

---

**СУКОБ ИНТЕРЕСА  
КОД ЈАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА  
И ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ**

*Регулатива и надзор над њеном применом*

Транспарентност – Србија  
Београд 2006.

## Проф. Стеван Лилић, Правни факултет, Универзитет у Београду

Државни службеници и сукоб интереса<sup>2</sup>

I.

У нашем праву, спречавање сукоба интереса код јавних службеника спада у “ново” законодавство. Као правна категорија, спречавање сукоба интереса уведено је Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција<sup>3</sup> који је усвојен априла 2004. године

Законодавство о сукобу интереса за нас је “ново” јер политички и друштвени систем из кога ми “излазимо” није познавао овај тип конфликта интереса. Подсетимо се да је владајућа идеолошка премиса била тзв. бесконфликтно друштво, тј. друштвено-политички систем у којем су сви елементи у себи усклађени, тако да нема интересног конфликта на нивоу “јавног” и “приватног”.

Међутим, у демократском друштву конфликтни елемент саставни је део друштвеног и политичког система. Због тога, мора да постоји одговарајућа “институција”, тј. вредносна основа (опредељење) и нормативна инфраструктура (закон) која ове конфликте усмерава у конструктивну, а не деструктивну опцију.<sup>4</sup> У том контексту и јавне дебате на ову тему битно доприносе “подизању свести” грађана о овим питањима, али исто тако представљају и облик “легитимног јавног притиска” на државне органе и носиоце јавних функција да своја правна стања и поступке ускладе са одговарајућим етичким и правним нормама које спречавају сукоб интереса.

---

<sup>2</sup> Редиговани текст излагања на Округлом столу “Спречавање и разрешавање сукоба интереса код јавних функционера и јавних службеника - регулатива и надзор над њеном применом”, који у организацији “Транспарентност Србија” одржан 19. јануара 2006. године у Академском клубу “Лицеј” у Београду. Захваљујем се апсолвенту Правног факултета у Београду Ј.Златковић на сарадњи при припреми овог текста.

<sup>3</sup> Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (СГРС, бр. 43/04).

<sup>4</sup> Упореди: Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1985.

У средњовековној Венецији су се, "...захваљујући веома компликованом и до у танчина разрађеном изборном систему, као и низу прописа и закона, дуждеви строго чували да не узурпирају превише власти но што им припада. Као знак да су само понизне слуге државе, увођени су у дуждевско звање везаних руку. Било им је забрањено да унутар територије Венеције граде куће, као и да новац похрањују у иностранству или да тамо било шта поседују; осим тога, своје кћери нису смели удавати за странце, нити рођаке намештати на високе положаје и давати им синекуре." А у Дубровнику, "...изнад врата у просторије где је Велико веће заседало стајао је натпис: *Obliti privatorium, publica curate*. (Заборавите приватне ствари, брините о јавним пословима)."<sup>5</sup>

## II.

Питање спречавања сукоба интереса, у основи има два битна елемента - етички и нормативни. Како се још почетком прошлог века истицало: "функција је етике, каже Аристотел, да буде практична и да чини, а не да се о њој воде теоријске расправе".<sup>6</sup>

Са нормативне стране, Закон о спречавању сукоба интереса, "сукоб интереса" одређује на следећи начин (чл. 1): Функционер је дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном, нити међу њима изазове сукоб. Сукоб јавног и приватног интереса постоји кад функционер има приватни интерес који утиче или може утицати на вршење његове јавне функције.

Са друге стране, Закон одређује "јавну функцију" на следећи начин (чл. 2): Као јавна функција, према овом закону, сматра се функција коју лице - функционер, врши на основу избора, постављења и именовања у органе Републике Србије, аутономне покрајине, општине, града и града Београда и у органе јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд." Са друге стране, посебним законом уређује се сукоб

---

<sup>5</sup> Упореди: Мило Дор, *Средња Европа - мит или стварност*, Београд, 2003.

<sup>6</sup> Упореди: Willian Howard Taft, *Ethics in Service*, Page Lectures, Yale University Press, 1916, стр. 20.

интереса при вршењу функција судија Уставног суда<sup>7</sup>, судија, судија за прекршаје, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

За наше практичне потребе, нарочито приликом решавања појединих спорних питања око сукоба интереса, основни појмови морају се јасно артикулисати и прецизирати. У том смислу, треба разликовати “општи” од јавног интереса. Општи интерес је “политички генерисан” од стране одговарајућих друштвених субјеката, пре свега политичких странка. Ти се интереси, као “инпут” усмеравају ка парламенту који процесира те политичке интересе и претвара их у нормативне форме и акте (закон). Тако настаје “јавни” интерес који је и предмет законског регулисања. Нарочито је потребно јасно прецизира “приватни” интерес, јер сукоб интереса који законом треба спречити управно настаје на линији разграничења “јавног” и “приватног”.<sup>8</sup> То није увек једноставно. На пример, како утврдити да ли постоји сукоб јавног и приватног интереса у случају када је јавни функционер члан неке невладине организације или стручног удружења. Да ли се ту ради о сукобу јавног и приватног интереса (као рецимо у случају да јавни функционер поседује привредну фирму). У овом случају, пре би се могло рећи да се ради о “посебном”, а не “приватном” интересу. У сваком случају, при одређивању шта је то сукоб интереса мора се поћи од неких објективних, а не субјективних елемената. Да би Закон био успешан и да би се успешно остварио његов циљ у складу са вредносном орјентацијом која је прокламована, мора свакоме “правно” да буде јасно уочљиво када постоји сукоб интереса, као што је то, рецимо у грађанском праву у ситуацији која се назива “конфузија”, тј. када се у једном лицу истовремено стекне и статус повериоца (*creditor*) и дужника (*debitor*).

---

<sup>7</sup> Боса Ненадић, *Инкомпатибилност функције судије Уставног суда са другим функцијама и делатностима*, Материјал за Округли сто “Спречавање и разрешавање сукоба интереса код јавних функционера И јавних службеника - регулатива и надзор над њеном применом”, Транспарентност Србија, 19. јануар 2006, Београд.

<sup>8</sup> Упореди: Немања Ненадић, *Спречавање и разрешавање сукоба јавног и приватног интереса у Србији*, Транспарентност Србија, Новембар 2005. Материјал за Округли сто “Спречавање и разрешавање сукоба интереса код јавних функционера и јавних службеника - регулатива и надзор над њеном применом”, Транспарентност Србија, 19. јануар 2006, Београд.

Занимљива су поједина истраживања на тему сукоба интереса која су код нас рађена. Према истраживању организације *Transparency Serbia* из 2003. године, у нашој јавности се сукоб интереса најчешће разуме као злоупотреба функције, односно службеног положаја - више од 90% испитаника негативно оценило ове појаве и најавило да се у наредним изборима неће гласати за политичаре за које се утврди да је злоупотребио државну функцију.<sup>9</sup>

### III.

Када је реч о спречавању сукоба интереса у државној управи и код државних службеника, Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција прописао је да ће се то уредити посебним законом.

Закон о државној управи (2005)<sup>10</sup> предвиђа да министарство може да има једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади. Државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди. Министар не може овластити државног секретара за доношење прописа, нити за гласање на седницама Владе. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра. Закон о државној управи (чл. 24) изричито предвиђа да "државни секретар подлеже истим правилима о неспојивости и сукобу интереса као члан Владе" (с тим што не може бити народни посланик)". Закон о државној управи уводи и категорију државних службеника (чл. 84) којима је поверено вршење послова из делокруга органа државне управе, као и то да се положај државних службеника уређује посебним законом.

У конкретном случају то је Закон о државним службеницима<sup>11</sup> који је усвојен у септембру 2005. године и који ступа на снагу јануара 2007. године. Овим законом уређују се права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника. Према овом

<sup>9</sup> Упореди: Марија Пријић-Сладић, *Грађани осетљиви на злоупотребу јавних функција - Још један осврт на презентацију истраживања јавног мњења одржану у просторијама организације "Транспарентност Србија" 15. маја 2003*, Агенција "БЕТА", 22. јуни 2003, Београд.

<sup>10</sup> Закон о државној управи (СГРС, бр. 79/05).

<sup>11</sup> Закон о државним службеницима (СГРС, бр. 79/05).

Закону (чл. 2), државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова, док је намештеник лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.<sup>12</sup>

Закон о државним службеницима има посебну главу која носи назив “Спречавање сукоба интереса” (чл. 25-31).

Овај Закон прописује забрану примања поклона и коришћења рада у државном органу (чл. 25), у смислу да државни службеник не сме да прими поклон у вези са вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица. Државни службеник не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. На одређивање круга повезаних лица и на пријем поклона примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Закон прописује услове под којима државни службеник може да обавља додатни рад (чл. 26-27). Тако, државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада државног службеника. Сагласност руководиоца није потребна за додатни научно-истраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али руководиоца може забранити и

---

<sup>12</sup> Према Закону о државним службеницима (СГРС, бр. 79/05), државни службеници у смислу овог Закона нису (чл. 2, ст. 2): “...народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.”

такав рад ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника или штети угледу државног органа. Државни службеник дужан је да о свом додатном раду обавести руководиоца. Кад државним органом руководи државни службеник, о давању сагласности за његов додатни рад и о забрани додатног рада одлучује државни орган или тело надлежно за његово постављење.

Закон прописује забрану оснивања привредних друштава и јавних служби (чл. 28). Тако, државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом. На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу, а државни службеник који је на положају Републичком одбору за решавање о сукобу интереса.

Закон ограничава чланство државним службеницима у органима правног лица (чл. 29). Тако, државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган према посебном пропису.

Према закону, постоји обавеза пријављивања интереса у вези с одлуком државног органа (чл. 30) према којој је државни службеник дужан да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Кад државним органом руководи државни службеник, он о интересу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за његово постављење. Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Коначно, Закон о државним службеницима изричито предвиђа примену прописа којима се уређује спречавање сукоба интереса на државне службенике на положају (чл. 31). Тако, на државне службенике на положају примењују се закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, али и

одредбе овог закона о додатном раду и забрани оснивања привредног друштва, јавне службе и бављења предузетништвом.

## САДРЖАЈ

|  |    |
|--|----|
| Предговор .....  | 1  |
| Главни разлози за организовање округлог стола .....  | 2  |
| Изводи из дискусије са округлог стола .....  | 5  |
| 1. део Закон о спречавању сукоба интереса и његова примена .....   | 7  |
| Проф. Владимир Гоати: (увод у теме семинара) .....   | 9  |
| Милован Дедијер, Републички одбор за решавање о<br>сукобу интереса .....   | 11 |
| Проф. Стеван Лилић, Правни факултет, Универзитет<br>у Београду .....   | 18 |
| Душан Маричић, Републички одбор за решавање о<br>сукобу интереса .....   | 25 |
| Проф. Војислав Становчић, САНУ, Републички одбор<br>за решавање о сукобу интереса .....                                | 29 |
| Доц. Др Миодраг Јовановић, Правни факултет,<br>Универзитет у Београду .....  | 35 |
| Немања Ненадић, Транспарентност – Србија .....   | 37 |
| 2. део Сукоб интереса код државних службеника,<br>припадника правосуђа и службеника органа локалне<br>самоуправе ..... | 41 |
| Немања Ненадић, Транспарентност – Србија .....   | 43 |
| Ивица Ежденци, Удружење јавних службеника .....  | 45 |
| Јован Ђирић, Институт за упоредно право .....  | 48 |
| Снежана Андрејевић, Врховни суд Србије .....   | 51 |
| Ружица Јанић, Републичко јавно тужилаштво .....  | 55 |
| Душан Маричић, Републички одбор за решавање о<br>сукобу интереса .....   | 56 |
| Проф. Војислав Становчић, САНУ, Републички одбор<br>за решавање о сукобу интереса .....                                | 58 |
| Снежана Андрејевић, Врховни суд Србије .....   | 59 |
| Душан Лазичић, Друштво судија Србије .....   | 60 |
| Проф. Војислав Становчић, САНУ, Републички одбор<br>за решавање о сукобу интереса .....                                | 61 |
| Јелена Јеринић, Стална конференција градова и<br>општина, национална асоцијација локалних власти .....                 | 62 |
| Немања Ненадић, Транспарентност – Србија .....   | 64 |

|   |     |
|---|-----|
| Прилози .....   | 67  |
| Др Слободан Бељански, Члан Републичког одбора за<br>решавање о сукобу интереса, адвокат из Новог Сада<br>Правни и политички аспекти спречавања сукоба<br>интереса .....   | 69  |
| Немања Ненадић: Транспарентност – Србија<br>Спречавање и разрешавање сукоба јавног и<br>приватног у Србији .....  | 89  |
| др Боса Ненадић, судија Уставног Суда Србије<br>Инкомпатибилност функције судије уставног<br>суда са другим функцијама и делатностима .....                               | 106 |
| Немања Ненадић, Транспарентност – Србија<br>Ставови грађана Србије о сукобу јавног и<br>приватног интереса .....  | 126 |
| Изводи из Конвенције Уједињених нација против<br>корупције .....  | 142 |
| Изводи из Закона о државним службеницима<br>(Службени гласник Републике Србије бр. 79 из 2005) .....  | 165 |
| Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу<br>јавних функција (Службени гласник Републике<br>Србије број 43 из 2004) .....   | 195 |
| Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу<br>против корупције и изводи из Националне стратегије<br>(Службени гласник Републике Србије број 109 из<br>2005) ..... | 209 |

## Предговор

Ниједан од антикорупцијских прописа на којима се у Србији радило у првим годинама XXI века није изазивао толико очекивања и пажње као што је Закон о спречавању сукоба интереса.

Без обзира на то што је Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција усвојен тек пролећа 2004, многе норме које регулишу питања из ове области постојале су у домаћем правном систему и раније. Ипак, тек у последњих неколико година се може говорити о томе да је постављање препрека за непримерене сукобе интереса и успостављање механизма за њихово разрешавање и контролу постало стандард који постаје саставни део прописа у готово свим областима друштва. Тако је Србија добила, поред основног закона, који се односи на широк круг јавних функционера, и правила која имају за циљ да предупреду или разреше сукоб јавног и приватног интереса код државних службеника, функционера у привредним друштвима, лица ангажованих на гоњењу организованих криминалних група и другде.

Транспарентност – Србија је била активно ангажована у борби за доношење ових прописа и њихово усавршавање, у праћењу примене прописа и упућивању свих заинтересованих (функционера, медија и грађана) у садржај и значај законских одредби. У склопу тих напора, уз учешће представника Републичког одбора за решавање о сукобу интереса, других релевантних институција и стручњака, 19. јануара 2006. у београдском клубу „Лицеј“ одржана је стручна расправа, чији су најзанимљивији делови уврштени у ово издање. Овде су заједно са дискусијама које су се чуле тога дана, љубазношћу аутора, објављени и други текстови који својим садржајем омогућавају да се стекне боља слика о проблемима који су били предмет дискусије тога дана, као и изводи из појединих прописа.

Због тога, књига која је пред Вама представља преглед дилема које су биле актуелне у једном динамичном тренутку развоја нашег правног система и друштва, али и штиво које може бити од користи онима који у наредним годинама буду осмишљавали антикорупцијска правила или радили на њиховом спровођењу.

Посебно се завхваљујемо учесницима у расправи и Шведском хелсиншком комитету који је својом подршком омогућио одржавање округлог стола и издавање ове књиге.

Транспарентност – Србија  
Београд, март 2006.