

право Француске и да сагледају како је, по речима и проф. Ведела у предговору овог превода, управно право Француске, насупрот кодификацијама грађанског, кривичног, трговачког, процесног и других грана права, настало као дело судске праксе управног судства. Државни савет је, како истиче проф. Ведел, изградио све основне концепције теорије управног права Француске: теорију управног акта, теорију законитости и теорију одговорности.

Писци предговора истичу да су уверени да ће совјетски читаоци са великим интересом примити овај превод јер се интересују о свему шта се дешава у Француској. У овом преводу виде такође и одраз добрих односа Француске и СССР и њихових традиционалних веза у области културе и науке.

Свака оцена појединих института права капиталистичких држава коју дају совјетски теоретичари права заслужује пажњу, поготову, кад је реч о судској контроли рада управе. У совјетској правној науци се очигледно све више посвећује пажња судској контроли рада управе па је с тога од интереса за развој управног права уопште а посебно у социјалистичким државама, пратити развој управног права у Совјетском Са везу. Нема сумње да ова интензивна преводачка активност иностране правне литературе која се све више запажа у совјетској издавачкој делатности као и критичка оцена концепција капиталистичког права подстиче на боље разумевање права других држава и истовремено олакшава отворени дијалог који је за развој права неопходан. Боље упознавање иностране права уопште и управног посебно само може бити од користе за развој правне науке у свим државама без обзира на друштвенopolитички систем. Посебно може бити од користи упоредно проучавање права у социјалистичким државама јер доприноси да се поједина правна правила и институти права других држава упознају и евентуално преузимају уколико има за то услова и потребе. Проф. Ж. Риверо на једном месту се пита како ту појаву објаснити односно који одговарајући термин прихватити. Да ли „размена“, „позајмица“, „имитирање“ или сходно хируршкој терминологији говорити у таквом случају о „трансплантацији“ јер није сигурно да ли ће, или како, та страна концепција у пракси бити прихваћена (4). Без обзира на идеолошке концепције које свакако имају свој утицај, одговарајући инструменти права односно правна средства посматрана и социолошки и правно остају правна средства која могу штитити законитост и права грађана у сваком друштвено-polитичком систему уколико одговарају историјском развоју одређеног друштва и условима који допуштају да се она прихвате.

Д. Б. Денковић

Др Миодраг Јовичић, САВРЕМЕНИ ФЕДЕРАЛИЗАМ — УПОРЕДНОПРАВНА СТУДИЈА — Институт за упоредно право, Београд, 1973, стр. 319.

Федерализам је одувек био омиљена тема правне и политичке теорије. Онама који теоријско расправљање једног питања доводе у везу с његовом квантитативном димензијом то може изгледати чудно, јер је данас број федерално уређених држава у свету релативно мали према броју унитарно уређених држава. Али су зато теоријски и практични (за федерално већ уређене државе које су, опет, изразито карактеристичне) проблеми федерализма велики, тако да у области правне и политичке тео-

(4) Jean Rivero: Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif.

Чланак у Споменници: Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Librairie, générale de droit et de jurisprudence. Paris, 1972. стр. 619—639.

рије и у сфери државне политике нема значајнијег писца или државника који није покушао да на овај или онај начин те проблеме решава. У том погледу наше поднебље „држи корак“, јер су обе ове врсте афинитета за расправљање проблема федерализма у нас већ одавно постојале и данас постоје. Нас, разуме се, занимају овог пута само покушаји на плану теорије.

Федерализам је у нас и до сада био предмет бројних студија, првенствено у оквиру појединих система уставног права, теорија о држави или у облику посебних чланака. Исто тако, федерализам је, за разлику од других правних и политичких питања, био и предмет монографске обраде, тако да данас већ имамо монографије посвећене општетеоријском виду федерализма, упоредноправне монографије о једном питању федерализма и монографије посвећене једној конкретној федерално уређеној држави.

Студија др Миодрага Јовичића, самосталног научног истраживача Института за упоредно право, јединствена је у нас према свом карактеру, јер она у себи удружује општетеоријску и упоредноправну компоненту научне анализе. Према својој концепцији и захвату проблематике федерализма, то је до данас у нас најамбициознији прилаз тој проблематици, што се већ може видети и из кратког приказа питања која је писац узео у разматрање и из прегледа решења до којих је приликом расправљања тих питања дошао.

Тако у Уводу писац даје извесне елементарне напомене о теми свог рада, о методу обраде те теме и о карактеру целе студије. Он истиче да је од самог почетка свог организовања људско друштво тражило облике удруживања и сарадње, пре свега, на политичком и државноправном плану, и да је један од таквих облика био и федерализам. Писац се определио за тзв. проблемски или институционални прилаз обимној и тешкој проблематици федерализма и за излагање резултата проучавања у оквиру више посебних тематских целина. Такве тематске целине посвећене су појединим проблемима, односно институцијама федерализма, с тим што је у тим оквирима, поред општих теоријских разматрања, коришћен и материјал који су пружала истраживања појединих државних уређења.

Прву главу своје студије (*Појам, природа и својства федерације*) писац почиње прегледом различитих дефиниција о појму федерације. Пошто му је тај преглед послужио као основа за указивање на „комплексност појма федерализма, његова многострука лица и могућности различитог приступа овом питању“, писац покушава да изложи сопствено схватање о појму федерације. Он полази од канстатације да различитој стварности појединих друштава одговара и различито правних решења, што обухвата и решења у области федералног државног уређења. То све компликује питање појма тог уређења, али се, према писцу, појам тог уређења ипак може утврдити и то „полазећи од извесних теоријских премиса које ћемо довести у везу са изнабеним „заједничким именитељима“ оних уређења која се у упоредном праву појављују као федерална“. Тако добијен појам федералног уређења послужио би као основа да се конкретна државна уређења оквалификују као федерална. Дакле, путем теоријских спекулација најпре би се утврдио један апстрактан „модел“ федералног уређења, који би се затим кориговао путем сазнања до којих би се дошло компаративним проучавањем „заједничких именитеља“ свих или бар већине постојећих федералних уређења у свету.

Писац прво утврђује правне (има их шест), а затим друштвено-политичке елементе федералног уређења (има их два). Федерално уређење је она држава у којој су се стекли правни и друштвено-политички елементи појма федерације. То не значи да је у свим федерално уређеним државама у подједнаком степену примењено и федерално начело, које је израз суштине федералног уређења. Ту суштину писац види у „што самосталнијем статусу и што ширем сопственом делокругу федералних јединица (обезбеђеним на низ начина), али уз очување оних својстава саме федерације, као заједнице федералних јединица, по којима ће се она разликовати од конфедерације“. У свом покушају да открије природу

федералног уређења, писац се максимално користио дијалектичким методом мишљења и истицањем социолошких својстава тог уређења. Њему је врло блиска идеја, коју у нас заступа проф. Ј. Борђевић, према којој је федерализам „заједница заједница“, која почива на начелу троструке солидарности: солидарности грађана сваке федералне јединице за себе, солидарности федералних јединица које сачињавају федерацију и солидарности грађана читаве федерације.

У другој глави, која носи назив *Разлози образовања федерација*, писац расправља два питања: прво питање у вези је с разлозима који под дејством сила које теже јединству утичу да уопште дође до настанка државе која ће бити организована као федерација, а друго се тиче разлога који под дејством сила које се опиру једнообразности утичу на постојање федералне структуре у таквим државама.

Расправљајући о интензитету разлога за образовање федерације и тежини њиховог утицаја на образовање федерације, писац уочава постојање извесне корелације између оправданости прихватања федералног уређења, с једне, и ширине примене федералног начела, с друге стране. У земљама у којима разлози за прихватање федералног уређења нису били јаки и убедљиви (Аустрија, Мексико, Венецуела, Аргентина и Бразил) федерално начело било је релативно слабо примењено а извесна решења су одударала од правог федерализма. С друге стране, постојање јаких и оправданих разлога за образовање федерације није добило одговарајући израз у ширини федералних институција (пример СССР, Канаде, Индије).

Трећа глава носи назив *Врсте федерација* и у њој писац расправља о врстама федерације са становишта различитих критеријума, узетим као основ деобе. При том се као критеријуми деобе узимају: начин настанка федерације, национални састав федерације, федерална структура и начин организовања федералног подручја.

У четвртој глави, која носи назив *Број и величина федералних јединица*, писац је ставио себи у задатак да упоредно проучава проблем броја и величине федералних јединица, да размотри међусобне односе ова два елемента и да истакне условљеност успешног функционисања федералног система релативном усклађеношћу тих елемената.

Пишчев општи закључак јесте да се проблем броја и величине федералних јединица поставља са више или мање значаја у животу појединих федерација зависно од степена примене федералног начела у њима. Разуме се, проблем броја и величине федералних јединица посебно је значајан у вишенационалним федерацијама. Ту се појављује посебан проблем регулисања односа „малих“ и „великих“ нација, као и проблем одстрањивања претензија „великих“ нација на водећу улогу у федерацији и решавања жалби „малих“ нација о запостављању и заостајању у федерацији.

Пета глава носи назив *Статус и организација федералних јединица*. У вези са статусом федералних јединица, писац напомиње да без обзира на фактичке разлике које међу њима постоје, федералне јединице једне федерације и у међусобним односима и у односима према федерацији уживају исти статус. Писац, затим, разматра читав низ елемената везаних за статус федералних јединица, као што су: сувереност, могућност иступања из федерације, стабилност подручја, могућност интервенције савезних органа на подручју федералних јединица итд.

У шестој глави, која носи назив *Савезни парламент*, започиње се с разматрањем федералних институција. Као што је познато, једна од општих карактеристика федералног уређења јесте дводома структура савезног парламента. Горњи дом савезног парламента, који окупља представнике федералних јединица, установљен је први пут у Уставу САД и од тада он постаје готово неизбежан други дом у парламентарима свих федерација. Расправљајући о питању паритетног или пропорционалног представништва федералних јединица, писац истиче да се ту основни проблем своди на следеће: да ли начело паритетне заступљености треба применити

до краја, у апсолутном виду, или га, с обзиром на евентуалне знатне разлике у величини појединих федералних јединица треба напустити и уместо њега применити ублажено начелас сразмерног представништва. Писац посебно расправља о начину на који су представници федералних јединица одређени у горњем дому (разликује четири таква начина у упоредном праву), као и о мандату представника федералних јединица у горњем дому (императивни или слободни).

Посебну пажњу писац је посветио расправљању питања карактера горњег дома савезног парламента (сенат или веће). Он истиче да је на ово питање могуће дати јединствен одговор. Тако, горњи дом савезног парламента има својства већа ако његове чланове одређују владе федералних јединица, ако ови у горњем дому иступају као делегација своје јединице и гласају *en bloc* и, најзад, ако их њихова влада, као њихов мандатор, може опозвати и заменити другима. Горњи дом има, пак, својство сената ако његове чланове бирају било законодавна тела било сами грађани федералних јединица и ако су ти чланови самостални у одређивању својих ставова и слободном тумачењу интереса федералне јединице коју представљају. Горњи дом типа сената неизбежно доводи до политизације избора свог састава. Приликом избора представника у горњем дому одређење бирача више је условљено припадношћу одређеној политичкој партији него чињеницом лојалности федералној јединици.

За сваку федерално уређену државу од нарочитог је значаја како је регулисан однос доњег и горњег дома савезног парламента. Како је за потпуни одговор на ово питање од првенственог значаја проблем овлашћења која парламент има према егзекутиви и проблем односа легислативе и егзекутиве уопште, то је облик државне власти који је примењен у конкретној федерацији од непосредног утицаја на положај и на улогу горњег дома.

Писац се позабавио и питањем у ком систему државне власти федерално уређење најбоље функционише. При том је његов закључак да су теоријске могућности федералних јединица веће у скупштинском него у председничком систему, када је у питању њихов утицај на рад и састав извршне власти.

У седмој глави, која носи назив *Савезна егзекутива*, писац расправља следећа два питања: 1) питање образовања и састава егзекутиве; 2) питање њеног статуса и овлашћења. Фактичка превласт егзекутиве над парламентом, која је карактеристична за савремене политичке системе, чини да ова постаје врло примамљива и да се федералне јединице боре за своју заступљеност у савезној егзекутиви, јер им се тако пружа прилика да непосредније и реалније узму учешћа у вођењу федерације. Такве жеље обично прерастају у уставне норме, према којима се савезна егзекутива мора састојати од одређеног броја представника свих федералних јединица. Ипак, писац сматра, да је „апстрактно узев, свако ограничавање могућности да савезна влада буде састављена од „најбољих“ личности (разуме се, у оквиру дате констелације политичких снага), свако везивање ручку мандатора и принудивање — било уставном нормом, било снагом обичаја која може да буде исто толико јака као да је у питању норма за чије кршење је предвиђена најстрожија санкција — да свој „тим“ саставља не по квалитетима људи и њиховој стручности него по томе где је ко рођен и одакле потиче нерационално“. Али и овде, као што то често бива и другде, захтеви рационалности морају да уступку пред захтевима које намеће неопходност заједничког живота у федералној заједници.

Друго питање из ове главе, везано за статус и овлашћења егзекутиве, посматра се у три различита облика државне власти примењеним у федерацијама, да би се, потом, као закључак истакло како је „карактеристика савременог зрелог федерализма јачање савезне егзекутиве на уштрб примене федералног начела“.

Од питања која писац расправља у осмој глави, која носи назив *Управа у федерацијама*, два су, свакако, посебно занимљива и то: питање

спровођења и примењивања савезних закона и питање персоналног састава савезне управе. Постоје два решења у вези са спровођењем и примењивањем савезних закона. Према првоме, савезне законе спроводе органи федерације (амерички систем), а према другоме и органи федералних јединица (немачко-швајцарски систем). Писац сматра да је с обзиром на непрекидно ширење законодавних овлашћења савеза решење према којем савезне законе спроводе федералне јединице више у складу с природом федералног уређења. Федерално начело било би умногоме угрожено када би ширење законодавне надлежности савеза било праћено одговарајућим ширењем овлашћења савезних органа управе у спровођењу тих закона.

Решење, у вези с персоналним саставом савезне управе, које претжно води рачуна о равномерној заступљености представника федералних јединица, писац подводи под сумњу на основу истих аргумената које помиње, у вези с прсоналним саставом савезне егзекутиве. Тако решење, наиме, не пружа могућности потпуне и доследне примене *»merit system«*-а, према којем на службеничка места долазе они који су, према одређеним објективним критеријумима утврђеним у току поступка по јавном конкурсурсу „најбољи“. Али је зато оно у складу с природом федералног начела, које неизбежно захтева и извесна одступања и „жртве“ од апстрактно најрационалнијих солуција.

Девета глава носи назив *Судство у федерацијама* и у њој се расправљају следећа три питања: 1) организација судаства у појединим федерацијама; 2) положај и овлашћења врховног суда федерације; 3) однос између састава и начина избора судија врховног суда и примене федералног начела.

Десета глава, која носи назив *Расподела функција*, посвећена је питању поделе надлежности у федерацијама, при чему су излагања груписана у два дела, од којих се у првом о питању говори апстрактно, а у другом конкретно. Пошто је утврдио да је прецизну поделу надлежности између федерације и федералних јединица немогуће извести до краја, писац констатује да се стога прибегава утврђивању тзв. претпоставке надлежности, било у корист федерације било у корист федералних јединица. У већини федерација, међутим, претпоставка надлежности установљена је у корист федералних јединица. Али, утврђивање те претпоставке у корист федералних јединица и давање федерацији само изричито наведених функција не мора да значи, и по правилу и не значи, да су приликом вршења расподеле функција федерацији припале неважне функције. Уз то је ова материја подложна сталним променама, које су често последица модификација у развоју федерализма, који је од двојног постао све више кооперативан. Тако је у објављивању низа функција дошло до сарадње између федерације и федералних јединица и до установљења тзв. конкурентне, мешовите, заједничке или паралелне надлежности. Потом се излажу врсте закона којима се регулишу надлежности федерације или федералних јединица утврђене различитим методима поделе надлежности.

Расправљајући конкретно о подели функција, писац истиче да су пред њим стајале две могућности: једна, да изложи како је у свакој федерацији за себе извршена расподела функција између федерације и федералних јединица и друга, да, расправљајући о појединим функцијама, односно међусобно повезаним групама функција, покуша да изнесе коме је — федерацији или федералним јединицама — у савременим федерацијама поверено њихово обављање. Писац се определио за другу могућност, иако је према тврђењу извесних писана класификовање функција у федерацији веома тешко „исто онако као што је тешко изавојити и класификовати боје у дуги“.

У једанаестој глави, која носи назив *Финансије у федерацији*, даје се један уопштени преглед финансијских одредаба у федералним уставима и историјат поделе прихода између федерације и федералних јединица. Општи је закључак да је у свим федерално уређеним државама федерација та која, на један или други начин, узима за себе највећи део прихода којима јавне власти земље уопште располажу. Тако федералне

јединице у тој подели остају „краћих рукава”, јер приходи које оне саме утврђују и убирају нису довољни за задовољавајуће обављање њихових функција, нарочито оних у области социјалних служби, просвете и сл. Због тога долази до прерасподеле прихода, и то тако што се изврстан део прихода пресипа из благајне федерације у благајне федералних јединица. Пристајањем на такву помоћ федералне јединице свесно прихватају веће или мање ограничавање своје самосталности, јер се подвргавају финансијској субординацији. Пошто, како рече један писац, „нема помоћи без услова”, помоћ коју федерација пружа федералним јединицама у финансијским средствима само је средство слабења федералног принципа и замагљивања концепта федерализма. С друге стране, писац напомиње да је данас у ери *welfare state* „централизација” финансијских средстава императив времена, али то „никако не значи да постојећа федерална структура губи смисао свог постојања”.

Као логичка последица претходних глава долази дванаеста глава, која носи назив *Јачање функције федерације*. Писац истиче како историја федерализма, која је дуга готово пуна два века, показује као једну од основних законитости овог процеса јачање функција федерације у поређењу с функцијама федералних јединица. Међутим, впркос овим „трендовима федерализма” (како је К. Фридрих назвао једно своје дело), постоје и федерације у којима се запажају супротне тенденције, тенденције у правцу делимичног ширења функција федералних јединица. Поред наше земље, у такве федерације спадају још и Канада, Индија и СССР. То, према пишчевом мишљењу, сутерише питање „да ли то значи да чињеница вишенационалности води у савременим условима јачању функција федералних јединица, насупрот процесу који се иначе одвија у свету федерализма?” Ипак је општи пишчев закључак да је у оквирима федерално уређених држава дошао до узмака федерализма, иако федерално уређење у њима још увек постоји.

У тринаестој глави, која носи назив *Еволуција федерализма*, истиче се да је федерализам процес, који се мења и еволуира не само у простору него и у времену. При том се промене у федералном уређењу много више тичу функционалног него структуралног и институционалног вида федерализма. У досадашњој својој еволуцији федерализам је прошао кроз два своја облика, који се у теорији дефинишу као двојни и кооперативни федерализам. Док је двојни федерализам већ одавно напуштен, савремени стадијум еволуције федерализма може се одредити као кооперативни федерализам. Појам кооперативног федерализма има два значења: прво, које обухвата сарадњу између федерације, с једне, и федералних јединица, с друге стране, друго, које се односи на међусобну сарадњу федералних јединица, било без икаквог посредовања федерације било уз извесне облике њеног учешћа. О првом облику кооперативног федерализма, с обзиром да он утиче на мењање суштине федерализма, постоје супротна мишљења, док се другом облику кооперативног федерализма не оспорава вредност за пуну функционисање федералног система.

У четрнаестој глави, који носи назив *Оцена уставности и законитости у федерацијама*, писац најпре констатује постојање два уставноправна поретка у оквиру правног поретка федерације, савезног и федералних јединица. Решење према којем у случају сукоба два акта предност ужива општи акт федерације и да се он има примењивати усвојили су у апсолутном виду, без могућности корекције само СССР и Швајцарска. У осталим федерацијама важење премисе према којој је савезно право старије, условљава се претпоставком да је савезно право у питању у складу са савезним уставом и да тај склад може да буде и утврђен. Од ове претпоставке полази се и у случају две горе наведене федерације, али у њима није предвиђена никаква могућност за отклањање евентуалне сумње у сагласност савезних закона са савезним уставом. Другим речима ова претпоставка је у њима необорива.

Две су основне функције контроле уставности у федерацијама: 1) да се обезбеди поштовање расподеле функција између федерације и федерал-

них јединица (та расподела је утврђена у савезном уставу); 2) да се обезбеди међусобна сагласност између различитих категорија општих аката које доносе федерација и федералне јединице. На овом месту писац нарочиту пажњу поклања расправљању следећих питања: покретање уставног спора, решавање сукоба надлежности између федерације и федералних јединица и између федералних јединица међусобно и начин именовања судија судова који врше оцену уставности. И за функцију контроле уставности у федерализму карактеристични су процеси, које је један писац сликовито одредио као „померања која доводе до апоплексије у центру и анемије у екстремитетима”.

У петнаестој глави, која носи назив *Федерализам и демократија*, писац је поставио себи задатак да проучи да ли се и како демократија у федерално уређеној држави, правно посматрано, остварује на посебан начин. Ово због тога што једна федерално уређена држава мора да води рачуна о два елемента који је сачињавају, тј. о вољи грађана и вољи федералних јединица, па се самим тим и примена демократског начела у федерацији условљава и његова вредност неизбежно релативизује. Иако би, у случају да демократија била искључиво схваћена као владавина већине закључак био да је федерализам антидемократски и анти-већински облик државне власти, писац истиче да би такав закључак био неоправдан јер је, с једне стране, демократија режим који обезбеђује и право мањине, а федерализам, с друге стране, као облик државне власти, претпоставља демократију као *conditio sine qua non* његовог настанка и постојања. Због тога је Џон Калхун (John Calhoun) говорио о „конкурентној већини” у федерацији, која подразумева неопходност сагласности воља две већине: већине грађана и већине федералних јединица.

Питање односа федерализма и демократије писац прво разматра на плану институционалних решења, првенствено на примеру швајцарске федерације, али како је реч о области у којој се не сме занемарити стварност и утицај бројних ванправних чинилаца на остваривање правних решења, посебна пажња посвећује се улози коју имају организоване политичке снаге, посебно политичке партије.

У шеснаестој глави, која носи назив *Употреба језика у федерацијама*, расправљају се два питања. Прво, право припадника сваке нације да се језику којим говори призна одређени статус, и то како као средству изражавања њихове културе, тако и у оквиру управе, судства, школства и сл. Друго, употреба језика као средства међусобног комуницирања појединих нација односно федералних јединица и, посебно, употреба различитих језика у раду централних органа, пре свега савезног парламента.

Последња, седамнаеста глава, која носи назив *Измене федералног устава*, посвећена је излагањима различитих начина измене федералног устава. Пишчев закључак јесте да природа федерације, као заједнице федералних јединица, тражи да буде предвиђен што већи степен чврстине федералног устава. Што је већи степен чврстине федералног устава то је, с овог гледишта посматрано, у већем степену обезбеђена примена федералног начела. Али, федерални устав не би смео да буде ни претерано чврст да не би представљао сметњу за кретање друштва напред. Закључак је да „у друштву које се оликује зрелошћу и правилним схватањем о неопходности помирења ужих и ширих интереса путем општег консенсуса, вероватно је најбоље решење имати чврст устав, који ће обезбеђивати широку примену федералног начела, па ако потреба измене тог устава буде општеприхваћена (тј. од стране већине грађана и федералних јединица), она ће, ипак, упркос чврстини федералног устава, бити и спроведена”. Ипак, федерални устав никада не може бити толико чврст да се њиме захтева једногласност свих федералних јединица приликом његове измене.

После ових седамнаест глава, чију смо садржину укратко изложили, следи *Закључак* у којем се на концизан начин указује на природу и на будућност федерализма.

Радови оригиналних концепција и широких захвата излажу се могућностима критике. То је, восталом, судбина сваког стваралачког чина који је, када је аутентичан, двоструко стваралачки креативан, јер доводи до сазнања нових истина и инспирише на нова сазнања. Дијалого и полемике нема једно с делом које не даје знаке живота и које се једино као такво и због тога може критиковати. У својој безидејности и мисаоној анемичности такво дело парализише и мисао читаоца, који ујурбаном прелистава стране, мерећи колико је остало до краја књиге и тиме до његових мука. Напротив, дело које инветивно, смело и оригинално обрађује једно питање, држи свог читаоца стално мисаоно активним и подстиче га на размишљања и на нове закључке. У том смислу, из једног таквог, мисаоно активног читања дела о коме је реч, потекле су и примедбе које писац овог приказа има да упуту писцу књиге, крећући, у редоследу тих примедба, од конкретних према принципијелним.

Пре свега, пишчево разликовање разлога образовања федерација на разлоге који доводе до настанка држава погодних за организовање федерације и на разлоге који утичу на постојање федералне структуре не чини се убедљиво. Разлози које он помиње као разлоге за настанак држава погодних за организовање федерације су, поред других примарних, општи разлози настанка свих држава, државе као апстрактне категорије, па ипак све државе нису федерације. Уз то, није јасан аналитички смисао прве групе разлога.

Исто тако, чини се да се, када писац говори о томе како постојање и улога политичких партија доводи до замагљивања концепта федерализма, федерализам, као демократска институција, и политички плурализам посматрају раздвојено, што тражи одговарајуће објашњење. Наиме, остаје необјашњено зашто је писац, са становишта извесних коначних циљева развика друштва, између двеју демократских тековина капиталистичких политичких система гласао за једну од њих — у овом случају за федерализам. Анализи дејства политичких партија требало је прикључити и анализу дејстава интересних група, јер ове донекле ремете правилности, до каквог се закључка долази ако се анализира једино дејство политичких партија.

Разлози срашћивања института контроле уставности с федерализмом нису теоријски довољно фундирани. Како је могуће да овај институт иде на руку и центрипеталним и центрифугалним снагама у федерацији ако је његов *raison d'être* очување федерализма? Институт контроле уставности је пре институт заштите слободе и демократије него гарант уставне поделе функција федерације и федералних делова. Оригинерно, институт контроле уставности настао је у циљу заштите идеје конституционализма и у мери којој је федерализам био изданак те идеје прихватао се и институт контроле уставности. Даља еволуција института контроле уставности зависила је од општих друштвених трендова и од тога које су друштвене снаге биле на кормилу конкретних институција за контролу уставности.

Поред тога, на извесним местима (у главама о савезној егзекутиви, савезној управи и судству у федерацијама) излагања су сувише кондизована, тако да се каткад решења у појединим федерацијама механички подводе под опште групе утврђене применом односних критеријума. Понекад се појаве проучавају у хемијски чистом облику. Тврђања да је федерализам данас искључиво кооперативни не може се примити без резерве, јер свакако има области у којима је он још увек двојни према свом карактеру.

Мислимо да је основна противречност ове студије противречност између основне идеје везане за појам федерализма и метода обраде федерализма, па према томе и те идеје. Идеја и на основу те идеје заснован теоријски концепт федерализма јесу антиправни; они уважавају претежно друштвено-политичка обележја федералног уређења, а писац изричито одбацује консеквенцу правне теорије и правногичког разонована према којима је суверена једино федерација и према којима федерално уређење



и није посебан облик државног уређења. С друге стране, метод обраде тог уређења, који нарочито долази до изражаја приликом обраде федералних институција и питања расподеле функција, јесте претежно правни. Но, то је, уосталом, општа слабост свих покушаја теоријског обрађивања федерализма, чије су полазне премисе социолошке или политиколошке, путем описивања и тумачења његовог правног инструментаријума. Закључак је, наравно, да се федерализам не може адекватно ни потпуно објаснити правним методом уколико су теоријске премисе тог објашњења неправне. У том смислу, најдоследнији приликом обраде федерализма био је и остао Карл Фридрих, код кога постоји склад између основне идеје о федерализму и метода обраде те идеје.

Дела, као што је студија о којој је реч, у свету настају као резултат колективног рада. У нас су, на жалост, не само објективне, већ и субјективне прилике такве да отежавају, да не кажемо онемогућавају, сваку колективну акцију у области мисли и теорије о праву и политици. Управо због тога, у једној таквој средини, дело о коме је реч има далеко већи значај него што је то случај са њему еквивалентним радовима у свету (каких, иначе, има свега неколико). Поздравне салве дочекале би ово дело и у земљама које имају развијенију правну књижевност од наше. У нас је такво дело могао створити само један изузетно вредан, акрибичан и талентован научни радник који није жалио време и енергију да скупи читаве гомиле чињеница, расутих у различитим делима на различитим језицима и који је имао смисла и нерава да начини синтезу, изведе бриљантни закључак и заузме сопствени став. Писац дела се и пре овог свог рада убрајао у наше врхунске компаративисте-конституционалисте. Овим својим делом он се учврстио на самом врху, на којем ће још дуго година неприкосновено стајати.

*Мр Ратко Марковић*