

ПРАВНА И
ПОЛИТИЧКА МИСАО
МИХАИЛА ИЛИЋА



Саопштења са научног скупа одржаног
10. XI 1994. године

Београд
1995

Михаило Илић о деконцентрацији власти

I

Др Михаило Илић (1888-1944), професор Административног права на Правном факултету у Београду од 1930. године, иако никада није објавио веће радове монографског карактера, у многобројним стручним и публицистичким чланцима разматрао је широки круг питања из области административног и уставног права, као и парламентарне, управно-судске и управне праксе. Сарађивао је у многим стручним часописима и листовима („Мисао“, „Бранич“, „Политика“ и др.), између осталог и у „Архиву за правне и друштвене науке“ који је уређивао од 1933. до 1939. године. Основао је издавачку задругу „Политика и друштво“ која је од почетка 1937. године, све до Другог светског рата, издавала популарну библиотеку „Политика и друштво“. Такође је основао и недељни лист „Напред“ чији је уредник и писац уводних чланака бис.

Како наводи професор др Драгаш Денковић, Михаило Илић се „истицао као солидан, суптилан и јасан теоретичар права и својом доследном борбом за поштовање законитости и заштите права грађана“¹.

Као студент Михаило Илић био је један од оснивача Омладинског републиканског покрета у Србији, организатор и говорник на студентским демонстрацијама у Београду, а касније истакнути члан Југословенске републиканске партије и писац запажених чланака у њеном органу, листу „Република“. Поборник грађанске демократије, Михаило Илић се изјашњавао за федералистичко уређење Југославије и за окупљање свага на линији борбе против фашистичке опасности. За време немачке окупације, у новембру 1941. године ухапсио га је Гестапо и до 20. марта 1944. остао је у логору на Бањици када је стрељан².

1 Драгаш Денковић: *Илић, Михаило - њравник* (Београд, 11. IX 1888-Београд, 20. III 1944), „Енциклопедија Југославије“, Лексикографски завод „Мирослав Крлежа“, Загреб, I издање, књ. 4, 1960, стр. 324-325; II издање, књ. 5, 1988, стр. 498-499.

2 Исто.

О животу и делу Михаила Илића је написано више радова³, а за Научни скуп поводом 50-годишњице његове смрти, на Правном факултету у Београду припремљена је целовита библиографија од преко 220 објављених радова Михаила Илића.

II

Од многобројних тема из административног права којима се Михаило Илић бавио, за ову прилику даћемо осврт на његова схватања о питањима „деконцентрације власти“. Међутим, користимо прилику да дамо и краћи упоредни осврт на концепцију административног (управног) права Михаила Илића и тзв. ужу концепцију управног права коју заступају поједини професори Правног факултета.

У свом раду *Административно право - теоријски део*, (1928), Михаило Илић полази од става да „Административно право, као и свако друго право, ограничава све оне на које се односи, у овоме случају оне који врше административну функцију и утолико ограничава административну власт...“⁴. У раду *Начело поделе власти и нова државна уређења* Илић истиче да „... држава своје циљеве и задатке остварује на тај начин што врши три врсте послова. Наиме, она или доноси законе, или извршује законе и управља разним службама, или најзад расправља и суди спорове...“⁵.

- 3 Драгаш Денковић: *In memoriam - Проф. Михаило Илић - На 25. годишњицу смрелиања у фашистичком логору на Банци*, „Политика“, Београд, бр. 1937, 8. април 1969, стр. 26; Драгаш Денковић: *Прилог ироучавању улоге професора Правног факултета у Београду у борби за слободу научне мисли*, „Научно наслеђе Правног факултета у Београду од 1841. до 1941“, Правни факултет у Београду, Београд, 1994, стр. 22-41; Драгаш Денковић: *Развој наслеђе Управног права*, „Универзитет Данас“, Београд, 1967, бр. 7, стр. 48-51; Јован Ђорђевић: *In memoriam - Михаило Илић (1888-1944)*, „Анали правног факултета у Београду“, Београд, 1953, бр. 1, стр. 113-114; Стеван Лалић: *Управно право у делима професора Правног факултета у Београду у периоду 1841-1941*, „Научно наслеђе Правног факултета у Београду од 1841. до 1941“, Правни факултет у Београду, Београд, 1994, стр. 259-269; Божидар С. Марковић: *Издавачка задруга „Политика и друштво“*, „Социолошки преглед“, Београд, 1984, бр. 3-4, стр. 285-295; Милош Б. Марковић: *Проф. др Михаило Илић као правни исац*, „Универзитет данас“, Београд, 1968, бр. 5, стр. 71-80; Александар А. Мелковић: *Проф. Михаило Илић*, „Социолошки преглед“, Београд, 1984, бр. 3-4, стр. 297-302; Славољуб Поповић: *Осврт на неке расправе наслеђеника Управног права у времену од 1841. до 1941. године*, „Научно наслеђе Правног факултета у Београду од 1841. до 1941“, Правни факултет у Београду, Београд, 1994, стр. 245-258; Драгаш Ђ. Денковић (приредио): *Библиографија објављених радова професора др Михаила Илића*, Пројекат „Научна баштина Правног факултета“, Правни факултет Универзитета у Београду, 1994, стр. 24.
- 4 Михаило Илић: *Административно право - теоријски део - Извод из предавања др Михаила Илића*, (Литографија К.М. Бојковића), Београд, 1928, стр. 9.
- 5 Михаило Илић: „Начело поделе власти и нова државна уређења“, у: *Политички и правни чланци*, Библиотека „Политика и друштво“, св. 22, Београд, 1938, стр. 44.

Овим поводом интересантно је напоменути да, за разлику од тзв. шире концепције административне функције коју заступа Михаило Илић⁶, с обзиром на то да она „извршује законе и управља разним службама“ (тј. да обухвата како послове ауторитативног карактера, као што су доношење управних аката и решење принуде, тако и послове неауторитативног карактера, као што су управљање службама), поједини професори на Правном факултету у Београду током последњих десетак година определили су се за тзв. ужу концепцију према којој се вршење управне функције своди искључиво на вршење „управне власти“⁷.

Животна реалност, посебно након пада „Берлинског зида“ (1989) и „социјализма као светског процеса“, међутим, оповргла је не само теоријску основаност већ и практичну применљивост ове уже концепције која изводи своје постулате из премиса о тзв. класној суштини државе и права. Према овој концепцији држава је „инструмент (репресивне) класне владавине“, а право „у закон преточена воља владајуће класе“. Овакав приступ држави и праву, а посебно управном праву, нарочито је дошао до изражаја у (данас више непостојећем) Совјетском Савезу, крајем тридесетих, а пуни замах добија током четрдесетих и педесетих година овог века. Илустрације ради, сво како се управа одређује у водећем совјетском уџбенику тог времена (који је својевремено коришћен и код нас): „Управа је ... манифестација власти која у себе укључује прикупљање пореза, политичку репресију (прогонства и изгнанства, хапшења и тсл.), управљање војском, организацију шпијунаже и контрашпијунаже, итд.“⁸.

На основу овог краћег приказа јасно је видљиво у којој се супротности налазе ове концепције. Док према концепцији коју заступа Михаило Илић (а која се ослања на чувену солидаристичку концепцију Леона Дигија и његове теорије о преображају јавне власти у јавну службу⁹, управно право треба да „ограничава административну власт“, дотле се према тзв. ужој („класној“) концепцији управна функција искључиво своди на „манифестацију власти“. На тај начин управно право не ограничава вршиоце управне власти, већ само „регулише“ њено вршење.

6 А осим њега и други тадашњи и савремени аутори из области управног права. Упоредити - Никола Стјепановић: *Обрада административног права на правном факултету*, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, бр. 1, 1939; Никола Стјепановић, Стеван Лилић: *Управно право*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 1991; Славољуб Поповић, Бранислав Марковић: *Управно право - општи део*, Савремена администрација, Београд, 1989; Драгаш Денковић: *Преображај предмета управног права*, Матица српска, Нови Сад, бр. 67, 1979 и др.

7 У том смислу „...управно право би се могло дефинисати као скуп правних норми које регулишу организовање, вршење и контролу управне власти“ - Павле Димитријевић, Ратко Марковић: *Управно право - I*, Службени лист, Београд, 1986, стр. 216. Становиште о свођењу управне функције на управну власт данас заступа Зоран Томић, *Управно право*, Номос, Београд, 1991.

8 А.И. Денисов: *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 1949, стр. 165.

9 Леон Диги: *Преображаји јавног права*, Геца Кон, Београд, 1929.

III

У односу на питања у вези са „деконцентрацијом“¹⁰ и „децентрализацијом“¹¹ (коју посебно везује за „федерализам“¹², Михаило Илић у *Административном праву* констатује да „деконцентрација обухвата све мере које иду на то, да се локалним органима централне власти прошири круг рада и обезбеди већа слобода решавања и одлучивања. Све се ове мере изводе у кругу централизоване администрације и у ствари представљају ублажавање централизације“¹³.

У раду под насловом *Деконцентрација власти* (1938), Илић је још прецизнији: „Деконцентрација власти не би била ништа него пренашање надлежности са централних на локалне органе државне управе, другим речима, сужавање надлежности једних у корист надлежних других органа... Поступак деконцентрације власти обавља се, дакле, не само између централних, односно врховних с једне, и локалних органа с друге стране, него и између самих локалних органа... Може се рећи да код нас пренашање надлежности са виших локалних органа на ниже представља потпунију деконцентрацију власти, тј. одузимање власти од центра, него пренашање надлежности са самих централних органа на локалне“¹⁴.

У свом карактеристичном јасном стилу Илић прецизира разлику између израза „деконцентрација“ и „децентрализација“ који се, како каже „код нас, нарочито у политичком животу често употребљавају, а доста ретко правилно схватају“¹⁵.

Тако, „могло би се рећи да се власт децентралише само у случају када се она преноси ван хијерархије, на органе који нису у положају субординације

10 Осим у оквиру *Административног права* (1928), своје погледе на деконцентрацију власти Михаило Илић је изнео и у посебном раду која је посвећен овој теми: *Деконцентрација власти*, у збирци „Политички и правни чланци“, Библиотека „Политика и друштво“, св. 22, Београд, 1938, стр. 47-48.

11 Осим у оквиру *Административног права* (1928) своје погледе на децентрализацију Михаило Илић је дао и у два посебна рада која су посвећена овој теми: *Децентрализација и федерализам*, „Мисао“, Београд, 1922, св. 49-56, стр. 276-281 и *Децентрализација власти*, „Политика“, Београд, 1938, бр. 1064, стр. 16.

12 Тако, Илић истиче: „Федерализам садржи у себи децентрализацију: има федерализма само ако има децентрализације ... Разлика између децентрализације и федерализма јавља се сад сасвим јасно. Владајући могу увек правним путем да укину децентрализацију, служећи се при томе истим актом којим су се послужили приликом њеног заснивања или признавања, јер на себе нису примили потребу њеног одржања. Напротив, федерални систем не могу правно укинути јер, заснивајући га или признавајући га, они су узели на себе правну обавезу да га одрже...“ (Михаило Илић: *Децентрализација и федерализам*, стр. 280.)

13 Михаило Илић: *Административно право*, стр. 9.

14 Михаило Илић: *Деконцентрација власти*, стр. 47-48, стр. 51.

15 Исто, стр. 47.

према државној власти, него према њој имају извесну независност. Другим речима, да би се власт децентралисала није довољно само одузети надлежност једним државним органима, него је важно знати коме ће се та одузета надлежност дати. Ако се она да другим државним органима нижим од оних од којих је одузета - власт се децентралише; ако се, пак, она да другим, не државним, него самоуправним органима, онда се тек може тврдити да се власт децентралише¹⁶.

Као општи закључак у погледу децентрације власти Михаило Илић констатује: „Најбоље је да се пође од циља који се децентрацијом власти жели постићи. Тај циљ, међутим, не састоји се ни у чему другом него у ублажавању централизма, смањујући и отклањајући извесне мане. Централизам се спроводи концентрацијом власти одлучивања у рукама виших, специјално централних, органа државне управе“ и закључује: „Смањити недостатке централизма задржавајући и даље овај систем - то је циљ децентрације власти“¹⁷.

IV

На основу изнетог може се закључити да схватања Михаила Илића о децентрацији власти, као и о општим питањима концепције административне функције и управног права, почивају на тада савременим, а данас већ класичним схватањима о социјалној функцији државе и права према којима се држава и право, укључујући и управне органе и њихове акте и радње, не могу свести искључиво на ауторитативне елементе вршења власти и принуде.

Осветљавајући суштину децентрације власти као облика „ублажавања централизма“ Илић истовремено указује на концептуалне разлике између децентрације и децентрализације, истичући да децентрализација постоји у случају када се власт преноси на „самоуправне органе“. Иако се, наравно, о овим ставовима, поготово са данашњег становишта, може критички полемисати, схватања Михаила Илића о свој значајној управној теми морала би свакако послужити свакоме ко се овим питањима бави као општа оријентација и путоказ.

16 Исто, стр. 52.

17 Исто, стр. 49.

Stevan LILIĆ

Professor Mihailo Ilić on Deconcentration of Power

Summary

Mihailo Ilić, Ph. D., Professor of Administrative Law at the School of Law in Beigrade since 1930, has treated a vast array of administrative and constitutional law issues in his numerous scholarly writings and articles. Professor Ilić's views on deconcentration of power, as well as regarding general issues of the administrative function and administrative law concepts, rest upon then contemporary and now „classic“ positions of the social function of the state and law, according to which the state and law, including administrative organs and their decisions and actions, cannot be reduced to mere authoritative elements of the exercise of power and repression.

Highlighting the essential meaning of deconcentration of power as a way of „modifying centralism“, Professor Ilić points to differences between the concepts of deconcentration and decentralization. Deconcentration of power implies a transfer of competence from central to local government bodies, or from higher to lower local authorities. If the power is transferred to lower governmental organs, it is said to be deconcentrating. However, if the power is transferred to other units, which are not state but self-government organs, the power is said to be decentralizing.