

А ова слобода је израз било опортунитета, било компромиса, било одређених слабости. Најбољи доказ овога су разни степени ограничења аутономије воље странака у међународном уговорном приватном праву, предвиђена у појединим државама. Стога мислимо да и цела конструкција аутора не стоји, посебно с обзиром на његове теориске поставке и објашњења. Може се и прихватити да се прво изложе правила тзв. аутономног права међународног друштва продаваца и купаца у погледу регулисања појединих елемената и фаза међународног купопродајног уговора, па тек затим посредни и непосредни национални прописи који такође регулишу ову купопродају. Но ниуком случају не можемо се сложити да је ово прво нешто самостално, независно и изван другог, које по аутору има само улогу једног коректива, као резултат државног интервенционизма у спољној трговини. Напротив, прво постоји јер је признато од другог.

Остављајући по страни схватање аутора и место које он даје изворима међународног трговачког права, књига је веома добра. Први део је резултат брижљивог проучавања типских уговора, општих услова продаје, међународних обичаја и међународне арбитражне праксе. У њему су веома конкретно и доста детаљно размотрена готово сва основна питања везана за закључење уговора, дејство уговора, извршење уговора и уговорну одговорност. Посебно се истичу делови који говоре о радњама које претходе закључењу уговора, о контроли испоруке и о цени. Други део садржи тзв. ограничења аутономије међународног друштва продаваца и купаца. Прва глава садржи правила о сукобу закона (Француска, СССР, Енглеска), са посебним освртом на начине одређивања надлежног националног закона у појединим типским уговорима и општим условима продаје. Друга глава посвећена је питању учешћа државе у међународној размени, било директно било преко посебно за то образованих субјеката — државних предузећа. Посебно је размотрено питање имунитета и применљивог права када је један уговорни партнер држава. Трећа глава је посвећена административном регулисању међународне трговачке купопродаје. Аутор је изабрао француско и пољско право, па је приказао њихову организацију вина, њихове функције), као и дејство спољнотрговинског административног режима на закључење и извршење спољнотрговинских уговора. — У прилогу су на 70 страница дати текстови разних типских уговора, општих услова продаје, као и Униформног закона (Римски пројект), правила СЕВ и Хашка конвенција о закону применљивом на међународну купопродају телесних покретних ствари.

У сваком погледу ово је технички веома садржајна и добра опремљена књига, а за практичаре и посебно корисна, јер се у веома добро распоређеном материјалу могу врло лако сналазити и доћи до веома корисних података.

Добросав Митровић

*Brian Chapman: THE PROFESSION OF GOVERNMENT — THE PUBLIC SERVICE IN EUROPE.* Ruskin House, London, 1959, George Allen & Unwin Ltd, 352 pp.

Некад су дела са оваквом темом носила наслов вештина управљања. То је било још у доба када је Макијавели о политици говорио као о вештини владања људима, а камералисти објављивали књиге под називом вештина полиције, итд. У данашњем друштву привремене, а изразите професионализације, друштву људи од каријере, како га је назвао Ф. М. Маркс, чак и у политици све мање има места за аматеризам. Зато није случајно Лепавски (А. Lepawsky) у својој књизи *Administration* ставио поднаслов „Вештина и наука.“

Чепменово дело о професији јавне управе је плод великог рада. Аутор је 12 година путовао, прикупљао и обрађивао грађу, тако да у проспекту издавач каже да ће ово дело „највероватније бити прихваћено од стране денашње генерације као стандардно дело на том подручју“. То потврђује и богата библиографија која даје посебну вредност књизи.

Писац је већ раније имао из области јавне управе успеле студије *Увод у француску локалну самоуправу* и *Префекти и провинцијска Француска*. Географско опредељење садржине у поднаслову дела је шире од стварног обима ове садржине. Писац се ограничава само на Западну Европу и утолико је ужи, на пример, од Е. Штрауса (Strauss) који у књизи *Службеници који управљају* укључује и Русију и остале европске земље изван Запада, а у општем делу и ваневропске земље.

Метод је упоредни, уз коришћење резултата разних друштвених наука, највише права а најмање економије. Нарочито је испољен историзам тако да се, на пример, писац враћа чак у Римско царство да би описао поделу личности императора на јавну и приватну само да би показао римско наслеђе у савременој држави. Уочивши ову пишчеву намеру читалац се може зачудити што је историски увод несразмерно кратак (свега 35 страна). Међутим, само нешто касније, прелазећи од једног одељка на други у којима је рашчлањено савремено занимање јавне управе услови службе или надзор, увидеће да није у праву. Сваки од тих делова има елементе историског погледа. Та комбинација је боља од начина излагања Е. Пусића у *Управи* где нема посебног историјског дела. Недостатак приказане књиге, као и свих дела те врсте, јесте да не иду довољно далеко у давнину насупрот наведеном уџбенику др Пусића који допире до самог почетка јавне управе, до периода војне демократије. Чепмен почиње од Рима истичући да је царски Рим имао велики утицај на развој јавне управе у Европи. Но римска империја је била такође под великим утицајем источних деспотија које су преко сачуваних извора и непосредно деловале на кадрове у чијим је рукама био развој јавне управе у Европи.

Историско излагање има низ празнина, на пример, изостављање византиске управе из одељка о феудализму и довољног излагања експериментално Француске револуције, давање нетачне периодизације државе јавних служби (од периода између два рата, уместо крајем XIX века, тј. у доба настајања приватномонополистичког капитализма). Историјат садржи и неке оригиналне идеје, на пример, да је у време апсолутне монархије и енглеска уставна монархија била својеврсна апсолутна држава; затим интересантне илустрације, као што је утицај вишенационалног састава на службенички кадар Аустрије, итд.

Анализа професије јавне управе у данашњој Западној Европи почиње одељком о структури њених носилаца. Полазећи од обима јавне службе аутор поставља формулације о пријему у службу и изградњи њених кадрова. Излагања о обиму јавне службе садрже испитивање управљања од стране министарства која су још језгро централне јавне управе у свакој западноевропској земљи, као и других државних институција које се сматрају аутономним телима јавног права. У оквиру разматрања о локалној и регионалној управи највише се пажње обраћа организацији полицијских снага јер „је од свих државних служби [...] најтеже организовати полицијске снаге. Свака земља се сусреће са дилемом да су националне полицијске снаге много ефикасније него групација аутономних, локалних полицијских снага, али да прекомерно ефикасне националне полицијске снаге могу постати један од најснажнијих облика тираније. Полиција је јединствена јавна служба и обим у коме је она подређена непристрасној спољној контроли утиче не само на свакодневни живот грађана већ такође и на целокупну атмосферу у држави“ (с. 61). „Због тога, наставља аутор, ниједна земља у Европи не организује свој полицијски систем независно од министарског руковођења, мада су наравно то нацисти учинили. Исто тако данас нема посебног министарства полиције као што је било у време Фушеа“ (с. 61). Недостатак пишчевог приступа проблему полиције је у томе

што се он уопште не упушта у питање колико је могуће да та спољна контрола буде непристрасна с политичке тачке гледишта.

У поглављу о пријему у јавну службу у испитује се централизовано и децентрализовано регрутовање, као и посебни захтеви за пријем у неке службе и ресоре. Између осталог, износи се пример специјалног регрутовања за спољне послове, где аутор образлаже свој став да више нема разлога за одржавање овог подвајања регрутовања за тај ресор. У вези с тим занимљиво је упоредити са тим излагања Штрауса о бирократији органа спољних послова која доводи до њиховог сепаратизма у односу на остале органе (с. 60).

Поглавље о изградњи кадрова састоји се од одељака о образовању кандидата, њиховој изградњи по уласку у службу и курсевима за усавршавање.

Други део говори о условима службе: правима и дужностима службеника, сигурности њиховог положаја, пензијама, дисциплини и унапређењу.

Део контроли је посебно занимљив зато што садржи обиман историјат контроле, а затим се нижу главе о структури и особљу управних судова, овлашћењима управних судова и о специјалној институцији *Ombudsman*-а у Шведској, Данској и Финској, као и о финансиском надзору.

Најзанимљивији је одељак о односу политичара и јавности према јавној управи. За разлику од схватања изражених у иначе веома свестраном и документованом *Приручнику* јавне управе које је издала ОУН, аутор подвлачи, сасвим реалистички, да јавни службеници не могу бити аполитични. Глава о односу између политичке и јавне управе пуна је детаљних анализа разних спона које везују политичаре и јавне службенике. После уводних излагања у овој глави су дати одељци: о министарским кабинетима, о амбициозним јавним службеницима, о јавним службеницима и изборима и о односу између јавног службеника и парламента. С обзиром да се у Југославији у току последњих година нарочито интензивно ради на побољшању односа јавности и јавне управе, нарочито је интересантно поглавље о овој теми у Западној Европи. Писац полази од утицаја облика владавине на однос између грађанина и јавне управе. Он износи да у монархијама грађани показују поверење према јавним службеницима, док су у републиканским земљама веома лоше расположени према њима.

У овом делу се налази и поглавље о синдикатима јавних службеника које корисно може послужити као један од извора података за социолошко и политичко испитивање ове професије.

Срж студија професије јавне управе у Европи је формулисана у последњем пасусу ове књиге: „Током последњих стотину година у Европи понављали су се покушаји да се укину арбитарна овлашћења: судија помоћу кодификованог права, политичара — писаним уставима, јавних службеника — формирањем управних судова. Арбитарна власт је сада замењена анонимном влашћу а анонимна власт је антиномија јавне управе“ (с. 322).

Ако Бернхем (Burnham) и Ричи (Rici) и остали пробирократски теоретичари потпуно претерују у извлачењу последица из садашњег привременог бирократизовања многих сектора друштвеног живота, научници као Чепмен, који не преувеличавају перспективе бирократије, ништа мање не претерују у хибридној замисли да су снажна државна управа и демократија међусобно помирљиве. Ове две групе аутора се много не разликују. Тако, на пример, Бернхем у *Менаџерској револуцији* одлаже за будућност ову идеју др. Чепмена и његових истомишљеника, за једну другу, демократску етапу менаџерског друштва.