
НЕЗАВИСНА РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

УДК 35.072.6(100)

Оригинални научни рад

Слободан Дујић*

Сажетак

Развој јавних служби и јавних регулаторних агенција резултат је релативно дуготрајног процеса метаморфозе савремене државе односно управе, јер су државни тј. управни системи „примарни” регулаторни системи. За савремену управу су карактеристичне тенденције повећања броја управних организација, системске диференцијације, смањења улоге присиле, професионализације, а могла би се навести и тенденција сталне модернизације односно „реформе”, управних система. Управо диференцијација савремене управе, која осим репресивне обавља и друге важне функције у савременом друштву (сервисне и развојне функције), довела је до развоја т.з. јавних служби, а са тиме у вези и јавних регулаторних агенција. Ове агенције обављају одређене државне управне послове, који су у прошлости били резервисани искључиво за државу односно за државне органе. У том контексту треба упозорити и на одређене опасности од којих је најважнија опасност смањења степена одговорности за одлучивање у неким важним јавноправним областима (нарочито смањење степена демократске контроле односно смањење степена министарске одговорности пред парламентом). У овој области свакако још увијек постоје одређени проблеми, између осталог и проблеми велике термилошке непрецизности, што често води до одређеног степена неразумијевања положаја и функције савремених јавних агенција односно других регулаторних тијела у савременој јавној управи. Зато су се одређене државе (нпр.

* Аутор је професор управног права и јавне управе на Европском правном факултету из Нове Горице (Словенија). Гостујући професор на Факултету за државне и европске студије из Крања (Словенија) и Правног факултета из Граца (Аустрија).

Словенија) одлучиле за усвајање посебног законодавства које регулише статусно-правни положај јавних агенција и других парадржавних институција (нпр. јавних фондова). У садржајном смислу су основни разлози за оснивање јавних агенција и сличних парадржавних институција прије свега одвајање одређених јавноправних дјелатности од дневне политике односно спречавање утицаја дневне политике на обављање одређених важних јавноправних дјелатности у оквиру т.з. привредних и ван-привредних јавних служби. Основни проблем у области дјеловања јавних агенција и сличних регулаторних тијела је одвајање легислативне и усмјеравајуће функције државе од оперативног обављања одређених важних јавноправних функција.

Кључне речи: Независна регулаторна тела, јавна служба, јавне агенције, јавна управа, држава.

Увод

У полицијској држави, тј. у монархијама 17, 18. и све тамо до средине 19. вијека, појединци немају никаквих политичких слобода односно политичког субјективитета, немају законито гарантованих права, зато је њихов статус статус „поданика”, а не статус „држављана”. Сва власт је у полицијској држави сконцентрисана у рукама владара. Размахом кризе феудалног система и након окончаних буржоазних револуција дошло је до имплементације идеје о „подјели власти”¹, а осим тога се све више пробија и прихваћа идеја о значају људских права и слобода. Правна држава (њем. *Rechtstaat*), а нарочито савремена демократска правна држава, резултат је релативно кратког развојног периода који најупечатљивије почиње великом француском буржоазном револуцијом, а затим се интензивније наставља тек послједице 1848. године (на европском континенту). Од те историјске тачке се постепено мијења карактер државе кроз промјену основне парадигме – правни односи у држави од те тачке даље нису више утемељени на односу владар-поданици, него, све више и више, иако постепено и са великим отпорима, на комплексном односу између правне државе односно (касније) демократске правне државе и држављана („гра-

¹ Упореди: Иво Крбек, *Диоба власти*, Загреб 1943, стр. 15.; Смиљко Сокол и Бранко Смердел *Организација власти*, Загреб 1988, стр. 4-6.

ђана,,) – који постепено постају пуноправни субјекти права и обавеза у правно уређеној држави.

Од краја апсолутизма и почетка развоја савремене државе долази до све интензивније афирмације начела законитости дјеловања државних органа (начело легалитета), начела једнакости пред законом, начела пропорционалности итд.² Постепено се развијају институти савремене државе, нарочито кроз јаку системску диференцијацију институција, развијају се бројни механизми правне државе, цивилног друштва и затим се потпуно губе институти апсолутистичке државе. Након раздобља тзв. либералне државе (државе „ноћног чувара“), и сама држава све више и више преузима улогу социјалног регулатора. Осим (примарно) репресивне функције, све изразитија је њезина сервисна и развојна функција. Аналогно томе се развија и управа, која је интегрални дио комплексног државног механизма.

У контексту горе поменутих промјена треба на кратко освијетлити и развој управе и њезиних функција у савременој држави³. У полицијској држави управа није имала положаја самосталне државне функције, била је дио монолитног конгломерата извршно-управног апарата апсолутистичке државе. Управа је била послушни владаров апарат за вршење власти, прије свега за обављање репресивних послова. Битна политичка и социјално-системска претпоставка апсолутистичке „концентрације власти“ (јер је власт владара на европском континенту *de facto* сконцентрисана у том монолитном апарату) је релативно једноставна друштвена и социјална структура феудалне односно полицијске државе са ограниченим односно парцијалним интересно-политичким заступањем у државним органима који су тада постојали (у Француској су то владар и тзв. државни сталежи)⁴. Касније, након раздобља

2 Упореди: John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, стр. 54. О занимљивој разлици између начела владавине права („rule of law“) у англосаксонској правној теорији и начела правне државе („Rechtsstaat“) у континенталној правној теорији види нпр. у дјелу Лидије Р. Басте, *Политика у границама права*, стр. 112-118; Упореди: Франц Нојман, *Демократска и ауторитарна држава*, Загреб 1992, стр. 95-96.

3 Упореди: проф. Еуген Пусић, *Управни системи I*, Загреб 1985, стр. 351-415.

4 Emmanuel-Josepha Sieyes „Шта је трећи сталеж?“ („Qu'est-ce que le Tiers Etat?“), *Филозофски вјестник*, бр. 1/1990. У тој расправи аутор објашњава потребу за политичком еманципацијом тзв. „трећег сталежа“ у предреволуционарном раздобљу у Француској. Још крајем 18. вијека је ту приближно 200.000 представника клера и племства владало маси од око 26 милиона људи. Сиеуес се борио за елиминацију парцијалног политичко-интересног за-

либералне државе, све брже се развија интервенционистичка и коначно савремена социјална држава, тј. држава „благостања”. Аналогно томе, могуће је пратити и развој савремене управе. Управа је у правној држави, а нарочито у савременој демократској правној држави, све више и израженије подређена начелу законитости свога дјеловања – подређена је закону и судској контроли законитости дјеловања. Брз развој савремене државе и управе повезан је са правним признањем људских права и слобода, начелом подјеле власти, као и са свим правним начелима и институтима који су карактеристични за савремену демократску правну државу⁵.

У овом прилогу желимо детаљније обрадити питање системске диференцијације⁶ управних система савремене државе. Ради се о питању дјеловања савремене управе, која, због велике комплексности друштвених и техничких система нашег времена, више не може обављати свих својих послова непосредно, као што их је успијевала обављати у релативно једноставној структури „класичне” полицијске државе. Савремена управа обавља умјесто једне (репресивне односно регулаторно-ауторитативне) све три најважније функције: а) „класичну” ауторитативну функцију, б) сервисну функцију, као и в) развојну функцију у корист других друштвених (под)система. Оно што је прије свега релевантно у овом прилогу, и што желимо посебно афирмисати, јесте чињеница, да управа не само да више не обавља у цјелини своју сервисну и развојну функцију, него чак и регулаторно-ауторитативну функцију постепено (и дјелимично) преноси на недржавне односно парадржавне субјекте. Ово прије свега због спознаје, да одређене елементе чак и ове (регулаторне) функције, могу боље и ефикасније обављати одређени други (недржавни) субјекти. Због велике комплексности савремених техничких и других (под)система, очигледан је тренд да управа у све већем обиму преноси обављање још до недавно за себе „резервисаних” послова на друге субјекте изван своје организационе структуре. Управо у вези са тим у наставку пратимо развој сервисне функције државне управе кроз развој

ступништва, у којем је мањина клера и племства контролисала 2/3 парламента.

5 Упореди: Маријан Павћник, „Теорија права”, *Prispevek k razumevanju prava*, Савкарјева založba, Љубљана 1997, стр. 457.

6 О појму системске диференцијације и системске интеграције видјети прецизније нпр. у поменутом дјелу проф. Пусића, *Управни системи I*, ибидем, стр. 53-54, 105-109 и 135-221.

привредних и ван-привредних јавних служби, и у вези са њима, и развој тзв. независних регулаторних тијела односно регулаторних агенција, које заузимају све значајније мјесто у савременим управним системима. Ово и стога што је у савременој држави постепено „еволуцију,, доживио и сам концепт управе као посебне државне функције. У условима дјеловања т.з. социјалне државе и „државе благостања,,⁷ долази до постепеног развоја новог схватања положаја управе – све више и више се дјеловање овог механизма државе по ефикасности свог дјеловања упоређује са дјеловањем организација приватног сектора, из чега се постепено рађа доктрина „новог управљања јавним сектором,,⁸ У том контексту се од органа државне (односно шире – јавне) управе очекује степен ефикасности и ефективности који је потпуно упоредив са степеном ефикасности и ефективности организација приватног сектора. Ови дјелимично претјерани захтјеви дакако не узимају у обзир чињеницу да јавни и приватни сектор функционишу на различитим парадигматским темељима. Осим тога, сходно и неким другим слабостима покрета „новог управљања јавним сектором,,⁹ постепено се превазилази и та парадигма, која је данас попримила форму нове парадигме – односно идеје о т.з. „доброј управи,, односно „добром владању,,⁹ у условима дјеловања т.з. „управне државе,,¹⁰

Као што смо већ поменули, у теорији уочене тенденције у савременом свијету у области дјеловања управних система су: пораст броја управних организација, смањење улоге принуде, професионализација управе, диференцијација управних организација (постојање класичних и развој нових управних ресора) итд.¹¹ Све ове тенденције, којима можемо додати још и тренд сталне модернизације и мијењања, релевантни су за нашу расправу о процесу развоја система јавних служби и са њима повезаним питањима развоја независних регулаторних тијела и њиховом преузимању важних послова у систему савремене комплексне друштвене регулације.

У различитим европским државама се дешавају слични процеси диференцијације управних система, чак и у државама са

7 Енгл. „Welfare State,,.

8 Енгл. „New Public Management,,.

9 Енгл. „Good government,, odnosno „good governance,,.

10 Енгл. „the Administrative State,,.

11 Упореди: Еуген Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1986, стр. 43-82.

знатним разликама у степену друштвеног и економског развоја. Аналогно тој констатацији, може се уочити да се смањују системске и временске разлике у прихватању и имплементацији извјесних глобалних модела и рјешења, а ту је битна предност тзв. транзиционих земаља што могу користити бројна искуства развијених земаља (нпр. држава чланица Европске уније), те тако избјећи непотребне странпутице и у битно краћем временском периоду доћи до одређених (прихватљивих) рјешења, за која је другдје било потребно пуно више времена и енергије.

Ако је диференцијација управних система била већ доста изражен тренд још од почетка 20. вијека, слободно се може рећи, да се тај процес одвија неупоредиво брже у 21. вијеку. Управа мора данас рјешавати нове и све комплексније проблеме, и то знатно брже и ефикасније него у прошлости. Да би успјешно одговорила на те захтјеве односно очекивања, савремена управа мора користити све комплексније методе и поступке. У тражењу одговарајућих модела за своје што ефикасније дјеловање, управа је присиљена преиспитивати и ефикасност метода дјеловања приватног сектора као и „имплементабилност” метода рада тога сектора у јавном сектору. У вези са тим се појавила, као што смо истакли, идеја тзв. „новог јавног менаџмента”, по којој се у дјеловање управе односно управних система све више и више укључују начела која се приоритетно користе у приватном сектору¹². Овој констатацији треба додати и идеју о знаменитом „3Е” - увођењу економичности, ефикасности и ефективности на свим нивоима јавног сектора, гдје се истиче да нови јавни менаџмент има сљедеће главне карактеристике: а) фокус на менаџменту (управљању), а не политици; б) све интензивније оцјењивање перформанси и ефикасности рада на свим нивоима управних система; в) оснивање све већег броја јавних агенција које дјелују на принципу рационалности и контроле трошкова; г) увођење квази тржишта у дјеловање јавног сектора и укључивање приватног сектора у обезбјеђивање јавних услуга (тзв. „contracting out”), итд.

Јавни сектор, нарочито у области т.з. привредних јавних служби, у савременој држави подвргнут је веома широким и изра-

12 „Нови јавни менаџмент донео је у јавну управу (и шири јавни сектор) инструменте сличне онима које користе организације приватног сектора.” Драгољуб Кавран, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе”, *Правни живот*, Београд, бр. 9, том I, 2004, стр. 1059-1075 (1063).

женим процесима приватизације, либерализације и дерегулације. У систему јавне управе – непосредно на периферији система државне управе – стварају се и развијају бројне нове пара-државне институције које су својим дјеловањем у великој мјери самосталне у односу на државну извршну власт и државну управу, а њихов најважнији нови задатак постаје регулација, развој и унапређење одређених нових тржишта у јавном сектору – нарочито у области т.з. привредних јавних служби.¹³ Од премијерке Маргарет Тачер даље нпр. у Великој Британији почињу уводити нове пријеме у дјеловање јавног сектора. Један од најзначајнијих и најпознатијих је програм увођења „агенција следећих корака“¹⁴. Ради се о формирају читавог низа таквих административних агенција¹⁵. У том контексту је требало најприје обавити одређене анализе и доћи до одговора на питања: а) шта држава треба да финансира и да ради, б) шта држава треба да финансира, али не ради, те в) шта држава не треба ни да финансира ни да ради. Ријеч је дакле о глобалном реструктурисању управног система због његове веће рационалности, а у оквиру тог реструктурисања управне структуре, задржавају се само оне функције и надлежности, за које је оправдано да остају у тој структури (ради се дакле о оним јавним услугама које се не могу препустити ни пара-државним организацијама ни „невидљивој руци“ Адама Смита¹⁶). На другој страни се оснивају јавне агенције и друга слична регулаторна тијела, на које се преноси дио послова

13 Упореди: Иван Копрић, мр Анамарија Муса и Ведран Тулабић, „Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма,, *Хрватска јавна управа*, бр. 3, 2008, год. 8, стр. 648.

14 Енгл. „Next Steps Agencies”. О томе видјети нпр. прилог „What Lessons Can We Learn from the UK’s Next Steps Agencies Model?”, Report, Andrew Limb, 2001 (видјети нпр. на web-сајту: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2001/200123.pdf>).

15 На дан 1. Априла 2004. У Великој Британији постоји нпр. Више од 120 таквих агенција. Посебно је значајна Civil Service College (основана 1970. Као Центар јавне управе за обуку, а постао је агенција од 1989. год.) која се стара о сталном усавршавању управних кадрова у Великој Британији. Civil Service College, Management in Government.

16 Адам Смит, водећи економски теоретичар просветитељства, чије је дјело *Богатство народа* (1776) постало темељ либералне економске теорије, дао је теоријску подршку тржишној економији заснованој на понуди и потражњи: „Веровао је да конкуренција регулише саму себе, као нека, невидљива рука’ држи похлепу под контролом и промовише опште добро. На пример, ако неки трговац наплаћује превисоку цену, њега ће из посла избацити конкурент који је вољан да прихвати мањи профит.” Марвин Пери, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000, стр. 300.

и функција државне управе, јер је утврђено, да обављање таквих јавних послова јесте потребно, али није потребно, да их обавља непосредно држава (дакле, држава то финансира, непосредно или посредно – нпр. тако што одобрава тарифе за рад тих агенција). Коначно, на трећем нивоу је у Великој Британији у вријеме владавине Маргарет Тачер постојала цијела врста јавних дјелатности и услуга, гдје је дошло до дерегулације и чак до приватизације (у неким областима веома радикално за наша схватања, тако да су приватизовали односно дјелимично приватизовали и неке затворе). Ови процеси у Великој Британији су касније у великој мјери утицали на сличне процесе и у другим (нарочито) европским земљама.

Овај уводни дио прилога дакле можемо закључити констатацијом, да се у савременим управним системима, кроз нужну диференцијацију због енормног повећања комплексности управних система¹⁷ и њихове релевантне системске околине, потпуно мијења и карактер класичне управе. Од свих најважнијих функција управе (регулаторна, сервисна и развојна функција), савремена управа у цјелини не задржава ни једну од њих искључиво за себе. Савремени тренд је, да се све већи обим сервисних и развојних, али и регулаторних послова, преноси на недржавне односно парадржавне субјекте, а при томе држава, тј. управа задржава само одређене контролне и регулаторне функције.

Одређена уводна термилошка питања

Проблем високог степена комплексности обављања функција и послова савремене управе покушава се ријешити кроз пренос одређених послова – нарочито регулације привредних и ванпривредних јавних служби – на тзв. „управне агенције” односно „независна регулаторна тијела”.

17 Повећање комплексности управних система је наравно само одговор на повећање комплексности других релевантних система односно релевантне системске околине. Систем се мора нужно структурално диференцирати да би на тај начин могао одговорити на повећање комплексности тј. одговорити на повећање комплексности своје структуре и комплексности (или броја интеракција) других релевантних система из своје системске околине. Види прецизнију елаборацију у дјелу Еугена Пусића, *Управни системи*, Загреб 1985, стр. 11-33 и 121-303.

На почетку треба терминолошки појаснити два релевантна појма: појам „агенција” и појам „регулаторно тијело”, да би касније прешли на прецизнију елаборацију њиховог мјеста и улоге у одређеним упоредним правним односно управним системима савремених држава, као и на супра-националном нивоу (на нивоу Европске уније).

Правни положај регулаторних тијела и агенција није у свакој земљи исти. Негдје су ова тијела дио државне управе, а негдје имају правни статус *sui generis*, који је независан од владе и ресорних министарстава. У неким земљама постоје посебни статусни закони, који регулишу правно-статусна питања дјеловања агенција (нпр. Словенија, Србија), а у другим земљама таквог генералног статусног закона нема (нпр. Црна Гора, Хрватска).¹⁸ Каткад, агенције имају значајна регулаторна овлашћења.¹⁹ И сам појам „агенција” је веома дифузан, његова прецизна дефиниција није једноставна. Чак и више од тога, могло би се рећи да се ради о проблему конфузије при употреби појма „агенција”. Постоји неколико статусних модалитета, у којима се данас појављују „агенције”, нпр.:

- агенција као орган односно организација из (уже) система државне управе (основана прописом, који одређује структуру државне управе)²⁰;
- агенција као посебно регулаторно пара-државно тијело основано законом за одређену област на централном управном нивоу (нпр. област телекомуникација, енергетике, радиодифузије, саобраћаја и веза, ...) ²¹;

18 У Србији разликујемо двије врсте агенција: а) јавне агенције као недржавне субјекте са регулаторним јавним овлашћењима и б) тзв. државне агенције као посебне управне организације у саставу државне управе; Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Управно право*, друго измењено и допуњено издање, Београд, 2006, стр. 172-174.

19 Нпр. у САД административне агенције имају тзв. секундарну законодавну функцију, а законодавни орган - Конгрес, има примарну законодавну функцију (видјети нпр. и Douglas, 1956). У неким другим системима се та регулаторна овлашћења преносе у облику јавних овлашћења за обављање одређених послова државне управе (нпр. у Словенији).

20 Нпр. Агенција Републике Словеније за заштиту животне околине или Агенција за дуван Републике Црне Горе.

21 Нпр. Агенција за енергетику или Агенција за радиоактивне отпатке у Словенији или Агенција за телекомуникације у Црној Гори.

- агенција као посебно јавно-правно тијело под надзором државног парламента за обављање одређених државних функција из области државне безбиједности²²;
- агенције као посебна тијела на локалном нивоу управног система (нпр. општинске агенције за управљање отпадним водама);
- агенција као приватно-правна организација (нпр. агенција за посредовање некретнина, агенција за организовање туристичких путовања итд.).

Из горе наведеног може се констатовати постојање велике конфузије у статусним облицима и употреби појма „агенција”. То доводи до проблема опредељавања садржаја и разумјевања правног положаја ових организација. Овдје само упозоравамо на тај проблем и заузимамо се за доследну употребу овог статусног облика и појма у позитивном праву, управо с циљем да се спрјечи горе поменута терминологија и статусно-правна конфузија²³.

Појам „регулаторно тијело” произилази из појма „регулација”. Регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, ограничења и (на крају) санкција.²⁴ Дакле, регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, а регулаторно је оно, што има моћ да званично контролише одређену сферу, како би обезбиједили сигурност правилног дјеловања система²⁵. У политичком смислу овај израз се може третирати као правило понашања које је директно заштићено легитимним санкцијама од стране

22 Нпр. Агенција за националну безбиједност у Републици Црној Гори.

23 Тако је нпр. у Црној Гори Уредбом о организацији и начину рада државне управе предвиђена Агенција за дуван (у овом случају као непосредан орган државне управе). Значи, Агенција за телекомуникације није исто што и статусни облик агенције која је предвиђена Законом о државној управи, него се ради о „другом типу” агенције - у овом случају је то је пара-државни орган који нема статус класичног органа државне управе. Стога, у будућим нормативним рјешењима, треба јасније одредити статус различитих врста агенција (оних унутар структуре државне управе односно државне структуре и оних ван ње), а посебно оних које врше регулаторну функцију. У вези са тиме је нпр. у Словенији усвојен посебан Закон о јавним агенцијама, који уређује статусноправни положај управо ових „регулаторних” и неких других облика агенција („стручних,, и „развојних,,), које, међутим, немају статуса органа државне управе пошто за органе државне управе.

24 Видјети прецизније у *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science*, 1998, стр. 360-362.

25 Упореди: *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 2000, стр. 1071.

државе (наравно на крају, ако откажу сви други механизми за имплементацију постављеног правила). Концепт регулације се тако у реалном правном систему протеже све од највиших општих и апстрактних правних правила понашања (уставни ниво), преко нивоа оригинерног законског регулисања (најважнији ниво правне регулације у савременом друштву), преко подзаконских механизма регулације (владине уредбе, правилници министара итд.), па све до регулаторне функције недржавних субјеката на које су пренесене одређена јавна овлашћења – као што се може констатовати – чак и овлашћење за општу и апстрактну друштвену регулацију у одређеној области (нпр. издавање правилника и сличних општих и апстрактних правила, као и конкретних и појединачних управних аката). Једна битна разлика између субјеката државне и недржавне регулације је прије свега у том, да су за субјекте државне регулације обезбијеђени непосредни државни механизми спровођења („*ius imperium*” - по потреби и присилним методима), док на другој страни недржавни субјекти регулације иза себе увијек мора имати „подршку” државне санкције – парадржавна тијела дакле не могу непосредно и самостално присилно извршавати своје акте.

Повезујући се са општим појмом „регулација”, израз „регулаторно тијело” је дакле тијело које регулише односно управља, контролише, тј. усмјерава економске, културне, друштвене и друге активности (у јавном интересу). Регулаторно тијело (нпр. регулаторна агенција), посједује одређени степен институционалне самосталности у односу на политичке центре моћи и од управног система државе (владе и надлежних министарстава). Регулаторна агенција се дакле оснива како би регулисала, надзирала, контролисала стандарде, постављена правила итд. (нпр. одређеног програма владе или неких дијелова јавног односно приватног сектора).

Зависно од поједине области, ове агенције могу се појавити као: а) агенције на супра-националном нивоу; б) агенције на националном (централном управном) нивоу, в) агенције на регионалном нивоу, те г) агенције на нивоу локалне самоуправе. Понегдје, овим агенцијама се даје и квазисудска функција – функција рјешавања одређене врсте спорова.²⁶

Констатујмо на крају овог дијела прилога, да јавна регулаторна тијела односно јавне регулаторне агенције у статусном

26 Нпр. у америчком правном систему (САД). Упореди нпр. у дјелу Bernarda Schwartza, *Administrative Law*, Boston and Toronto 1984, стр. 1-32.

смислу налазе своје мјесто у системима јавне управе. Најчешће се дакле не налазе (односно правилније – не би се смјеле налазити) непосредно у организационој структури државне управе, већ спадају у ред парадржавних институција, и управо то им омогућава виши степен самосталности. Ове институције обављају важна јавна овлашћења (овлашћења издавања нормативних аката, управних аката у смислу одлучивања у конкретним поступцима, обављања одређеним материјалних радњи – понегдје чак и у инспекцијском поступку, а понегдје имају чак и квазисудска овлашћења).

Привредне и ван-привредне јавне службе као интегрални дио савремене јавне управе

Појам јавне службе²⁷ можемо опредијелити као дјелатност која је нужна за дјеловање и развој друштвене заједнице, а за функционисање јавних служби важи посебан правни режим. Јавне службе обезбјеђују јавна добра и јавне услуге – у јавном интересу, када држава због одређених разлога (прије свега због традиције) не дозвољава да се оваква јавна добра и јавне услуге обезбјеђују на тржишту²⁸. Коришћење јавних добара односно јавних услуга које се обезбјеђују дјеловањем т.з. обавезних (облигаторних) привредних јавних служби у начелу је дакле обавезно, док је коришћење т.з. изборних (факултативних) јавних добара односно јавних услуга – факултативно односно не-обавезно. Дјеловање јавних служби се финансира плаћањем цијене јавних добара односно јавних услуга, из државног буџета, или из других извора које одређује закон. Носиоци дјелатности јавних служби дакле реализују т.з. сервисну функцију државе односно државне управе.

Појам јавних служби се развио у Француској, а тај појам (јавне службе)²⁹ први пут се употребио у случају „*Blanco contra*

27 Енгл. Public Service(s) односно Public Utilities.

28 Као главне карактеристике ових служби, нарочито т.з. „привредних јавних служби,, обично се наводе: универзалност, континуитет, квалитет, прихватљивост цијене и брига о заштити потрошача. Упореди: Иван Копрић, Ана-марија Муса и Ведран Ђулабић „Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма,, *Хрватска јавна управа*, год. 8, бр. 3, 2008, стр. 649.

29 Фра. „*service public*,,, „*service du public*,,. Данас француска правна теорија ове службе дијели на управне јавне службе „*la service public administratif*,, и привредне односно индустријске јавне службе „*la service public industriel et com-*

l'Etat., из 1873. године. Као утемељитељ идеје јавне службе свакако је неспоран Леон Диги с својим дјелом „Преображаји јавног права,, Његов став је да држава и није ништа друго до конфедерација јавних служби, а ове службе се појављују као резултат процеса диференцијације између управљача на једној и народа (управљаних) на другој страни. Дакле, по Дигијевем мишљењу је јавна служба бит и истовремено ограничење јавне власти. У другим правним системима, на које је утицао француски развој јавних служби, ове службе различито одређују и називају³⁰, али је бит свугдје иста: ради се о службама које у друштвеној заједници обезбјеђују одређена најважнија јавна добра и јавне услуге.

Јавне службе могу бити организоване на државном нивоу, и у том случају је за њихово дјеловање одговорна држава, или могу бити локалне – а у том случају је за њихово дјеловање одговорна самоуправна локална заједница. Ресорни закони из појединих области (нпр. здравство, култура и сл.) изричито одређују подјелу надлежности између државних и локалних привредних (наравно и ван-привредних) јавних служби. Тако нпр. локална заједница мора обезбиједити реализовање оних јавних служби које су законом одређене као обавезне (облигаторне) јавне службе, док се прописом локалне заједнице може одредити да се на територији такве локалне самоуправе заједнице обављају и друге привредне (и ван-привредне) јавне службе које су одређене као факултативне (необлигаторне) јавне службе – што значи да локална самоуправна заједница самостално одлучује о томе хоће ли или неће организовати дјеловање таквих јавних служби.

Као што смо истакли, једна од доктринарних подјела јавних служби те службе дијели на привредне и ван-привредне јавне службе. У поједином правном систему је дјеловање таквих јавних служби уобичајено регулисано посебним правним прописима. Та-

merciaux., У Француској се, за разлику од неких других упоредно-правних система, појављује и трећа врста јавних служби – т.з. судске јавне службе „*le service public et la puissance publique*., Ово је нпр. у словеначком систему јавних служби неприхватљиво пошто постоји темељна подјела на јавне службе и на оно што су основне функције државе у смислу обављања т.з. „*ius imperium*.,

30 Нпр. у њемачкој управно-правној доктрини за те службе употребљавају израз „*Dienst an der Oeffentlichkeit*., „*oeffentliche Dienst*.,

ко је нпр. у Републици Словенији дјеловање т.з. привредних јавних служби уређено са два посебна правна акта³¹.

Од појма „јавна служба“, морамо у доктринарном смислу разликовати појам „*инфраструктурни објекти и постројења*“, који се односи на ствари (покретне односно непокретне) које су нужне за реализовање дјелатности (привредних и ван-привредних) јавних служби.³² Обзиром на јавну намјену оваквих постојања правни режим њиховог коришћења мора бити прилагођен природи односно намјени реализовања јавних служби. Једно од најважнијих правила правног режима инфраструктурних објеката односно постројења је да морају носиоци јавних служби који употребљавају такве инфраструктурне објекте односно постројења таква постројења користити у складу са њиховом (јавно-правном) намјеном.

Коначно, макар кратко треба определијелити и појам т.з. „јавног добра“. Јавно добро је ствар која је под једнаким условима (те услове у упоредном праву уобичајено одређује закон) и у складу са приманом намјеном употребе такве ствари (и то треба одредити законом), у једнаком обиму и на једнак начин доступна било коме. Јавно добро може бити природно (нпр. ријечна или језерска обала) или грађено јавно добро (нпр. јавне цесте и сл.). Често се дешава да и т.з. инфраструктурни објекти и постројења (дакле ствари које су намијењене реализовању дјелатности јавних служби) могу у одређеном обиму или у цјелини имати и карактер јавног добра. Јавност односно корисници дакле употребљавају те ствари (јавно добро) само посредно – преко коришћења јавних добара односно јавних услуга које „производе“, односно обезбјеђују носиоци јавних служби тиме што користе ствари које представљају јавну инфраструктуру односно јавна постројења.

У упоредном праву привредне јавне службе могу бити организоване у различитим статусно-правним облицима. Најчешћи такви облици су јавна предузећа и концесије, а осим тога у упоредном праву можемо наћи и друге облике (нпр. улагање јавног

31 Дјеловање привредних правних служби је регулисано *Законом о привредним јавним службама*, „Службени лист Републике Словеније”, бр. 32/93, док је дјеловање т.з. ван-привредних јавних служби (у Црној Гори су то нпр. јавне установе) у Словенији регулисано *Законом о заводима*, „Службени лист Републике Словеније”, бр. 12/91 и 8/96.

32 Ради се нпр. о водоводној мрежи, мрежи и постројењима за дистрибуцију електричне енергије, итд.

капитала у правна лица приватног права ради обављања одређених важних јавних послова, као и друге облике т.з. „јавно-приватног партнерства,“). Јавно предузеће је у упоредном праву правно лице јавног права које реализује дјелатности т.з. привредних јавних служби – дакле дјелатности јавног карактера и у јавном интересу. Дакле, јавна предузећа су један од статусно-правних облика извођења дјелатности јавних служби. Од привредних друштава (предузећа и сл.) се јавна предузећа разликују прије свега по питању управљања. Оснивач јавног предузећа је држава или локална заједница које за себе задржава управљање у јавном предузећу. То, прије свега, значи да држава односно орган локалне самоуправе у јавном предузећу именује руководство јавног предузећа, одређује услове дјеловања таквог предузећа, а осим тога обезбјеђује и непосредан утицај на реализовање дјелатности јавног предузећа. Такво предузеће се дакле уобичајено не управља обзиром на структуру уложеног капитала као што је то случај код „класичних,“ привредних друштава. Јавно предузеће реализује провредну јавну службу које је регулисана (често и монополна јавна дјелатност). Јавна предузећа зато налазимо у областима државних и локалних јавних служби, могућа је њихова обавезна (облигаторна) или не-обавезна (факултативна) форма. На државном нивоу се јавна предузећа налазе прије свега у областима енергетике, водопривреде, жељезничког саобраћаја, телекомуникација, поштанских услуга и сл. На локалном нивоу се овај облик појављује прије свега у области заштите животне средине, локалне путне инфраструктуре, итд.

Концесионирана привредна јавна служба представља облик обезбјеђивања јавних добара односно јавних услуга на начин да је на једној страни лице приватног права – концесионар, а на другој страни држава или локална самоуправна заједница – концедент. Овај однос се уређује на темељу склопљеног концесионог уговора као посебног т.з. управног уговора. За овај начин обезбјеђивања реализовања привредне јавне службе карактеристичан је прије свега пренос извођења јавне службе приватно-правном субјекту на мјестима гдје се сусрећу јавни и приватни интереси. Концедент даје концесију због задовољавања јавног интереса, а концесионар прихвата концесију због свог властитог пословног интереса и одређеног профита. Концесију ће концедент дати када оцијени да ће овим путем обезбиједити рационалније (прије свега јефтиније) реализовање послова јавне службе за потребе односно у

корист корисника одређених јавних добара односно јавних услуга. Осим горе поменутога два облика реализовања послова привредних јавних служби у упоредном праву се појављују и други облици – нпр. улагање јавног капитала (средстава државе или локалне заједнице) у правна лица приватног права ради обезбјеђивања извођења одређеног задатка односно обезбјеђивања јавних добара и/или јавних услуга. Привредне јавне службе се као дјелатности изводе у области привредне јавне инфраструктуре, заштите животне средине, енергетике, телекомуникација, поште и поштанских услуга, саобраћаја, водопривреде, и сл. Израз концесија користи се и за одређене друге сличне односе између државе односно локалне заједнице (као концедената) и другог лица (као концесионара). Тако се нпр. може радити о добивању права искориштавања природног извора или права обављања одређене дјелатности под посебним правним режимом.³³ Концесионар привредну јавну службу обавља у свом имену и за свој рачун на основу овлашћења концедента. Концесионар може бити физичко или правно лице ако испуњава услове за обављање дјелатности која ја предмет привредне јавне службе.³⁴

Што се тиче правних односа у које улазе лица која обављају дјелатности привредних јавних служби, треба разликовати правне односе између државе (односно локалне самоуправне заједнице) и лица које обављају дјелатност привредне јавне службе на једној страни, те правне односе између лица која обављају дјелатност привредне јавне службе и корисника јавних услуга и јавних добара.

Правни односи између државе (односно органа локалне самоуправе заједнице) и лица која обављају дјелатност привредне јавне службе могу бити различитог карактера. Такви односи могу бити ауторитативни (нпр. када се односе на надзор над законитишћу рада лица која обављају дјелатности привредних јавних служби), или неауторитативни (нпр. када се ради о уговорним односима до којих долази у случају обављања концесије јавне службе).

Што се тиче односа министарстава до лица која обављају јавне службе – такви односи произилазе већ из одговорājuћих

33 Упореди: Rajko Pirnat, „Problematika pravne ureditve koncesij”, *Javna uprava*, 1999, бр. 1, стр. 7-9.

34 Упореди: Aleksij Mužin, *Pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in EU*, 2004, стр. 442.

функција управе по којима су министарства дужна да обезбиједе реализовање послова државних јавних служби. Тиме министарства обезбјеђују свој утицај над лицима која обављају послове јавних служби – и то у облику реализовања три различите врсте надзора (контроле): а) контролу над законитошћу општих аката; б) инстанциони надзор над законитошћу појединачних управних аката, и ц) надзор над извођењем дјелатности јавних служби. Први облик надзора се односи само на контролу над лицима која обављају дјелатности јавних служби (уобичајено се ради о контроли јавних предузећа код којих је влада оснивач). У оквиру овог надзора надлежно министарство може упозорити лице које обавља послове јавне службе да његови општи акти нису у складу са уставом и законом, и онда му предложити одговарајуће рјешење тога проблема. Што се тиче другог облика контроле – ради се о надзору над појединачним управним актима којима лица која обављају послове јавне службе одлучују о правима, обавезама и правним интересима корисника јавних услуга односно јавних добара. Надлежно министарство је у овом положају уобичајено другостепени (жалбени) орган када на првом степену одлучује лице које обавља послове јавне службе. Коначно, када се ради о надзору над извођењем дјелатности јавне службе, овакав се надзор односи на све категорије лица која обављају дјелатности јавних служби. Садржај овог облика надзора се одређује према правилима струке.

У оквиру права Европске уније се о привредним јавним службама говори као о „службама од општег привредног интереса,„. Значај ових служби се у Европи непрестано повећава.³⁵ У Уговору о оснивању Европске заједнице може се пронаћи израз „услуге општег значаја (јавне службе).“³⁶ „Касније ћемо се овом питању у оквиру Европске уније још вратити, када будемо обрађивали питање дјеловања т.з. независних регулаторних тијела на нивоу Европске уније.

35 Данас се у оквиру дјеловања јавних служби у Европској унији оствари 7 % бруто националног дохотка, а у тим службама је запослених 5 % радне снаге у Европској унији. Упореди у дјелу Petre i Boštjana Ferka *Javne službe, državne pomoći in javno-zasebna partnerstva*, GV založba, Ljubljana, 2008, стр. 25.

36 Енгл. „*services of general interest.*„ Овај израз покрива и тржишне и ван-тржишне дјелатности, а може се заслиједити нпр. у 16. и 86. члану Уговора о оснивању Европске заједнице. Ипак, овај израз се употребљава прије свега за услуге привредне природе (дакле у смислу „привредних јавних служби). Иначе, у праву ЕУ се овај појам („*services of general interest.*„) употребљава и у другим терминолошким нијансама – нпр. као „*services of general economic interest.*„ али „*public service.*„

Кратак упоредни поглед на развој „јавних агенција,, односно „регулаторних тијела,,

За регулисање дјеловања различитих јавних служби односно „дјелатности од посебног друштвеног интереса,, оснивају се т.з. јавне агенције односно друга „регулаторна тијела,, – у САД и одређеним западно-европским државама одавно, а у последње вријеме веома интензивно и у т.з. „транзиционим,, земљама. Тако се такве јавне агенције оснивају нпр. у области регулисања жељезничког саобраћаја, енергетике, управљања радиоактивним отпадом, поште и поштанских услуга, телекомуникација, али и у областима нпр. надзора над осигуравајућим друштвима, трговања хартијама од вриједности итд.

Америчке регулаторне агенције су се појавиле већ осамдесетих година 19. вијека. Од тог времена оне изазивају забринутост теоретичара из области уставног права, пошто њиховом појавом настаје потешкоћа сврставања ових агенција и њихових функција у ‘чисти’ теоретски модел тродиобе државне власти. Према извјештају једног специјалног парламентарног одбора из 1937. године оцјењује се да су независне агенције постале ‘безглава четврта грана власти’ и ‘невјероватан конгломерат неодговорних агенција и некоординисаних овлаштења’ која ‘повређују основну теорију америчког устава, по којој треба да постоје три, и само три гране државне власти’. Овај одбор је, даље, закључио да Конгрес није нашао ефикасну формулу да их контролише, предсједник није у могућности да их контролише, а судовима су одговорне само за законитост свога рада³⁷.

37 Упореди: James R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, стр. 14. Ту аутор наводи следеће: „... When properly understood, Madisonian separation of powers is clearly not the wooden principle found in Chadha and Bowsher (два примјера из области ‘подјеле власти’ у САД: *Immigration and Naturalisation Service v. Chadha* из 1983. године и *Bowsher v. Synar* из 1986. године). Instead, it is a flexible principle that can accommodate the need for redelegation. But this flexibility does not mean that the redelegation of lawmaking power to administrative agencies raises no problems in regard to separation of powers ...”. Упореди: Арсен Бачић „Устав САД и подјела власти”, стр. 128-143; Бранко Смердел „Проблеми нормативизма у сувременој америчкој теорији и политичкој пракси”, *НЗ*, бр. 12, стр. 1251-1266.

Проблем овдје је, по мишљењу америчке правне теорије у томе, што се делегацијом законодавне надлежности (макар дјелимично), мијења и природа уставне државе – законодавну функцију и функцију утврђивања садржаја јавних политика од законодавца преузима „бирографија”. Тако, веома значајну „власт” спроводе парламенту неодговорни јавни службеници, који су у систему слабо контролисани, и нису непосредно одговорни ни бирачком тијелу ни било коме другоме. Главна идеја представничке демократије је, супротно, управо у томе, да се обезбиједи одговорност и законодавца и других „нормодаваца” држављанима. Став америчке правне теорије је да се делегацијом великих надлежности јавним агенцијама, између осталог, смањује чак и значај избора. Овај проблем је био јако изражен у америчком правном систему, гдје су због све интензивније регулаторне дјелатности ових јавноправних агенција (регулаторних агенција) почели спроводити тзв. „провјеру норми” (енгл. „ rules review „), дакле контролу нормативне функције ових агенција. Ову контролу су спроводили у оквиру посебних одбора законодавног тијела, а ти одбори су добили надлежност провјеравати, да ли су ове извршне регулаторне агенције у спровођењу својих надлежности остале у границама своје регулативно-нормативне надлежности.

Британске „агенције” се појављују 80-тих година прошлог вијека у оквиру размаха идеје „новог јавног менаџмента”. Првобитно, идеја произилази из чињенице да су се у министарствима мијешале функције припреме прописа са њиховим спровођењем (имплементацијом). Тиме се је у битном обиму губила објективност оцјењивања не само квалитета припремљених и усвојених прописа, него и ефикасности њиховог спровођења. На другој страни је дошло и до емпирично потврђене спознаје, да се у оквиру министарстава увијек давала предност креирању нових јавних политика, док се је релативно занемаривало питање ефикасности извршавања односно спровођења тих јавних политика. Важна у вези са тим је била и спознаја, да је спровођење прописа прије свега ствар стручности, ефикасности, професионалности и квалитета, а у много мањој мјери ствар политичког утицаја, којег треба у што већој мјери елиминисати у фази спровођења прописа због начела једнакости правних субјеката пред законом.

Обзиром на горе наведене разлоге су у Великој Британији дошли до закључка, да је оптимално одређене оперативно-извр-

шне послове управе „извући” из министарстава и пренијети их у надлежност посебним, релативно самосталним јединицима изван министарстава – т.з. агенцијама. Тим јединицама су дали управљачку аутономију са компетентним руководством (директоријама), а затим су их поставили изван домаћаја непосредних политичких интереса и дневне политике. Осим тога су овим агенцијама омогућили финансирање из самосталних финансијских извора односно из властитих прихода. У случају да приходи премашују расходе, одређени дио прихода се могао употребити и за награђивање запослених лица у агенцији као и за одређене развојне пројекте. У Великој Британији су у једном периоду имали око 130 оваквих агенција, а данас их је нешто мање, али не битно мање³⁸.

Јавне агенције су се недавно појавиле као посебан статусни облик и у државама са простора некадашње (друге) Југославије. Тако је нпр. у Словенији 2002. године усвојен посебан Закон о јавним агенцијама, који уређује статусна питања дјеловања свих институција са таквим правним статусом. Овај закон је обликован као *lex generalis* за сва статусно-правна питања дјеловања односно статуса јавних агенција, а у ресорним законима из поједине управне области се уређују материјално-правна питања дјеловања јавних агенција (што значи, да у принципу ти ресорни закони не регулишу статусно-правна питања дјеловања јавних агенција, него их само оснивају и дају им одређена јавна овлашћења у одређеној области).

У статусном смислу су у Словенији јавне агенције креиране за вршење три врсте послова: а) регулаторних послова, б) развојних послова и в) стручних послова из одређене области. У пракси се ти послови и преплићу, тако, да једна јавна агенција може обављати и двије врсте или чак и све наведене врсте послова. Класичан примјер регулаторне агенције је нпр. Агенција за регулисање тржишта хартија од вриједности. Основни задатак ове агенције је да својим прописима и другим актима регулише дјеловање тржишта хартија од вриједности, води конкретне (посебне) управне поступке, издаје рјешења (конкретне и појединачне управне акте), лиценце итд. Типичан примјер агенције која обавља претежно развојне послове је нпр. Агенција за регионални развој. Коначно, типичан примјер агенције која обавља стручне послове је Агенци-

38 Видјети горе нашу опаску око британских „Next Steps Agencies”.

ја за јавно-правне евиденције и услуге (ова агенција нпр. управља пословним регистром у Републици Словенији). Дакле, регулаторне агенције су у Словенији само једна (под)врста јавних агенција.

Свака јавна агенција у Словенији за своје оснивање мора имати правни основ у (одређеном ресорном) закону. Закон о јавним агенцијама дакле уређује само статусна питања дјеловања (свих) јавних агенција, али област дјеловања и надлежности јавних агенција те јавна овлашћења уређују поједини ресорни закони (нпр. из области енергетике, телекомуникација, водопривреде итд.). Колико ће бити јавних агенција, одлучује дакле законодавац усвајањем ресорних закона, и тиме се може ограничити претјеран апетит оснивања ових агенција, али се на другој страни може и изгубити прави надзор над њиховим оснивањем.

По Закону о јавним агенцијама се овакве агенције у Словенији могу основати: а) ако се тиме обезбјеђује већи степен ефикасности дјеловања у одређеној области (нарочито, ако се овим омогући само-финансирање преко продаје јавних услуга, лиценчина, такси и сл.), б) када је потребно обезбиједити одређену дистанцу од политичних утицаја у одређеној области, те в) када ових циљева није могуће на бољи начин постићи оснивањем органа у саставу министарстава. Дакле, на „љествици релативне самосталности”, под највећим политичким утицајем су министарства, нешто мање органи у саставу министарстава (овдје министри имају могућност непосредног надзора, као и давања обавезних инструкција органима у саставу министарства), а релативно најмањи степен политичког утицаја постоји у случају оснивања јавних агенција. Зато ове агенције имају релативно висок степен самосталности (иако, далеко од тога, да је ова самосталност потпуна и апсолутна). Њихова самосталност има персоналне, организационе, финансијске и правне аспекте. Орган управљања јавне агенције је савјет, којег именује оснивач агенције, а у савјету могу бити и корисници услуга агенције. Директор агенције има петогодишњи мандат и релативно тешко се може разријешити. Персонална (кадровска) самосталност јавних агенција огледа се дакле у њиховом праву да самостално одлучују о својој персоналној структури и о управљању својих кадровских ресурса. Персонална самосталност се огледа и у чињеници да је директор именован за период од 5 година и да може бити разријешен само због прецизно одређених разлога. Правна самосталност агенције се огледа у чињеници, што агенција

има статус самосталног правног лица (за разлику од министарства и других органа државне управе који само изнимно имају статус правног лица). Агенција има и свој посебан жиро-рачун те своја посебна права и обавезе у правном промету. Организациона самосталност агенција значи да ове институције имају могућност да самостално одређују своју унутрашњу организациону структуру. Стручна самосталност агенција огледа се у томе што те институције самостално доносе своје одлуке у складу са правилима струке – ова самосталност може бити ограничена само у смислу вршења надзора надлежног министарства у одређеном прописаном поступку. Овај надзор се ограничава на питања контроле законитости одлучивања јавних агенција. У неким случајевима је стручна самосталност одређена тако строго, да рјешења јавне агенције не контролише надлежно министарство (нема жалбе на надлежно министарство), него се против одлуке ових агенција може покренути непосредно управни спор (таква уредитев је нпр. у Словенији у случају јавне агенције за тржиште хартија од вриједности). Финансијска самосталност јавних агенција обезбјеђује се утврђивањем самосталних извора прихода јавних агенција. Оснивач агенције обично има надлежност да потврђује тарифу услуга (цјеник) пошто јавна агенција наступа као монополиста односно „монопolni и једини регулатор,,.

Регулаторне агенције и слична регулаторна тијела су основни сегмент т.з. регулаторне државе. Основни циљ дјеловања ових регулаторних тијела у савременој држави је подизање квалитета ефикасности односно промоција поштене тржишне утакмице – као и заштита конкуренције и заштита потрошача на глобалном економском тржишту. Ово прије свега у области дјеловања у овом раду претходно обрађених јавних служби – односно још конкретније – претежно т.з. привредних јавних служби, иако то није искључено и у области т.з. ван-привредних јавних служби. Као регулаторна тијела се у том контексту појављује, као што смо истакли, читав низ различитих регулаторних правно-организационих облика и институција која су организационо издвојене из система државне управе, али су веома важан функционални елемент савремене јавне управе. Елементи „регулаторности,, ових тијела су: доношење општих правних аката у области надлежности таквих тијела,³⁹ доношење конкретних (индивидуалних) аката односно

39 Тај аспект одређени аутори сматрају као „главни или чак једини облик регулације”. Упореди у поменутом прилогу Копрића, Мусе и Ђулабића, ибидем,

одлука у конкретним стварима, као и обављање различитих квази-инспекцијских поступака.

У Француској, слично као и у Италији и Словенији, слично се третирају функције ових независних регулаторних тијела. У Француској је њихов знаменити Државни савјет у својој одлуци из 2001. године истакао, да ове институције „поступају у име државе, а да нијесу подређене влади, и које, да би обављале своје задатке, имају корист од гаранција које им омогућавају да поступају у потпуности аутономно, тако да њихове одлуке може санкционисати само независни судски орган.,“⁴⁰ Овдје треба напоменути, да ова тијела у различитим системима имају различита овлашћења односно надлежности: регулаторне, одлучивање у појединим случајевима, контролна овлашћења, санкционисање, и сл. И у другим европским државама је број ових независних регулаторних тијела значајно порастао у последњих двадесетак година. .

Из овог кратког упоредног приказа може се видјети, да регулаторне агенције имају релативно дугу традицију у САД и неким другим државама, те да је њихово увођење у правни и управни систем државе повезано са читавим низом дилема. Ово задње је веома важно нарочито за државе у транзицији, које морају сагледавати све аспекте дјеловања ових агенција прије њиховог оснивања.

Разлози за преношење одређених послова државне управе на парадржавне односно недржавне субјекте

Главне предности преношења одређених јавних функција на организације изван система државе односно државне управе су следеће:

- повећава се ниво ефикасности дјеловања система (повећава се системска флексибилност, као и менаџерска самосталност у извршавању тих послова);
- обезбјеђује се стручна и други облици самосталности тих агенција, а тиме и удаљавање од политичких ути-

стр. 662.

40 Упореди: Rajko Pirnat, „Neodvisne upravne institucije,“, *Javna uprava*, br. 3/1999, Љубљана, 1999, стр. 449-466.

цаја и притисака у обављању одређених важних јавних послова односно нуђењу јавних услуга;

- обезбјеђује се укључивање цивилног друштва у одлучивање (нпр. кроз чланство у савјетима јавних агенција).

Смисао постојања агенција односно других регулаторних тијела је дакле у томе, да се оснивају ако се потврди оцјена, да се тако ефикасније и рационалније обављају одређени (јавни) послови него у случају обављања таквих послова у оквиру органа државне управе. Додатни критеријум у том смислу је да се може обезбиједити финансирање оваквих послова преко управних такси односно других облика непосредних финансијских прихода јавних агенција и сличних регулаторних тијела (лиценчнине, тарифе и сл.). Коначно, важан критеријум за оснивање ових тијела је, да у областима дјелатности ових тијела није потребан стални политички надзор, него је, супротно томе, потребно спровођење ових послова и надлежности што више удаљити од утицаја дневне политике.

За разлику од некадашње социјалне државе односно „државе благостања“, која се активно и у великом обиму уплиће у дјеловање тржишта у држави, прије свега алокацијом буџетских и пара-фискалних прихода, чиме се усмјерава друштвени развој, т.з. „регулаторна држава“, има функцију корекције проблема на тржишту – прије свега кроз доношење правила и регулације којом се усмјерава глобално дјеловање државе и њено усмјеравање према одређеним јавним политикама. Главни фокус дјеловања, као што напомињу одређени аутори, као и арена политичког конфликта – помиче се од алокације буџетских и пара-фискалних прихода ка контроли доношења правила односно прописа. У том смислу, напомињу ти аутори, главне друштвене односно државне (и јавно-правне) институције нису више парламент, влада, министарства и сл., него различити парламентарни одбори и т.з. независна регулаторна тијела⁴¹. То, наравно, јесте претјерана тврдња, макар када посматрамо стање у т.з. пост-социјалистичким европским државама, али је неспорно, да су и те земље већ кренуле сличним путем у последњих 10-15 година. И неспорно је, да се у т.з. регулаторној држави све јасније и упечатљивије одвијају процеси либера-

41 Тако нпр. Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 660.

лизације, дерегулације и приватизације. Све више задатака и надлежности се даје т.з. независним регулаторним тијелима, и то је потпуно уочљив тренд у савременој држави. То ствара ситуацију у којој је савремени т.з. „јавни сектор“, изванредно комплексно, често нетранспарентно и збуњујуће поље, често тешко разумљиво и сагледиво чак и за стручњаке, да и не помињемо појединце који немају специјалних управно-правних знања.

Дакле, осим предности преношења одређених јавних функција на организације изван система државе односно државне управе (нпр. на јавне агенције и слична регулаторна тијела), уочени су и одређени проблеми односно ризици, од којих су најважнији следећи:

- смањује се степен надзора над тим институцијама (нема више непосредног надзора и утицаја као у случају када се ти послови обављају у оквиру надлежног министарства, односно органа у саставу министарства);
- смањује се степен министарске одговорности (и у овом случају треба да остане одговорност министра за стање у одређеној управној области, али се, објективно, степен ове одговорности смањи пропорционално степену правне, стручне, организационе, персоналне и финансијске самосталности јавних агенција);
- смањује се степен прегледности и транспарентности обезбјеђивања одређених јавних добара и јавних услуга у т.з. „јавном сектору„; а уочено је да
- понекад може доћи и до одређених дисфункционалности у дјеловању ових институција, када нпр. на прво мјесто постављају своје уже интересе пред интересима корисника услуга (тако нпр. могу неоправдано постићи повећање тарифа, иако за то нема објективне потребе, издавати лиценце по одређеним критеријумима који нису у складу са начелом једнакости субјеката пред законом и сл.).

Укратко, код дјеловања ових институција треба бити свјестан предности, али и могућих ризика у њиховом функционисању, нарочито, ако се ради о институцијама које немају дугачку традицију и искуство у оперативном дјеловању.

Осим горе наведених системских разлога и аргумената ‘*pro et contra*’ за постојање јавних агенција и преношења одређених јавних услуга у извршавање различитим недржавним субјектима, за то постоје и други конкретни разлози, нпр. захтјеви и прописи различитих супранационалних институција.

У вези са пријашњом напоменом, нпр. јавну агенцију за телекомуникације треба основати због права Европске уније. То право (посебна директива)⁴² захтијева не само постојање таквог регулаторног тијела, него и статус посебног правног лица са релативно високим степеном самосталности у дјеловању. Пошто су телекомуникације област која се либерализује, и која треба бити отворена конкуренцији, држава мора обезбиједити систем у којем ће бити могућа слободна конкуренција. При том није довољно само декларативно отворити могућност конкуренције, него треба регулисати тржиште на начин који заиста и омогућује слободну тржишну конкуренцију у овој области односно долазак нових понуђача телекомуникационих услуга. Увођење либерализације, укидање монопола итд. треба бити фактичко, не само номинално. У области телекомуникација је на просторима некадашње Југославије ситуација у скоро свим државама које су ту настале доста слична: најприје је требало одвојити услуге поште од услуга телекомуникација, али ствар ни тада није била готова, јер је на тржишту обично остао један велики „играч“, односно монополиста, који је деценијама имао монопол и био једини понуђач таквих јавних услуга, а и тај монополиста је био (или је још увијек) у државном власништву. Зато Европска унија захтијева да држава регулише ову област тако да на тржиште заиста могу доћи и други понуђачи ових услуга. Ово наравно не због алтруистичких разлога. Пошто би иначе могло доћи до ограничавања и уплитања политике у ова питања, Европска унија овдје чак захтијева оснивање независне јавне агенције односно регулатора, који ће бити стручно самосталан и организационо одвојен од надлежног министарства и владе. Тиме се спречава наставак монополног положаја једног (националног) понуђача услуга у овој области.

42 Видјети Директиву бр. 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Европског савјета од 7. марта 2002. године о јединственом регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и сервисе.

Главни проблем – одвајање регулаторне функције од оперативног обављања дјелатности

У скандинавским земљама – нарочито у Шведској и Норвешкој – негдје од 19. вијека даље појављује се процес раздвајања т.з. „полицу,, послова (укључујући ту и регулаторне послове) од извршних послова. Тако су нпр. у Шведској и Норвешкој већ од тада почели раздвајати те послове – у министарствима су задржали послове стратешког планирања, нормативне дјелатности и сл., док се рутински и технички послови (одлучивање у управним поступцима и сл.) препуштају различитим агенцијама. Тиме се развија хоризонтална и вертикална диференцијација односно специјализација послова агенција у овим земљама. Оне су релативно лабаво повезане са министарствима, а политички утицај на њихов рад и одлучивање постаје све слабији.

Међутим, треба нагласити, да су савремене регулаторне агенције и друга регулаторна тијела, са овлашћењима доношења правних прописа – независна на једној страни од политике, а на другој страни од привреде – и зато представљају новост у европској правној доктрини и традицији. Дакле, не можемо повући јасну црту односно везу између поменутих агенција у скандинавским државама и нпр. у Великој Британији и овим новим „регулаторним тијелима,,. Ове нове агенције односно друга регулаторна тијела су много сличнија – нарочито по својим јавним овлашћењима – у овом раду представљеним регулаторним тијелима која су настала у САД⁴³. Традиција оснивања и *ratio legis* оснивања ових тијела под ингеренцијом Конгреса у САД је био заобилажење ингеренција извршне власти, пошто агенције и друга регулаторна тијела немају свог утемељења у уставу САД. Као основни разлог за „агенцификацију,, у САД се наводи потпора развоју цивилног друштва и подизање нивоа транспарентности поступања у различитим обла-

43 Првом оваквом регулаторном агенцијом у САД сматра се агенција са називом „Interstate Commerce Commission,, која је била основана 1887. године. Ова агенција је настала издвајањем одређених послова из ресора унутрашњих послова са циљем регулисања међу-државног жељезничког, цестовног и рибичног саобраћаја. Следећа таква агенција у САД је била „Federal Trade Commission,, која је била основана 1914. године. Оцјењује се, да сада постоји око 60 оваквих регулаторних тијела на савезном нивоу у САД. Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 663.

стима јавно-правног одлучивања. Да ли је то успјело, питање је на које је тешко одговорити.

Институционални предуслови за добро дјеловање националних система регулаторних тијела односно нуђења јавних услуга су: јасно и квалитетно законодавство, одговарајуће секторске политике, као и раздвајање пружања услуга од функције регулације.

При томе је у смислу што квалитетније изградње система потребно одговорити на следећа питања: Ко поставља националне стандарде у одређеној области регулације? Ко одређује инфраструктурне потребе? Ко је власник инфраструктуре? Ко спроводи политику у одређеној области? Како је дефинисана (економска) цијена јавних услуга? Ко одобрава цијене (тарифе)? Ко штити интересе потрошача односно корисника (јавних) услуга? Који субјекти пружају услуге односно оперативно обављају дјелатност (јавна предузећа и установе или приватни понуђачи, односно организације јавно-приватног партнерства)?

У процесу актуелних реформи ових система треба водити рачуна о три ступа од којих ће зависити успјешност дјеловања система у појединој области (енергетика, саобраћај и везе, електродистрибуција, телекомуникације, водоснабдијевање, друге комуналне дјелатности итд.), и то о: а) одређивању квалитетних секторских политика у тим областима (детерминисање циљева – закони и владне политике, доношење стандарда); б) одређивању регулаторне функције (технички и технолошки стандарди, економски аспект дјеловања сектора итд.); в) обезбјеђивању пружања квалитетних услуга (корпоративно управљање, различити опције пружања услуга).

Главни проблем у горе поменутих областима у државама у транзицији су велики губици и неодрживост система због тих губитака, а у организационо-управном смислу чињеница наслијеђене „монолитности” односно нераздвојености функција одређивања (јавне) политике, регулације појединог сектора те функције (непосредног) пружања услуга у појединој области.

Зато у смислу реформе тих сектора треба обавити раздвајање функција: а) утврђивања законских основа и секторских политика од б) регулаторне функције и (обадвије наведене) од в) пружања услуга у тим областима. Раздвајање је потребно не само

на овом „глобалном” нивоу, него и раздвајање инфраструктурних објеката и постројења од функције нуђења услуга и добара у тим областима (нпр. раздвајање функције националног регулаторнога тијела из области електронских комуникација од организација које обезбјеђују електронске комуникационе мреже, опрему и сервисе). Ово раздвајање функција⁴⁴ непосредно се захтијева и у поменутој директиви Европске уније⁴⁵. Осим тога, директивом је предвиђено и посебно раздвајање рачуноводства и финансијских извјештаја у обављању ове дјелатности.

Када се говори о одређивању законских основа односно оквира и секторске политике, потребно је прије свега донијети јасне законске темеље (детерминација стандарда, одређивање регулаторних овлашћења, одређивање институционалних оквира), а на другој страни одредијелити циљеве секторске политике (стандарде, одређени ниво очекиваних услуга, као и социјалне, економске и временске оквири пружања тих услуга).

Сам регулаторни оквир за дјеловања појединог сектора значи прије свега спровођење (законски) детерминисане секторске политике, спровођење законских обавеза, као и омогућавање не-сметаног обављања дјелатности кроз одобравање тарифа и цијена јавних услуга, праћење спровођења и нивоа стандарда те оцјењивање и надзор те мониторинг обављања услуга.

На нивоу оквира за пружање услуга ради се о могућности, да те услуге обављају јавна предузећа и слични јавноправни субјекти, органи локалне самоуправе, као и приватна предузећа по посебним уговорима (чести су примјери јавно-приватног партнерства у овим областима, али је у неким земљама у одређеним областима забрањено учешће приватног сектора⁴⁶). При томе извођачи морају водити рачуна о законско одређеним условима вршења тих услуга, поштовању нивоа стандарда у одређеној области, оперативној ефикасности итд.

Влада је обично одређена као орган који је носилац секторске политике, а осим тога се оснива и одређено независно регулаторно тијело, док на „доњем нивоу” система постоји низ субје-

44 Види Члан 13 наведене европске директиве.

45 Види тачку 2 Члана 3 наведене европске директиве.

46 Тако је нпр. у Холандији искључена активност приватних понуђача услуга у области водопривреде и уређења отпадних вода.

ката који пружају конкретне услуге корисницима услуга. Што се тиче самог регулатора, у упоредном праву постоје различите опције, од а) независног националног регулаторног тијела, преко б) номинације једног регулаторног тијела за више сектора, све до в) регулације сектора прописима односно г) уговорног вршења регулаторне функције у поједином сектору.

Главни проблем је дакле питање раздвајања улога те обезбјеђење економске одрживости система.

Други важан проблем, мимо којег се не може при расправи о овим регулаторним тијелима, јесте проблем т.з. „диобе власти,, између три „класичне,, односно „монтескјеанске,, гране власти и ових „независних регулаторних тијела,, која немају скоро никаквог демократског капацитета односно легитимитета. Агенције и слична регулаторна тијела имају чак и одређене „квази-судске,, надлежности, а немају своје непосредне демократске базе. Ове агенције и слична регулаторна тијела могу доносити различите регулаторне акте којима се утиче на правни положај широког круга различитих правних субјеката. Тиме се ствара велики број нових прописа (регулаторних аката), који су релативно непознати правним адресатима на које се односе. Зато се у одређеним земљама јавља покрет за дерегулацију односно покрет „пречишћавања регулаторног окружења,, од прописа који су некавалитетни, непотребни, итд. Овдје је важан и проблем „фрагментације,, регулације пошто се у савременој држави јавља велики број оваквих регулаторних тијела која доносе различите регулаторне прописе. Ово је опет повезано са проблемом „демократског дефицита,, ових тијела: она доносе бројне регулаторне акте којима се задире у права, обавезе и правне интересе бројних правних субјеката, а да немају темеља демократске легитимности (као што то нпр. неспорно има државни парламент). Коначно, један од великих проблема је и проблем т.з. „заробљавања,, ових регулаторних тијела. Поставља се наиме питање, да ли су ова независна тијела заиста „независна,,? Да ли су имуна на политички утицај оних који именују чланове органа одлучивања ових тијела? У теорији, а и у пракси се утврдило да су ова регулаторна тијела често „заробљена,, управо од стране оних, које треба да регулишу (нпр. од стране различитих лобија, привредних субјеката са јаким лобистичким положајем, итд.). То је уједно и подручје велике опасности за размах корупције у системима – нарочито се

ово односи на мање земље⁴⁷. Различите међународне институције утврђују бројне проблеме у дјеловању ових тијела, а такви проблеми су нарочито следећи:

- слаба међусобна („хоризонтална,„) координација рада оваквих (многобројних) регулаторних тијела;
- фрагментација израде и имплементације јавних политика (различите јавне политике се развијају у оквиру бројних регулаторних тијела);
- недостатак транспарентности и сарадње у дјеловању ових тијела, неетичност, итд⁴⁸.

Европска регулаторна тијела

Прва регулаторна тијела су у Европској унији почели оснивати у седамдесетим годинама прошлог вијека у области тржишта радне снаге. Прва задаци тих европских тијела су били прикупљање података и припремање стручних анализа. Други „талас,„ оснивања ових тијела је услиједио у деведесетим годинама прошлог вијека, када је било основано осам нових регулаторних тијела (за области регулације у области лијекова, заштиту животне околине, разноликости биљних врста, итд.). У раздобљу након 2002. године услиједио је трећи „талас,„ оснивања ових тијела када је настало десетак нових регулаторних тијела (у областима рибарства, хемијских производа, електричне енергије, итд.). Обзиром на подјелу области активности дјеловања Европске уније, ова регулаторна тијела су основана претежно у области „првог ступа,„ уније, док су по три регулаторна тијела основана у области заједничке вањске и сигурносне политике и у области сарадње држава чланица Европске уније у области правосуђа и унутрашњих послова.

Европска регулаторна тијела се оснивају правним актима секундарног права (углавном уредбама⁴⁹, али и другим актима – нпр. одлукама⁵⁰).

47 Као што је Црна Гора, Словенија, Хрватска и сл.

48 Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 667-668.

49 Енгл. „Regulations,„.

50 Енгл. „Decisions,„.

У праву Европске уније не постоји генерална правно детерминисана структура агенција и других регулаторних тијела⁵¹, већ се таква тијела оснивају са *ad hoc* правним актима. Ипак, може се утврдити, да и у том систему ова тијела имају сличну правно-организациону структуру органа руковођења и управљања: а) управни одбор као орган управљања (увијек укључује представнике држава чланица Европске уније и Комисије), б) извршног директора (уобичајено га именује управни одбор), и ц) један или више техничких односно научних одбора (састављају их независни истакнути стручњаци из одређене области за коју је основано регулаторно тијело).

Надзор над дјеловањем европских регулаторних тијела обављају надлежни органи Европске уније: Вијеће Европске уније, Европска комисија, Европски омбудсман, и Европски суд. Ове агенције се најчешће финансирају из европског буџета⁵².

У првом ступу Европске уније се регулаторна тијела разликују према функцијама које су им повјерене. Теоретичари из области јавног права су ове европске агенције према том критеријуму сврстали у четири различита модела, и то: а) регулаторни модел (прије свега обављају регулаторне функције за дјеловање унутрашњег европског тржишта, а њихова надлежност је одлучивање у појединачним случајевима), б) модел регулаторних „мониторинг“, тијела (њихова главна функција је скупљање и обрада релевантних информација у области за коју су основане – и то прије свега преко мрежа националних тијела), ц) „сараднички“, модел (тијела која врше промоцију социјалног дијалога), те д) извршни (егзекутивни) модел (у овај модел спадају тијела која обављају одређене извршне послове за Европску унију). Сви ови типови европских регулаторних тијела су у бити са регулаторним надлежностима, иако се њихове надлежности ограничавају на одлучивање у појединачним случајевима („адјудикација,,).⁵³

Европске регулаторне агенција и друга регулаторна тијела су се развиле према узору развоја таквих тијела у Сједињеним

51 Као нпр. у Словенији, што смо већ напоменули, гдје постоји посебан *lex generalis* нпр. у области организовања односно уређења правно-статусног облика јавних агенција (Закон о јавним агенцијама који одређује структуру органа управљања јавне агенције, односе између тих органа, односе агенције до оснивача итд.).

52 Видјети прецизније нпр. у Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 670-671.

53 Ибидем, видјети Yataganas у Копрић, Муса и Ђулабић, стр. 671-672.

Америчким Државама, иако наравно са одређеним спецификацијама које су карактеристичне за европски правни простор⁵⁴. Ова тијела су данас веома разнородна (дифузна) и покривају велики број различитих области, нпр.:

- ваздушни саобраћај;
- сигурност у поморском саобраћају;
- жељезнички саобраћај;
- риболов;
- хемијске производе;
- сигурност спољашњих граница Европске уније;
- заштиту здравља;
- информациону сигурност;
- сигурност хране;
- заштиту разноврсности биља;
- сигурност и здравље на раду, итд.

Што се тиче разлике између америчких и европских регулаторних тијела (односно регулаторних тијела на нивоу Европске уније), треба напоменути, да у европском моделу постоји стриктније ограничење делегације надлежности овим тијелима него што је то случај у америчком моделу, гдје се релативно широко преносе ове надлежности (иако у принципу и тамо контролишу прије свега делегацију легислативних овлашћења и врше обимне процесе дерегулације). Европски суд је кроз т.з. „доктрину Мерони,⁵⁵ из 1958. године поставио одређена принципипјелна ограничења делегације надлежности од Европске комисије на различита регулаторна тијела. Та ограничења су следећа: 1) делегирати се могу само властите надлежности Комисије, а не надлежности које Комисија добива од других тијела Европске уније⁵⁶, 2) делегиране надлежности су ограничене само на припрему и извршење егзекутивних (извршних) аката, 3) пренесене надлежности не могу садржавати

54 Од некадашње четири регулаторне агенције које су постојале 1992. године у Европској унији имамо данас око 30 таквих регулаторних тијела (агенције, центри, фондације, уреди, институти). Дакле, очигледно је да су оваква регулаторна тијела према свом правном статусу – па чак и називима – веома различита и покривају читаву палету веома дифузних области.

55 Видјети *Case 9/56 Meroni & Co. Industrie Metallurgiche, S.p.A v. High Authority of the ECSC (1957-58) ECR 133*.

56 Важи дакле правило: *delegata potestas non potest delegari*.

широку политичку дискрецију, 4) Комисија и даље задржава надзор над делегираним надлежностима и одговара за њихово правилно извршење, те 5) делегација надлежности на регулаторна тијела Европске уније не смије утицати на баланс односно равнотежу снага између различитих европских институција. Управо зато, за разлику од америчког модела, у овом европском моделу регулаторна тијела немају надлежности за генералну (општу и апстрактну) правну регулацију (односно т.з. „руле-макинг,“). И ако се деси да се понегдје појави какав акт који садржи правила опште и апстрактне природе (дакле, да има природу прописа), оваква регулација може бити искључиво техничког карактера – без политичких импликација, иако је уочљив тренд, да се и на овом нивоу полако „пробија оквир,“ односно превазилазе ограничења постављена „доктрином Мерони,“⁵⁷.

За закључак око природе и „домета,“ садашњег степена развоја т.з. европских регулаторних тијела: релативно велики број ових тијела јавља се као последица интереса на једној страни европских институција, а са друге стране држава чланица Европске уније. Напетости између појединих институција на нивоу Европске уније представљају „плодно тло,“ за настанак и ширење броја европских регулаторних тијела. Прије свега, Вијеће Европске уније није склоно и даље јачати Европску Комисију (јер је то и онако најјачи европски орган који пријети да преузме све важније функције на том супра-националном нивоу). Зато Вијеће оснивањем регулаторних тијела (агенција и сл.) чува свој утицај на развој европских политика, а кроз тај орган се могу успјешно канализовати и интереси држава чланица Европске уније које на тај начин могу задржати макар посредан надзор над оним што се дешава у Европској унији (а тај надзор је све слабији непосредно у Европској Комисији која полако постаје прегломазна и прејака за стварну контролу над њом). Са друге стране Комисија прихвата преношење различитих техничких послова на таква тијела, али код себе задржава механизме и предности политичког одлучивања. Комисија у ствари овом „агенцификацијом,“ покушава наћи алтернативу т.з. „комитологији,“ (дакле великом и непрегледном корпусу различитих европских комитета, који су постали прекобројни, а са друге стране у њима често сједе представници држава чланица Европске уније, што представља извор веће контроле над радом Комисије а

57 Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 673.

и велике проблеме координације и усклађивања одлучивања у тим комитетима). На крају, и Европски парламент подстиче оснивање ових регулаторних тијела јер на тај начин има свој утицај у поступку суодлучивања о оснивању таквих тијела, која, опет на другој страни, представљају метод избјегавања концентрације моћи у Европској Комисији – што, наравно, погодује интересима Европског парламента. Због ограничења обима делегације надлежности на ова тијела се ипак појављују гласови који се залажу за реформисање овог система у будућности. У вези са тиме се одређени центри залажу за стварање генералног правног оквира за оснивање и дјеловање ових европских тијела.⁵⁸

Циљ горе поменутих процеса на нивоу Европске уније је да се створе услови за јачање независности, компетентности и кредибилности тих европских регулаторних тијела, али и да се очува контролна улога Европске Комисије у случају да дође до одређених дисфункција у дјеловању ових тијела (да се не би поновили проблеми са којима се сусрећу у америчком систему – прије свега по питању претјераног осамостаљивања ових тијела, за која се у САД већ одавно поставља позната дилема која се гласи: „а ко ће да регулише регулаторе, ?

Већина дјелатности ових регулаторних тијела на нивоу Европске уније је у контакту односно у сарадњи са одговарајућим регулаторним тијелима (односно са истоврсним регулаторним тијелима) у појединим државама-чланицама Европске уније. То је процес стварања европских мрежа регулаторних тијела у појединим областима (нпр. телекомуникације, жељезнички саобраћај, унутрашње тржиште, итд.). Ово отвара примјер т.з. „мрежне владавине,, (енг. „network governance,,), што представља даљу емана-

58 На основу Извјештаја за побољшање извршних функција из 2001. године је Европска Комисија покренула процес конзултовања те у 2002. години у посебном Комуникеу предложила обликовање Оквира за европске регулаторне агенције. На том основу је у 2005. години био израђен Нацрт међу-институционалног споразума о радном оквиру за европске регулаторне агенције – СОМ(2005) 59. Мада је Европски парламент прихватио тај документ својом посебном резолуцијом 2005. године, ипак су се појавиле бројне несугласице и нацрт није дошао до нивоа расправе Вијећу Европске уније и у COREPER-у. Правна служба Вијећа је наике оцијенила, да то није одговарајући правни инструмент за регулацију ових тијела. Након три године (2008. године) овај застој је био прекинут доношењем Комуникае Европске Комисије у 2008. години. Овим се поново отвара питање регулисања ове области на нивоу Европске уније. Види прецизније у Копрић, Муса и Ђулабић, *ibidem*, стр. 674-675.

цију новог приступа у процесима савременог управљања и даље превазилажење постулата системски затворених бирократских организација веберијанског типа.⁵⁹

Закључак

Историјат развоја тзв. независних регулаторних агенција у различитим правним системима указује да нема неког јединственог модела у овој области, али да постоје одређени трендови и рјешења у упоредним системима. Ова рјешења могу бити основа за избјегавање странпутица кроз које су пролазиле државе које су прве оснивале овакве институције. Не постоје униформна рјешења, која би била употребљива за све системе и све прилике, него за сваку државу треба одабрати модел који је најприхватљивији с аспекта правне традиције и укупности правног система.

Литература

Ferka, Petra, Ferka, Boštjan, *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*, GV založba, Ljubljana, 2008.

Mužina, Aleksij, *Pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in EU*, 2004.

Oxford Advanced Learner's Dictionary, 2000.

Ravčnik, Marijan, *Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava*, Cankarjeva založba, Љубљана, 1997.

Pirnat, Rajko „Neodvisne upravne institucije,,, *Javna uprava*, br. 3/1999, Љубљана, 1999.

Pirnata, Rajko, „Problematika pravne ureditve koncesij”, *Javna uprava*, 1999.

Schwartz, Bernard, *Administrative Law*, Boston and Toronto 1984.

Sieyes, Emmanuel-Joseph, „Шта је трећи сталеж?”, *Филозофски вјестник*, бр. 1/1990.

Закон о заводима, „Службени лист Републике Словеније”, бр. 12/91 и 8/96.

Закон о привредним јавним службама, Службени лист Републике Словеније, бр. 32/93.

59 Упореди: Копрић, Муса и Ђулабић, ибидем, стр. 649.

Кавран, Драгољуб, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе”, *Правни живот*, Београд, бр. 9, том I, 2004.

Копрић, Ивана, Муса, Анамарија, Ђулабић, Ведран, „Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма,, *Хрватска јавна управа*, год. 8, бр. 3, 2008.

Крбек, Иво, *Диоба власти*, Загреб, 1943.

Нојман, Франц, *Демократска и ауторитарна држава*, Загреб 1992.

Пери, Марвин, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000.

Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Загреб, 1986.

Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Загреб, 1986.

Пусић, Еуген, *Управни системи I*, Загреб, 1985.

Смердел, Бранко, „Проблеми нормативизма у сувременој америчкој теорији и политичкој пракси”, *НЗ*, бр. 12.

Slobodan Dujic

INDEPENDENT REGULATORY BODIES AND PUBLIC SERVICES

Resumé

Development of the public regulatory (and the other public) agencies is an outcome of a relatively long process of metamorphosis of the contemporary state i.e. the contemporary public administration - both are the so-called „primary” regulators. Functioning of the modern public administration is influenced by some important tendencies, the most important being: rise of the number of administrative organizations, differentiation, relatively low level of importance of the coercion i.e. brutal force, professionalization, and, finally, we could name also a new trend – trend of continuous modernization of the public administration. Exactly the development of the contemporary public administration, which, except the repressive, takes care also for the other important functions within the modern society (i.e. service and development functions), has enabled the development of the public regulatory and other public agencies. Public agencies perform certain tasks which used to be reserved for the state i.e. the public authorities. In this regard, nevertheless, it should be stressed that there are certain trends – the most important being possible decreased

level of responsibility for decision making in certain important domains of public law (here, we have in mind first of all the ministerial responsibility). One of the important i.e. relevant problems in the field of public agencies is the problem of high terminological confusion, which more often than not provokes certain misunderstanding of the functions of the contemporary public agencies. This was the reason why some countries (e.g. Slovenia) have decided to enact legislation regulating the legal status of the public agencies. In a sense of the contents, the most important reason for setting-up the public agencies is depolitization, i.e. to separate certain important public activities from the daily politics i.e. from the influence of the daily politics. The most important problem in this field remains separation of the regulatory function from the operational execution of the public activities in some important public fields.

Key words: Independent regulatory bodies, public service, public agencies, public administration, state.

* Овај рад је примљен 17 јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.