



Стеван Лилић
Дејан Миленковић

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ У
ЈУГОСЛОВЕНСКОМ
ПРАВУ

Београд, 1999

Садржај

I УВОД: ТЕОРИЈСКИ МОДЕЛИ УПРАВЕ	13
А. Опште напомене	13
Б. Теоријски модел државне управе и теоријски модел управе као јавне службе	15
В. Управа као систем за социјалну регулацију	20
II ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ	25
А. Предходно питање: Општи и јавни интерес	25
Б. Проблеми дефинисања појма јавне службе	27
В. Појам и елементи јавне службе	27
Г. Закључак: Појам и правна природа јавне службе	30
III ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ	31
А. Теоријске релације појма управе и појма јавне службе	31
1. Појам управе у функционалном смислу	32
а) Функционални појам управе у формалном смислу	33
б) Функционални појам управе у материјалном смислу	34
2. Појам управе у организационом смислу	35
Б. Теоријски појам јавне службе у упоредном праву	37
1. Општи осврт	37
2. Теоријски појам јавне службе у појединим земљама	38
В. Теоријски појам јавне службе у југословенској правној науци	45
1. Општи осврт	45

2. Појам јавне службе у југословенској правној теорији	45
IV ПОЗИТИВНО-ПРАВНИ ПОЈАМ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ	51
А. Одређивање позитивно-правног појма јавне службе у југословенском праву	51
Б. Јавне службе према Закону о јавним службама	52
В. Јавна предузећа према Закону о јавним предузећима	56
Г. Јавне установе према Закону о савезним јавним установама	60
Д. Проблемн одређивања позитивно-правног појма јавне службе у југословенском праву	63
V ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ	67
А. Делатност јавних служби — одређивање функционалног појма јавне службе у југословенском праву	67
1. Општи осврт	67
2. Модалитети остваривања делатности јавних служби у југословенском праву	70
Б. Нормативна делатност јавне службе	71
1. Нормативна (општа) правна акта установа јавне службе	71
а) Састав нормативних (општих) аката установа јавне службе	74
(1) Састав нормативних (општих) правних аката с обзиром на садржину	74
(2) Састав општег правног акта обзиром на форму	76
б) Врсте нормативних (општих) правних аката установа јавне службе	76
(1) Статут	77
(2) Правилник	82
(3) Пословник	83
(4) Опште одлуке	85
2. Нормативна (општа) правна акта јавних предузећа	85
(1) Статут	85
(2) Правилници, пословници и опште одлуке	86
В. Управна делатност јавне службе	87
1. Управна јавна овлашћења јавне службе	87

a) Општи осврт	87
(1) Појам „јавна овлашћења” и појам „управна јавна овлашћења”	87
(2) Управна јавна овлашћења у југословенској теорији	90
(3) Управна јавна овлашћења у југословенском законодавству	92
б) Управна ствар као основ за одређивање појма управног јавног овлашћења	94
(1) Општи осврт	94
(2) Овлашћење за доношење управног акта	97
(3) Управне радње као облик управних јавних овлашћења	100
(4) Вршење управног надзора као облик управног јавног овлашћења	105
(5) Дисциплинска одговорност као облик управног јавног овлашћења	107
(6) Питање постојања управних јавних овлашћења у другим случајевима утврђених законом	109
2. Управни (административни) уговори	112
a) Општи осврт	112
б) Управни уговор, грађанскоправни уговор и управни акт	114
(1) Разграничење између управног уговора и грађанскоправног уговора	114
(2) Разграничење између управног уговора и управног акта	116
в) Управни уговори у југословенском праву данас	116
Г. Концесионирана јавна служба	121
1. Основне карактеристике концесиониране јавне службе	121
2. Могуће постојање концесиониране јавне службе у југословенском позитивном праву	123
VI ОРГАНИЗАЦИОНИ ПОЈАМ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ	125
А. Организација јавних служби — одређивање организационог појма јавне службе у југословенском праву	125
Б. Посебни закони којима је регулисана организација и рад установа јавних служби у југословенском праву	126

В. Посебни закони којима је регулисана организација и рад јавних предузећа у југословенском праву	134
VII ПОСЕБНЕ СИТУАЦИЈЕ И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ	139
А. Контрола (надзор) над јавним службама	139
1. Општи осврт	139
2. Управни надзор као облик правног надзора над јавним службама	142
а) Унутрашња административна контрола над јавним службама	143
б) Спољна административна контрола над јавним службама	145
3. Стручни надзор над јавним службама	151
4. Судска контрола над јавним службама	153
а) Контрола од стране редовних судова	154
б) Контрола од стране уставног суда	155
Б. Јавне службе, права грађана и накнада штете	155
1. Општи осврт	155
2. Начело правне једнакости грађана у коришћењу услуга јавних служби	158
3. Правна природа односа у које ступају грађани и јавне службе	160
а) Управно-правни карактер односа који настаје између јавних служби и грађана — корисника услуга	161
б) Имовинско-правни карактер односа који настају између јавних служби и грађана — корисника услуга	167
(1) Имовинско-правни односи који настају плаћањем услуга јавној служби	167
(2) Имовинско-правни односи који настају на основу одговорности за штету коју у свом раду грађанима проузрокују јавне службе	168
а) Грађанско-правна одговорност јавне службе за штету	168
б) Проузроковање штете од стране јавне службе као основ кривичне, прекршајне и дисциплинске одговорности службеника	176
В. Информатичка технологија и јавне службе	177
1. Општи осврт	177

2. Правни аспект заштите података у компјутеризованим информационом системима	180
а) Право приватности	180
(1) Општи осврт	180
(2) Напад на приватност	181
(3) Појам приватности (Privacy)	182
(4) Заштита података у компјутеризованим информационом системима	183
б) Законодавна регулатива заштите података	185
(1) Мотиви за законодавну регулацију	185
(2) Карактеристике законодавства о заштити података	186
в) Упоредно-правни осврт на законодавство о заштити података	189
(1) Развој законодавства о заштити података	189
(2) Законодавство појединих земаља	189
3. Правни аспект заштите података у аутоматизованим службеним евиденцијама у Југославији	206
а) Општи осврт	206
б) Законодавно-правна заштита личних података у Југославији	207
(1) Примена информатичке технологије и правна заштита података у управном поступку	207
(2) Законска заштита података о личности	213
(3) Законска заштита податка за правосудни информациони систем (ПРИС)	219
(4) Законска регулација архивске грађе	221
(5) Информациони систем Србије	225
VIII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	227
Правни извори и стручна литература	235
А. Правни извори	235
Б. Стручна литература	239
В. Преглед специјализоване стручне литературе о јавним службама у Југославији	248

Nota bene

Већ више од двадесет година у нашој правној теорији и пракси постоји потреба да се област јавних служби монографски обради на један концептуално савремен и методолошки конзистентан начин. Стицајем прилика, услови за то сазрели су када је Правни факултет Универзитета у Београду, уз подршку Министарства за науку и технологију Републике Србије, отпочео рад на обимном вишегодишњем пројекту *Конституисање Србије као правне државе*, односно подпројекту *Јавне службе — правна природа и организација*.

Резултати вишегодишњег, континуираног аналитичког и компаративног истраживања комплексне управне правне области *јавних служби* у склопу наведених пројеката су двојаки, и по природи ствари концептуално и садржински конвергирају. Са једне стране, израда и јавна одбрана (мај 1999) магистарског рада *Уједнавајући и право јавних служби* Д. Миленковића, истраживача-стипендисте Министарства за науку и технологију, а са друге, ко-ауторска монографска студија *Јавне службе у југословенској праву* о теоријским и нормативним аспектима „функције и организације” јавних служби у нашем праву уз осврт на неке посебне ситуације. Осим тога, у изради ове монографије на одговарајући начин коришћена су и истраживања и резултати до којих су аутори дошли приликом своје сарадње на изради пројекта *Јавне службе, информатичка технологија и права грађана* који је реализован у оквиру Југословенског друштва за правну информатику, затим рада на новом издању коментара *ЗУП и ЗУС са конститутивним законодавством*, као и (заједно са колегама из Ниша,

Бања Луке и Подгорице) рада на новом издању уџбеника *Управно право*.

У изради заједничких подухвата ове врсте, природно је да аутори имају више склоности ка појединим темама истраживања и области. Иако у заједничком ко-ауторском раду нема потребе за одређивањем неких формалних разграничења, напомињемо да је тематске области: теоријски модели управе и јавне службе, функционални и организациони појам и улога информатичке технологије, истраживао и обрађивао један аутор (С. Лилић), док је друге тематске области: правна природа јавне службе, позитивно-правни аспекти, надзор, права грађана и накнаде штете, истраживао и обрађивао други аутор (Д. Миленковић).

Монографија *Јавне службе у југословенском праву* посвећена је недавно преминулом професору Драгану Ђ. Денковићу, који је током свог више-деценијског рада на Правном факултету у Београду дао велики допринос нашој науци Управног права, посебно у области јавних служби.

Београд, јуни 1999.

С. Лилић — Д. Миленковић