

**Татјана Јованић,  
ПРОЦЕС РЕГУЛАЦИЈЕ  
(Правни факултет Универзитета у Београду, Центар  
за издаваштво и информисање, Београд, 2014, стр.  
428)**

Међу новијим издањима Центра за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду посебно мјесто припада монографији „Процес регулације“, ауторке доц. др Татјане Јованић. У времену у којем је недовољна или неадекватна регулација један од кључних узрока глобалне економске кризе, у окружењу које (пре)познаје различите (наддржавне, државне и недржавне) субјекте регулације друштвених кретања, књига која освјетљава процес регулације је истински водич кроз сложене механизме регулације. Предмет ове монографије је регулација као динамична, теоријска и практична област, која се развила на раскршћу политичких наука, науке о управи, права, економије и социологије. Посматрајући процес стварања и спровођења правних и ванправних правила и доводећи их у контекст регулације у савременим тржишним привредама, ауторка настоји да изнесе одговарајуће закључке и препоруке, све у циљу изналажења оптималних рјешења за регулацију друштвених, а поготово економских токова. Читајући монографију „Процес регулације“ посебно се уочава вјешто комбиновање теоријског и практичног приступа проблематици регулације, уз уважавање правних и ванправних метода и инструмената регулације, те осврт на законодавни поступак као основни вид регулације у савременим државама (посебно у контек-

---

\* Виши асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци.

сту интеграција појединих држава у Европску унију). Узимајући у обзир „да је у страниј литератури приметан тренд већег усмеравања аутора на суштину процеса регулације, те избор и оптимално усклађивање инструмената којима се јавне политике спроводе у дело“, доц. др Татјана Јованић наглашава да је „један од циљева ове књиге и да у нашој земљи подстакне истраживања у овој широкој, метаправној и мултидисциплинарној области студија која се непрестано развија.“

Садржина монографије „Процес регулације“ је, уз посебно издвојене увод и закључак, систематизована у оквиру пет цјелина: 1. Регулација: полазне основе; 2. Политика и инструменти регулације; 3. Методе и облици регулације; 4. Стратегије спровођења регулације и 5. Унапређење законодавног поступка.

Већ у уводном дијелу ауторка одређује једну од важнијих карактеристика савремене регулације, у смислу различитости актера регулације и потребе да се кроз креирање и спровођење јавних политика уваже интереси свих релевантних друштвених субјеката, те усклађивањем поједин(ачн)их интереса постигне оптимизација општих интереса друштва.

Прво поглавље почиње разматрањем историјски промјењиве улоге државе у процесу регулације тржишта, уз јасан и аргументован закључак да у условима савременог „регулаторног капитализма“ држава мора задржати улогу регулатора тржишта, уз комплементарно учешће недржавних субјеката у тражењу рјешења којима ће се задовољити општи и појединачни интереси, те ускладити остварење економских и ванекономских општих интереса. У сљедећем одјелу објашњава се значај регулације за свакодневи живот грађана и функционисање савремених друштава. Имајући у виду непостојање универзално прихваћене дефиниције појма регулације, у истом дијелу ове монографије се откривају значења и опште одреднице појма регулације, а потом се одређују приступи концепту регулације, као укупности норми и активности којима се превентивно спречавају деформације тржишне структуре. У наставку првог поглавља детаљно су образложени најважнији разлози за ре-

гулацију, који се односе на питања као што су монопол и економска рента, екстерни ефекти и јавна добра, информациона асиметрија и морални хазард, обезбјеђивање предуслова за функционисање конкурентног тржишта и јавни поредак заштите, заштита економски слабије стране и заштита од ризика. У одјелјку о теоријским основама процеса регулације представљена су најважнија теоријска схватања, међу којима се издвајају теорије јавног интереса, теорије интересних група, институционалне теорије и значај социолошког приступа. На самом крају првог поглавља, ауторка отвара низ питања у вези са приоритетима и дилемама у процесу регулације. С тим у вези, разматрају се идентификација и анализа проблема који треба да буду предмет регулације, обухват регулације, регулаторни циклуси, као и питање смањења регулаторног оптерећења у оквиру регулаторне реформе. Такође, расправљени су предности и недостаци општих (хоризонталних) у односу на секторска правила, те однос националне према глобалној регулацији. Коначно, указано је и на питање контрапродуктивности регулације, а нарочито је подвучена неопходност укључивања јавности и транспарентности процеса регулације.

У другом поглављу процес регулације се посматра са телеолошког аспекта, као инструмент реализације јавних политика и остварења одговарајућих политичких циљева. Осим тога, извршена је дистинкција између економске и социјалне регулације, полазећи од циљева који се примарно имају остварити. Ауторка се придружује схватањима која захтијевају напуштање курса дерегулације у савременим тржишним привредама и заговарају концепт „боље регулације“, који би, уз учешће државе, респектовао све релевантне (јавне и приватне) интересе у друштву. Као оквир оваквог приступа регулацији посебно се истичу одговарајуће стратегије, чије је доношење у надлежности посебних органа јавне управе, као стручних, неутралних и независних институција, уз пуно остваривање њихове одговорности и контроле њиховог рада. Прецизно је скициран пут формулисања стратешких докумената (стратегија), полазећи од претходног планирања, анализе окружења и

процјене утицаја, преко одређивања основних и оперативних циљева, те конкретних задатака, све до избора и примјене адекватних инструмената према утврђеним приоритетима и финансијским могућностима. На концу овог поглавља дата је једна класификација инструмената регулације, која обухвата: инструменте економске регулације (усмјерене на тржиште), регулацију информисања, трансакциону регулацију (како између приватноправних субјеката, тако и уз учешће јавноправних субјеката), режим дозвола и овлашћења (ауторизације), те најзад и структурну регулацију.

Треће поглавље третира најважније методе и облике регулације. При том се има у виду да савремене државе изналазе нове методе (не)државног утицаја на економска и друштвена кретања, уз задржавање контролно-командних прерогатива државе као крајњег средства реализације регулативе. Предмет посебних одјељака и пододјељака су регулација путем правила, регулација кроз подстицаје, улога стандарда, етичких кодекса, односно кодекса понашања на дјеловање субјеката чије су активности предмет регулације. Значајан акценат је дат процедурализацији регулације и афирмисању различитих врста подстицаја регулисаних субјеката, као алтернативни метод традиционалној регулацији. На концизан начин су идентификовани различити облици регулације у регулаторном простору, као „једном виртуелном просторном и временском оквиру у којем се сусрећу различити субјекти који утичу једни на друге.“ Исправно се уочава да је у савременим условима присутан правни плурализам и полицентрична регулација, која обухвата јавну и приватну регулацију у регулаторној држави, саморегулацију, затим ко-регулацију и принудну саморегулацију. Нису изостављени ни остали облици регулације, као што су мета-регулација (регулација заснована на процесу и регулација заснована на учинку), регулација заснована на принципима и регулација заснована на ризику.

Четврто поглавље се бави питањем стратегије спровођења регулације, које се сусреће са значајним изазовима. Наиме, у савременим друштвима је присутан читав низ регулатора, па се може го-

ворити о конкуренцији регулатора како унутар система јавне управе појединих држава и између различитих државних и недржавних органа и тијела, тако и на међународној сцени (карактеристичан је примјер Европске уније). Стога се као императиви ефикасности стратегија спровођења регулације намећу конкурентна неутралност и координација регулације. Питању координације регулације се мора нарочито брижљиво приступити у сложеним (нпр. федералним) државама, али и међудржавним организацијама (нпр. Европска унија). Једно од понуђених рјешења јесте координација кроз мреже регулатора. У наставку овог поглавља се указује на значај културе, поготово корпоративне, за поштовање регулативе, те употребу осталих механизма, као што су подстицаји и санкције. На посебном мјесту је обрађено питање санкција као инструмената спровођења регулације, како у судском, тако и у управном поступку. Сви претходни налази су теоријски поткријепљени у одјелјку који читаоцима приказује новије теоријске приступе о спровођењу регулације: постепену и стварно постепену регулацију, „паметну“ и регулацију усмјерену на рјешавање проблема и регулацију засновану на ризику.

Посљедње, пето поглавље посвећено је унапређењу законодавног поступка, као кључном виду регулације у савременим државама. На трагу унапређења квалитета прописа изложена су начела тзв. „боље регулативе“: начело конзистентности и предвидљивости прописа и аката регулатора, начело флексибилности, начело одговорности, начело неопходности, начело дјелотворности и економичности, начело пропорционалности, начело транспарентности и разумљивости. Потом је објашњена садржина регулаторне реформе, од „гиљотине прописа“ до унапређења квалитета законодавног поступка. Истакнута је потреба за претходним планирањем и усклађивањем јавних политика, вршењем *ex ante* анализа трошкова и користи, као и *ex post* контроле дјелотворности у примјени прописа. Посљедња два пододјелјка петог поглавља доводе питање „боље регулативе“ у везу са повећањем конкурентности у тржишним привредама, али и са унапређењем координације

националних и заједничких политика у ЕУ. Други одјељак истог поглавља анализира законодавни поступак у свјетлу изазова у процесу усклађивања правног система Србије са правним тековинама ЕУ, гдје ауторка износи бројне корисне приједлоге за превазилажења тих изазова, примјенљиве и на процес европских интеграција других држава. Посебно су разматрани унапређење транспарентности законодавног поступка, пут прописа и поступак усклађивања домаћег права са правним тековинама ЕУ. На крају овог поглавља, ауторка посматра проблеме евалуације регулације и процјене ефеката, као сржи тзв. „боље регулације“, у контексту теоријских схватања о „паметнијој“ регулацији.

Сумирајући закључке до којих је дошла у монографији, ауторка изражава наду „да ће ова књига представљати допринос разумевању регулације као подељене функције између државе, њених органа, ималаца јавних овлашћења и других легитимних регулатора понашања, али и друштвеног процеса заштите општег интереса и усклађивања јавног и приватних интереса.“

У вези са претходно написаним, можемо са сигурношћу тврдити да монографија „Процес регулације“ вјерно и детаљно свједочи о основним проблемима и дилемама уређења регулаторне дјелатности у савременим, тржишно оријентисаним друштвима и државама, те да пружа низ корисних информација и знања о институцијама, процесима и односима карактеристичним за (интер)националне регулаторне режиме данашњице. Вјерујемо да ће ова монографија бити корисно штиво посленицима друштвених научних дисциплина, али и носиоцима функција регулације у државним органима (посебно органима јавне управе), привредним субјектима и другим активним учесницима друштвеног живота, како би се креирањем и реализацијом јавних политика у будућности, на квалитетнији, комплементарнији и потпунији начин штитили јавни и појединачни интереси.

Мр Бојан Влашки