

УПРАВНО ПРАВО КАО НАУЧНА ДИСЦИПЛИНА

1. Крајем XVIII века у правној литератури европских држава почела се проучавати управа. Пошто управа тада још није била подвргнута праву, јер су грађани још увек били само поданици са дужностима према држави, а не грађани са одређеним правима према држави, првобитно се проучавала управа за потребе што ефикаснијег управљања саме управе, а не ради заштите права грађана. Како су тада готово све делатности управе биле у оквиру полиције и војске, то се управа проучавала као Наука о полицији. Тако је било у Француској, Немачкој, Аустрији и у другим европским државама. С развојем камералних наука у Немачкој и Аустрији, које су управу проучавале обухватајући не само полицију већ и државну економију и државне финансије, ова је школа посебно под утицајем бечког професора Ј. фон Зоненфелса (J. von Sonnenfels) доминирала у Европи крајем XVIII века. С разлогом се истиче да је ово проучавање управе у ствари била Наука управне политике, односно „политичка теорија бирократа о бирократима и за бирократе”.

Почетком XIX века у Француској, Немачкој, Аустрији, као и у другим европским државама, низ писаца проучава управу у целини као Науку о управи. Посебан утицај у том смислу вршио је бечки професор Лоренц фон Штајн (Lorenz von Stein), који је спојио дескрипцију управе са теоријским концепцијама о управи заснованим на филозофским идејама Хегела и дао систем историјског развоја управљања и управних организација. Његов се утицај на проучавање управе осећао дуго и у XX веку, а сад се већ у светској литератури управних наука говори о враћању на његов метод свеобухватног проучавања управе, па се већ готово на свим правним факултетима уводи Наука о управи поред Управног права, што уједно указује, како је добро речено, да се са извесним закашњењем испуњава веровање Лоренца фон Штајна, који је још 1866. године истицао: „... XIX век биће за Науку државног права век Науке о управи” ⁽¹⁾.

Утицај професора Зоненфелса и Штајна био је присутан и код нас ⁽²⁾.

(1) Georges Langrod: La science administrative et sa place parmi les sciences voisines у књизи: *Traité de science administrative*, Mouton, Paris, 1966, стр. 98, 100 и 105, примедба 35. Др Павле Димитријевић: Јавна управа, Виша управна школа, Ниш, 1964, стр. 80—83. Др Eugen Pusić: Nauka о upravi, књ. I, Školska knjiga, Zagreb, 1968, стр. 17—19.

(2) Vladimir Bayer: Političko-kameralni studij u Hrvatskoj u XVIII-om stoljeću (1769—1776), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 2/1967, стр. 207—234. Др Eugen Pusić: Političko-kameralne nauke u XVIII stoljeću i Joseph von Sonnenfels, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3/4, 1967, стр. 412—438; Др E. Pusić: Nauka о upravi, 1968, стр. 17—19; Др А. Денковић, Развој наставе управног права, Универзитет данас, бр. 7/1968, стр. 47.

Увођењем судске контроле рада управе, која је у XIX и XX веку више или мање преображавала извесне раније полицијске државе западне Европе у буржоаске правне државе, почиње вршити дескрипција, класификација и систематизација појединих управноправних односа као и правних категорија и појмова у систему Управног права. С обзиром на то да се ова систематизација првобитно вршила анализом правних правила Управног права а касније и анализом управне и управно-судске праксе, то је уједно водило занемаривању глобалног проучавања управе, које је до тада било предмет проучавања Науке о управи.¹

С обзиром на то да Наука управног права проучава односе регулисане правом, то је Управно право правна дисциплина позитивног права. С тога се поставља питање, као и за све правне дисциплине које проучавају односе регулисане позитивним правом, да ли су такве дисциплине уопште научне дисциплине, па према томе да ли може бити Науке управног права. Ово се питање посебно поставља за Управно право, с обзиром на све већи развој савремене Науке о јавној управи, која превазилази оквири позитивног права и има тенденцију да се од Науке о управљању, односно од науке која проучава метод организовања управе, као и функционисање управе ради налажења најбоље и најефикасније организације, преобрази у социологију управе.

2. Има гледишта која проучавању позитивног права одричу сваки научни карактер. Таква гледишта постоје не само код економиста него и код правника.

Истакнути француски економиста Гаetan Пиру (³), нпр., сматра да је предмет и улога права да утврди правила понашања. Ово гледиште допушта да се из бројних правних норми и судских одлука могу извући извесна начела која би створила извесну усаглашену логичну целину. Али овој и оваквој теорији права одричу карактер „науке у правом смислу те речи“. С разлогом се истиче да ово гледиште није објаснило зашто систематска обрада позитивног права није „наука у правом смислу те речи“ (⁴).

Извесни правници такође доводе у сумњу да је обрада позитивног права наука. По једном таквом гледишту (проф. Ж. Сел) нагомилано знање позитивног права је само претходан елеменат науке. По овом гледишту правник који обрађује позитивно право констатује и класификује, тако да је то знање стечено само праксом и емпиријским искуством. Међутим, наука мора проучавати, објашњавати и предвиђати. Отуда ово гледиште сматра да се правник који обрађује позитивно право задржава само на првој фази научног истраживања (⁵). С разлогом се истиче да ово гледиште није до краја доследно, јер и само указује да је обрада позитивног права први део научног проучавања (⁶).

3. Гледишта која обради позитивног права дају карактер науке имају у виду предмет, метод и циљ проучавања и обраде позитивног права (⁷).

(3) Gaetan Piron: Introduction à l'étude de l'économie politique, Sirey, Paris, 1946, стр. 78, 110.

(4) P. Pinto — M. Grawitz, Méthodes des sciences sociales, Dalloz, Paris, 1967, No 105, стр. 123.

(5) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 105, стр. 123—124.

(6) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 105, стр. 123—124.

(7) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 106, стр. 124—126.

Предмет обраде позитивног права има у виду субјекте права и њихова овлашћења, правне норме, органе и организације у датом друштвеном поретку, као и структуру ових органа и организација и њихове односе како међусобне тако и са грађанима односно правним лицима. Исправно се истиче да познавање и обрада свих ових елемената која даје позитивно право већ представља и предмет научног истраживања (8).

Метод обраде позитивног права је пре свега дескриптиван и аналитичан. До синтезе свих проучаваних правних категорија и установа долази се применом ових метода. Да би се дошло до одређене синтезе, примењују се методи дедукције и индукције. Полазећи од утврђених начела која су изражена у позитивном праву, дедуктивним резонувањем извлаче се све евентуалне последице примене ових начела. Метод индукције тежи утврђивању општег правила на основу проучавања посебних правних чињеница. Указује се да је овај метод посебно у примени при проучавању судске праксе, али се исправно истиче да се овај метод такође примењује и при проучавању правних норми. Како су дескрипција, дедукција, индукција, анализа и синтеза методи који су у примени и у осталим научним дисциплинама за постизање објективног научног сазнања, то се ни обради позитивног права не може порицати да представља посебну научну дисциплину (9). Поготову кад се истраживања врше још и применом упоредно-правног метода и других савремених научних метода.

Обрада и проучавање позитивног права има посебан практичан и теоријски циљ.

Практичан циљ је одражен у познавању позитивног права без кога се не може постићи теоријски циљ. Извесни теоретичари у познавању права виде правну вештину, а не науку права. Додуше, још је Улпијан рекао да је право „*ars boni et aequi*“, али се с разлогом указује да само примена права у друштвеном животу може бити правна вештина (10).

Истиче се да теоријски циљ обраде позитивног права може бити одражен историјски и социолошки. Кад се објашњава постојање и развој извесног правног система или установе, ово је објашњење пре свега историјско, јер историјски развој служи бољем разумевању одређеног система или установе и доприноси евентуалном решењу у савременом праву (11). Посебно се у новијој совјетској правној литератури указује да су Маркс и Енгелс истицали да је свака друштвена наука пре свега историјска наука (12). У том смислу, нпр., изричито се истиче: „наука совјетског управног права, која на основу марксистичко-лењинистичке теорије и методологије проучава позитивне правне норме и институције позитивног права, претпоставља истраживања историјског развоја сваке правне институције и анализу узајамне везе са другим правним институцијама“ (13).

4. Научна обрада позитивног права, као што смо видели, води у одређеној мери историји права, а даља научна обрада позитивног права упу-

(8) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 106, стр. 124—126.

(9) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 106, стр. 124.

(10) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No. 106, стр. 125.

(11) R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 106, стр. 125.

(12) Ц. А. Ямпольская: О методе науки управления, у књизи: Научные основы государственного управления в СССР. Издательство «Наука», Москва, 1968, стр. 58.

(13) Н. Г. Салищева: Предмет и система советского административного права, у учебнику: *Административное право*. Под редакцией проф. А. Э. Лунева, «Юридическая литература», Москва, 1967, стр. 18.

ћује на социолошко истраживање позитивног права. За социологију права неопходно је потребно познавање позитивног права. Истакнути француски социолог С. Bouglé посебно је то подвукао речима: „Нико не може овде ући ако није правник” (14). Тако се обрада позитивног права јавља као неопходна социологији права за њена истраживања, а социологија права олакшава правнику да боље разуме поједине правне институте позитивног права.

Ваља истаћи да и правници дају извесна социолошка објашњења. Поменућемо само неке од најзначајнијих. Посебна социолошка објашњења позитивног права дали су у француској теорији права проф. Леон Диги (Léon Duguit) и Жорж Сел (Georges Scelles), који су истицали друштвену солидарност као основ правног система уопште, па би, према томе, и поједине категорије и појмови у праву, односно у управном праву, морали бити одраз начела солидарности. Извесно социолошко објашњење француског управног права дао је и проф. Морис Орју (Maurice Hauriou) који је проучавао стварно функционисање управе. Није проучавао проблеме управе само формално, дајући дескриптивна објашњења одређених појмова и институција управног права, већ је анализом аката управе и управно-судских спорова и одлука поводом ових спорова утврђивао појам и стварну улогу у друштвеном животу појединих правних институција и односе управе са грађанима (15).

Посебно ваља још истаћи гледиште проф. Гастона Жеза (Gaston Jèze). У предговору свом делу Основна начела управног права (16) проф. Жез је одлучно и јасно изразио како треба приступати обради позитивног права. С обзиром на то да је његово гледиште о овом методолошком приступу обради позитивноправних научних дисциплина углавном и данас исправно, добро је и целисходно подсетити се његових савета, кад мислимо на даљи развој Науке управног права. Ево неколико методолошких савета проф. Жеза. „Све што сам старији, све сам више убеђен да једино што је важно за проучавање права, то је добар метод.” Под добрим методом проф. Жез пре свега подразумева проучавање чињеница. Али, кад се опредељује које чињенице правник мора проучавати, поставља питање да ли правник мора проучити економске, друштвене и политичке факторе, као и друштвену средину у којој настају, развијају се и примењују правила друштвеног понашања или проучава само текстове који су формулисани у позитивном праву и тражи њихов прави смисао. Поред тога, у вези са овим проблемом поставља још и питање да ли правни факултети „имају улогу да образују правника или да образују адвокате, судије, јавне бележнике, људе од закона, који изванредно познају „своје право” и добро су извежбани да обављају „свој занат” практичара. Овде се још пита да ли су факултети „храмови научних истраживања или стручне школе”. Проф. Жез се одлучно залаже да се правни факултети морају бавити науком а не стручним оспособљавањем кадрова, истичући да је научно образовање „најбоље за сва стручна оспособљавања”. Указујући на потребу научног а не стручног образовања на правним факултетима, проф. Жез посебно подвлачи: „Стварна опасност за оног који познаје само постојећа правила

(14) Наведено према R. Pinto — M. Grawitz, op. cit., No 106, стр. 125.

(15) Lucien Sfez: Essai sur la contribution du Doyen Hauriou au Droit administratif français, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966, стр. 182.

(16) Gaston Jèze: Les principes généraux du Droit administratif, Paris, 1925.

је у томе што код сваке измене законодавства или судске праксе највећи део његовог знања ишчезава. То је, у ствари, као кад се сунђером пребе преко школске табле. Не остаје више ништа. Мора се понова учити" (17).

У духу ових својих ставова проф. Жез истиче да је проучавање права — проучавање живота. Стога указује да је за разумевање права нужно познавати друштвену, економску и политичку средину одређеног друштва и да стога ова проучавања морају бити основ правних студија, јер се без тога формирају само „познаваоци закона“, али не и правници; образују се емпиричари, али не и научници" (18).

Проф. Жез још истиче да теоријска обрада позитивног права не би смела да се заустави само на прикупљању и истраживању чињеница, њиховој класификацији и објашњењу, већ би морала дати и критичке синтезе. Под овим појмом он подразумева не само излагање основних правних начела одређене земље већ и истраживање да ли су и у којој мери одређена основна начела у сагласности са другим правним начелима те земље и да ли одговарају осећању правде те епохе и средине, односно да ли одговарају друштвеним, економским и политичким потребама одређеног друштва. (19).

Нема сумње да је то најтежи задатак теоретичара сваке дисциплине позитивног права. Грешака може бити, али, како се исправно истиче, „учињене грешке нису без користи: исправљајући, често се други теоретичар приближава истини, односно коректнијој оцени идеје о релативној правди и друштвене, економске, политичке корисности у одређеном периоду и средини" (20).

Може се рећи да су и данас многа гледишта проф. Жеза актуелна. Истиче се да све више и више професори права упућују критике против метода и циљева наставе своје дисциплине (21).

У савременој литератури се и даље поставља питање циља и функције универзитетске наставе за образовање правника. Запажена су два главна гледишта. По једном гледишту, циљ и функција ове наставе били би образовање правника који ће савладати позитивно право одређене државе и бити способни да у пракси примењују то позитивно право. Друго гледиште не запоставља познавање позитивног права, али је циљ образовања правника не само упознавање позитивног права већ и формирање правника који ће што је више могуће разумети друштвену стварност и феномен права. Ово гледиште комбинује практичне циљеве са научно-теоријским циљевима, тако да више одговара циљу и функцији универзитетског образовања правника. Ако се тако приступи обради позитивноправних дисциплина, с разлогом се већ истиче да, слично као и у природним наукама, и проучавање правних наука може бити теоријска наука и примењена наука (22).

Постоји и треће гледиште, које за образовање правника има у виду само чисто теоријско проучавање права у коме се не проучава позитивно право само једне одређене државе већ се проучава позитивно права више

(17) G. Jèze, op. cit., t. I, стр. I — II.

(18) G. Jèze, op. cit., стр. III — IV.

(19) G. Jèze, op. cit., стр. X.

(20) G. Jèze, op. cit., стр. X.

(21) John N. Hazard, предговор у књизи: Charles Eisenmann: Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: Droit, Unesco, Paris, 1954, стр. 9.

(22) Ch. Eisenmann, op. cit., стр. 19, 20—57.

држава, да би се дошло до једног општег теоријског система права. Тако се, нпр., долази до општег државног права (*Allgemeines Staatsrechtslehre*) или општег управног права (*Allgemeines Verwaltungsrecht*). За образовање правника на правним факултетима свакако не може бити довољна само чиста теорија права, већ поред овог образовања правник мора у одређеној мери познавати позитивно право своје државе, које ће му омогућити да, уз теоријско сазнање одређених основних начела, категорија и појмова у праву, буде више оспособљен за примену права у пракси, а не да буде само теоретичар права далеко од друштвене стварности ⁽²³⁾.

5. Систематизација одређене позитивноправне дисциплине је задатак теорије одређене позитивноправне науке. Теоретичар има слободнију ми-сао, јер има више и времена и научноистраживачких могућности да свеобухватније упозна већи број чињеница и да прати развој одређених односа. Све то теоретичару права, по правилу, олакшава да врши објективније анализе законодавства, управне и управно-судске праксе и да на основу ових истраживања дође до синтеза потребних за утврђивање одређених правних категорија и појмова нужних за сазнавање основних начела одређене позитивноправне дисциплине.

Ако се у први план излагања не истичу одређена начела одређене дисциплине позитивног права и ако се у одређеној мери поједине установе и начела не упоређују са одговарајућим решењима у упоредном праву, постоји опасност да се због детаљног дескриптивног излагања позитивног права једне државе мање уоче основни принципи и тиме уједно отежа стварно савлађивање одређене дисциплине позитивног права.

Посебно се истиче да Наука управног права готово и не узима у обзир, односно недовољно посвећује пажњу упоредном управном праву, већ претежно има у виду само национално управно право ⁽²⁴⁾. На потребу примене упоредног метода у управном праву указује и најновија совјетска литература управног права. Тако се, нпр., изричито истиче да је за утврђивање основних управноправних институција „потребно брижљиво истраживање свих појава у вези са дејством правних норми, као и упоређивање са одговарајућим институтима у другим државама, у првом реду са социјалистичким државама” ⁽²⁵⁾.

С друге стране, подвлачи се да врло често Наука управног права пропушта да уочи нове управне феномене који непрестано настају, или не прати у довољној мери промене код утврђених управних феномена, и то стога што су правне анализе које, углавном, примењује управно право, везане за старе форме и теорије, те то доводи до несклада између живота и права. Стога се, можда доста оштро, истиче, али то има и извесног оправдања, да се на факултетима, где се у проучавању управног права не поклања довољна пажња друштвеној стварности, на управно право гледа као на наставу мртвих језика. ⁽²⁶⁾.

У Француској све до 1866. године, када је Е. Лаферијер (E. Lafférière) објавио своје дело *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, којим је ударио темеље научној обради Управног права, јер

⁽²³⁾ Ch. Eisenmann, op. cit., стр. 19—20; Akademik Ivo Krbek: *Pravo javne uprave* FNRJ, Birozavod, Zagreb, 1960, стр. 85.

⁽²⁴⁾ G. Langrod, op. cit., стр. 105, примедба 35.

⁽²⁵⁾ Н. Г. Салишева, op. cit., стр. 18.

⁽²⁶⁾ G. Langrod, op. cit., стр. 105, примедба 35.

је пре тога у Француској преовладавала Наука о управи ⁽²⁷⁾, Управно право било је хаотично изложено, односно као скуп емпиријски сакупљених гледишта, која су била мање или више несагласна и произвољна. Тако се код оних који су студирали Управно право у Француској пре 1890. године „створило уверење које је било тешко одстранити: да је Управно право неразумљива грана права, за чије је познавање потребно више меморије него интелекције и да се о тој материји може писати само уз законски текст” ⁽²⁸⁾. Правни факултет у Паризу 1913. године одлучио је да се укине писмени испит из Управног права са мотивацијом да је немогуће саставити писмени задатак из те материје без збирке текстова ⁽²⁹⁾.

Проф. Жез, који све ово истиче, подвлачи да излагања основних начела појединих правних дисциплина не смеју бити апологетична, већ се морају изложити објективно и дати непристрасна објашњења ⁽³⁰⁾.

Ако се има у виду овај реалистички начин излагања позитивног права и уз то примењују сви савремени методи научног истраживања, онда се с правом може рећи да и обрада позитивног права може бити научна дисциплина и да, према томе, и Управно право може бити, са мање или више успеха, Наука управног права, у којој поред дескрипције мора бити синтеза које доприносе упознавању основних начела Управног права. Не губимо из вида познату мисао „један час синтезе претпоставља дугогодишње анализе” ⁽³¹⁾, али без ових напора нема ни научне дисциплине.

6. Нема сумње да за проучавање управе и обраду Науке управног права није довољно примењивати само правне методе истраживања. С обзиром на посебну природу јавне управе и управљања, као и многобројне њене сложене односе и задатке, Наука управног права морала би имати у виду не само правне факторе који утичу на развој Управног права већ би се морали узети у обзир у одговарајућој мери и други фактори, а посебно политички, односно друштвено-економски фактори који свакако утичу и на положај управе и њене односе у друштву, па према томе и на Управно право јер је право несумњиво одраз друштвене стварности.

Иако потпуно политиколошко и социолошко проучавање управе и управљања спада у домен Науке о управи, која би морала бити извесна социологија управе, и Наука управног права не би смела остати само на дескриптивном излагању позитивног права.

Није спорно да је метод, за сваку науку, интелектуални процес сваког сазнања, али методологији није циљ само сазнавање, већ је ово сазнавање нужно ради омогућавања и олакшавања акције ⁽³²⁾. И најновија совјетска правна литература истиче да правна наука има и практичан циљ. Под утицајем промењених услова живота који утичу на правно регулисање друштвених односа, и правна наука која прати дејство друштвених фактора на примену нормативних аката својим теоријским конструкцијама утиче да се, с обзиром на измењене услове, издају нови закони или други правни акти, који би, следствено, морали бити савршенији од претход-

(27) G. Langrod, op. cit., стр. 98, 104.

(28) G. Jèze, op. cit., стр. XII.

(29) G. Jèze, op. cit., стр. XII, примедба 1.

(30) G. Jèze, op. cit., стр. XII.

(31) C. Bouglé: Qu'est ce que la sociologie, Alcan, Paris, 1939, стр. 1.

(32) L. Boulet: La méthode en science administrative, чланак у књизи *Traité de science administrative*, Mouton, Paris, 1966, стр. 127.

них закона и аката, јер више одговарају новим условима живота ⁽³³⁾. Отуда поред дескрипције у позитивноправним наукама, која је неопходна, и у Управном праву, за утврђивање правног положаја управе и њених односа у друштву, нужно је системском обрадом позитивног права утврдити и систематизовати основна начела Управног права и правне категорије и појмове одређених правних институција. У ствари, ради постизања објективног сазнања нужно је, како је добро речено, да се „тачним научним истраживањем утврди нужност одређеног система друштвених односа и утврде што потпуније оне чињенице које му служе као полазна тачка и упоришта“ ⁽³⁴⁾. Овакав методолошки приступ обради Управног права може допринети јаснијем упознавању и разумевању управе и њених односа у друштву и тиме уједно допринети и правилнијој делатности управе.

7. Има гледишта која су против „стваралаца система“ у Управном праву, сматрајући да они који „граде појмове“ имају циљ да „обезбеде мир професора“, јер углавном професори и граде системе у својим делима, у којима излажу основна начела Управног права на основу позитивног права и анализе управне и управно-судске праксе. По овом гледишту, које у Француској заступају извесни угледни правници из Државног савета, насупрот тражењу и утврђивању „битних особина појединих институција“, истиче се да би француско управно судство требало да примењује метод који приликом решавања има у виду само „конкретну стварност“, односно узима у обзир само оне акте који одражавају њихово „друштвено постојање“ ⁽³⁵⁾.

Нема сумње да је систематизација у праву неопходна. С обзиром на то да је правна норма општа па према томе апстрактна, правна наука мора тежити упознавању и утврђивању одређених категорија и појмова у праву који одражавају објективну стварност. Стога се у научном излагању позитивног права, а посебно Управног права, из правних норми као и из управне и управно-судске праксе, морају после анализе свих елемената и фактора који утичу на одређене односе и институције, путем синтеза, истаћи основна начела Управног права и основна општа обележја одређених правних појмова и институција, која морају имати и одређени утицај и на примену права и судску праксу. Ово тим пре што право има у друштвеном животу и одређену функцију, и то функцију сигурности у правном саобраћају и обезбеђења законитости и права грађана ⁽³⁶⁾.

Ако би се прихватило гледиште које је против „стваралаца система“ у правним дисциплинама, и оставило судовима да изричу право само на основу своје оцене „конкретних околности“, без обзира на одређени систем права и утврђене категорије и појмове, очигледно је да би ово водило правном егзистенцијализму, који би свакако мање обезбеђивао сигурност правног саобраћаја. Отуда се исправно истиче: „Ако постоји веза између

(33) Ц. А. Ямпольская: О соотношении науки управления и правовой науки, у књизи: Научные основы государственного управления в СССР, Издательство «Наука», Москва, 1968, стр. 66.

(34) Карл Маркс: Капитал, Култура, Београд, 1947. Поговор II издање, стр. LIII. Види и. В. И. Ленин: Шта су пријатељи народа. *Изabrana дела*, Култура, Београд, 1948, Т. I, књ. I, стр. 110—111.

(35) M. Chenot: La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat. *Etudes et Documents*, Paris, Sirey, 1950, стр. 77.

(36) Jean Rivero: Apologie pour les faiseurs de systèmes, *Recueil Dalloz*, 1951, Chronique XXIII, стр. 100.

„мира професора” и „стабилности правних категорија”, мир професора постоје једно од најдрагоценијих добара у друштвеном животу, јер стабилност правних категорија представља за грађане могућност да упознају правне норме и да унапред сагледају последице своје делатности, што значи да у складу са одређеним поретком могу користити право слободе, што не би могли чинити они који не знају последице својих радњи. У свету Кафкиног „Процеса” за професоре нема никакве сигурности; нема, такође, ни стабилних правних категорија; нема правних норми које се могу знати, постоји над човеком само притисак закона који он не зна и који је само мистериозна маска власти” (37).

Саглашавање са овим гледиштем никако не значи да се губи из вида динамична друштвена стварност, која неминовно доприноси променама не само у друштвеним односима већ и у дотада утврђеним основним начелима и правним категоријама и појмовима. Напротив, свакако да одређени правни систем и категорије могу еволуирати и да стари систем уступа место новом систему, који долази као одраз друштвене стварности и фактора који утичу на развој права, али је несумњиво да сигурност правног саобраћаја и обезбеђење законитости и права грађана захтевају и одређени правни систем и одређене правне категорије и појмове.

Задатак је Науке управног права, као и сваке друге позитивноправне дисциплине, да истраживањем објективне правне истине одређеним методолошким путем дође до одређеног система Управног права у коме ће бити одражена не само основна начела система већ и одређене правне категорије и појмови за одређене друштвене односе и институције, чиме се омогућује што ефикаснија примена позитивног права и уједно доприноси заштити законитости и права грађана.

Могло би се основано рећи да се Управно право, које је првобитно било право које је штитило привилегије управе, у свом развоју преобразило у право које обезбеђује законитост и штити права грађана и тако подвргава управу праву (38). Од раније полицијске државе, у којој је управа сама одређивала своја интерна правила понашања, савремена држава, а посебно социјалистичка, мора бити правна држава у којој ће грађанин у односу према управи бити субјект права са одређеним и дужностима и правима, и у којој ће друштво, преко самоуправљања у радним организацијама и друштвено-политичким заједницама, нормативним актима подвргнути управу праву, што уједно значи да грађанима и радним организацијама морају бити обезбеђена и правна средства за заштиту њихових субјективних права и судска контрола управе.

Све то указује да је Управно право научна дисциплина и да Наука управног права не проучава само формално организацију и делатност управе, већ је сазнање о организацији и делатности управе нужно да би се стекло објективно сазнање о односу грађана и управе, о узајамном односу појединих органа управе, као и о односу радних организација и управе, чиме се уједно проучава колико је управа стварно подвргнута праву, колико је обезбеђена законитост, колика је судска контрола рада управе и колико су заштићена права грађана и радних организација. Према томе, проучавање односа грађана и управе није правна вештина, већ са-

(37) Jean Rivero, op. cit., стр. 101.

(38) G. Langrod, op. cit., стр. 98, 103—105.

знање о објективној стварности одређених друштвених односа регулационим правом, до којег се дошло применом научне методологије.

И они који се залажу за поновно увођење Науке о управи као наставног предмета на Правним факултетима сагласни су да се улога Науке управног права не сме потценити. Напротив, правне норме које регулишу одређене управне односе морају бити и даље предмет проучавања Управног права, тако да се одређени систем Управног права са свим својим основним начелима, правним категоријама и појмовима не супротставља Науци о управи, већ се ове две науке узајамно допуњују. Наука о управи, одређеним методолошким сазнавањем друштвене стварности и ванправних интелектуалних достигнућа у вези са феноменом управе, може допринети преображају управноправних норми које морају бити у складу са новим односима у друштву. С друге стране, широка истраживачка делатност остаје Науци управног права не само у сазнавању управног система, као и положаја управе и њеног односа са грађанима и радним организацијама, већ да анализом управноправних норми, управне и управно-судске праксе, имајући у виду и упоредно управно право, критичким синтезама доприноси и припремању будућих управноправних норми, којима ће што више и што ефикасније бити обезбеђена законитост и заштита права грађана и радних организација ⁽³⁹⁾.

8. Већ дуже времена, у међународним и националним оквирима, одговарајући органи и организације посвећују посебну пажњу проблемима универзитетске наставе и научног истраживања. Међутим, ваља имати у виду да није без разлога истакнуто да се, кад се говори о научном истраживању, мисли на природне науке, а право се не узима у обзир. Указује се стога на потребу реформе програма наставе на правним факултетима и на неопходност да се од егзегезе пређе на стваралачку оријентацију у обради права, и тако позитивноправне дисциплине укључе у ред осталих научних дисциплина ⁽⁴⁰⁾.

Можда је овај апел бразилског професора права и директора Извршног савета за последипломске студије на Правном факултету у Бело Хоризонту одраз специфичног развоја друштвених наука у његовој земљи, али основано се може бранити гледиште да ни у једној земљи обрада позитивноправних дисциплина не сме остати само на егзегези позитивноправних текстова, већ се мора учинити напор да се настава позитивноправних предмета, тамо где није отишла даље, подигне на степен науке. Не једном је подвучено да се проучавање права може подићи до научне дисциплине. Недавно је истакнуто с разлогом да, „ако су истраживања закона који владају феноменом природе научне дисциплине, ништа се не противи да и друштвене науке, посебно правне, које проучавају законе који владају друштвом, својим анализама и резултатима буду научне дисциплине“ ⁽⁴¹⁾. Подвлачи се, такође, да је овакво истраживање права најређе, али је задатак правника да признају да такво истраживање које обја-

(39) G. Langrod, op. cit., стр. 48; Ц. А. Ямпольская, op. cit., стр. 66; Е. Старосьцяк: *Элементы науки управления*, Издательство «Прогресс», Москва, 1965, стр. 31.

(40) Joao Baptista Villela: A pesquisa científica no campo de Direito, Revista da Universidade federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Separata de No 16 — Dezembro de 1966, стр. 71—76.

(41) Mario Rotondi: Technique du droit, dogmatique et droit comparé, Revue internationale de droit comparé, 1968, No 1, стр. 7.

шњава узроке и указује на последице „великог броја готово каприциозних форми и правних система може постојати“ (42).

10. У развоју нашег права, Наука управног права и пре рата и после ослобођења бележи запажене резултате (43), али то никако не значи да не смемо гледати ствари онакве какве јесу и сагледати да још увек у нас у излагању Управног права има појава да се врши не само дескрипција појединих правних институција Управног права, која је неопходна и нужна у одређеној мери, већ се некад преносе сами законски текстови са више, мање или без и мало објашњења. Ако се настави са том праксом, постоји опасност да у нас Наука управног права престане бити научна дисциплина, да постане само дескриптивна дисциплина појединих институција Управног права и да, насупрот Управном праву, само Наука о управи буде научна дисциплина као нека врста социологије управе. Наука управног права, која је у нас показала и одређене појединачне веће или мање успехе, има и сада услове за свој даљи развој, само би се морало приступити тимској обради Управног права, тако да би се пре стварања заокруженог система Управног права претходно планирано обрадиле монографије о појединим институцијама Управног права, применом научне методологије и узимајући у обзир не само нормативне акте, управну и управно-судску праксу, као и упоредно управно право, већ и све остале факторе који утичу на развој Управног права.

С обзиром на динамичност наше друштвене стварности, и с тим у вези на динамичност управноправних односа и управноправних норми, који су у непрестаном преображају, теоријска обрада Управног права није једноставна и захтева низ удружених и појединачних напора, али како је добро речено: „Нема широког друма који води у науку, и само они имају изгледа да ће се испети на њене светле висове који се не плаше умора при пенตราњу њеним стрмим стазама“ (44).

Драгаш Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Административное право как научная дисциплина

Неуклонный рост развития современной науки об управлении, вышедшей за рамки позитивного права, дало автору повода к пересмотру места и роли административного права как научной дисциплины. Он не приемлет точку зрения, отрицающую научный характер у изучения позитивного права. Он разделяет взгляд, что Наука об управлении и Наука административного права взаимно дополняются. У Науки административного права всегда еще имеется широкое поле для исследовательской деятельности. Наука административного права не должна лишь формально изучать организацию и деятельность управления, но ознакомление с организацией и деятельностью управления необходимо для получения объективного представления об отношениях граждан и управления, о взаимоотношениях отдельных органов управления, а также о взаимоотношениях трудовых организаций и управления, чем самым одновременно изучается насколько управление имеет правовое основание, насколько обеспечена законность, в какой мере суд осуществляет контроль над работой управления и насколько защищены права граждан и трудовых организаций.

(42) М. Rotondi, op. cit., стр. 7, 18.

(43) А. Денковић, op. cit., стр. 46—54.

(44) К. Маркс, op. cit., предговор французском издању, стр. LVII.

Автор особо подчеркивает, что при обработке позитивного права нельзя ограничиваться одними лишь объяснениями правовых норм. Необходимо приложить усилия к тому, чтобы преподавание и обрабатывание позитивных правовых дисциплин, там где они не продвинулись вперед, были подняты до вершин науки.

S U M M A R Y

Administrative Law as a Scientific Discipline

The ever growing development of the modern Administrative Science that is exceeding the boundaries of the positive law, has led the author to re-examine the place and role of the Administrative Law as a scientific discipline. He is refuting the approaches denying the scientific character to the studies of the positive law. He agrees with the standpoint maintaining that the Administrative Science and the Administrative Law Science complement each other. The Administrative Law Science has still wide research activities. The Administrative Law Science should not study the formal organization and activity of the administration, but it is necessary to possess knowledge of organization and activities of the administration in order to have an objective knowledge of the relations of the citizens and administration, of the interrelations of individual government organs, and of the relations of the working organizations and administration, and at the same time it is possible to study the subjectivity of the administration to law, how the legality is secured, the extent of the judicial review of administrative activities, and the extent of the protection of the rights of citizens and working organizations.

The author is particularly pleading that the study of the positive law should not be limited to the of the texts of positive laws, but efforts should be made that the teaching and elaboration of the positive law disciplines should be raised to the level of science, there where it has not gone further.

R É S U M É

Le droit administratif en tant que la discipline scientifique

Le développement de plus en plus ample de la Science administrative contemporaine, qui dépasse les cadres du droit positif, a incité l'auteur de procéder à un examen plus approfondi du droit administratif en tant que discipline scientifique. Il réfute les opinions qui nient le caractère scientifique à l'étude du droit positif. Il admet le point de vue selon lequel la Science administrative et la Science du droit administratif se complètent réciproquement. Le champ d'investigation de la Science du droit administratif reste toujours très large. La Science du droit administratif ne peut pas étudier seulement formellement l'organisation de l'activité de l'administration, mais la connaissance de l'organisation et de l'activité de l'administration est nécessaire pour qu'on puisse acquérir la connaissance objective du rapport entre les citoyens et l'administration, ainsi que du rapport des organisations de travail et de l'administration, de sorte qu'on étudie simultanément dans quelle mesure l'administration est réellement subordonnée au droit jusqu'à quel point la légalité est assurée, jusqu'où s'étend le contrôle judiciaire du travail de l'administration, et dans quelles proportions sont protégés les droits des citoyens et des organisations de travail.

L'auteur insiste tout particulièrement sur le fait que l'élaboration du droit positif ne doit pas se borner seulement à l'exégèse des textes de droit positif, mais il faut faire des efforts pour que l'enseignement et l'élaboration des disciplines du droit positif, dans les cas où ils n'ont pas été poussés plus loin, soient élevés au niveau de la science.