

## **Министарство просвете, науке и технолошког развоја**

Немањина 22-24

Београд

**Предмет:** Примедбе, предлози и сугестије у вези са Нацртом закона о фонду за науку Републике Србије

Институт за упоредно право пажљиво је размотрио Нацрт закона о фонду за науку Републике Србије (даље у тексту: Нацрт закона) и користи ову прилику да Министарству упути следеће примедбе, предлоге и сугестије. Ради веће прегледности примедбе, предлози и сугестије ће бити систематизовани у два одељка:

1. Примедбе, предлози и сугестије начелног карактера
2. Примедбе, предлози и сугестије у вези с појединим члановима Нацрта закона.

### **1. Примедбе, предлози и сугестије начелног карактера**

У групу примедби, предлога и сугестија начелног карактера спадају оне које се односе на правне празнине у погледу уређивања односа између Нацрта закона и системских закона којима се уређују поједине области од значаја за питања која се регулишу овим Нацртом, на нормативну непрецизност текста Нацрта, на недовољно јасно опредељену правну природу Фонда, као и на неправилно и недовољно јасно Образложење Нацрта.

#### **1.1. Правне празнине у погледу односа између Нацрта закона и Закона о научноистраживачкој делатности**

Нацрт закона ни у једној одредби не уређује однос између овог закона и Закона о научноистраживачкој делатности („Сл. гласник РС“ бр. 110/2005, 50/2006 - испр., 18/2010 и 112/2015) (даље у тексту: ЗНИД). Будући да се у Прелазним и завршним одредбама не помиње ЗНИД, јасно је да би након усвајања Закона о фонду за науку РС на снази остале све постојеће одредбе ЗНИД-а што отвара низ нових питања која такође нису регулисана. Наиме, потпуно би била неуређена питања, од којих као најзначајнија истичемо следећа:

- а) Какав је однос између програма предвиђених овим Нацртом и програма предвиђених ЗНИД-ом?
- б) Каква је и да ли уопште постоји икаква улога Националног савета за научни и технолошки развој у утврђивању програма предвиђених овим законом, евалуацији пројеката, као и какав је однос између тела предвиђених ЗНИД-ом и овим законом?

- c) Какав је смисао финансирања средствима из Фонда ако уопште нису предвиђене измене ЗНИД-а којима би било уређено институционално финансирање научноистраживачких организација?
- d) Какав би био однос (како квалитативан, тако и квантитативан) између тренутно неуређеног институционалног финансирања и финансирања пројеката средствима Фонда?

Имајући у виду све изложено, Институт за упоредно право стоји на становишту да је излишно припремити само Нацрт закона о фонду за науку РС без свеобухватног нормативног уређења питања од значаја за финансирање науке, а што би неизоставно подразумевало истовремене измене и допуне ЗНИД-а којима би се регулисало институционално финансирање.

## **1.2. Правне празнине у погледу односа између Нацрта закона и Закона о општем управном поступку**

Нацрт закона ни у једној одредби не уређује однос између овог закона и Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 18/2016). Имајући у виду да је одредбама Нацрта закона предвиђено да се финансирање научноистраживачких Пројеката одвија преко јавних позива у оквиру Програма, јасно је да би такав поступак по својој правној природи био управни поступак. Будући да ни у једној одредби Нацрта закона нема упућивања на сходну примену одредби ЗУП-а, нити су изричито предвиђена одступања од појединих процесних решења садржаних у ЗУП-у, јасно је да на тај начин остаје нерегулисан читав низ важних питања од којих посебно указујемо на следећа:

- a) Који су рокови у поступку одлучивања о поднесеним Пројектима?
- b) Која су форма и саставни делови акта којим се одлучује о поднесеним Пројектима?
- c) Каква је правна заштита права и интереса подносилаца Пројектата (да ли је акт којим се одлучује о поднесеним Пројектима коначан у смислу ЗУП-а, или је против њега могуће уложити жалбу и да ли постоји могућност вођења управног спора?), итд.

Институт за упоредно право скреће пажњу да сва наведена, али и остала питања која се односе на поступак одлучивања, не смеју бити регулисана подзаконским општим актима, јер ЗУП у члану 3, став 2 прописује да поједина питања управног поступка могу, али искључиво **посебним законом**, да се уреде и то само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним тим законом и ако се не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених тим законом. Ако би се та питања уредила подзаконским општим актима, то би, у смислу изложене одредбе ЗУП-а, неизоставно значило и да би такви подзаконски општи акти били формално незаконити, а што би могло да доведе и до поступка оцене њихове

установности и законитости пред Уставним судом РС, а самим тим и до парализе пројектног финансирања.

### **1.3. Системска неусклађеност Нацрта закона са законским и другим општим актима којима се уређује државна помоћ**

Нацрт закона предвиђа да се на финансирање средствима РС која су на располагању Фонду примењује закон којим се уређује државна помоћ мале вредности (*de minimis*), као и подзаконски прописи и други општи акти донети ради његовог извршавања. Институт за упоредно право указује на чињеницу да је Законом о контроли државне помоћи („Сл. гласник РС“ бр. 51/2009) и Уредбом о правилима за доделу државне помоћи („Сл. гласник РС“ бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013) на једнообразан начин дефинисан појам корисника државне помоћи под којим се подразумева свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику. Имајући у виду изложено одређење појма корисника државне помоћи, јасно је да се научноистраживачке организације које су у смислу ЗНИД-а и Закона о јавним службама („Сл. гласник РС“ бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закона) установе, не би могле сматрати корисником државне помоћи у контексту одређења тог појма које садрже општи акти којима је регулисана државна помоћ. Наиме, научноистраживачке организације као установе и јавне службе не пружају услуге на тржишту, већ обављају делатности од општег интереса којима се омогућава лакше остваривање права и задовољавање интереса грађана у области науке. Ако је смисао упућивања на примену општих аката којима се регулише државна помоћ да се из финансирања Пројеката средствима Фонда искључе научноистраживачке организације као установе јавних служби, онда се поставља питање какав је уопште смисао успостављања овог Фонда, јер он сасвим сигурно неће допринети развоју научноистраживачке делатности.

Упућивање на примену општих аката којима се регулише државна помоћ *de minimis* је од значаја и за евентуално утврђивање износа средстава која могу бити додељена пројектима. Наиме, према члану 96, став 1 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, регулисани су различити износи *de minimis* државне помоћи,<sup>1</sup> па се, чак и у случају да се важност ове Уредбе прошири и на институте као установе јавних служби, поставља питање који би од предвиђених износа могао да представља максимални износ за финансирање Пројекта средствима Фонда. Штавише поједини од износа предвиђених Уредбом, уколико би се односили на четворогодишње научне пројекте, а у контексту изостанка нормативног регулисања институционалног финансирања, не могу се сматрати довољним и представљају разлог за озбиљну забринутост у погледу броја Пројеката који ће уопште моћи бити подржани с обзиром на висину средстава која су наведена у

---

<sup>1</sup> Чл. 96, ст. 1 Уредбе: „*De minimis* државна помоћ може се додели појединачном привредном субјекту у висини од 200.000 евра у динарској противвредности, а у сектору друмског саобраћаја у висини од 100.000 евра у динарској противвредности, као и накнада за пружање услуга од општег економског интереса у висини од 500.000 евра у динарској противвредности у било ком периоду у току три узастопне фискалне године.“

Образложењу Нацрта закона, па тиме и у погледу одрживости научноистраживачке делатности.

#### 1.4. Нормативна непрецизност текста Нацрта закона

Нацрт закона, осим што садржи низ правних празнина у погледу односа између Нацрта закона и системских закона, такође садржи и правне празнине у погледу питања и института који би требало да буду регулисани његовим одредбама, као и низ терминолошких непрецизности. У том смислу, Нацрт закона нема унутрашњи системски квалитет и, номотехнички посматрано, спада у текстове који несумњиво изискују дораду. У овом одељку указујемо на најзначајније празнине и непрецизности, а њихово продубљеније представљање изложено је у одељку 2. који је посвећен примедбама, предлозима и сугестијама у вези с појединим члановима Нацрта закона.

У њих спадају:

- a) Који орган Фонда одлучује о расподели средстава Фонда и Пројектима пристиглим по јавном позиву?
- b) Ко одлучује који су Програми Фонда, будући да Нацрт закона предвиђа да Влада **доноси** Програме, а да их Научни савет Фонда **утврђује**?
- c) Да ли се чланови научног савета Фонда могу пријављивати и учествовати у Пројектима и Програмима Фонда?
- d) Ко дефинише тематске пројекте из члана 18 Нацрта закона?
- e) Ко се сматра „младим научницима...који су у току своје дугогодишње научне каријере препознатљиви у међународном истраживачком простору“?

#### 1.5. Нејасноће у погледу правног статуса Фонда и системска неусклађеност Нацрта закона са Законом о буџетском систему

Нацртом закона предвиђено је да Фонд има својство правног лица које стиче уписом у судски регистар и да се средства за оснивање и рад Фонда обезбеђују из буџета Републике Србије. У правном систему Републике Србије, у смислу Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017) фондови могу бити ванбуџетски и буџетски фондови. Ванбуџетски фонд се чланом 2, т. 10. тог Закона одређује као правно лице основано законом које се финансира из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода, док се буџетским фондом, у смислу чл. 64. тог Закона, сматра евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, који се отвара по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом. Истим чланом Закона о буџетском систему предвиђено је да се прописом, односно споразумом којим је утврђен циљ ради чијег остваривања се успоставља буџетски фонд, дефинишу: 1) сврха буџетског фонда; 2) време за које се буџетски фонд оснива; 3) надлежно министарство, односно локални орган управе

одговоран за управљање фондом и 4) извори финансирања буџетског фонда. Имајући у виду изложена решења садржана у Нацрту закона, јасно се може уочити намера да Фонд нема карактер буџетског фонда (има својство правног лица и није опредељено време за које се оснива), тачније да надлежно министарство нема надлежност над његовим управљањем, а тиме и да министарство не сноси никакву одговорност за рад Фонда. Са друге стране, Фонд, на начин како је то предвиђено Нацртом закона, не може да има карактер ванбуџетског фонда, јер Нацртом закона нису прецизно опредељени специфични порези, наменски доприноси и непосредни приходи из којих ће се Фонд финансирати.

## **1.6. Недовољно јасно Образложење Нацрта**

У Образложењу Нацрта закона, у Одељку III – Објашњење основних правних института и појединачних решења, нису садржана прецизна објашњења правних института и појединачних решења, нити су пружени одговори на сва отворена питања на која је у овом тексту указано. Штавише, у Одељку IV – Процена финансијских средстава потребних за спровођење Закона, наведен је износ средстава за поједине активности који у збиру не представља износ средстава за која је предвиђено да их је потребно обезбедити у буџету Републике Србије за 2019. и 2020. годину. Наиме, у Образложењу је наведено да је у буџету РС потребно обезбедити пет милијарди РСД, а од чега је за активности оснивања и рада Фонда, за успостављање и одржавање интернет странице Фонда, за успостављање информационог система и базе података, као и за финансирање научноистраживачких пројекта предвиђено укупно четири милијарде девет стотина десет милиона РСД, што значи да за деведесет милиона РСД предвиђених средстава није утврђена намена. Осим тога, Институт за упоредно право указује на чињеницу и да је за поједине активности, као што је то примера ради одржавања информационог система и базе података Фонда, предвиђен изузетно висок износ средстава.

Такође, истичемо да Образложење није у свему сачињено у складу са Пословником Владе РС. Наиме, пажљивијом анализом Образложења утврђено је да није спроведена *ex ante* анализа ефеката прописа у смислу члана 40 Пословника Владе РС. Иако је тим чланом Пословника предвиђено да је предлагач, у случају да оцени да уз Нацрт закона не треба да приложи анализу ефеката закона, дужан да то посебно образложи, што оставља могућност да таква анализа изостане, ипак сматрамо да је било упутно спровести темељну *ex ante* анализу ефеката овог прописа, будући да је успостављање Фонда за науку и промена парадигме и праксе финансирања научноистраживачке делатности од кључног значаја за унапређење конкурентности РС.

