

Кроз добро уобличену слику Будванског права јасно се назиру обриси једног живог града, у коме су земљишни поседи, виногради и стока представљали материјалну основицу животног опстанка, а трговина и поморство сретне могућности за остварење одређеног просперитета, могућности које су, из разних разлога, биле неупоредиво боље искоришћене у суседном Котору. Због тога је књига интересантна не само за правне историчаре, већ и за шири круг читалаца. При томе је такође привлачан и веома садржајан предговор у коме је академик Сима Ђирковић са много појединости изложио политичку историју Будве до њеног потпадања под млетачку власт 1442. године. И на крају, вредности књиге доприноси и њена добра опремљеност — поред осталог, у прилозима су дати факсимили неколико значајних докумената с краја XV века.

проф. др Јелена Даниловић

Др Зоран Р. Томић, УПРАВНО ПРАВО (управна контрола управе), II проширено издање, „Савремена администрација“, Београд, 1990 (стр. 512)

1. Књигу о чијем објављивању желимо да обавестимо нашу правничку јавност, написао је др Зоран Томић, доцент за предмет Управно право на Правном факултету у Београду. Назив јој је *УПРАВНО ПРАВО, управна контрола управе*. Њено прво издање појавило се 1989. године, а друго, знатно проширено — које је и предмет нашег приказа — почетком текуће године.

Важност правне контроле над вршењем државне власти, особито за друштва која претендују да се назову демократским, готово да и није потребно истичати. Подсетимо само да баш путем управне делатности органи јавне власти свакодневно, извршавајући прописе, ступају у многобројне и различите друштвено-правне односе. Кроз те односе се стварају како јавни (државно-друштвени), тако и разнородни приватни, посебни („ужи“) интереси — при чему је, у заједницама заснованим на начелу владавине права, правна норма основно мерило исправности управног рада. Сва је прилика да и недавне (1988—1989. године), као и предстојеће уставне реформе у југословенском друштву теже, поред осталог (ре)афирмацији правне државе, тиме и државно-управних инструмената заштите јавног поретка, односно објективне законитости, а нарочито обезбеђењу и оживотворењу права и обавеза појединаца и колективитета. Датом контексту припада и аутоконтрола управе, управна контрола управе.

2. Прво издање књиге *УПРАВНО ПРАВО, управна контрола управе* представља продубљену монографску студију (обима 179 страна) теме на којој је Томић и докторирао 1987. године. Но, ни садржина првог издања није била искључиво ограничена на управу контролу управе, већ су у књизи објашњене и поједине друге правне појаве које су јој сродне или су у блиској вези. Тако је обрађена правна контрола уопште, затим сама управа, као и низ изведених појмова: управни акт, управна радња, „решавање у управним стварима“ итд. Прво издање садржавало је и основне „елементе“ судске контроле управе у домаћем и упоредном праву, уз њене главне ниге са управном контролом управе. Због свега тога, аутор се, по нашем мишљењу, у свом правном прилазу одлучио и за шири наслов — *Управно право*, показујући припадност анализираних института дотичној матичној целини.

3. Друго издање књиге о којој говоримо, већ и својим обимом (512 страна) наговештава озбиљне амбиције доцента Томића ка „покривању“ знатно ширег простора управног права. Аутор на почетку и каже да је књига „умногоме проширена и допуњена, а да њена основна структура није битније мењана“ (стр. V). Наиме, писац је настојао да обухвати готово све најважније установе управно-правне

гране, разматрајући их, у првом реду, кроз призму управне контроле управе — која је остала, сама за себе, монографски анализирана.

Књига је подељена на три неједнака дела. *Први* (стр. 7—39) посвећен је „основним појмовима“: контроли и управи, да би се дошло до њихове синтезе — управне контроле управе. Томић се одређује за тзв. уже схватање управе као једне од основних функција државне власти. „Управна функција (управни рад) је оперативна активност ауторитативног и непосредног примењивања прописа у појединачним ванспорним ситуацијама, било путем издавања нарочитих појединачних правних аката (‘управних аката’), било путем предузимања одређених материјалних радњи (‘управних радњи’) — и то све или по службеној дужности, или по захтеву појединих правних субјеката“ (стр. 33). По нашем мишљењу, кључна одредница цитиране дефиниције је (осим ауторитативности) „ванспорна појединачна ситуација“, којој је, према виђењу аутора, принципијелно својствен особени управни рад — за разлику од судског рада, моделски везаног за спорне појединачне ситуације. Доследно овом функционално-садржинском концепту, писац ће формирати радни појам управне контроле управе — у значењу облика правне контроле који се посредством управних овлашћења контролора спроводи над управним радом друге, контролисане стране, како би се обезбедила његова законитост и целисходност (стр. 37). Наведена формула служиће му касније као поуздани ослонац за одвајање управне контроле управе од других контролних процеса у којима, у разноликим модалитетима, такође учествују органи управе.

Други део књиге се бави управном контролом управе у појединим странам, карактеристичним државама (стр. 40—104). Започиње „општим историјским пресеком“, да би се затим пажња усредредила на француско и немачко право. Исто тако, приказане су и совјетске, енглеске и америчке правне солације у погледу управне контроле управе. Резимирајући своја проучавања, аутор закључује да се у савременом свету класична управна контрола управе налази у својеврсном раскораку. „Она покушава да нађе резултанту између правне сигурности и извесности, и потребе отклањања уочених грешака у своме раду, као и заштите индивидуалних дејстава управних одлука (посебно у вези са стеченим правима странака). У њеном остваривању преплићу се, тако, потребе службе — ‘јавна корист и интерес’, и захтев за законитим уређивањем и заштитом правних ситуација појединаца и колективитета. Управна контрола управе је стално пред питањем усклађивања ефикасности, брзине спровођења — с једне, и пружања правних гаранција заинтересованима — с друге стране“ (стр. 100).

Трећи део књиге готово да и квантитативно и квалитативно представља нови рад у поређењу с истоврсним текстом првог издања. Иако је наслов ове целине *Управна контрола управе у југословенском праву*, доцент Томић нас у њој упознаје безмало са свим респективним „тачкама“ управно-правне гране. Први одељак се односи на правно регулисање управне контроле управе у „старој“ и „новој“ Југославији (стр. 109—127). Други се тиче „управне контроле управе у југословенској правној теорији“ (129—146). Трећи одељак (стр. 147—424) заслужује шири осврт. Његова прва глава пружа одговоре на две групе питања: (1) општих политичких и правних оквира управне контроле управе у Југославији; (2) разграничења поменутих контроле од неких сродних контролних процеса. У саставу прве групе дата су општа обележја нашег друштвено-политичког система (до новембра 1989), као и основни принципи међусобних односа органа управе при извршавању прописа — у складу са Савезним уставним амандманима из 1989. године и републичким уставним амандманима (на Устав Србије) из 1989. године. Томић је обрадио и најважније теоријске поделе („врсте“) органа управе у нашој земљи. Потом следи повлачење демаркационе линије између управне контроле управе, с једне, и „управног надзора“ и „контроле унутар органа управе“, с друге стране; ту је добрим делом освелен не само положај органа управе у југословенском систему, већ и њихова унутрашња, организациона структура.

Пишчева класификација облика управне контроле управе са становишта важећег југословенског права почива на две доминантне компоненте управног рада — „управном акту“ и „управној радњи“, предмету низа међусобно одвојених контролно-правних токова. Излагања о управној контроли управних аката (друга глава трећег одељка у трећем делу књиге) обогаћена су са више анализа и података о самом управном акту: о појму и особинама управног акта, врстама, поступку доношења (према Закону о општем управном поступку, даље: ЗУП); дејствима, извршењу и потенцијалним манама управног акта. Све то чини увод за исцрпно и свестрано сагледавање управне контроле односних аката — и по општем управно-процесном праву (у смислу ЗУП-а) и по специјалним управно-процесним прописима (са становишта посебних управних области — друштвеног књиговодства, опорезивања грађана, итд.). Сличан принцип је примењен и у тексту о управној контроли управних радњи.

У четвртом одељку трећег дела књиге изучавана су процесна и садржинска прожимања управне контроле и судске контроле управе у југословенском праву. Писац је претходно уложио напор да нам концептно изложи основна, а на многим местима и теоријски изнијансирана, често и полемичким тоном, знања о правним режимима судске контроле управе у нашој земљи. Код тога је акценат стављен на управни спор, главни пут судске заштите од незаконитог управног рада.

Пети одељак завршног дела ове књиге има превасходно теоријски карактер. Бави се откривањем правне природе управне контроле управе и њеног места у систему Науке југословеноког управног права. Ауторов став је да је управна контрола управе фаза „јединственог тока одвијања управне функције“, унутрашња корекција управног деловања „у самоме њеном ходу“ — први заштитни механизам и гаранција правилности управног рада. Она је на крају редовног обављања управне делатности, а истовремено, чини и „почетак провере њене исправности (док дефинитивну и завршну контролу врше судови)“ (стр. 491). Што се тиче системског места управне контроле управе, Томић стоји на становишту о њеној „двострукој локацији“ у Науци управног права: у контексту учења о редовном стадијуму управног деловања — у погледу жалбене управне контроле, али и ван тих граница — у погледу ванжалбене, ванредне управне контроле (паралелно са судском контролом управе (стр. 498).

Најзад, аутор није пропустио прилику да понуди и сопствену „скицу система Науке југословенског управног права“, састављеног од три sukcesивна подручја: I — *Теоријска полазишта управног права*; II — *Главни субјекти и основна садржина управног рада*; III — *Ток и провера правилности управног рада*.

Књига се завршава „закључном речи“, својеврсном комбинацијом закључка и резимеа, што би — у нешто скраћеној верзији — било корисно приложити и на једном од главних светских језика. Постоји и обимна библиографија одговарајућих релевантних радова. Међутим, недостаје стварни регистар коришћених појмова, који би ову опсежну књигу несумњиво учинио прегледнијом и приступачнијом.

Код утврђивања карактера књиге о којој пишемо, ваља констатовати да она у свом трећем делу има у великој мери и уџбенички супстрат. Јер, писац је успео да на оригиналан начин презентира огромну грађу и, једновремено, потанко протумачи суштинске управно-правне норме и њима уређене друштвене односе у југословенским приликама (понегде и шире) — не избегавајући, при томе, да се изјасни о многим „отвореним проблемима“ које је на том путу сусретао. Аутор је, такође, показао драгоцен смисао за смењивање аналитичког и синтетичког приступа, употребљавајући, поред правног, нарочито историјски и упоредни метод. Он је вешто укомпоновао замашну законодавну регулативу са широком палетом теоријских мишљења и одговарајућом управно-судском праксом, стварајући занимљиво и „набијено“ штиво намењено различитим профилима читалаца: од научних посленика, преко практичара, до студената. Текст је, иначе, писан јас-

ним језиком и стилем, у врсним традицијама класичне правне школе, са чврсто постављеном и доследно изведеном концепцијом. Богатство документације и ауторова аргументована критичност дају књизи посебан печат.

На крају, није наодмет приметити да су у југословенској Науци управног права последњих година већи систематски радови прилично ретки. То је још један разлог због којег *УПРАВНО ПРАВО, управна контрола управе* доцента др Зорана Томића улази у ред значајнијих књига наше новије јавноправне књижевности.

др Златија Букић-Вељовић,
професор Правног факултета у Београду