

онај који присваја, и у мери у којој присваја. Када нам је јасан економски титулар, лако можемо одредити и означити правног титулара. У настојању да одредим те титуларе у истраживању друштвене својине морао сам доћи до више титулара те својине. А ево како Јелић квалификује ово моје настојање: „Тиме се ова концепција приближава озлоглашеној политичко-правној крилатици да је друштвена својина ничија и свачија.” Дакле, тврђу да је друштвена својина „ничија и свачија” приписује мени који сам у својим радовима, а нарочито у својој књизи *Својина* управо раскринкао ову мистификацију! Ово је заиста нешто нечувано! Дубоко се срзоа морал у науци код нас.

Могао бих навести још доста таквих „научних” смицалица и подметања. Има их готово у сваком пасусу приказа. Али, сувишно је, и оно што сам навео довољно илуструје један тужан, али и опасан симптом у нашој науци, симптом који забрињава и опомиње.

Андрија Гамс

Уредништво жали што се у одговору проф. А. Гамса налазе и неосноване претпоставке о мотивима који су довели до писања и објављивања приказа мр Рајка Јелића. Овај приказ, као и одговор проф. Гамса, објављени су уз поштовање начела да се научна питања расправљају кроз аргументовано супротстављање мишљења, без арбитрирања од стране самог часописа.

УРЕБИВАЧКИ ОДБОР „АНАЛА”

Gérard Timsit, *ADMINISTRATIONS ET ETATS: étude comparé*, Collection „Politique d'aujourd'hui”, „Presses Universitaires de France”, Paris, 1987 (стр. 233 + 14)

I

1. Gérard Timsit је професор јавног права и политичких наука на Универзитету Paris I (Pantheon — Sorbonne). Нашој, посебно београдској универзитетској правничкој јавности, познат је и као активни учесник и референт на колоквијумима Правног факултета Универзитета у Београду и Универзитета Paris I (Pantheon-Sorbonne), организованим 20—25. IX 1982. у Паризу и 6—12. V 1985. године у Београду. Такође, децембра 1984, G. Timsit је на Правном факултету у Београду одржао предавање под насловом „*Le modèle français d'administration et ses transformations récentes*” (1).

2. У научним радовима професора Timsit-а средишње место заузимају управа, њена статика и динамика у друштвеном животу. Мада је тема његовог доктората управно право („*Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*”) (2), професор Timsit се већ више година бави проучавањем ванправних страна управе (у органском и функционалном смислу). Његова испитивања крећу се углавном у границама „*Science administrative*” („Управне науке” или „Науке о управи”), шире — у области политичко-социолошких наука. Међу важнијим Timsit-овим делима новијег датума, издвајамо следећа: *L'administration publique des pays en voie de développement* (Paris, Dossiers de l'Institut des sciences juridiques du développement, Université René Descartes, Paris V. s.d.); *Théorie de l'Administration* (Paris, Economica, 1986); *Les entreprises du secteur public dans les pays de La communauté européenne* (Bruylant, Bruxelles à paraître, 1987); *Les fonctions publiques en Europe de l'Est et de l'Ouest*, (CNRS, 1987 — са Letowski J., et al.).

(1) Француски модел управе и његови недавни преображаји.

(2) Улога појма управне функције у француском управном праву, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, Paris 1963.

II

1. У рукама нам је књига G. Timsit-a „*Administrations et États: étude comparée*” (3), објављена у библиотечком циклусу „*Politique d'aujourd'hui*” (4). Ова најновија студија професора Timsit-a посвећена је упоредном сагледавању основних црта управе (управног апарата и његовог рада) у савременим државама. Непрекидни развој међународних односа, нарочито појачано међудржавно договарање о техничкој сарадњи, свуда присутна важност реформе управе — само су неки од разлога због којих познавање националних управа, особито њихових разлика, побуђује пажњу.

При упоредном истраживању управе, Timsit је — како сâм каже (стр. 33) — покушао да избегне две замке; прво, *неусклађеност* тј. непроналажење погодних заједничких мерила и инструмената анализе; друго, замку *недоследности*, ако би се разматрали једино чиниоци утицаја на управу (тзв. претходни елементи) и утицаји које она врши (тзв. накнадни елементи) — а не и сâмо унутрашње „биће” управе.

Кључни појам, уједно и полазни Timsit-ов концепт у књизи је *идеја сједињавања* (интеграције). Да би се разумела њена суштина у датом контексту, неопходно је кренути од унутрашње структуре управног апарата, сазнати законитости интерног поретка управе. Јер, (стр. 33) . . . „*l'administration, comme la langue, est un système qui ne connaît que son ordre propre*” (5). Неопходно је разлагање националних управних организационих структура на конститутивне, међусобно упоредиве делове. Тај приступ, констатује писац, откриће нам природу управе, под претпоставком да се пронађу одговарајуће линије, односно правци, сједињавања „*les axes d'intégration*”, унутар управа (њихових машинерија). Са друге стране, карактер и степен сједињавања зависе, исто тако, и од области његовог остваривања — „*les champs d'intégration*”. Реч је о односима управе са политиком, економијом и целином друштва. Све ово утиче на формирање појединих типова управних апарата. На једном месту (стр. 34), Timsit ће рећи: „*Je ne sais si l'administration comparée est une science. Mais si elle veut se donner les moyens de le devenir, alors l'étude des axes et du champ d'intégration peut lui permettre de faire un progrès dans cette voie*” (6).

2. Студија које се тичу ови редови има укупно 247 страна. Подељена је на два дела. Први — „*Principes de sједињавања*” (35—124), други — „*Области сједињавања*” (125—231). Првом делу претходи Увод у сâму студију (7—34), у коме је сачињена скица за једну теорију сједињавања („*Introduction: Esquisse d'une théorie de l'intégration*”). После другог дела, на крају књиге је „*Закључак*” („*Conclusion*”, 231—233). У студију је укључен и кратак попис разматраних питања — на почетку („*Sommaire*”, 5—7), као и са разубенијим прегледом читаве материје — на завршетку („*Table des matières analytique*”, 243—247). Постоји исцрпна библиографија (235—242), такође списак свих дела објављених у колекцији „*Politique d'aujourd'hui*”.

У *уводу Студије* најпре је дат историјски пресек кроз упоредну управу, а затим су предочене њене перадигме: облици формирања управних апарата (теоријски принципи и емпиријски поступци) и начини њиховог разврставања. На последњим страницама увода аутор нас упознаје са својом „*поставком сједињавања*”.

(3) Collection „*Politique d'aujourd'hui*”, „*Presses Universitaires de France*”, Paris, 1987 (стр. 233 + 14).

(4) Исти циклус обухвата, поред других, и следеће студије: *La décision politique* (M. Marie-Alliot), *Les élites socialistes au pouvoir*, 1981—1985 (P. Birnbaum et divers), *La démocratie sans les femmes* (C. Faugé), *Aux frontières de la démocratie* (G. Hermet), *La transparence administrative* (B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn), *Les socialistes et l'armée* (P. Kropf), *Essai, sur l'inégalité* (J.-L. Harouel), *La décentralisation sans illusion* (J.-E. Vié), itd.

(5) . . . „Управа, баш као и језик, познаје само свој унутрашњи поредак” (тј. повињује се једино својим сопственим правилима — З. Т.).

(6) „Не знам да ли се упоредна управа може назвати науком или не. Али, жели ли она да то постане, проучавање праваца и области сједињавања омогућиће јој да на том путу напредује.”

У првом делу Књиге, „*Правци сједињавања*”, професор Timsit објашњава хоризонтално — нехијерархијско (37—82), и вертикално — хијерархијско сједињавање унутар управе (83—124). Ad definitionem, управа је хијерархијска и пирамидално устројена организација. Стога је њена интерна вертикална линија сједињавања неспорна, класична, и Weber и Marks, подсећа Timsit, признају хијерархију управе као темељ њеног јединства (стр. 35): за Weber-a она је бирократско-монократска структура; по Marksu, организација у којој је службеник „везаних руку и ногу” („pieds et poings liés”) ... Не треба, ипак, изгубити из вида да је управа, истовремено, скуп функционално различитих органа са посебним улогама у друштвеној подели рада. Тиме се, према Dirkemu, постиже „органска солидарност” делова исте целине. Отуда у управи и линија (правац) хоризонталног повезивања.

Код „*хоризонталног сједињавања*”, професор Timsit на првом месту посвећује пажњу разматрању структуре државног апарата, његових сегмената (броја, надлежности, као и самосталности тих делова) — да би затим описао „контуре централног управног апарата” (61—82), раздвајајући међу њима „једнополарне и вишеполарне” (уз посебну анализу фактора тога дељења).

Текст о „*вертикалном сједињавању*” састоји се од две целине: (1) вертикално повезивање унутар централног управног апарата; (2) вертикално повезивање централног са територијалним управним апаратима. У границама прве, разматра модел јединства регулативне функције (одређивања циљева) и извршне функције. Насупрот томе, „разбијеност” дотичних функција представља бит модела „дехијерархије”. При изучавању основних компоненти вертикалног повезивања централног са територијалним (нецентралним) управним апаратима (подразумевајући одређену количину самосталности тих колективитета) — професор Тимсит говори о два принципа уређивања тих односа: о децентрализацији и о федерализму. Први примењује испитујући совјетски (самосталност локалних управа) и кинески, затим француски и, на крају, британски модел. Други „развија” на примеру САД и СССР.

У другом делу студије — „*Области сједињавања*”, аутор „излази” из сфере чистог управног поретка, па обрађује односе управе са политиком, економијом и са друштвеним тоталитетом. Јер, функционално, управа се не може свести на њено хијерархијско језгро, на односе између управних институција — што је, иначе, главни предмет управног права. Тај „управни оквир” се, наравно, не може игнорисати, али се не сме ни преценити. Тако, управа није само укљупност управних организација, већ и резултанта мреже односа са другим пољима друштвеног деловања — политиком и економијом па и целином друштва. Односне везе не утичу само на природу и структуру управног апарата, него и на карактер и садржину управне делатности.

Теоријски анализирајући релације *управа — политика*, француски професор чини напор да одвоји „моделе равнотеже” од „модела неравнотеже”. Код „*модела равнотеже*” уочава основни тип („генотип”) — западни модел управе. Он се одликује истовременим постојањем начела потчињености управе политичкој власти и начела одвојености управе од политичке власти; посредни су принципи у равнотежи. Суштина првог начела је поимање управе као апарата службеника, који је у демократском уређењу инструмент политичке власти. Уставни основ начела потчињености управе у Француској налази се још у члану 3. Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године (7). Потчињеност о којој је реч је у низу држава ограничена процесом одвајања управе од политике. Та релативна неутралност управе примарно и непосредно извире из њене стручности. Тако долазимо до „фенотипа” — изведених, варирајућих појавних облика у „*моделима равнотеже*” (стр. 142—163).

(7) Опширније о уграђености истог начела у системе других земаља, видети на странама 140—143 књиге.

„Модели неравнотеже“ поседују доминацију било једног, било другог од описаних начела. Примере примарности принципа потчињености управе политичкој власти, писац види у СССР „и другим социјалистичким земљама“, као и у системима „Партија-држава“. Према Timsit-овом мишљењу, јасна подвојеност управе од политике карактеристична је за „биро-кратски ауторитаризам“ (наводи Мексико) и за „управну државу“ („L'Etat administratif“), посебно у франкофонским земљама Африке.

При рацхлававању односа *управе и економије*, разматра најпре утицаје процеса поларизације управних структура на управљање привредом, као и на представљање економских интереса (што, у појединим случајевима, чини сама управа — стр. 191). Даље, окреће се процесу „*мериферизације управе*“, једном од резултата појачаних веза управе и економије, који се испољава у стварању својеврсног паралелног, пара-управног апарата, „на граници управних структура“ (стр. 202). Спајање управе и економије остварује се кроз „политику уређивања развоја“ (206—210) и „политику организације развоја“ (210—214). Прва је дошла до изражаја у СР Немачкој под називом „Konzertierte Aktion“ (односно „Државна тржишна привреда“) и у економској политици Француске шездесетих година. Примену „политике организације развоја“, Timsit опажа у „индиректној централној организацији“ (Јапан) и у „директној централној организацији“ (СССР).

Веза *управе и оруштвеног тоталитета* може, уопштено, да буде двојака: (1) посредовање — „слабо“ (Француске и италијанске корпорације) и „снажно“ (аустријско „социјално партнерство“); (2) сједињавање — перуански „Случај SINAMOS“ и „масовне друштвене организације“ у СССР.

III

1. У *Закључку* своје књиге професор Gérard Timsit подвлачи да су класичне теорије насликале државу и њену управу као стабилне целине јасних граница, са јединственом, монолитном и пирамидалном структуром. Он се, међутим, придружује онима који настоје да објасне данашњу државу, посебно управу, у њеној пуној сложености. При томе, стални раст и променљивост управе захтевају коришћење уредног метода. С обзиром на речено, Timsit сматра да научна мисао о држави, да би била објективна, мора да иде и „*иза државе и изван државе*“ („*derriere l'Etat, au delà de l'Etat*“, стр. 231—232). Један шири и модернији појам државе укључивао би у оптику проучавања читава серију јавних и приватних институција и механизма. Следствено томе, Timsit се залаже за ревизију традиционалних категорија и института у посматраном контексту. Измену класичног концепта државе и управе означава као „*администификацију*“, која „брише“ границе држава. Одвија се без прекида, али у променљивом ритму у различитим државама и у појединим њиховим секторима. Овим се писац враћа полазном концепту — *идеји сједињавања*. Закључује да је могућа класификација управних система према степену њиховог унутрашњег сједињавања и природи односа који се том приликом стварају — на три групе: А) *моделе релативног сједињавања*; Б) *моделе апсолутног сједињавања*; В) *моделе без унутрашњег сједињавања* (стр. 233).

2. Несумњиво, књига угледног француског професора отвара нове видике у интернационалном разумевању организације и функционисања савремене управе, као и са њом повезаних појава. Занимљиво и елегантно писана, са мноштвом фино утканих историјских и актуелних података — студија Gérard-а Timsit-а је праћена суптилним опажањима, уз солидну научну апаратуру. Има ефектних и неретко оригиналних повезивања и луцидних и смелих закључака, тако да може да буде и предмет вишестраног научног интересовања и повод новим истраживањима. Можда би дело било комплетније, уколико би му се додало — по укусу потписника ових редова — мало више правних зачина. Да бисмо се боље обавестили колико, на макроупредном плану, правна норма „исправља“, односно „искрив-

љује” „природни” управни ток и утиче на рад управног „срца”. Да бисмо потпуније сазнали, са друге стране, путеве стварног управног деловања на право, како управа (зло)употребава правна правила. Биће да је то и један од главних задатака Науке о управи, низ питања на која Наука управног права, по природи ствари, не може да да одговоре.

др Зоран Томић

С. Јовановић, RESTRICTION DES COMPÉTENCES DISCRÉTIONNAIRES DES ÉTATS EN DROIT INTERNATIONAL, Paris, 1988. Prix Nogaro 1986, Éd. A. Pédone, p. 232

Априла ове године појавила се у Паризу књига о којој говоримо. То је докторска расправа Стевана Јовановића, научног сарадника Института за међународну политику и привреду из Београда. Јовановић је за своју докторску тезу добио Ногоарову награду за 1986. годину, која се додељује најбољој странијој тези одбрањеној те године у Француској. О награди је „Политика” својевремено известила своје читаоце. Писац овога приказа, на жалост, нема потребну стручност да прикаже једну књигу која се бави међународним правом. Он за ту сврху користи искључиво своје опште правничко образовање, а разлог његовог јављања је жеља да нашу правничку јавност обавести о једном важном културном догађају.

Јовановић је своју расправу одбранио на Универзитету Париз II пред петочланом комисијом, којој је председавао проф. Проспер Вејл, професор међународног права на поменутом Универзитету и управник тамошњег Института за међународне студије. Један од чланова комисије за одбрану тезе био је и проф. Милан Шаховић, директор Института за међународну политику и привреду из Београда.

У предговору, који је за књигу лично написао, професор Вејл ће казати да расправа ове врсте, која је посвећена правној теорији, представља срећан догађај, који заслужује да буде поздрављен. Јовановић, заправо, полази од учења о дискреционој надлежности у унутрашњем праву, којем је посветио читаву прву главу свога дела. Друга глава је посвећена учењу о надлежности у међународном праву. Затим долази, у трећој глави, излагање о појму дискреционе надлежности државе у међународном праву. О значењу појма ограничења дискреционе надлежности писац расправља у четвртој глави књиге, да би у петој излагао начела разумног вршења надлежности. Шеста глава је посвећена разматрању односа између појмова злоупотребе права и ограничења дискреционе надлежности држава. Најзад, у седмој глави се говори о начелу добре вере при вршењу дискреционе власти државе. На самоме крају писац је дао и сажет, једноставан и, рекли бисмо, ефектан закључак, у којем је изложио срж своје тезе.

Учење о дискреционој власти у унутрашњем праву писац је изложио поставивши се на упоредно-правно становиште. Појам дискреционе власти је испитивао у француском и англосаксонском праву. Писац сматра да је дискрециона власт она која је успостављена као таква, правним поретком, а чије вршење није правом уређено, утолико што носилац дискреционе власти сâм процењује опортуност сопствене одлуке. Ипак, дискрециона надлежност се одликује својим друштвеним циљем, због којег је успостављена. Последица овога је управо ограничавање носиоца дискреционе надлежности у њеном вршењу. Техника ограничења дискреционе власти разликује се у упоредном праву и писац сматра да француско и британско право познају типичне моделе технике таквог ограничења. Писац ће још казати да ограничења постављена дискреционој власти обезбеђују поштовање друштвеног циља, ради којег је та власт успостављена,