упоришне тачке различитих подручја друштвеног живота, као што су, примера ради: спољна и унутрашња безбедност, јавни ред и мир, континуирано и оптимално снабдевање енергентима и храном, нормално функционисање других јавних служби (здравство, образовање, култура, комунални ред итд.), регулисан и несметан саобраћај, јавне комуникације/везе, чување животне средине од загађења, складно уређење јавног простора, функционисање свих врста тржишта, посебно заштита

(*preponderance*), које општи (јавни) интерес изједначавају са збиром индивидуалних интереса на основу корисности као одлучујућег критеријума, теорије заједничког (*common*) интереса, које под општим (јавним) интересима подразумевају оне интересе који су заједнички члановима заједнице и унитарне теорије (*unitary theories*) према којима општи (јавни) интерес чини скуп вредности које су уређене и међусобно усклађене – Virginia Held, *Public Interests and Individual Interests*, Basic Books, New York, 1970.

³ Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1999, str. 26.

⁴ Ibid. Проф. Димитријевић, опредељујућим критеријумом разликовања између „општег”, „јавног” и „државног” интереса сматра степен општости, односно ширину предметних интереса. Према том критеријуму, општи интерес је најшира категорија, која обухвата интерес целе друштвене заједнице, интерес свих њених чланова, при чему су његови носиоци претежна већина чланова једног друштва”, а тај социолошки појам „када се пренесе у законску форму постаје јавни интерес” – Павле Димитријевић, „Јавни интерес и креативност управне функције”, *Стварање њрава*, Трећи скуп Југословенског удружења за теорију, филозофију и социологију права, Београд 2000, стр. 167.

⁵ Наведено према П. Димитријевић, „Јавни интерес и локална самоуправа – Односи републичких органа и органа локалне самоуправе са аспекта остваривања и заштите јавног интереса”, *Актуелна ишћања савременој законодавства*, Зборник радова са Саветовања правника, Будва 5–9. јун 2000, Београд 2000, 143.

конкуренције, пружање информација од јавног значаја и заштита података о личности итд., док су опредељујући, конститутивни елементи јавног интереса пуно остваривање и заштита људских слобода и права, редовно одвијање друштвеног живота у свим његовим компонентама, као и уредан рад државних органа и јавних тела.⁶

Полазећи, с једне стране, од правне неопходности да јавни интерес буде одређен законом, што имплицира његово извршавање, а следствено томе, и улогу органа управе у том процесу и, с друге стране, од става да у конститутивне елементе јавног интереса спадају редовно одвијање друштвеног живота и уредан рад јавних тела, у која свакако спадају и органи управе на свим нивоима организовања јавне власти, за потпуно сагледавање управноправних аспеката остваривања таквог интереса у Републици Србији (у даљем тексту РС) неопходно је сагледати нормативна решења о садржини и начину остваривања јавног интереса у различитим областима друштвеног живота у РС.

2. НОРМАТИВНО ОДРЕЂИВАЊЕ САДРЖИНЕ И НАЧИНА ОСТВАРИВАЊА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Устав РС у више одредаба, али у потпуно различитим контекстима, употребљава појмове „општи” и „јавни” интерес, не одређујући међутим садржину тих појмова, нити начин њиховог остваривања.⁷ Нешто је другачија ситуација са законима који уређују различите области друштвеног живота у којима се општи и јавни интерес остварује. У циљу продубљенијег сагледавања материје, биће предочена законска решења из области културе, јавног информисања и медија, науке и спорта.

Чланом 6. Закона о култури (у даљем тексту ЗК)⁸ утврђено је шта чини *ојштии инјерес* (подв. В.Ђ.) у тој области друштвених односа⁹ и предвиђено је

⁶ Зоран Томић, „Јавни поредак: Појам и структура”, Вол. 67, *Анали Правној факултету у Београду*, 2/2019, стр. 37–38.

⁷ Примера ради, у чл. 58. ст. 2. Устав прописује да право својине може бити одузето или ограничено само у *јавном инјересу уиврђеном на основу закона* (подв. В.Ђ.), док појам *ојштии инјереса* углавном везује за *добра* од таквог интереса предвиђајући, примера ради, да странци могу стећи право концесије над таквим добрима (чл. 85. ст. 2), или да се таква добра одређују законом (чл. 87. ст. 1) и да у њих спадају природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе (чл. 89. ст. 1).

⁸ Закон о култури (*Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016 – испр., 6/2020, 47/2021 и 78/2021)

⁹ 1) стварање могућности за интензиван континуиран и усклађен културни развој; 2) откривање, стварање, проучавање, очување и представљање српске културе и културе националних мањина у Републици Србији;

³ стварање услова за развој и подстицање савременог културног и уметничког стваралаштва; 4) стварање услова за заштиту и коришћење српског језика и ћириличног писма; 5) стварање

да се средства за остваривање општег интереса у култури обезбеђују у буџету Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Такође, Закон прописује да се средства за финансирање или суфинансирање културних програма и пројеката, као и уметничких, односно стручних и научних истраживања у појединим областима културне делатности, од значаја за остваривање општег интереса у култури, обезбеђују у буџету Републике Србије, буџету аутономне покрајине и буџету јединице локалне самоуправе, а додељују се у складу са прописима којима се уређује контрола државне помоћи и другим законима, при чему се финансирање или суфинансирање програма, пројеката и истраживања врши на основу јавног конкурса, ако тим законом није друкчије одређено. Разуме се, конкурсно (су)финансирање није једини начин остваривања општег интереса у култури, тачније није једини вид буџетског финансирања и подршке остваривању општег интереса у култури,¹⁰ али му законодавац посвећује посебну пажњу.

услова за очување, развој, богаћење и промовисање културног наслеђа; 6) откривање, евидентирање, прикупљање, истраживање, утврђивање, чување, одржавање и коришћење културних добара; 7) спровођење мера заштите културних добара, вођење регистара културних добара, вођење општег инвентара наслеђа Републике Србије; 8) истраживање, очување и коришћење добара од посебног значаја за културу и историју српског народа, која се налазе ван територије Републике Србије; 9) изградњу јединственог библиотечко-информационог система и матичне функције у библиотечкој делатности; 10) изградњу и унапређење јединственог информационог система у области заштите културног наслеђа; 11) изградњу и унапређење установа у области заштите културног наслеђа; 12) финансирање делатности установа културе и установа заштите чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе; 13) програме и пројекте установа културе, удружења у култури и других субјеката у култури који својим квалитетом доприносе развоју културе и уметности; 14) обезбеђивање услова за доступност културних садржаја; 15) подстицање и подршку заштити и унапређењу културних израза који су резултат креативности појединаца, група и друштва Срба у иностранству; 16) подстицање, унапређење и стварање услова за развој међународне културне сарадње; 17) стварање услова за слободан проток и размену културних израза и садржаја; 18) подстицање иновативности и креативности у култури; 19) подстицање и подршку међународним активностима установа, појединаца, група, организација, професионалне и креативне размене, у циљу побољшања међународног угледа државе, путем културе; 20) подстицање стручних и научних истраживања у култури; 21) спровођење и унапређивање едукације у области културе; 22) подстицање примене нових технологија у култури и дигитализације; 23) подстицање процеса дигитализације и развоја дигиталне истраживачке инфраструктуре у области заштите културног наслеђа и уметности; 24) подстицање младих талената у области културног и уметничког стваралаштва; 25) стварање услова за подстицање самосталног културног и уметничког стваралаштва; 26) подстицање аматерског културног и уметничког стваралаштва; 27) подстицање дечјег стваралаштва и стваралаштва за децу и младе у култури; 28) подстицање културног и уметничког стваралаштва особа са инвалидитетом и доступности свих културних садржаја особама са инвалидитетом; 29) регулисање тржишта у области културе и подстицање спонзорисања, меценарства и донаторства у култури; 30) подстицање развоја креативних индустрија; 31) подстицање културног и уметничког стваралаштва друштвено осетљивих група; 32) подршка установама културе у међуресорној сарадњи; 33) друга питања утврђена законом као општи интерес у области културе.

¹⁰ За детаљније сагледавање законских решења видети и Предраг Благојевић, *Култура у правном сисџему Србије*, Правни факултет Универзитета „Унион“ и Службени гласник, Београд, 2016, стр. 194–202.

Сличан приступ садржан је и у Закону о јавном информисању и медијима (у даљем тексту ЗЈИМ).¹¹ Чланом 15. ЗЈИМ утврђено је шта чини *јавни интерес* (подв. В. Ђ.) у области јавног информисања¹² и прописано је да се о остваривању јавног интереса старају Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Према чл. 16. РС остварује јавни интерес у области јавног информисања искључиво на следеће начине: 1) формирањем јавних сервиса на националном и покрајинском нивоу, у складу са законом; 2) формирањем установе ради остваривања права на јавно информисање становништва на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија; 3) омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом и 4) суфинансирањем пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса. Чланом 17. истог закона прописано је да Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обезбеђују из буџета део средстава за остваривање јавног интереса у области јавног информисања и распоређују их, између осталог, на основу спроведених јавних конкурса. Такви се конкурси, штавише, према члану 18. ЗЈИМ, расписују за пројекте производње медијских садржаја и организовања и учешћа на стручним, научним и пригодним скуповима, као и унапређивања професионалних и етичких стандарда у области јавног информисања.

Закон о науци и истраживањима (у даљем тексту ЗНИ)¹³ не уређује изричито шта се сматра општим и/или јавним интересом у области научноистраживачке делатности. Штавише, могло би се стати на становиште да тај закон уноси и извесну дозу конфузију предвиђајући с једне стране да се њим уређује *иланирање и остваривање ојшишеј интереса у науци и истраживању* (чл. 1. ст. 1. и чл. 10–12), али и да је наука и истраживање, дакле као јединствена

¹¹ Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење).

¹² 1) истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије; 2) истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина; 3) информисање на српском језику припадника српског народа који живе ван територије Републике Србије; 4) очување културног идентитета српског народа и националних мањина које живе на територији Републике Србије; 5) информисање иностране јавности на страним језицима када је то од интереса за Републику Србију; 6) информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група; 7) подршка производњи медијских садржаја у циљу заштите и развоја људских права и демократије, унапређивања правне и социјалне државе, слободног развоја личности и заштите деце и младих, развоја културног и уметничког стваралаштва, развоја образовања, укључујући и медијску писменост као део образовног система, развоја науке, развоја спорта и физичке културе и заштите животне средине и здравља људи; 8) унапређивање медијског и новинарског професионализма.

¹³ Закон о науци и истраживањима (Сл. гласник РС, бр. 49/2019).

категорија и у целини, *делатности од ошћићей инћереса* (чл. 7. ст. 1), с друге стране. Према чл. 12. ст. 1. ЗНИ, општи интерес у научноистраживачкој делатности, остварује се путем програма институционалног финансирања и других програма од општег интереса у складу са тим законом, као и путем пројектног финансирања преко Фонда за науку РС у складу са законом којим се уређује рад тог Фонда (реч је о Закону о Фонду за науку – у даљем тексту ЗФН¹⁴). Осим програма институционалног финансирања (које се односи на акредитоване институте, институте од националног значаја и нове институте), ЗНИ познаје и пројектно финансирање од стране Фонда за науку које се према ЗФН врши по јавном позиву и конкурсно и финансирање других програма од општег интереса које се, према одредбама ЗНИ, врши као конкурсно.

Квалитативно напреднији приступ у одређивању јавног интереса и регулационог остваривања садржан је у Закону о спорту (у даљем тексту ЗС).¹⁵ Чланом 112. ЗС утврђен је наиме *ошћићей инћерес* (подв. В. Ђ.) у области спорта,¹⁶ и прописано је да се за његово остваривање средства обезбеђују у буџету РС. Чланом 113. ЗС предвиђа да се општи интерес у области спорта остварује кроз финансирање или суфинансирање програма и пројеката, ако законом није друкчије прописано, и то како програма на годишњем нивоу, тако и посебних програма по јавном позиву.

Имајући у виду изложене нормативне основе одређивања општег/јавног интереса у различитим областима друштвеног живота у РС, као и начине

¹⁴ Закону о Фонду за науку (*Сл. гласник РС*, бр. 95/2018).

¹⁵ Закон о спорту (*Сл. гласник РС*, бр. 10/2016).

¹⁶ 1) Обезбеђивање услова за припрему, учешће и остваривање врхунских спортских резултата спортиста на олимпијским играма, параолимпијским играма и другим великим међународним спортским такмичењима; 2) унапређење система спорта и подизање капацитета Олимпијског комитета Србије, Параолимпијског комитета Србије и Спортског савеза Србије и других надлежних националних спортских савеза за гране и области спорта преко којих се остварује општи интерес у области спорта; 3) изградња, опремање и одржавање спортских објеката који су од значаја за развој спорта на целом подручју Републике Србије, водећи рачуна о регионалној покривености и степену развоја спортске инфраструктуре у јединицама локалне самоуправе; 4) стипендије за спортско усавршавање врхунских спортиста аматера и новчана помоћ врхунским спортистима са посебним заслугама; 5) национална признања и награде за посебан допринос развоју и афирмацији спорта; 6) активности спортских кампова за перспективне спортисте, који су од посебног значаја за Републику Србију; 7) организација међународних и националних спортских такмичења од значаја за Републику Србију; 8) обезбеђивање услова за организовање и одржавање школских и универзитетских спортских такмичења на нивоу Републике Србије; 9) унапређење спортске рекреације, промоција и подстицање бављења спортом свих грађана Републике Србије, а нарочито деце, жена, младих и особа са инвалидитетом; 10) спречавање негативних појава у спорту (допинг, насиље и недолично понашање, намештање спортских резултата и др.); 11) унапређење заштите здравља спортиста, унапређење стручног рада и стручног оспособљавања у спорту; 12) међудржавна и међународна спортска сарадња и развијање спорта и сарадње са организацијама из дијаспоре; 13) научни скупови, истраживачко-развојни и научноистраживачки пројекти у спорту и издавање спортских публикација од националног значаја; 14) делатност и програми организација у области спорта чији је оснивач Република Србија.

њиховог остваривања, а нарочито чињеницу да поједини закони предвиђају да се средства за остваривање општег/јавног интереса у областима које се уређују и обезбеђују у буџетима различитих политичко-територијалних заједница, за даљу анализу конкурсног вида таквог остваривања неопходно је сагледати расподелу надлежности између различитих нивоа јавне власти и улогу управе у таквом виду остваривања јавног интереса.

3. РАСПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ И УЛОГА УПРАВЕ У КОНКУРСНОМ ОСТВАРИВАЊУ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Пажљивијим сагледавањем решења садржаних у ЗК о остваривању општег интереса, може се уочити да законодавац под тај појам подводи низ делатности које имају, или могу да имају, не само општи друштвени карактер што изискује да се, следствено томе, морају одвијати на нивоу читаве државе, већ да се могу односити и на непосредни, заједнички и општи интерес за становништво у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, тачније да се могу одвијати на тим нивоима. ЗК предвиђа у чл. 4. да се аутономна покрајина стара о спровођењу културне политике на својој територији и да уређује питања од покрајинског значаја у области културе, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом, док се јединица локалне самоуправе стара о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији и уређује поједина питања од интереса за своје грађане, као и начин њиховог остваривања, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом. Такав приступ, с једне стране, изражава неспорну чињеницу да су у тој сфери друштвених односа интереси становништва у ужим политичко-територијалним јединицама уткани у општи, тачније јавни интерес који је дефинисан законом, али, с друге стране, у погледу низа елемената тог интереса, пати од недовољно јасно постављених нормативних претпоставки за утврђивање надлежности различитих нивоа власти у његовом остваривању.¹⁷ Такав закључак нарочито добија на својој тежини ако се у виду има чињеница да је чл. 76. ЗК предвиђено да најмање једном годишње надлежни републички, покрајински, односно орган јединице локалне самоуправе расписују јавне конкурсе ради финансирања или суфинансирање пројеката у култури, као и пројеката уметничких, односно стручних и научних истраживања у култури, при чему право учешћа на конкурсима имају установе, уметничка и друга удружења регистрована за

¹⁷ Примера ради, када законодавац утврђује да у општи интерес у области културе спадају „стварање услова”, „подстицање и подршка”, „унапређење услова”, за различите активности и циљеве у области културе, он заправо оставља широм отворена врата за дискреционо одлучивање надлежних органа са различитих нивоа организовања јавне власти у погледу циљева и значаја тих активности за интересе становништва у различитим политичко-територијалним заједницама.

обављање делатности културе, као и други субјекти у култури, осим установа културе чији су оснивачи ти нивои организовања власти. Можда због увиђања да начин на који је дефинисан општи интерес у области културе оставља простора за различита тумачења, нарочито у контексту буџетског пројектног (су)финансирања његовог остваривања, законодавац је истим чланом прописао да ближа мерила, критеријуме и начин избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе утврђује Влада (*sic!*). Остављајући по страни изузетно сложено питање да ли је изложеном одредбом створен правни основ за нарушавање Уставом утврђених надлежности покрајинске аутономије и локалне самоуправе, тек Влада је на основу тог законског овлашћења донела Уредбу о критеријумима, мерилима и начину избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе која ни у једној јединој одредби не садржи, макар и кроз оријентационо упућивање, критеријуме за избор пројеката који су од покрајинског и локалног значаја. Такав пропуст, заправо омогућава да се и на нивоу аутономне покрајине и локалне самоуправе (су)финансирају пројекти који својим значајем превазилазе интересе становништва у тим јединицама (јер се по неком другом, правно недефинисаном „критеријуму” могу сматрати пројектима од значаја за њих), па чак и да се од стране различитих нивоа власти (су)финансирају исти пројекти, а што додатно отвара питање да ли би пројекти који се (су)финансирају од стране аутономне покрајине и локалне самоуправе требало да буду подржани средствима из изворних или пренесених прихода, тачније да ли је реч о децентрализацији, или пак о деконцентрацији послова у вези са (су)финансирањем пројеката којима се, између осталог, остварује општи интерес у култури.

ЗЈИМ у чл. 19. ст. 1. предвиђа да орган надлежан за послове јавног информисања Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, полазећи од јавног интереса, доноси одлуку о конкурсима који се расписују у току календарске године. Дакле, конкурсно остваривање јавног интереса одвија се на сва три нивоа организовања власти. Другим речима, законска решења имплицирају да се најмање једном годишње и на нивоу аутономне покрајине и локалне самоуправе расписује конкурс за (су)финансирање пројеката којима се остварује ЗЈИМ утврђени јавни интерес, са истим циљевима, тачније за исте врсте пројеката и за лица која иначе, према одредбама Закона, могу бити учесници на конкурсима на свим нивоима власти! Штавише, чланом 23. ЗЈИМ утврђени су критеријуми за оцену пријава на конкурс који су обавезујући за конкурсе на свим нивоима власти, а у које спадају мера у којој су предложене пројектне активности подесне да остваре општи интерес у области јавног информисања и мера у којој, на основу поднете документације, учесник на конкурс у пружа већу гаранцију привржености

професионалним и етичким медијским стандардима, а што значи да се, бар у случају конкурса који су расписани на покрајинском и локалном нивоу, из њих искључују било какве локалне специфичности и значај. Дакле, као и у случају културе, законска решења омогућавају да се на нивоу покрајине и локалне самоуправе (су)финансирају пројекти који својим карактеристикама превазилазе информисање од покрајинског и локалног значаја, или који немају искључиво такав карактер, па чак и да се од стране различитих нивоа власти (су)финансирају исти пројекти, а што додатно отвара питање извора средстава којима би такви пројекти требало да буду подржани на различитим нивоима. ЗЈИМ, слично као и ЗК, предвиђа да се (су)финансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања ближе уређује подзаконским актом, али, за разлику од ЗК, прописује да је доносилац тог акта Министарство надлежно за послове информисања!¹⁸ Тек такво решење отвара дилеме да ли је, с једне стране, на тај начин нарушена изворна надлежност аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, или је пак, с друге стране, (су)финансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања поверени, тачније пренесени посао и, ако јесте, каква би улога органа централне власти требало да буде у надзору над његовим спровођењем!

ЗНИ утврђује да се финансирање других програма од општег интереса, тачније оних програма чије финансирање није институционално, већ се одвија путем јавног позива, односно конкурсно, врши из буџета, али без прецизирања о којем, тачније чијем буџету је реч. Начелно, имајући у виду да је читава област науке и истраживања од општег интереса, могло би се стати на становиште да је првенствено реч о државном буџету, тако да се питање евентуалне расподеле надлежности између државног, покрајинског и локалног нивоа власти у сфери конкурсног остваривања јавног интереса у области науке и истраживања, иако он није изричито законски одређен, не појављује у толико заостреном виду као што је то случај у неким другим областима друштвеног живота. Тим пре се то односи на финансирање које се врши од стране Фонда за науку као републичког фонда.

ЗС опредељено је да се општи интерес у области спорта везује искључиво за Републику, или обухвата активности од значаја за Републику, а што је праћено одредбом према којој се за остварење општег интереса у области спорта обезбеђују средства у буџету РС. С друге стране, ЗС нормира и потребе и интересе грађана у области спорта у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, признајући на тај начин таквим потребама и интересима јавни карактер, али их раздваја од општег интереса у области спорта чиме чини и

¹⁸ Ресорно Министарство донело је Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања (*Сл. гласник РС*, бр. 16/2016, 8/2017 и 6/2023).

јасну правну основу за раздвајање надлежности и другачије циљеве финансирања. Штавише, ЗС предвиђа да се одредбе тог закона и подзаконских аката донетих на основу овог закона, које се односе на услове, критеријуме и начин одобрења програма и пројеката, односно финансирање делатности којима се остварује општи интерес у области спорта, закључење уговора, подношење извештаја, контролу реализације и обавезу враћања добијених средстава, *сходно* примењују (подв. В. Ђ.) и на програме, односно делатности којима се задовољавају потребе грађана у области спорта у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, али и да оне преко надлежних органа уређују ближе услове, критеријуме и начин и поступак доделе средстава из својих буџета, односно одобрење програма за задовољавање потреба грађана у области спорта на својој територији и начин јавног објављивања података о предложеним програмима за финансирање, одобреним програмима и реализацији одобрених програма. На тај начин ЗС чини се системски веома логично уважава надлежност тих политичко-територијалних јединица (осим у једном сегменту – видети даљи текст), нормативно доследно ствара правни основ за њихово учешће у остваривању интереса грађана у области спорта на покрајинском и локалном нивоу, уз истовремено јасно прописивање услова чије би придржавање требало да допринесе транспарентнијем утрошку средстава из буџета. Таква су решења у складу с начелним налазима теоријскоправних сагледавања односа јавних власти и спорта према којима финансирање спорта није исто на различитим нивоима јавне власти, при чему би улога регионалних и локалних власти требало да се огледа у ублажавању финансијске неједнакости која постоји између врхунског спорта и спорта за све.¹⁹

Када се с питања расподеле надлежности између различитих нивоа власти пређе на питање функционалне улоге управе у конкурсном остваривању јавног интереса, онда се може доћи до закључка да је она у већини анализираних области друштвеног живота релативно једнообразно законски регулисана. Наиме, она се састоји у расписивању јавног позива, односно конкурса, његовом спровођењу, одлучивању о избору пројеката по расписаном јавном конкурсном закључивању уговора с лицима која су добила средства за (су) финансирање пројеката, итд. Дакле, реч је о функцији извршавања, тачније спровођења закона од стране управе.

С друге стране, поједина законска решења овлашћују надлежне органе управе да ближе уреде поједина питања од значаја за конкурсно остваривање јавног интереса. Тако, ЗЈИМ, као што је истакнуто, овлашћује министарство надлежно за послове јавног информисања да *ближе уређује* суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, али

¹⁹ Ненад Ђурђевић, *Јавне власти и спорти*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007, стр. 272.

и сваки орган који расписује конкурс да конкурсом *одреди* одређена питања која су у ЗЈИМ наведена, а која су начелно регулисана његовим одредбама,²⁰ тачније да у јавном позиву за сваки расписани конкурс *објави ближе критеријуме*. Чланом 118. ст. 10. и 11. ЗС прописано је да ресорни министар ближе уређује: критеријуме и начин одобравања програма, односно пројекта и доделе средстава; изглед и садржину предлога програма, односно пројекта и документацију која се уз предлог подноси; садржину и изглед извештаја о реализацији програма, начин и поступак контроле реализације одобрених програма, односно пројекта, те да министарство може да утврди у јавном позиву за достављање предлога посебних програма пројектне, односно програмске задатке за подношење програма. Такође, ЗНИ прописује да се финансирање, односно учешће у суфинансирању других програма од општег интереса, заправо програма који се финансирају конкурсно, а не институционално врши у складу са *посебним акцијом* за сваки програм појединачно који утврђује ресорни министар, а да се конкурсом утврђују рок за подношење пријаве, услови и време за остваривање програма, као и друга питања од значаја за спровођење конкурса. ЗФН не овлашћује изричито то тело које је по својој правној природи Фонд чији је оснивач Република и које има својство правног лица да ближе уређује одређена питања, али судећи по низу правних празнина у погледу права учешћа на појединим конкурсима, конкретног доприноса сваког од законом утврђених критеријума у евалуацији пројеката или на основу упућујуће норме да се трајање пројеката у оквиру сваког програма дефинише јавним позивом, јасно је да је намера законодавца ишла у том правцу. Дакле, у свим описаним и законима предвиђеним случајевима посреди је нормативна делатност управе у конкурсном остваривању јавног интереса која је оличена у доношењу одговарајућих подзаконских општих аката и/или нормирању садржаном у самим расписаним конкурсима, али је материја која би њима требало да буде обухваћена, како у погледу садржине, тако и у погледу обима, различито одређена у законима што отвара питања допуштености, домашаја и одрживости таквих решења. Да би се подробније размотрила наведена питања потребно је утврдити правну природу конкурсног, тачније пројектног (су)финансирања у РС.

²⁰ 1) намену средстава за остваривање јавног интереса и њихов износ; 2) право учешћа на конкурс; 3) критеријуме за учешће на конкурс; 4) рокове у којима се спроводи конкурс; 5) документацију коју подноси подносилац пројекта.

4. ПРАВНА ПРИРОДА ПРОЈЕКТНОГ (СУ)ФИНАНСИРАЊА И ЊЕНЕ ПОСЛЕДИЦЕ

Осим до сада у раду изложених одредаба о конкурсном остваривању општег/јавног интереса у РС за одгонетање правне природе такве делатности управе, неопходно је указати на још неке релевантне законске одредбе.

ЗК у чл. 76. регулише још и питања права учешћа на конкурсима које расписују министарство и надлежни органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, доношења одлуке о избору пројеката по расписаном конкурсном од стране министра, односно надлежних органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, а на образложени предлог стручне комисије коју образује орган који расписује конкурс, о закључивању уговора о (су)финансирању с изабраним подносиоцима пројеката, о исплати средстава из буџета на основу решења о преносу средстава, као и другим питањима од значаја за спровођење конкурса (састав стручне комисије, накнаде за рад чланова те комисије, итд.). ЗЈИМ такође уређује питања права учешћа на конкурсима, услова учешћа на конкурсима (прецизирајући шта је пројекат, да се на конкурсима може учествовати само с једним пројектом, као и горње лимите предложеног суфинансирања изражене у процентима), општих критеријума за оцену пријава на конкурс, конкурсне комисије (састав и именовање чланова), као и одлуке о расподели средстава коју доноси руководилац органа који је расписао конкурс у облику решења са образложењем за сваки расписани конкурс *које је коначно и непрошив која се може покренути и управити спор* (подв. В. Ђ.) и које је основ за закључење уговора с лицем које је добило средства за суфинансирање пројектних активности. ЗС такође уређује слична питања, али у различитом обиму. Наиме, тај закон веома детаљно уређује услове (за учешће) и критеријуме конкурса, одобрење програма (предвиђајући да стручни преглед и оцену поднетих предлога врши комисија која министру доставља предлог за одобравање програма о чему се одлучује *решењем које је коначно и непрошив која се може водити и управити спор* (подв. В. Ђ.), при чему предмет управног спора не може бити износ добијених средстава), као и уговарање са носиоцем одобреног програма или пројекта (прецизирајући шта се уговором обавезно уређује, рок за закључење уговора чијим истеком се сматра да је носилац одобреног програма одустао, ништавост уговора у случају да је закључен супротно одредбама закона, итд.). ЗНИ уређује питања права пријављивања на конкурс, закључивање уговора с организацијама којима је одобрено остваривање програма којим се уређују међусобна права и обавезе, као и о дужности организације којој је одобрено остваривање програма да на захтев министарства поднесе извештај о остваривању програма. ЗНИ уопште не садржи одредбе о форми одлуке која се по јавном позиву, односно конкурсима доноси, нити о правном средству против такве одлуке. ЗФН, осим већ изложених одредаба и изузев

одредаба о процедури евалуације предлога пројеката приспелих на јавне конкурсе и јавне позиве коју спроводи то тело, додељивању средстава на основу ранга одговарајућих предлога пројеката, као и праћењу и оцењивању пројеката финансираних од стране Фонда, не садржи нити једну једину одредбу којом би се регулисали поједини аспекти спровођења конкурса, односно јавних позива. Шта се на основу изложених одредаба може закључити о правној природи конкурсног остваривања општег/јавног интереса у РС?

Најпре, несумњиво је да је спровођење конкурсног (су)финансирања, тачније остваривања општег/јавног интереса у РС, као делатност управе, један вид извршавања закона. Такво извршавање закона спроводи се у одговарајућем поступку. Реч је о поступку који, независно од обима и прецизности предочених законских решења, између осталог, али суштински, подразумева *одлучивање* о правима подносилаца предлога (и) пројеката, а у циљу остваривања законом уређеног општег/јавног интереса. Другим речима, посреди је одлучивање, и то ауторитативно у појединачној ситуацији од јавног интереса за коју је јасно да из законских прописа произилази потреба да се одреди будуће понашање странака, што такву ситуацију, у складу с теоријском и законском дефиницијом, чини управном ствари.²¹ Следствено томе, правна процедура у којој управа формулише појединачна правила понашања, тако што конкретизује општа правна правила на појединачне ситуације подносилаца предлога (и) пројеката јесте *ујравни њосџуџак*.²² На такав закључак упућују и изричита решења садржана у ЗЈИМ и ЗС, према којима се одлуке о конкурсном/пројектном (су)финансирању доносе у облику решења које је коначно и против кога се може водити управни спор, дакле да је посреди управни акт. Будући да је у питању одлучивање у посебним областима друштвених односа, јасно је да је реч о посебним управним поступцима. Из таквог одређења следи неколико теоријских, али и практичних импликација. Импликације се односе на карактер управног акта који се у таквим управним стварима доноси, на могућности и домаћај управног спора против таквих аката, на дозвољеност и обим регулисања таквих посебних управних поступака и, напослетку, на правни карактер уговора који се закључују са подносиоцима предлога (и) пројеката чије је (су)финансирање подржано.

Управни акт који се доноси у поступцима конкурсног остваривања општег/јавног интереса ствара управноправни однос, а у његовом доношењу

²¹ За такво одређење управне ствари – Зоран Томић, *Ойџџе ујравно њраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 206; Драган Милков, *Ујравно њраво II*, Управна делатност, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 22.

²² У смислу теоријског одређења тог поступка у Богољуб Милосављевић, *Ујравно њраво*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2017, стр. 271.

учествују и одређене стручне комисије. То га чини конститутивним²³ и сложеним²⁴ управним актом. Имајући у виду да предлози стручних комисија представљају, заправо, необавезујућа мишљења за орган који доноси акт и увиђајући да критеријуми за избор предлога (и) пројеката нису јасно прецизирани, могло би се стати на становиште да је посредни дискрециони управни акт²⁵ који, следствено томе, у образложењу мора садржавати све потребне елементе.

Иако је управни спор против таквих аката дозвољен, јасно је да је његов домашај, по природи ствари, ограничен. Наиме, имајући у виду дискрециони карактер одлучивања, јасно је да Управни суд не би могао да одлучује о целисходности избора програма (и) пројеката. Другим речима, нити би тужилац могао да побија, нити би суд био овлашћен да проверава правилност управног дискреционог оцењивања.²⁶

Будући да су поступци конкурсног остваривања општег/јавног интереса по својој правној природи посебни управни поступци, јасно је да према члану 3. Закона о општем управном поступку (у даљем тексту ЗУП),²⁷ одступања од ЗУП-а морају бити регулисана законом.²⁸ Имајући у виду да је низ питања процесне природе регулисан подзаконским актима, отвара се дилема о законитости таквих аката. Штавише, будући да ЗФН уопште не регулише процесне аспекте одлучивања о финансирању пројеката по јавном позиву, отвара се и питање уставности тог закона. Имајући у виду такву ситуацију, можда би се могло размишљати о доношењу посебног закона који би једнообразно регулисао све поступке конкурсног остваривања општег/јавног интереса у различитим областима друштвеног живота.

Будући да је посредни остваривање општег/јавног интереса, јасно је да је уговор који се закључује с подносиоцима подржаних предлога (и) пројеката по својој правној природи управни уговор који, чини се, садржи све елементе

²³ Јер такав акт, на основу прописа, доноси нешто ново у правни поредак – у том смислу Томић, *Ојшће ујравно љраво*, стр. 209.

²⁴ Посреди је доношење управног акта од стране једног, надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење другог органа – у том смислу, Томић, *Ојшће ујравно љраво*, стр. 211.

²⁵ Органу стоје на располагању две правне солуције за одређени модел ситуације – у том смислу се дискрециони управни акт одређује у Томић, *Ојшће ујравно љраво*, стр. 208.

²⁶ Зоран Томић, *Коментар Закона о ујравним сјоровима*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 389. Такође, ако би, евентуално, тужилац у управном спору било лице чији је предлог (или) пројекат подржан, али не у захтеваном износу, а до тога би у пракси могло да дође, јер орган који доноси управни акт није везан предлогом стручне комисије, па ни у погледу износа средстава која би требало доделити, онда се поставља питање да ли би евентуална одлука Суда о незаконитости тако одређеног износа уопште могла да буде извршена од стране органа управе, напосто због тога би посредни била средства из буџета за тачно одређену буџетску годину.

²⁷ Закон о општем управном поступку (*Сл. љасник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС).

²⁸ Другим речима, одступања од одређених норми општег управног поступка могу се чинити једино законом, а не и неким подзаконским прописима – Зоран Томић, *Коментар Закона о ојшћем ујравном љосјуйку*, Службени гласник, Београд, 2019, стр. 113.

управног уговора, према становишту домаће науке.²⁹ Наиме, реч је о сагласју једне јавноправне и једне приватноправне воље о постизању јавне сврхе, при чему је категорија јавног интереса управо оно што такав уговор разликује од других, јер чини његову каузу.³⁰ Нажалост, будући да ЗУП у чл. 22. ст. 1. предвиђа да се закључивање управног уговора одвија *када је њо посебним законом њредвиђено* (подв. В. Ђ.), а што је у случају оваквих уговора изостало, јасно је да је неопходно извршити одговарајуће законске измене и изричито предвидети такве уговоре као управне.

5. ЗАКЉУЧАК

Закони којима се регулишу различите области друштвеног живота у РС уређују садржину општег/јавног интереса и начин његовог остваривања, уз изузетак ЗНИ. Међу начинима остваривања јавног интереса посебну пажњу завређује оно које се одвија на основу јавних конкурса/позива и чија се садржина огледа у буџетском (су)финансирању програма (и) пројеката. Улога управе на различитим нивоима организовања јавне власти чије надлежности у различитим областима друштвеног живота у том контексту нису прецизно разграничене, у конкурсном остваривању јавног интереса је по својој природи спровођење закона у појединачним ванспорним животним ситуацијама, али и извршавање закона кроз доношење одговарајућих подзаконских општих аката и нормативно регулисање различитих аспеката конкурса у јавним позивима, при чему је материја која би тим подзаконским актима и јавним позивима требало да буде обухваћена, како у погледу садржине, тако и у погледу обима, различито одређена, што отвара питање допуштености, домашаја и одрживости таквих решења. То посебно добија на значају уколико се пође од теоријски утемељеног закључка о природи одлучивања о поднесеним предлозима (и) пројектима на конкурсима као одлучивања у управним стварима, тачније посебних управних поступака, а што имплицира ограничени домашај управносудске контроле конститутивних, сложених и дискреционих управних аката који се у таквим стварима доносе, могућност да се одређене процесне солуције у таквим поступцима предвиде само законом, као и природу уговора који се закључују с подносиоцима подржаних програма (и) пројеката као управних уговора. Будући да многа питања у вези с таквим поступцима нису регулисана, или су регулисана неуједначено и на системски неквалитетан начин, могло би се размишљати и о измени појединих законских решења.

²⁹ Видети шире о томе у Дејан Миленковић, *Управни уговори, Теорија, законодавство, ѡпракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука, Београд, 2014, 152–165.

³⁰ У изложеном смислу управни уговор одређен је у Томић, З., *Општије управно ѡправо*, стр. 225–226.

ПОПИС УПОТРЕБЉЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

- Благојевић, П., *Култура у јавном систему Србије*, Правни факултет Универзитета „Унион” и Службени гласник, Београд, 2016.
- Dahl, R. A., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London, 1989.
- Димитријевић, П., „Јавни интерес и креативност управне функције”, *Сиварање права*, Трећи скуп Југословенског удружења за теорију, филозофију и социологију права, Београд 2000.
- Димитријевић, П., „Јавни интерес и локална самоуправа – Односи републичких органа и органа локалне самоуправе са аспекта остваривања и заштите јавног интереса”, *Актуелна питања савремене законодавства*, Зборник радова са Саветовања правника, Будва 5–9. јун 2000, Београд, 2000.
- Ђурђевић, Н., *Јавне власти и сјорји*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007.
- Lilić, S., Milenković, D., *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1999.
- Милков, М., *Ујравно право II*, Управна делатност, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
- Милосављевић, Б., *Ујравно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2017.
- Томић З., *Коментар Закона о ујравним сјоровима*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Томић З., *Ојшће ујравно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.
- Томић, З., „Јавни поредак: Појам и структура”, Вол. 67, *Анали Правној факултета у Београду*, 2/2019.
- Томић З., *Коментар Закона о ојшћем ујравном јосјуйку*, Службени гласник, Београд, 2019.
- Held, V., *Public Interests and Individual Interests*, Basic Books, New York, 1970.

VLADIMIR ĐURIĆ, Ph.D.*

ADMINISTRATIVE LAW ASPECTS OF THE PUBLIC INTEREST' ACHIEVEMENT THROUGH TENDERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary: In this paper, the author analyzes the administrative law aspects of the public interest' achievement through (co)financing of programs and projects in tenders in various areas of social life. The areas of culture, public information and media, science and research, and sports were analyzed. The conclusion is that, by its legal nature, deciding on submitted proposals (and) projects in tenders is making a decision in administrative matters through special administrative procedures, which implies a limited scope of administrative judicial control of administrative acts passed in such matters, the possibility that certain procedural solutions in such procedures are provided only by law, as well as the nature of contracts concluded with applicants of supported programs (and) projects as administrative contracts.

Keywords: public interest, competitions and public invitations, special administrative procedure, administrative act.

* Senior Research Fellow Institute of Comparative Law, Belgrade.