

W

ARHIV

ZA PRAVNE I DRUŠTVENE NAUKE

4

BEOGRAD
1995.

Prof. Slavoljub B. POPOVIĆ

Stevan Lilić. UPRAVNO PRAVO, Savremena administracija, Beograd 1995.

Skorašnjim izdanjem knjige »Upravno pravo« (484 strane) dr Stevana Lilića, profesora Prvog fakulteta u Beogradu, dat je veoma značajan doprinos obogaćenju stručne literature novim univerzitetskim udžbenikom. Iako pre svega namenjena studentima Pravnog fakulteta za istoimeni predmet na trećoj godini studija, knjiga će nesumnjivo pomoći svima onima koji se bave pravom na posredan ili neposredan način da razumeju i primene pravo u skladu sa savremenim svetskim trendovima. U tom smislu, ističe autor: »Zahvaljujući novom metodološkom restrukturiranju upravne materije i primenom sistemskog pristupa u određivanju teorijskog pojma uprave, postignute su dve stvari: sa jedne strane, upravno pravo postalo je *razumljivo*, jer je metodološki postavljeno kao logički konzistentan sistem, a sa druge, upravno pravo dobilo je *razumni* obim, jer konceptualne pretpostavke pojma uprave omogućavaju jasno razlikovanje teorijskog modela od praktičnih aplikacija. Kao rezultat toga, kontrast između teorijskog modela uprave kao složenog socijalnog sistema za društvenu regulaciju, sa jedne, i modela uprave konstruisanog na normativističkim (pozitivno-pravnim) pretpostavkama, sa druge strane, omogućava konstruktivnu komparaciju, ne samo teorijskog modela sa praktičnim aplikacijama, već i obrnuto, kritičku komparaciju praktičnih rešenja sa odgovarajućim teorijskim konstrukcijama.« Moderni pristup upravi za naš pravni sistem je veoma bitan »posebno za reformske napore da se od arhaičnog i statičnog modela *državne uprave*, u kojem centralno mesto ima država i državna vlast, stvori dinamički model *uslužno orijentisane uprave kao javne službe...*, u kojem centralnu ulogu igraju slobode i prava čoveka i građanina i ideja ljudskih prava«.

Sistematizacija udžbenika »Upravno pravo« izvršena je na sledeći način: Uvodno određivanje teorijskog pojma uprave (str. 1–142) i tri osnovna dela: Organizacija uprave (str. 143–206), Upravna delatnost (str. 207–409), Kontrola uprave (str. 411–484). Na kraju je dat i odabrani spisak literature (str. 485–491), kao i sadržaj na engleskom jeziku (str. 493–498). Međutim, u tradicionalnoj sistematizaciji knjige su, prema rečima autora, »učinjene dve bitne inovacije. Prva se odnosi na metodologiju teorijske obrade, a druga

na teorijski koncept samog pojma uprave. U prvom slučaju, umesto uobičajenog pristupa da se pojedina teorijska pitanja razmatraju za svaku upravnu oblast odvojeno..., ovom su prilikom osnovna teorijska pitanja upravnog prava obradena kao *logička celina* u okviru uvodnog dela... U drugom slučaju, pri određivanju teorijskog pojma uprave kao centralne kategorije upravnog prava, umesto od uobičajenih normativističkih pretpostavki u njegovom konstruisanju, pošlo se od najsavremenijih rezultata opšte teorije sistema. Kao posledica toga, u određivanju teorijskog pojma uprave konceptualno su otklonjeni brojni nedostaci koji imanentno prate nastojanja da se teorijski pojam uprave odredi na osnovu normativističkih premisa, posebno nastojanja koja za svoje polazište uzimaju tzv. teorijsko uopštavanje aktuelnog upravnog zakonodavstva i prakse».

U uvodnom delu knjige, autor primećuje da je određivanje pojma uprave veoma složeno s obzirom na to da se pojam uprave može odrediti kako u teorijskom, tako i u pozitivnopravnom smislu, a da se oni ponekad ne poklapaju. Određivanje teorijskog pojma uprave predstavlja kompleksnu metodološku operaciju jer se mogu identifikovati najmanje dva osnovna pristupa: pravno-politički i socio-tehnološki, ali da bi se odredio savremeni teorijski pojam mora se shvatiti i moderni teorijski koncept složenog upravnog sistema kao instrumenta socijalne regulacije koji je konstruisan uz pomoć metodologije kibernetičke modelistike. U okviru pravno-političkih koncepcija (str. 3–10) pri utvrđivanju teorijskog pojma uprave polazna osnova je podela vlasti koja vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od pravnih funkcija državne vlasti – upravnu funkciju. U okviru ovog pristupa izrastaju dve klasične koncepcije određivanja teorijskog pojma uprave. Prva koncepcija ističe teorijski pojam državne uprave, gde se uprava svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja upravnih akata kao pojedinačnih akata vlasti i vršenje upravnih radnji kao materijalnih radnji prinude. Druga koncepcija, pak, ističe teorijski pojam uprave kao javne službe koja proizlazi iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave; vršenje upravnih aktivnosti je ne samo vršenje državne vlasti, već pre svega vršenje javnih službi kao aktivnosti potrebne građanima za svakodnevno zadovoljavanje potreba, što doprinosi opštem napretku i razvoju društva u celini. Socio-tehnološke koncepcije (str. 10–13) za razliku od pravno-političkih vezuju teorijski pojam uprave za tzv. organizovani ljudski rad gde upravna delatnost nije delatnost kojom se isključivo bavi država, već je ona svojstvena svakom obliku organizovanog rada.

Međutim, i jedna i druga koncepcija imaju nedostatak što ne mogu da objasne pojam uprave na celovit način kao složenu društvenu pojavu koja se manifestuje u raznim političkim, pravnim, psihološkim, socijalnim, tehnološkim i drugim elementima (str. 13–20). Polazna osnova ovakvog teorijskog određivanja uprave je sistemski pristup, tako da se uz pomoć kibernetičke modelistike može odrediti uprava kao složen i dinamički sistem sa finalitetom na nivou transduktorskih aktivnosti kojima se ciljevi neposredno sprovode u materijalnu realizaciju (efekat).

Autor, dalje, ističe teorijsko razlikovanje pojma uprave u funkcionalnom (upravna funkcija, upravna delatnost) i organizacionom smislu (upravna organizacija, upravni organ). Funkcionalni pojam uprave se, dalje, može razlikovati u materijalnom i formalnom smislu (str. 21–30) u zavisnosti da li se aktivnosti uprave utvrđuju na osnovu sadržinskih, unutrašnjih karakteristika ili na osnovu spoljašnjih, formalnih obeležja uprave. U organizacionom smislu, uprava se javlja kao složena upravna organizacija (poseban organizacioni sistem) koja obavlja upravne aktivnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tkao i izvan nje.

Autor određuje savremeni teorijski pojam uprave u funkcionalnom smislu kao upravnu delatnost – vršenje javnih službi kao ukupnost svih aktivnosti (autoritativnih i neautoritativnih) kojima država neposredno ostvaruje svoje socijalne ciljeve i u organizacionom smislu kao upravnu organizaciju koja kao osnovni cilj ima vršenje upravne

delatnosti, a koja se u svom konkretnom obliku može pojaviti: kao upravni organi, tj. kao organi uprave i posebne upravne organizacije; kao organizacione celine u okviru drugih državnih organa, kao samostalni organi regionalne i lokalne samouprave i kao nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjem za vršenje upravne delatnosti.

Takođe u uvodnom delu, autor obrađuje i pozitivnopravni pojam uprave (str. 69–73), pri čemu razlikuje pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom i pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu. U funkcionalnom smislu, pojam uprave u jugoslovenskom pravu obuhvata tzv. poslove državne uprave, a u organizacionom obuhvata tzv. vršioce državne uprave. Zaključak koji sledi je da pozitivnopravni pojam uprave u našem pravu počiva na modelu državne uprave koji polazi od autoritativne koncepcije uprave kao vlasti i u tom smislu znatno odstupa od savremenog teorijskog pojma uprave.

Koncepcije predmeta upravnog prava (str. 73–84) su odraz različitih shvatanja uprave: užeg (glavno obeležje uprave je autoritativnost) i šireg (bliže savremenom poimanju uprave). Ono što posebno valja istaći u Uvodu jeste pregled uporednog upravnog prava, čime se čitaoci upoznaju sa drugim zakonodavnim rešenjima ove složene materije u glavnim njihovim karakteristikama (str. 82–90), kao i nastanak i razvoj nauke upravnog prava u svetu i kod nas (str. 106–124). Na kraju su izloženi izvori upravnog prava – opšta obeležja i vrste izvora (str. 125–143).

U prvom delu knjige, prof. Lilić obrađuje organizaciju uprave u jugoslovenskom pozitivnom pravu na saveznom, republičkom, pokrajinskom, kao i na lokalnom (opštinskom i gradskom) nivou. Takođe, jedan deo je posvećen i nedržavnoj upravi – subjektima za vršenje upravne delatnosti: službama, s jedne, i javnim službama i javnim preduzećima, s druge strane (str. 199–207).

Drugi deo udžbenika koji je posvećen upravnoj delatnosti u našem važećem pravu obuhvata pravne akte uprave: opšte – upravne propise i pojedinačne – upravne akte i upravne ugovore (str. 211–238) i materijalne akte uprave (upravne radnje), gde je interesantno da u nabrojanju vrsta upravnih radnji, autor pre svega izdvaja dokumenetovanje, saopštavanje, primanje izjava, a tek na kraju pominje prinudne radnje, što je u skladu sa piščevim uverenjem da je glavno obeležje uprave – uslužna delatnost (str. 238–244). Slede upravni postupak (str. 249–364), gde se, između ostalog pominje nastanak i razvoj upravnog postupka u svetu (str. 249–252) i kod nas (str. 252–254); upravni nadzor: nadzor nad zakonitošću rada, nadzor nad zakonitošću akata i inspeksijski nadzor (str. 364–370). Takođe u ovom delu prof. Lilić govori o opštim i posebnim upravnim situacijama (str. 370–410), gde se pod opštim podrazumevaju one situacije vršenja upravne delatnosti koje podležu opštim načelima i institutima upravnog prava, dok se posebnim smatraju one koje podležu partikularnim načelima i institutima neke posebne upravne grane. Međutim, zbog značaja pojedinih posebnih upravnih situacija, one se mogu obradivati i u okviru opšteg dela upravnog prava. U tom smislu kao značajne, prema mišljenju autora, izdvajaju se: lični status građana, vođenje službenih evidencija, prekršaji, upravno ograničavanje svojine i odgovornost za štetu pričinjenu radom uprave.

U trećem delu knjige koji nosi naslov *Kontrola uprave*, autor primećuje da se razlikuju dve osnovne vrste kontrole uprave: upravna koja opet, dalje, može biti unutrašnja (instanciona kontrola i službeni nadzor) i spoljna (kontrola uprave koju vrše posebni inspeksijski organi i kontrola nad samoupravom) (str. 414–422), sudska kontrola koja može biti opšta sudska kontrola zakonitosti rada uprave, sudska kontrola zakonitosti upravnih akata (u okviru čega je obrađen nastanak i razvoj upravnog spora u svetu i u Srbiji i Jugoslaviji), tzv. posebna sudska zaštita ustavom zajemčenih sloboda i prava i sudska zaštita na osnovu posebne žalbe ustavnom sudu (str. 422–476) i posebni oblici kontrole koju sprovode javno tužilaštvo i ombudsman kao tzv. zaštitnik prava građana

(str. 476–484). U okviru posebnih oblika kontrole uprave, prof. Lilić posebnu pažnju posvećuje ombudsmanu, ističući izvanrednu efikasnost u zaštiti prava građana i kontroli uprave zahvaljujući podobnosti ove institucije da probija tzv. začarane birokratske krugove, čineći neprobojne autoritativne administrativne sisteme transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti. Na taj način ombudsman predstavlja uspešnu kombinaciju pravne i političke kontrole uprave koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave.

S obzirom na značaj, iako ne po obimu, suštinsko mesto u ovom prikazu je posvećeno teorijskom delu. Razlog tome je što bi usvajanje savremenih koncepcija uprave za koje se zalaže prof. Lilić imalo za posledicu savremenu organizaciju naše uprave i njene delatnosti, jer to je svakako najvažnije pitanje uprave i upravnog prava. Najveća vrednost ovog udžbenika jeste potpuno nov način razmišljanja o do sada naročito studentima »otudenoj« i »neshvatljivoj« upravi i javnom pravu uopšte.

Snežana JAKOVLJEVIĆ