

С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, УПРАВНО ПРАВО, Општи део, Београд, 1992, XXIV + 878

## I

1. Високошколска дела уџбеничког карактера с подручја управног права релативно су ретко заступљена у правној књижевности југословенског простора. Разлози томе нису само у натпросечним доктринарним тешкоћама постављања, обликовања и потпуног заокружења система управног права, већ и у бројности, променљивости, празњикавости и другим недостацима одговарајућег правног мозаика. Многи наши правни текстови више су политичких калкулација и компромиса, него правничког заната и увида у целину друштвених потреба и стварних интереса.

За стварање "непапирнатог" права и његову објективну и контролисану примену неопходан је друштвени мир и стабилност. А њих у нашим садашњим приликама нема. Али, постоји, надам се, јака жеђ за што целивотијим сазнањем важећег права - какво да је - његовим критичким преиспитивањем, као и упознавањем старих правних норми и иностраних искустава.

2. Књига, чијег сам се приказивања на овој "ватрометини" са пријатношћу латио, насловљена је *Управно право, општи део, прво издање*. Има природу универзитетског уџбеника и, према казивању аутора, "ово издање намењено је студентима Правног факултета у Нишу, Правног факултета у Крагујевцу Правног факултета у Приштини" (*Предговор*, стр. VII).

3. На корицама књиге и на првој унутрашњој насловној страници налазе се имена тројице аутора: професора др Славољуба Поповића, професора др Бранислава Марковића и професора др Милана Петровића. У уџбенику не стоји који је аутор шта написао, осим да је "текст о управноправним ограничењима приватне својине написао... проф. др Милан Петровић" (фуснота на стр. XXIII, у контексту *Садржаја*; реч је о непуних 11 штампаних страница. Следствено томе, пред нама је највећим делом коауторски рад тројице универзитетских професора на једном уџбенику који доживљава тек своје прво издање. Али, у *Предговору* (непотписаном), поред осталог стоји: "Указаћемо на најважније новине унете у ово издање уџбеника" (стр. VI). Иначе, оне су многе, разноврсне и озбиљне (о чему доцније), па читалац најзад схвата да је ово - премда "прво" - у ствари толико прерађено претходно издање, да се "последњи текст" може, према ставу сâмих аутора, сматрати ипак новим училом, у поређењу са ранијим.

Даљим суочавањем са том новом садржином, обавештени читалац увиђа да она - по својој основној систематичи и обиму, дикцији и стилу излагања - представља, у суштини, "стари", стандардни и проверени уџбеник проф. Славољуба Поповића, овога пута знатно упоредноправно допуњен и прилагођен "елементима" нашег позитивног права. Његовом књигом (у петнаестак издања - претпоследње је из 1989, као и оном, још дуговечнијом, професора Николе Стјепановића, више од тридесет година служиле су се генерације студента и правника-практичара, не само у Србији. Увећање броја

састављача књиге упућује на закључак да су проф. Поповићу код "првог издања" из 1992. год. помагали професори Марковић и Петровић.

## II

Уџбенички систем управног права С. Поповића и сарадника чини пет потцелина. То су: 1. *Увод*; 2. *Организација јавне управе*; 3. *Делатност (функционисање) јавне управе*; 4. *Контрола (надзор) над радом државне управе, територијалних организација и организација које врше јавна овлашћења*; 5. *Управноправни односи у вези са друштвеном и приватном својином*.

1. *Увод* (стр. 3 - 132) обухвата једанаест одсека.

У првом је обрађен "појам и предмет управног права" (стр. 3 - 11). Зна се да око концепције и садржине управноправне гране нема сагласности ни у иностраној ни у домаћој науци. С. Поповић и сарадници дају предност тзв. ширем поимању управног права, комбинујући при томе позитивно и негативно мерило. "Управно право најпре обухвата правне норме којима се регулишу друштвени односи у вези са организацијом и делатношћу јавне управе, искључујући при том оне правне норме које припадају другим гранама права. Управно право обухвата и норме којима се регулишу контрола (надзор) над радом јавне управе, као и управноправни положај средстава којима јавна управа располаже" (стр. 4). Напомињемо да издвајање дотичне четврте групе правних норми није уобичајено у југословенској доктрини. Одређењу јавне управе, што је "основни и централни појам управног права" (стр. 51), посвећен је (тек) шести одсек.

У другом одсеку сумарно се описују настанак и развој управног права (стр. 11-13), док се трећи бави односом управног права према неким другим правним гранама, као и сличностима и разликама науке управног права и науке о управи (стр. 13-19).

Четврти одсек је насловљен *Основна начела о државној организацији* (стр. 19-49). У њему скрећемо пажњу на проширена и занимљива истраживања правне државе.

Пети одсек су "теоријска схватања о државним функцијама" (стр. 45 - 49), што је добар увод за наредни - "појам јавне управе" (стр. 49-53). Ту је пружена окосница ставова проф. Поповића и сарадника о "најсложенијем пробелму управног права" (стр. 51). Најпре се констатује да појам јавне управе има свој шири и ужи смисао. Шири (стр. 51) "обухвата како управну делатност државних органа (државна управа), тако и одговарајућу делатност организација које врше јавна овлашћења (недржавна јавна управа)". За ужи смисао појма јавна управа, према цитираном гледишту, "карактеристично је да је реч о извесним активностима и пословима који су заједнички за организације које врше јавна овлашћења и државне органе", а за "све те активности... битно обележје састоји се у вршењу власти, уз могућност ауторитативног вршења јавних овлашћења" (исти извор). Даље се утврђује "организациони појам јавне управе у ужем смислу" - "органи и организације који врше јавна овлашћења" (стр. 52), и његова функционална варијанта - ауторитативно решавање у управним стварима, управни надзор и вршење других јавних овлашћења. Најзад, формира се комбинација органског и функционалног ужег појма јавне управе, њиховим простим спајањем, чиме се претендује на "потпун појам јавне управе у ужем смислу који произилази из нашег позитивног права" (стр. 52).

Тако се стиче утисак да се аутори, на крају своје класификације одређења јавне управе, опредељују за његово уже значење, које потенцира деловање са позиција државне власти - и да ће га, логично, консеквентно примењивати током читаве књиге.

Но, већ у следећем одсеку (стр. 53 - 79) о "државној управи" (као првом конститутивном "парчету" јавне управе), та очекивања бивају изневерена. Наиме, у "закључним разматрањима" исказује се да се "државна управа у

материјалном, односно функционалном смислу" ... "састоји примарно у извршавању закона и других општих правних аката", и то: а) путем ауторитативних активности..." као и б) вршењем неауторитативних активности (стр. 66 - 67). Тиме се губи критеријум садржинског одвајања управних послова од осталих. Јер, сама околност да је нешто стављено у надлежност (и) органа државне управе може се узети као поуздано научно упориште разграничења управне функције од других правних функција. Уједно, скицираном методом набрајања опасно се љуља, па и руши цела поставка о управном праву као самосталној грани правног система. Уз речено, код "појма државне управе према југословенском позитивном праву" (стр. 67 - 69) изостало је навођење меродавних уставних и законских одредаба из којих би се, преваходно, студенти обавестили у аутентичној мисли правотворца (и добили правно језгро и изазов за размишљање и сопствено закључивање).

Наслов одељка (стр. 79 - 92) гласи *Недржавна јавна управа* (друга конститутивна компонента почетног појма јавне управе). Она се своди, по виђењу проф. Поповића и сарадника, на "вршење јавних овлашћења" - а јавна овлашћења се објашњавају као "могућност да се иступа у односу на друге субјекте са јачом вољом"... "да (се) иступа ауторитативно..." (стр. 83). Међутим, нешто раније (стр. 80) читамо да се "недржавна јавна управа у функционалном смислу означава као вршење општекорисних друштвених делатности, тј. као вршење јавних служби (вршење стручних делатности за потребе грађана и организација...) и као вршење других друштвено корисних послова од стране осталих организација и узгредно вршење јавне управне делатности" (*sic!*). Збуњује, опет, нешто касније тврдња да се "организације могу ... овластити и за вршење управних послова неауторитативног карактера" (стр. 80). Шта је уистину, пита се читалац, потка те вештачке конструкције, "недржавне јавне управе" и у ком обиму и захвату је уређена управноправним нормама? Где су у том миљеу међе, бар обриси управног права?

Концепцијска спона "недржавне јавне управе" и "јавних служби" (одсек 9, стр. 92 - 104) једва да је видљива: ваљало ју је нагласити, а нисам сигуран уопште у оправданост њиховог "искиданог неговања".

Извори управног права, унеколико новелирани, предмет су десетог одека (стр. 105 - 119).

У тексту о науци управног права (једанаести одсек, стр. 119 - 132) мањка свежија инострана литература (она после 1980. године); нема је, са изузетком два-три наслова, ни у опширном завршном списку књига и других публикација (стр. 851 - 876).

Све у свему, можда и услед обиља респективних података, ниво хармоничности "увода" уџбеника не изгледа сасвим задовољавајуће, а редослед тема није по укусу писца ових редова. Такође, дефиниције појединих кључних појмова су гломазне, прешироке, каткад не и сасвим усклађене.

2. Област "организација јавне управе" (стр. 133 - 365) растављена је на "увод" и три "главе".

"Увод" (стр. 136 - 155) испуњавају, прво, општа размтрања појма и елемената организације, као и врста организација (то преоптређује сваки уџбеник управног права), друго, "основна начела организације" - подела рада и координирање рада, потом централизација, децентрализација и деконцентрација (што сматрамо припремом будућих странија).

Прва "глава" је намењена упознавању са државним органима управе у својству "субјеката вршења послова државне управе" (стр. 157 - 275) и има пет одека.

На почетку се скицира "улога државе и структура државних органа", чему следи подсећање на нека ортодоксна обележја модела поделе власти и јединства власти; на крају је "пресек" нове организације власти у Републици Србији.

Трећи одсек прве главе овога дела књиге разјашњава поближе промењену организацију државне управе у Србији, као и ону савезног ранга,

постојећу у време довршавања, мај 1991. године рукописа књиге (стр. 169 - 237). Штета је што се доношење Устава СР Југославије и Закона о државној управи Србије (април 1992. године) временски "развишло" са писањем уџбеника.

Четврти одсек даје одговоре на питања правног положаја запослених у државним органима (стр. 237 - 266), посебно имајући у виду нове српске прописе. Запажања о етици радника државних органа (стр. 260 - 266) благоворан су предах на путу савлађивања готово застрашујућег правног градива.

Текст последњег одсека - "Народна одбрана и југословенска армија" (стр. 266 - 275), има данас, не кривоцим аутора, малу актуелност.

За "територијалне организације" резервисана је засебна (друга) глава (стр. 275 - 320). У поређењу са прошлим издањем, овде има сијасет драгоцених измена и допуна (у шта се због ограничености простора не могу упуштати).

"Субјекти који могу вршити недржавну јавну управу" назив је треће главе (стр. 320 - 365). У ову групацију спадају, поред територијалних организација (аутономних покрајина и носилаца локалне самоуправе - градова и општина), различити вршиоци поверених јавних овлашћења у нашем праву: а) тзв. самосталне организације (СДК и народне банке); б) предузећа и установе; в) остале организације (удружења грађана, друштвени савети ...).

3. *Делатност (функционисање) јавне управе* заузима средишњи и најкрупнији део уџбеника (стр. 369-721), испарцелисана у осам "глава". Њихова констелација изазива подозрење.

Прва се зове "Делатност државне управе" (стр. 369 - 451). Идеја С. Поповића и сарадника - већ подвргнута критици - јесте да делатношћу државне управе "покрију" све послове органа државне управе (стр. 380 - 381): ауторитативне ("управни послови у ужем смислу") и неауторитативне ("стручни и други послови од интереса за савезну, односно републичку скупштину и извршне органе"). Проналазе четири облика делатности "органа државне управе": "извршну", "организирајућу", "репресивну" (прекршајно право) и "управни надзор" (стр. 381).

Приказивач ове књиге никако не дели мишљење да је "репресивна делатност" уопште врста активности државне управе, а још мање састојак специфичног управног рада. Она је типична заштитно-казнена функција и припада "судавању", па јој, држимо, није ни место у систему управног права (прекршајно право је члан корпуса деликтног права, што нипошто није срж управног права). Чињеница је да наши важећи уставни и законски текстови ни не спомињу "решавање о прекршајима" међу управним пословима. Додајем да се прекршајно кажњавање све више, и на југословенском простору, ставља у делокруг нарочитих судова, а да је оно (до) сада (било) "у рукама" посебних органа (ни класичне управе, ни правних судова).

У исту "главу" спада и проширени одељак о "односима државне управе и грађана" (стр. 406-451). Иако прелази на неуправноправни терен, за похвалу је "секција" посвећена "теоријским схватањима о људским правима и слободама" (стр. 406-427).

Друга "глава" обрађује "акте органа јавне управе" (стр. 452-491). На жалост, управни акт, један од најсложенијих упоришних института управног права, лишен је у овом уџбенику продубљеног теоријског, а и историјског, упоредноправног и практичног погледа!

"Облици делатности недржавне јавне управе" - трећа "глава" (стр. 492-497) - углавном је скраћено понављање материје о "недржавној јавној управи" (стр. 79-92).

Малопређашњи пренети ставови према целини делатности јавне управе, навешће пажљивог читаоца на несумњиво питање: Зашто је функционисање државне управе представљено као једноставан каталог ауторитативних и неауторитативних послова њених органа (а на почетку књиге (стр. 6-11), управноправни односи су дефинисани као друштвене релације неравноправних учесника!), док се на делатности тзв. недржавне јавне управе гледа само кроз призму њој делегираних јавних, ауторитативних прерогатива? Постоји

ли за приређиваче књиге, о којој је реч, неки иоле суштински поуздани ослонац за препознавање управноправних норми, управноправног режима? Уосталом, да ли они ту пишу о управном праву, или, пак, о праву јавне управе?!

Код преостале четири "главе" текућег дела уибеника не могу се сакрити проблеми са "везивним ткивом". Пре свега, није ублажен изненадни "скок" са "Управног надзора органа јавне управе" (четврта "глава", стр. 497-515) на целину "општег управног поступка, укључујући и сва правна средства и извршење (пета "глава", стр. 516-669). Узорна егзегеза правила Закона о општем управном поступку илустрована је са свега неколико судских одлука, што је, свакако, ствар ауторског приступа.

Нема солидног методолошког "моста" ни према "прекршајном поступку" ("глава" шеста, стр. 670-694), а ни према "усавршавању рада управе" ("Примена кибернетике у управи", седма "глава", стр. 695-699).

Коментарисани део уибеника исцрпљује се "одговорношћу државе и носилаца јавних функција" ("глава" осма, стр. 700-721), што бих радије "пребацио" у следећу потцелину.

4. *"Контрола (надзор) над радом државне управе, територијалних организација и организација које врше јавна овлашћења"* (стр. 723-817) исказује се, после "увода" (о појму, смислу и циљу контроле - стр. 725-728), кроз два несразмерна одељка. Један (стр. 728-800) тиче се "контроле (надзора) над радом управе" (ваљда, "државне управе"), а други (стр. 807-817) - "контроле (надзора) над организацијама које врше јавна овлашћења над територијалним организацијама".

Проф. Поповићу и сарадницима стављам озбиљан приговор због тога што нису зашли у компоновање појма и модалитета тзв. унутрашње контроле управе (управне контроле управе), не придајући јој статус респектабилне теоријскоправне појаве (вероватно сматрају да је довољно рашчланити правна средства у управном поступку?!); тиме се она сасвим маргинализује, третира строго формално, као "унутрашња контрола коју организују сами органи управе" (стр. 728-729).

У поређењу са ранијим издањима, новина су упоредна казивања о контроли представничких тела над радом јавне управе (стр. 730-732) и о омбудсману (стр. 733-742). Умесне су и брижљиво додате странице о моделима решавања управних спорова у страном праву (стр. 747-759), што вреди и за "судску контролу неодређених појмова" (стр. 773-776). Прорађивање судске контроле управе, управног спора посебно, убрајам у најбоље, минуциозно ткане деонице књиге. Било би још привлачније да је просветљено домаћом судском праксом.

У границе првог одељка смештен је и управно-рачунски спор, заједно са посебним облицима судске заштите уставних слобода и права против незаконитих појединачних аката и радњи (стр. 801-806).

Други одељак претпоследњег дела уибеника даје главне одреднице контроле над тзв. недржавном јавном управом.

5. Завршни сегмент књиге усмерен је на *"управноправне односе у вези са друштвеном и приватном својином"* (стр. 819-847). Грана се на "правни режим јавног добра" (стр. 821-837) и "управноправна ограничења права својине грађана и грађанскоправних лица" (стр. 837-847).

6. На последњим страницама наводи се листа употребљених скраћеница са значењем, богат списак управноправне литературе, стране и домаће, и попис објављених књига проф. С. Поповића. Предметни регистар би умногоме допринео приступачности једног овако обимног дела.

### III

1. После свеобухватног прегледа књиге, у прилици сам да закључим да су проф. Славољуб Поповић и сарадници понудили студентској и осталој

правничкој јавности једно опсежно штиво профила уибеника, чија ће се свака поједина лекција лако читати и разумети, али чија ће се унутрашња нит и "мрежа" инкорпорисаних правних установа са напором следити и до краја схватити, па и прихватити са сумњом.

2. Чини се да је дотично *Управно право, општи део* књига са више компромиса и укрштања: "одлазећег" и важећег права, још једног издања новог уибеника; оно је на прекретници индивидуалне концепције и колективне активности, класичног учила и стремљења ка недостижној савршеној потпуности. "Ломи" се око неконзистентног и флуидно постављеног предмета обраде и професионалне неопходности да се он преведе у компактан текст. Аутори настоје, с променљивим успехом, да изнађу и поштују принцип одмерености у савлађивању преобилног правног колача, отетог од мно-голике стварности и богате историје. Употребљивост и свежина рада били би већи да између предаје рукописа у штампу (мај 1991) и изласка готове књиге није прошло скоро годину дана.

3. Уибеник обележава завидна исцрпност приказа правних солуција, солидан избор теоријских гледишта, али са мало полемичких тонова, уз незнатан број наведених судских одлука. Коментари и резонавања проф. Поповића и сарадника неће код публике наилазити у сваком случају на одобравање али мора се уважавати њихова сериозност и корисност за будућа научна и стручна бављења датом тематиком.

4. Дело је писано педантно, јасним и некитњастим стилем којем више динамизма не би шкодило. Искусна и зналачка рука писца имала је, поред осталог, осећање за анализу и детаљ, толико важно у управноправној доктрини.

5. Сводећи оцену о књизи, констатујем да је на темељу иницијално усвојеног, широког и непрецизног појма управе ("јавне управе"), не свуда доследно операционализованог - израстао низ лабаво повезаних правних институција, из којих се није (ни) могла стећи стабилна и поуздана слика о управном праву као релативно хомогеној и аутономној грани правног система. Пред читаоцима је, дакле, један уибеник претежно крбековске матрице "права јавне управе", који ће засигурно побудити интересовање и вечно зелене разговоре о научним "корицама" за симбиозу управе и њој својствених правних правила.

У погледу наредних издања, лично бих радије бранио и стао на страну кохерентније и сажетије, више проблемске и праксом поткрепљене уибеничке верзије - мислим примереније садашњим и овдашњим, у првом реду студентским потребама.

*Зоран Р. Томић*

V. Berger, CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Volume I: 1960-1987, 2nd impression, The Round Hall Press, Dublin, 1991, XVIII + 478

Људска права постала су једна од најпривлачнијих тема међународних односа после другог светског рата, а у међународном праву заузимају све више простора. Тако је и данас, иако су многе празнине попуњене усвајањем великог броја аката у овој области, како у светским, тако и у регионалним оквирима. С обзиром на победе, они садрже у суштини иста решења а томе је допринела и временска подударност видљива нарочито крајем четрдесетих и почетком педесетих година. У то време је усвојена Свеопшта декларација о људским правима а затим се појавио први нацрт Међународног пакта о људским правима. Многа њихова решења су државе чланице Европског савета унеле у Конвенцију о заштити људских права и основних слобода (1).