

---

Приказ књиге: Милан Влатковић, Зоран Јовановић, *УПРАВНИ НАДЗОР*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2016

---

УДК 35.078.3(075.8)(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.6>

Оригинални научни рад

Милица Шкорић\*



*Управни надзор* је монографија уџбеничког карактера, настала у сарадњи др Милана Влатковића и др Зорана Јовановића за потребе студената Правног факултета у Крагујевцу. Књига представља анализу управног надзора, како теоријски, тако и на примеру Републике Србије. Приказ управе и њој сличних појмова прати и историјска анализа државних управа Србије од периода I српског устанка, закључно са 2016-ом годином, када је овај уџбеник издат.

---

\* [milica95.skoric@gmail.com](mailto:milica95.skoric@gmail.com)

Управни надзор Р. Маринковић дефинише као „*посебан посао управе који се састоји од надзорних активности снабдевеним посебним управним овлашћењима над неауторитативним поступањем одређених физичких и правних лица*”, он заузима централно место овог дела.

Књига је састављена из три целине. У првом делу др Влатковић објашњава сам теоријски и позитивно-правни појам управе и појмове нераскидиво повезане са управом (вршиоци управе, организација управе, њени послови, делатности... итд). По нашем закону вршиоци управе могу бити државни и недржавни субјекти. Због низа послова које је лакше вршити на нижим нивоима власти министарства често преносе овлашћења на локалне самоуправе, а неретко и на јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације. Такође у првом делу присутан је и историјски осврт на државну управу Србије, односно на то како се она мењала у складу са државним уређењима кроз које је Србија пролазила кроз стицање државности, али и у зависности од међународних фактора, законских уређења и глобалних промена на пољу управљања.

Други део књиге базира се на појму управног надзора, његовом својству, елементима, облицима и начелима. Обрађује актуелно законско дефинисање надзора у Републици Србији, који као појам *унутрашњег надзора* уводи *Закон о државној управи* из 2005. године, а чије вршење је поверено управној инспекцији. Историјат контроле управног надзора код нас датира од 1946. године када је формирана *Савезна контролна комисија*. Уставни закон из 1953. године није предвиђао никаква посебна овлашћења која би се могла окарактерисати као управни надзор у позитивно-правним смислу. Међутим, у првом закону о државној управи донесеном након Другог светског рата (1956) конституише се право органа управе да у оквиру свог делокруга и овлашћења врше надзор над законитошћу рада самосталних установа и организација. Закон о државној управи из 1956. године био је основа из које се даље развијао и изграђивао управни надзор у нашем законодавству. Он је иако недовољно прецизно и детаљно ипак садржао сва три облика управног надзора.

Устав из 1963. године први пут у уставном тексту предвиђа контролну улогу Службе друштвеног књиговодства. Овај период значајан је за управни надзор, јер се он конституише у уставима као функција органа управе. Закони га детаљно разрађују, па се тако управни надзор прецизно групише у три облика: надзор над законитошћу рада, надзор над законитошћу аката и инспекцијски надзор. Ови модалитети су уз неке промене опстали до данас у

позитивно-правној регулативи Србије. Последњи устав СФРЈ-а (1974) који је био на снази све до распада државе 1990. године, развио је широк систем органа и средстава контроле над законитошћу рада и аката самоуправних организација и заједница.

Управни надзор има и своје специфичне облике, како то аутори истичу, у управном систему Р. Србије те специфичне облике налазимо у надзору Народне банке, Комисије за хартије од вредности и Државне ревизорске институције.

Управа за надзор Народне банке врши надзор над финансијским институцијама, има право на увид у документацију других банака, финансијских организација и правних лица која су предмет контроле. Надзор над тржиштем капитала, хартијама од вредности и другим финансијским инструментима обавља Комисија за хартије од вредности. Комисија врши надзор над испуњавањем свих обавеза у вези са јавном понудом хартија од вредности, надзор над применом и извршавањем свих обавеза јавних друштава, као и надзор над пословањем организатора тржишта. Државна ревизорска институција врши надзор над свим директним и индиректним корисницима буџетских средстава, а у вези са финансијским обрачунима, издацима, трансакцијама, приходима, расходима, пословањем субјекта ревизије... итд.

Последњи, трећи део књиге бави се конкретније инспекцијским надзором. Инспекцијски надзор је делатност државне управе којом се испитује спровођење закона и других прописа и зависно од резултата надзора, изричу мере. Он је основни облик управног надзора и врше га искључиво органи државне управе. Постоје две врсте инспекцијског надзора (по територијалном принципу и по степену самосталности и организованости), он има своја начела и фазе. Др Јовановић у трећем делу уџбеника критикује недостатке законског регулисања инспекцијског надзора, пре доношења *Закона о инспекцијском надзору*. *Закон о општем управном поступку* се примењивао у поступку инспекцијског надзора и делимично попуњавао правне празнине. Јовановић указује на то да је инспекцијски поступак специфичан и да захтева самостално законско уређење, које ће у некој мери одступати од *Закона о општем управном поступку*. Циљ инспекцијског надзора јесте постизање законитог и безбедног пословања, али и спречавање и отклањање штетних последица. Доношење закона који уређује ову област користи привредним субјектима, јер од ефикасног и законитог рада инспекцијских органа зависи ниво конкурентности Републике Србије. Суштина примене правне норме у инспекцијском надзору јесте да постигне законито и безбедно пословање и поступање

надзорних субјеката и спрече или отклоне штетне последице. Из *Закона* из 2015. године могу се, начелно, издвојити основни правни институти, њихова садржина и решења која их обезбеђују. У трећем поглављу обрађена је и сарадња инспекцијских органа, врсте и облици инспекцијског надзора, вршење, правни акти инспекцијских органа, инспекцијске мере... итд.

Послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора, који има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и који испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе. Унутрашњу контролу рада инспектора обављају унутрашње инспекције које образују органи аутономне покрајине и локалне самоуправе.

Деловање управне инспекције протеже се кроз цели систем државне управе и из тог разлога је значајан организациони облик контроле над радом органа државне управе. Процес преображаја и промена законодавства у области државне управе у Републици Србији до ког је дошло због глобалних промена у области управљања, али и због усклађивања домаћег законодавства са законодавством Европске Уније изазвала је ширење надлежности управне инспекције. *Закон о управној инспекцији* на целовит и систематичан начин уређује надлежности, овлашћења и положај управне инспекције, обезбеђује поштовање и доследно спровођење закона, али и прецизира и утврђује предмет и садржину надзора у одређеним правним и друштвеним областима.

Ова књига користи се као уџбеник на Правном факултету у Крагујевцу и коауторско је дело др Милана Влатковића и доц. др Зорана Јовановића. Написана је у циљу стицања знања из ове области уз осврт на историјски и теоријски облик управе.