

др Стеван Јилић, УПРАВНО ПРАВО, прво издање, "Савремена администрација", Београд, 1995, с.бр. 498.

Књига "Управно право" проф. Јилића има карактер уџбеника, намењеног углавном студентима Правног факултета у Београд, али и студентима других правних факултета у земљи.

Познато је да поред књиге "Управно право" проф. Јилића, постоје уџбеници из управног права и других аутора, и то: проф. Д. Каправа, проф. Зорана Томића, проф. Сл. Поповића (са сарадницима Ђ. Марковићем и М. Петровићем), као и проф. Д. Милкова. Овде смо имали у виду само уџбенике из управног права, који служе као актуелно итито и градиво и из којих студенти припремају испит из управног права. Међутим, појава већег броја уџбеника из једног предмета може само представљати знак разноликости, јер је у поједином уџбенику неким питањима поклоњена већа односно мања важња. Познате су речи Јенг Сјао Пинга: "Нека шета хиљаду цветова". Према томе, појава већег броја уџбеника из једног предмета од различитих аутора, може само да обогати одговарајућу науку, конкретно науку управног права.

Аутор је градиво, изложено у овој књизи, систематизовао на уводна теоријска питања и три основна дела: организацију управе, управну делатност и контролу управе.

У предговору проф. Јилић наглашава да су у књизи учињене две битне иновације. Прва се односи на методологију теоријске обраде, а друга на теоријски концепт самог појма управе.

У првом случају, уместо уобичајеног приступа да се поједина теоријска питања разматрају за сваку управну област одвојено (нпр. теоријске претпоставке организације у оквиру дела о организацији управе, теоријске претпоставке контроле у оквиру дела о контроли управе, итд.), у књизи су сада основна теоријска питања управног права обрађена као логичка целина у оквиру уводног дела. Аутор сматра да је тиме постигнута концептуална кохезивност и методолошка кохезивност у структури рада.

Друга иновација се односи на теоријски концепт управе и узете тим, при одређивању теоријског појма управе као централне категорије управног права, уместо уобичајених нормативистичких претпоставки у његовом конституисању, пошло се од најсавременијих резултата опште теорије система. Аутор сматра да су на тај начин у одређивању теоријског појма управе концептуално отклонени бројни недостаци који имали су пратећу настојања да се теоријски појам управе одреди на основу нормативистичких премиса, посебно настојања која за своје полазишне узимају тзв. теоријско уопштавање актуелног управног законодавства и праксе.

У Уводу, у коме су изложена теоријска правна питања, најпре се расправља о појму управе. У вези са појмом управе, аутор је појам управе одређивао са различитих аспеката, и то 1) најпре као теоријски појам, 2) као

функционални појам управе, 3) даје се и организациони појам управе. У закључку, у вези са теоријским појмом управе, аутор одређује појам управне делатности и појам управне организације. Управна делатност обухвата вршење јавних служби као укупности свих активности (ауторитарних и неауторитарних) којима држава непосредно осигурава своје социјалне циљеве. Управна организација се одређује као она организација која као свој основни циљ има вршење управне делатности. Управне организације могу се јавити као органи управе и посебне управне организације, затим као организационе целине у оквиру других државних органа, као самостални органи регионалне и локалне самоуправе. Осим тога, управне организације могу се јавити и као недржавни субјекти са јавним овлашћењем за вршење управне делатности.

Сем теоријског појма управе, аутор је одредио позитивно-правни појам управе, и то у функционалном и организационом смислу.

Позитивно-правни појам управе у функционалном смислу подразумева утврђивање конкретних послова, који обухватају следеће активности: а) извршавање закона, б) решавање у управном поступку, в) вршење управног надзора, г) вршење других управних и стручних послова који су утврђени законом или другим прописима.

Позитивно-правни појам управе у организационом смислу подразумева утврђивање конкретних врста и облика органа који су одговарајућим прописима означени као принципални "државне управе". Према најважнијим прописима, аутор разликује следеће врсте и облике принципалних државних управе: а) министарства, б) органе управе (најчешће у саставу министарства), в) посебне (управне) организације, као и г) недржавне субјекте којима су поверена управна јавна овлашћења (шир. предузећа и друге организације).

У оквиру управног дела књиге одређује се предмет управног права и појам науке управног права, као и извори управног права. У вези са одређивањем предмета управног права, аутор закључује да предмет управног права чини "укупност правних норми који регулишу организацију, делатност и контролу управе".

У вези са одређивањем појма науке управног права, аутор најпре излаже настанак и развој науке управног права, затим о науци управног права у Србији, о науци управног права у Југославији, као и савремене тенденције у развоју науке управног права. За науку управног права је од значаја и метод проучавања управног права. У вези с тим аутор наглашава да је основни, али не и искључиви, метод у проучавању управног права - правни метод. Међутим, поред правног користе се и други научни методи, од којих нарочито треба навести: у поредни, социјалонички, психонички метод, као и друге.

У *уводним излагањима* изложена је и материја о изворима управног права.

Први део уџбеника посвећен је излагању *организације управе*. У овом делу расправља се само о организацијама управе у Југославији, односно у Републици Србији и Републици Црној Гори.

У овом делу најпре се расправља о положају и улози савезне управе и о савезним органима управе и савезним управним организацијама. Даље је изложено о управи у Србији и о управи у Црној Гори.

У одељку о организацији државне управе у Југославији изложено је и о покрајинској управи (у Војводици и Косову и Метохији), као и о локалној управи (општинској и градској управи). За ову управу је карактеристично да се врши на основу делегације савезних и републичких органа која се врши законом, с обзиром да покрајинске, општинске и градске спадају у категорију територијалних организација, а не државних органа.

У делу о организацији управе расправља се и материја о недржавној управи (о Служби за платни промет, о јавним службама и јавним предузећима), која врши управне послове на основу поверених јавних овлашћења.

У *другом делу* уџбеника изложена је материја о *управној делатности*. Овај део је и најобимнији, јер му је посвећено 260 страница књи е. Могао би се рећи да овај део представља и срж материје управног права. У њему је расправљано о следећим питањима: а) актима управе, б) управном поступку, в) управном надзору, г) о управној делатности и у посебним ситуацијама.

У одељку о актима управе највећа пажња је посвећена питању управних аката. Поред тога, у овом одељку се расправља и о материјалним актима управе (о управним радњама), као и о управним уговорима. Чини се да је кад реч о материјалним актима управе, њихова разнопреност знатно сложенија него што је то изложено у уџбенику.

Аутор је расправљао и материју о управним уговорима, који до сада није представљао део управног права. Аутор наглашава да се у савременим европским државама, осим два основа облика појединачних аката управе (управног акта и уговора као акта пословања), јавила и трећи облик ових аката, а то су *управни уговори*. Институт управних уговора познат је у многим западним земљама, и то: 1) у француском праву, 2) у праву Луксембурга, 3) у нитанском праву, 4) у белгијском праву, 5) у немачком праву, 6) у швајцарском праву, 7) у аустријском праву, 8) у италијанском праву, 9) у праву Велике Британије, 10) у америчком праву, 11) као и у неким земљама Латинске Америке. Аутор сматра да управни уговори у нашем праву заиста постоје, али правно нису уобичени. Стога је мишљења да постоје два пута за њихово увођење у наше право: а) врховни судови својим одлукама могли би их увести у наше право; б) друга алтернатива била би да законодавац то учини изрично, што би било и најједноставније. У сваком случају, после напуштања социјалистичког права нема никаквих сметњи да и управни уговори постану важни правни институт управног права.

Аутор је у уџбенику врло детаљно изложио материју о управном поступку. На тај начин студент ће моћи лакше да савладају ову сложу материју.

Трећи део уџбеника посвећен је излагању о *контроли управе*. У овом делу највише пажње посвећено је материји судске контроле управе. У овом делу је расправљено и о управно-рачуном спору, затим о посебној судској заштити уставног зајемчених слобода и права, као и о уставној жалби. Аутор је нашао за потребно да изложи и материју о *омбудсману*, која иначе не представља саставни део нашег позитивног права. Инститиција омбудсмана представља посебан облик контроле управе која је непосредно повезана са идејом остваривања и заштите људских права. Омбудсман је настао у Шведској. Рачуна се да је она иницијатива настала 1713. године, када је краљ Карло XII, заузет пођењем ратних и дипломатских операција, наименовао у главном граду човека од поверења, који је требало да буде његов представник и кога је назвао омбудсманом, а с овлашћењима да надзира поред осталог, и сакупљаче пореза, судије и друге функционере. Устао од 1809. године кренуо је, поред краљевог представника под називом "канцелар правде", и "омбудсман" који је био делегат од парламента са задатком да надзира извршавање закона од стране органа управе. Године 1915 појавио се специјални омбудсман у војним стварима. Од 1967. године у Шведској је функција подељена између три омбудсмана. Да би могао успешно да извршава своје задатке, омбудсман има приступ свим документима, чак и оним који су проглашени тајним. До пре 20 година иницијатива омбудсмана била је ор-

ратификована у следећим државama: Аустралији, Аустрији, Канади, Данској, Фини, Француској, Федералној Републици Немачкој, Великој Британији, Грци, Индији, Италији, Мауритијусу, Новом Зеланду, Северној Прекој, Норвешкој, Швајцарској, Тајланду, Зимбабуе, Израелу, Португалу, Пуерто-Рику, Тринидаду и Тобагу, Тасманији, Јамајци, Јази, Прекој, Холандији, као и у неким државama САД. Велики број земаља који је увео шестоглаву омбузмана говори у прилог чињеници да би требало размислити о идеји увођења омбузмана и у наше право.

На крају књиге дата је и селективна литература.

Као што је већ наглашено, поштом овог уџбеника је у томе што су историјски питања обрађена у уопшном делу, док је у осталим деловима обрађено углавном југословенско национално право. На тај начин ће и студијентима бити олакшано припремање испита из овог предмета.

Треба још поменути да је аутор у ово издање унео све промене у законодавству које су биле извршене до последњих дана када је књига изашла из штампе. На тај начин ова књига ће бити корисна ипозна ранијим издањима уџбеника из Управног права.

др Славољуб Б. Поповић

заједно
и ХСГ