Проф. др Стеван Лилић
www.slilic.com

Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Руководи редовном и последипломском наставом из предмета Управно прваo, Еколошко право и Права информатика. Аутор је преко тристотине научних и стручних радова и уџбеника из области управног права, јавне управе, уставног права, регионализма, електронске управе, људских права, јавних информација, заштите животне средине и др. Руководилац је научних и стручних пројеката о правном систему и капацитетима за европске интеграције Србије. Учесник је бројних националних и међународних конференција и семинара. Као професор по позиву предавао и предаје на универзитетима у Болоњи, Оребро, Питсбургу, Колумбији (Њујорк), Будимпешти (CEU), Подгорици (УДГ). Као истраживач боравио на *University of California (Berkely)* и *University of Minnesota*. Главни је уредник стручног правног часописа *Lex Forum* и председник удружења Правници за демократију. Народни посланик (2001-2003) у Скупштини Србије.

ISBN 978-86-7630-354-0

СТЕВАН ЛИЛИЋ • RES ADMINISTRATIVA УПРАВНА СТВАР • 2011

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

СТЕВАН ЛИЛИЋ

# RES ADMINISTRATIVA

## УПРАВНА СТВАР

БЕОГРАД
2011

Проф. др Стеван Лилић
(www.slilic.com)

RES ADMINISTRATIVA
(УПРАВНА СТВАР)

*Издавач*
Правни факултет Универзитета у Београду
Центар за издаваштво и информисање

*За издавача*
проф. др Мирко Васиљевић, декан

*Уредник*
проф. др Драган Митровић
управник Центра за издаваштво и информисање

© Правни факултет Универзитета у Београду, 2011

Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован или репродукован на било који начин, укључујући, али не ограничавајући се на фотокопирање, фотографију, магнетни упис или било који други вид записа, без претходне дозволе Издавача.

*www.ius.bg.ac.rs*

Проф. др СТЕВАН ЛИЛИЋ

# RES ADMINISTRATIVA

## (УПРАВНА СТВАР)

*Издавање ове монографије помогло је Министарство просвете и науке Републике Србије.*

БЕОГРАД • 2011

Prof. dr STEVAN LILIĆ

# RES ADMINISTRATIVA

## (ADMINISTRATIVE MATTER)

*The publicaton of this monograph was supported by the Ministry of Education and Science of the Republic of Serbia*

BELGRADE • 2011

САДРЖАЈ

ГЛАВА I
УПРАВНА РЕФОРМА И УПРАВНА ВЛАСТ

1. Уводна напомена . . . . . 11
2. Значај управне реформе . . . . . 12
3. Правна држава, легалитет и легитимитет управног деловања . . . . . 14
4. Управа у посткомунистичкој Србији . . . . . 16
5. Управа у садашњем уставом систему Србије . . . . . 18
6. Управна реформа у Србији (2009–2012) . . . . . 22
7. Управна реформа у контексту европских интеграција . . . . 24

ГЛАВА II
УПРАВНА ФУНКЦИЈА

1. Функционални појам управе . . . . . 29
2. Управна власт (управна функција државне власти) . . . . . 33
3. Управа као јавна служба (*fonction publique*) . . . . . 36

ГЛАВА III
УТИЦАЈ СОВЈЕТСКЕ ПРАВНЕ ДОКТРИНЕ НА СТАВОВЕ НАШИХ АУТОРА О АУТОРИТАТИВНОЈ ПРИРОДИ УПРАВНЕ СТВАРИ

1. Уводна напомена . . . . . 43
2. Генеза совјетске доктрине о држави и праву . . . . . 45
3. Совјетски модел класне суштине државе и права . . . . . 48
4. Совјетски уџбеници о држави и праву и о управном праву коришћени код нас у периоду 1946–1952 . . . . . 50
   4.1. Совјетски уџбеници о држави и праву коришћени код нас . . . . . 50
   4.2. Совјетски уџбеници управног права коришћени код нас . . . . . 54

5. Утицај совјетске доктрине на радове наших професора теорије државе и права ..... 56
6. Утицај совјетске доктрине на радове наших професора управног права ..... 61

ГЛАВА IV
УПРАВНА СТВАР У КОНТЕКСТУ МОДЕЛА „УПРАВА КАО ВЛАСТ“ И МОДЕЛА „УПРАВА КАО ЈАВНА СЛУЖБА“

1. Уводна напомена ..... 73
2. Теоријски појам управне ствари ..... 75
3. Правна природа управне ствари ..... 79
4. Решавање у управним стварима ..... 88
5. Управна ствар и управни акт ..... 91
6. Ставови о ауторитативном карактеру управне ствари и управног акта ..... 96
7. Законско дефинисање управне ствари ..... 105
8. Управна ствар и управни уговори ..... 115

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА ..... 123
РЕФЕРЕНТНА СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА ..... 125

# CONTENTS

CHAPTER I
ADMINISTRATIVE REFORM AND ADMINISTRATIVE AUTHORITY

1. Introductory Remark ..... 11
2. Significance of Administrative Reform ..... 12
3. The Legal State, Legitimacy and Legality of Administrative Action ..... 14
4. Public Administration in Post-Communist Serbia ..... 16
5. Public Administration in the present Constitutional System of Serbia ..... 18
6. Administrative Reform in Serbia (2009–2012) ..... 22
7. Administrative Reform in the Context of European Integrations ..... 24

CHAPTER II
ADMINISTRATIVE FUNCTION

1. Functional Notion of Administrative Action ..... 29
2. Administrative Authority (Administrative Function of State Power) ..... 32
3. Administration as Public Service (*fonction publique*) ..... 36

CHAPTER III
INFLUENCE OF THE SOVIET LEGAL DOCTRINE ON SERBIAN AUTHORS REGARDING THE AUTHORITATIVE NATURE OF ADMINISTRATIVE MATTERS

1. Introductory Remark ..... 43
2. Genesis of the Soviet Doctrine of State and Law ..... 44
3. Soviet Model of the Class Essence of State and Law ..... 48
4. Soviet Textbooks on State and Law and on Administrative Law used in the 1946–1952 Period ..... 50
4.1. Soviet Textbooks on State and Law ..... 50

4.2. Soviet Textbooks on Administrative Law ..... 54
5. Influence of the Soviet Doctrine on the Works of Serbian Professors of State and Law..... 56
6. Influence of the Soviet Doctrine on the Works of Serbian Professors of Administrative Law..... 61

CHAPTER IV
ADMINISTRATIVE MATTER IN THE CONTEXT OF „ADMINISTRATION AS STATE POWER" AND „ADMINISTRATION AS PUBLIC SERVICE" MODELS

1. Introductory Remark ..... 73
2. Theoretical Notion of Administrative Matters..... 75
3. Legal Nature of Administrative Matters ..... 79
4. Deciding in Administrative Matters ..... 88
5. Administrative Matters and Administrative Acts ..... 91
6. Opinions on the Authoritative Nature of Administrative Matters and Administrative Acts ..... 96
7. Statutory Definitions of Administrative Matters..... 105
8. Administrative Matters and Administrative Contracts..... 115

INSTEAD OF A CONCLUSION ..... 123
REFERECES..... 125

# ГЛАВА I
# УПРАВНА РЕФОРМА И УПРАВНА ВЛАСТ

# 1. УВОДНА НАПОМЕНА

У стручним радовима једног дела наших аутора из области управног права објављених у протеком периоду примећују се знатна конфузија и лутање у проучавању и научној обради института „управне ствари" (*res administrativa*).

Узроци таквог стања су двојаки. С једне стране, у питању је отпор концептуалне природе према савременом моделу управе као јавној служби (и залагање за концепт управе као инструмента репресивне власти), а с друге, ради се о утицају совјетске доктрине о држави и праву у радовима наших правника (иако често није баш лако уочљив), који је још увек видљив посебно код професора правних факултета који се баве теоријом државе и права и управним правом.

Може се рећи да ова два узрока стоје у директној узајамној међузависности, али да су, са становишта примарности узрока и последице, у временској инверзији. Садашњи отпор у прихватању савременог модела управе и управне делатности као јавне службе у суштини је последица теоријског ослањања ових аутора на тзв. совјетску доктрину о држави и праву. У области управног права, ове околности су у непосредној вези са схватањима која заступају поједини аутори када управну делатност одређују искључиво као „вршење власти", а управну делатност и „управну ствар" искључиво као „ауторитативно" одлучивање о правима, односно обавезама и вршење материјалних радњи принуде или ограничења.