

ISSN 0350-6630

PRAVNI ZBORNIK

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU
1-2 / 2008



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE

**PRAVNI ZBORNIK
ČASOPIS
ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU
IZDAVAČ**
Udruženje pravnika Crne Gore
**COLLECTION OF LEGAL PAPERS
JOURNAL
ON LEGAL THEORY AND PRACTICE
PUBLISHER**
Association of the jurists Montenegro

ZA IZDAVACA / FOR PUBLISHERS
Stanko Marić, predsjednik
Udruženja pravnika Crne Gore

REDAKCIJA / REDACTION
Stanko Marić, dr Čedomir Bogićević,
Ljubo Spasojević, Milovan Mušo Šćepanović
i Branislav Bane Radulović

UREDNIK / EDITOR
Željko Tomović

DIZAJN KORICA / DESIGN COVER
Željko Dapcević, Rudi Goga, Velizar Radonjić i
Branka Tomović

**KOMPJUTERSKA OBRADA / COMPUTERS SET-
TINGS**
„POBJEDA” a.d.

KOREKTURA/CORRECTOR
„POBJEDA” a.d.

ŠTAMPA / PRESS
„POBJEDA” a.d.

TIRAŽ / IMPRESSION
800

ADRESA / ADDRESS
Udruženje pravnika Crne Gore
(časopis Pravni zbornik)
81000 Podgorica
Tel: 081/407-523, 067 628 304

ŽIRO RAČUN / ACCOUNT
5503675-19 Podgoricka banka AD Podgorica

Mišljenjem Ministarstva kulture Crne Gore, broj 03-1377/2 od 02.12.1996. godine, Pravni zbornik je oslobođen opšeg poreza na promet.

Časopis je ISSN brojem 0350-6630, klasifikovan u međunarodni sistem za serijske publikacije (ISDS).

Časopis "Pravni zbornik"
pokrenut je 1933. godine i izlazi do 1941. godine.
Ponovo počinje da izlazi 1960. godine.

Glavni i odgovorni urednici:
Božidar S. Tomović (1933-1941),
Božo Vujošević (1960-1970),
Stojan Đuranović (1970-1980)
Prof. dr Slobodan Blagojević (1980-1990),
Dr Čedomir Bogićević (1993-2003)
Željko Tomović (2003-)

**PRAVNI ZBORNIK
ČASOPIS
ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**
Broj 1-2/2008.

Izdavač:
Udruženje pravnika Crne Gore



Autori zadržavaju svoja prava.
Neovlašćeno predstavljanje, snimanje,
umnožavanje, stavljanje u promet ili
drugim nezakonitim načinom
iskorišćeno autorovo djelo podliježe
građanskoj i krivičnoj odgovornosti.

CIP - Katalogizacija i publikacija
Centralna narodna biblioteka Crne Gore,
Đurđe Crnojević, Cetinje

34(082)
PRAVNI zbornik: časopis za pravnu teoriju i
praksu / urednik Željko Tomović. - br. 1-2/2008
Podgorica, Udruženje pravnika Crne Gore, 2008

42(2000), br. 1-2, 24 cm (B5)
Polugodišnje - Tiraž 800
ISSN 0350-6630 - Pravni zbornik

CNB Cetinje "Đ.C."

UPRAVNO PRAVO

UDK: 340.128:342(497.16)

Prof. Dr Stevan Lilić¹

UTICAJ SOVJETSKE DOKTRINE O DRŽAVI I PRAVU NA NAŠU TEORIJU UPRAVNOG PRAVA²

Apstrakt: Otpor u prihvatanju savremenog modela uprave i upravne delatnosti kao javne službe ("javnog servisa građana"), u suštini je posledica teorijskog oslanjanja na sovjetsku doktrinu o državi i pravu. U oblasti upravnog prava, ovo je u neposrednoj vezi sa shvatanjima koje zastupaju pojedini autori kada "upravu" određuju isključivo kao "vršenje državne vlasti". Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na našu pravnu teoriju bio veoma intenzivan, što se naročito vidi iz radova iz oblasti teorije države i prava profesora Radomira D. Lukića i njegovim

shvatanjima o klasnom karakteru države kao organizaciji sa monopolom fizičke prinude i pravu kao izrazu volje vladajuće klase. Uticaj sovjetske doktrine posredno preko radova profesora Lukića proširio se i na našu teoriju upravnog prava, što se naročito vidi u shvatanjima o upravi kao "izvršnoj i naredbodavnoj" funkciji državne vlasti profesora Pavla Dimitrijevića. Sovjetski model uprave i dalje "živi u našoj teoriji upravnog prava" u radovima pojedinih naših autora iz sledbenika profesora Pavla Dimitrijevića, i to posebno u udžbenicima upravnog prava profesora Ratka Markovića, Zorana R. Tomića i Nevenke Bačanin.

Ključne reči: Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na teoriju upravnog prava. Klasna koncepcija države i prava. Marksističko-lenjinistička teorije države i prava. Uprava kao izvršna i naredbodavna funkcija državne vlasti. A.I. Denisov. Radomir D. Lukić. Pavle Dimitrijević.

1. UVOD

1.1. U kontekstu obrade tematike pravnog kapaciteta Srbije za evropske integracije, značajano i je pitanje uticaja sovjetske doktrine na našu teoriju države i prave, a u okviru toga i njen uticaj na našu teoriju upravnog prava.

1.2. U stručnim radovima većine naših autora iz oblasti upravnog prava objavljenih u protekom periodu primećuje se znatna doktrinarna konfuzija i teorijsko lutanje kada je u pitanju proučavanje i naučna obrada teorijskih osnova

¹ Dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. U svojstvu profesora po pozivu, izvodio nastavu iz Upravnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore u Podgorici.

² Ova studija izrađena je u okviru realizacije projekta "Pravni kapaciteti Srbije za Evropske integracije" Pravnog fakulteta u Beogradu koji podržava Ministarstvo za nauku i životne sredine Srbije. Rad je objavljen u zborniku radova "Pravni kapaciteti Srbije za Evropske integracije - Knjiga 1", izdanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 2006.

upravnog prava. Uzroci ovog stanja su dvojaki. Sa jedne strane, u pitanju je zalaganje za koncept uprave kao instrumenta represivne državne vlasti i otpor konceptualne prirode prema savremenom modelu uprave kao javnoj službi, a sa druge, radi se o još uvek prisutnom (iako često ne baš lako uočljivom) uticaju sovjetske doktrine o državi i pravu u radovima naših pravnika, posebno profesora prava koji se bave upravnim pravom. Može se reći da ova dva uzroka stoje u direktnoj uzajamnoj međuzavisnosti, ali da su, sa stanovišta primarnosti uzroka i posledice, u vremenskoj inverziji. Drugim rečima, otpor u prihvatanju savremenog modela uprave i upravne delatnosti kao javne službe ("javnog servisa građana"), u suštini je posledica teorijskog oslanjanja ovih autora na tzv. sovjetsku doktrinu o državi i pravu. U oblasti upravnog prava, ove okolnosti su u neposrednoj vezi sa shvatanjima koje zastupaju pojedini autori kada "upravu" određuju isključivo kao "vršenje državne vlasti".

1.3. Ovom prilikom, imajući u vidu da su prevedeni i da su jedno vreme korišćeni kao zvanični udžbenici kod nas, te da su po tom osnovu imali i najveći uticaj na naše autore, kao reference za analizu osnovnih sovjetskih shvatanja o teoriji države i prava i upravnog prava, uzećemo radove sovjetskih autora S.A. Golunskog i M.S. Strogoviča, A.I. Denisova i S.S. Studenikina. U tom kontekstu, izložićemo i shvatanja o klasnoj suštini države i prava i upravi kao vršenju državne vlasti u najznačajnijim radovi-

ma naših autora, posebno profesora Radomira D. Lukića iz oblasti teorije o državi i pravu i profesora Pavla Dimitrijevića iz oblasti upravnog prava. Ova dva profesora Pravnog fakulteta u Beogradu, tokom svojih višedecenijskih univerzitetskih karijera, neposredno su uticali da skoro pedeset generacija - dakle na desetine hiljada pravnika u Srbiji (uključujući Crnu Goru i bivšu Jugoslaviju), usvoji koncept prema kojem je:

- Država - organizacija vladajuće klase sa monopolom fizičke sile,
- Pravo - izraz volje vladajuće klase,
- Uprava - posebna oblik vršenja državne vlasti.

1.4. Videćemo da su stavovi profesora R. Lukića o klasnoj suštini države i prava, kao i shvatanja profesora P. Dimitrijevića o prirodi upravne delatnosti kao vršenja vlasti, izvorno koncipirani na osnovama tzv. sovjetske doktrine, i da su, preko radova profesora Lukića i Dimitrijevića i danas zastupljeni u radovima nekih naših pravnih autora koji se bave upravnim pravom.

1.5. U daljem izlaganju prikazaćemo rezultate do kojih smo došli na osnovu obavljenih istraživanja i izvršene analize koje su imale dvostruki cilj. Sa jedne strane, utvrđivanje uticaja koje je tzv. sovjetska doktrina imala na razvoj teorijskih stavova i shvatanja naših autora u oblasti teorije države i prava, a sa druge, polazeći od sovjetskog uticaja u radovima naših autora u oblasti teorije države i prava, izložićemo posledice uticaja sovjetske doktrine

na stavove i shvatanja naših autora koji se bave *upravnim pravom*.

2. GENEZA SOVJETSKE DOKTRINE O KLASNOJ SUŠTINI DRŽAVE I PRAVA I AUTORITATIVNOJ PRIRODI UPRAVNE DELATNOSTI

2.1. Karakter sovjetskog prava

2.1.1. Razlog što se za sovjetsku teoriju o klasnoj suštini države i prava često koristi kvalifikacija "takozvana" leži u okolnosti što ova doktrina nije potekla u naučnim i stručnim radovima sovjetskih i ruskih autora tog vremena, već je prvo formulisana kao *politički stav lidera Oktobarskog prevrata 1917. godine* (pre svega Lenjina i Staljina), nakon čega je odgovarajućom *naučnom obradom* artikulisana u "teorijska shvatanja" od strane pojedinih sovjetskih pravnih pisaca, posebno nakon usvajanja sovjetskog Ustava 1936. godine.

2.1.2. U inostranim istraživanjima o uporednim svetskim pravnim sistemima posebno se naglašava da *sovjetsko pravo* "nalazi svoj kompas u marksističko-lenjinističkoj ideologiji". U tom smislu, *René David i John Brierley* ističu sledeće:³

– "U suštini, sovjetsko pravo nema za cilj uspostavljanje vladavine prava (*rule of order*) time što bi utvrdilo principe za rešavanje spornih situacija. Pre svega, to je *sredstvo za promenu*, i u

tom smislu za usmeravanje društva ka idealu komunizma, van čijih okvira nema istinske slobode, jednakosti ili moralnosti. Pravo je u osnovi sredstvo u rukama vladajuće klase."

– "Lideri i pravници Sovjetskog saveza, sa druge strane, našli su svoj *kompas* u ideologiji marksizma-lenjinizma; sudije, upravni službenici i građani imaju sigurne smernice u tumačenju zakona. Sovjetsko pravo, dakle, nije kao ostala prava; *očigledno je da se njegovo proučavanje ne može odvojiti od marksističko-lenjinističkih doktrina*, koje mu određuju cilj i usmeravaju razvoj, tumačenje i primenu."

2.2. Država kao aparat nasilja

2.2.1. Suštinu sovjetskog modela o *klasnoj suštini države i prava*, posebno o državi kao aparatu nasilja, iznosi *V.I. Lenjin* u poznatom predavanju na Sverdlovljevom univerzitetu 1919. godine na temu "O državi" u okviru kojeg, između ostalog, ističe:⁴

– "U pitanju države, u učenju o državi, u teoriji o državi, vi ćete uvek videti, kada se sa tim pitanjem upoznate i dovoljno u njega proniknete, vi ćete uvek videti borbu različitih klasa među sobom, borbu koja se odražava ili nalazi svoj izraz u borbi pogleda na državu, u oceni uloge i značaja države".

³ René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in the World Today*, Third Edition, Stevens & Sons, London, 1985, str. 176-177.

⁴ V.I. Lenjin, *O državi*, Predavanju na Sverdlovljevom univerzitetu (11. jula 1919), str. 47, 50, 56-57. Vidi zbornik radova: V.I. Lenjin, J.V. Staljin, *O socijalističkoj državi i sovjetskoj demokratiji*, Institut Marksa-Engelsa-Lenjina pri CK SKP (b), Kultura, Biblioteka Marksizma-Leninizma, Beograd, 1946.

– "Metodi nasilja su se menjali, ali uvek kada je postojala država, postojala je u svakom društvu grupa lica koja su upravljala, koja su zapovedala, gospodarila i koja su, *radi održanja vlasti*, imali u svojim rukama *aparatus fizičke prinude, aparat nasilja*, onog naoružanja koje je odgovaralo tehničkom nivou svake pojedine epohe."

– "Država je *mašina za održavanje* gospodstva jedne klase nad drugom."

2.3. Staljinov ustav SSSR (1936)

2.3.1. Sa istih pozicija o klasnoj suštini države i prava, J.V. Staljin 1924. godine, između ostalog, ističe:⁵ "Država je *mašina u rukama vladajuće klase za ugušenje otpora* njenih klasnih protivnika." (...) "Sovjetska vlast je *državni oblik* diktature proletarijata." (...) "Kraće rečeno, diktatura proletarijata jeste *zakonom neograničena i na nasilje oslonjena vladavina* proleteratijata nad buržoazijom, vladavina koja uživa simpatije i podršku radnih i eksploatisanih masa".

2.3.2. Na osnovu navedenih Lenjinovih i Staljinovih ideološko-političkih stavova, *pravni okviri* sovjetske koncepciji države i prava *artikulisani* su *Ustavom SSSR (1936)*, čiji je glavni inspirator, promotor i kreator bio *Staljin*. U osnovi akcije za novi ustavni projekt,

stajala je Staljinova teza da je socijalizam u SSSR-u konačno i definitivno pobedio "unutrašnjeg neprijatelja", tj. sve ostatke kapitalizma, i da diktatura proletarijata kao "državno upravljanje društvom" sada čini okosnicu sovjetskog državnog i pravnog poretka.

2.3.3. Koliki je politički uticaj Staljin zaista imao na sovjetsku pravnu doktrinu vidi se i po tome što se izraz "Staljinov ustav" bukvalno koristio i u sovjetskim udžbenicima prava tog vremena. Evo citata iz udžbenika S.S. Studenikina "Sovjetsko administrativno pravo" koji se odnosi na *ulogu i uticaj partije na rad uprave*:⁶

– "Prema članu 126. *Staljinovog Ustava*, SKP (b) je rukovodeće jezgro svih organizacija radnog naroda, kako društvenih, tako i državnih. *Partijsko vodstvo* garantuje jedinstvo akcije državnog aparata u celosti, svih masovnih organizacija radnog naroda. Partija razrađuje opštu liniju borbe, objedinjuje rad organa vlasti, suda i *uprave*, daje pravac njihovoj delatnosti i, koristeći se visokim autoritetom, pobuđuje sve organizacije da čvrsto i postojano sprovode u život *opštu liniju partije*." (...) "Drug Staljin uči da *SKP (b) rukovodi državnim aparatom*."

⁵ J.V. Staljin, *O osnovima Lenjinizma - diktatura proletarijata*, Predavanju na Sverdlovljevom univerzitetu (početkom aprila 1924), str. 79, 82, 79-80. Vidi zbornik radova: V.I. Lenjin, J.V. Staljin, *O socijalističkoj državi i sovjetskoj demokratiji*, Institut Marksa-Engelsa-Lenjina pri CK SKP (b), Kultura, Biblioteka Marksizma-Lenjinizma, Beograd, 1946.

⁶ S.S. Studenikin, *Sovjetsko administrativno pravo - opšti deo* (štampano za potrebe studenta Pravnog fakulteta u Beogradu), edicija: Pravna izdanja Narkomata pravosuđa SSSR - 1945 (udžbenik za pravne škole odobren od Uprave škola Narkomata pravosuđa SSSR), u izdanju Odbora za udžbenike stručnog udruženja studentata prava, Beograd, 1947, str. 7.

2.4. Nastanak sovjetske doktrine o državi i pravu i sovjetskog upravnog prava

2.4.1. Polazeći od navedenih ideološko-političkih stavova Lenjina i Staljina, a na osnovu tzv. marksističko-lenjinističkog metoda dijalektičkog i istorijskog materijalizma, odgovarajuća teorijska i pravna shvatanja o državi i pravu, kao i o ulozi uprave i njenoj delatnosti artikulirani su kao tzv. *sovjetska doktrina o državi i pravu* sa osnovnom premisom da je država organizacija sa monopolom fizičke prinude radi ostvarivanja klasnih interesa, a *pravo* formalizovan izraz volje vladajuće klase.

2.4.2. U tehničkom smislu, sovjetska doktrina o državi i pravu nastaje na specifičan način, prvenstveno sa pojavom *radova* (uključujući i udžbenika) iz oblasti države i prava u periodu nakon usvajanja Ustava SSSR-a 1936. godine. Isti uticaj Staljinovog ustava prisutan je i kod nastanka sovjetskog upravnog prava.

2.4.3. Evo kako nastanak sovjetske pravne teorije i doktrine o državi opisuju pojedini naši autori. Tako, profesor Andrija Gams piše:⁷

- "U sovjetskoj pravnoj teoriji, a naročito u istoriji sovjetske pravne teorije, ističu se dva značajna imena: Stučka i Pašukanis. (...) Stučka i Pašukanis su imali vanredno težak zadatak. Taj

zadatak je bio da daju *novu teoriju prava*, donekle i *novu teoriju društvenog uređenja* za prvu zemlju koja je ostvarila socijalističku revoluciju, za jedno novo društvo koje je imalo pretenziju, naročito isticano u prvim fazama revolucije, da prekine sa starim buržoaskim pravom i drugim buržoaskim društvenim ustanovama i da uspostavi nove društvene ustanove i novo pravo. (...) Imali su vanredno težak zadatak: dati jednu *novu pravnu ideologiju* za jedno novo društvo sa velikim istorijskim pretenzijama. (...) Za njih pravo nije pravilo ponašanja, već pre svega *odnos vlasti*".

- "Prema staljinističkim pravnicima, *sovjetsko pravo* je specifično drugačije od *buržoaskog prava*, Njima je više odgovaralo da osnovna i najvažnija grana prava bude *državno i administrativno*, a ne građansko."

2.4.4. U svom čuvenom delu "Nova klasa" napisanom sredinom pedesetih godina prošlog veka, Milovan Đilas, između ostalog, navodi:⁸

- "Sama komunistička teorija države, koju je razradio Lenjin, a dopunjavali Staljin i drugi, pogoduje totalitarnoj diktaturi partijske birokratije. (...) Lenjin je državu sveo na silu, tačnije re-

⁷ Andrija Gams, *Shvatanje Stučke i Pašukanisa o pravu i državi*, "Pola veka Sovjetske Republike", Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4, 1967, str. 221-233, 237-238.

⁸ Milovan Đilas, *Nova klasa*, Narodna knjiga, Beograd, 1990, str. 83-86. Prevod originala: Milovan Djilas, *The New Class - An Analysis of the Communist System*, Frederick A. Praeger Publisher, New York, 1957. Koristimo priliku da podsetimo da je "Nova klasa" svrstana među "100 najuticajnijih knjiga posle Drugog svetskog rata", kao i da su bez osnova pokušaji da se dovode u pitanje njena autentičnost (Izvor: The Times Literary Supplement, Oct. 6 1995).

čeno: na organ nasilja kojim se služi jedna klasa radi ugnjetavanja druge klase. (...) I za ovaj, s istorijske tačke gledanja veoma značajan - Lenjinov - spis (prim: Država i revolucija) važi ono što je tipično za sve komunističke teorije, tj. da polazeći od neposrednih potreba partije stvaraju uopštene, tobož naučne zaključke i teorije i da na taj način poluistine proglašavaju istinama."

- "Ako se komunistička teorija države, a pogotovu praksa, svede na svoju suštinu, tj. na silu i prinudu kao glavnu, ako ne i jedinu funkciju države, onda bi iz Staljinove teorije izlazilo da policija ima sve veću, pa i vaspitnu ulogu."

- "Zbog toga protivrečja, zbog neizbežne i stalne potrebe komunista da državu tretiraju, ako i ne isključivo, a ono pretežno kao organ nasilja, komunistička država nije mogla i ne može da postane pravna država (...)."

2.4.5. O uticaju Staljinovog ustava na sovjetsko upravno pravo, profesor upravnog prava Dragaš Đ. Denković, ističe:⁹

- "Razvoju sovjetskog upravnog prava doprineo je i Ustav SSSR od 1936. godine kada je za ostvarivanje proklamovanih ustavnih načela u vezi sa upravom počela obrađivati i teorija upravnog prava."

2.4.6. U odnosu na sovjetsku koncepciju upravnog prava, profesor

upravnog prava Slavoljub Popović, iznosi sledeće kritičko gledište:¹⁰

- "U vezi sa određivanjem predmeta sovjetskog upravnog prava treba istaći da uglavnom svi autori koji se bave ovim problemom određuju predmet upravnog prava putem određivanja pojma državne uprave."

- "Ono što je zajedničko u pojedinim shvatanjima o pojmu upravnog prava i njegovom predmetu u teoriji SSSR to je da se pojam, odnosno predmet upravnog prava određuje putem pojma državne uprave, a državna uprava označava se kao izvršna i naredbodavna delatnost, koja se sastoji pretežnim delom u praktičnom izvršavanju zakona (...). Nesumnjivo je da se u našem pravu ovakav pojam predmeta upravnog prava kao grane pravnog sistema, odnosno pojam državne uprave ne može prihvatiti, s obzirom da u našem pravu nije prihvaćena etatistička koncepcija države (...)."

3. SOVJETSKI UDŽBENICI O DRŽAVI I PRAVU I O UPRAVNOM PRAVU KORIŠĆENI KOD NAS U PERIODU 1946-1952

Kao referentne ilustracije uticaja sovjetske doktrine na naše autore, iznećemo shvatanja izložena u sovjetskim udžbenicima teorije države i prava (S.A. Goluski i A.S. Strogovič, od-

⁹ Dragaš Đ. Denković, *Razvoj sovjetskog upravnog prava*, "Pola veka Sovjetske Republike", Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4, 1967, str. 313.

¹⁰ Slavoljub Popović, *Sovjetska teorija o predmetu upravnog prava i nauke o upravi*, "Pola veka Sovjetske Republike", Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4, 1967, str. 303, 309.

nosno A.I. Denisov) i *upravnog prava* (S.S. Studenikin), pre svega zbog toga što su ti udžbenici bili prevedeni i jedno vreme, kao zvanični univerzitetski udžbenici, korišćeni kod nas.

3.1. S.A. Golunski, A.S. Strogovič: Teorija države i prava (1946)

3.1.1. Neposredno posle Drugog svetskog rata kod nas je prvo korišćen prevod sovjetskog udžbenika *Teorija države i prava*, autora S.A. Golunskog i A.S. Strogoviča. Ovaj udžbenik imao je sve karakteristike sovjetske doktrine, što se može videti iz delova teksta koji se odnose na pitanja metoda, pojma države, pojma prava i pojma upravnog prava.¹¹

- "Marksističko-lenjinistička teorija države i prava osniva se na zakonima razvitka društva koju je utvrdio istorijski materijalizam." (...) "Marksističko-lenjinistička teorija države i prava primenjuje jedini ispravn naučni metod, metod marksističko-lenjinističke dijalektike."

- "Osnovni cilj svake države - štiti pomoću *organizovane prinude* interese vladajuće klase - može biti postignut samo kada ima naročiti mehanizam, čitav sistem ustanova, organizacija, raznih materijalnih sredstava (naoružanje, tamnice). (...) Socijalistička država jeste *oruđe za tlačenje* samo u

odnosu na eksploatatore i njihove agenture, tj. ništavne manjine. (...) Država celim svojim radom, ostvarujuću *volju vladajuće klase*, kojoj pripada *vlast*, štiti i obezbeđuje interese te klase. (...) Na taj način pravo se sastoji iz pravila ponašanja čije se poštivanje obezbeđuje prinudnom silom države".

- "Socijalističko pravo je neraskidljivo vezano sa socijalističkom zakonitošću. Socijalistička zakonitost - to je metod *ostvarenja diktature proletarijata* i socijalističke izgradnje, koji se izražava u obezbeđenju strogog i trajnog poštovanja zakona sovjetske vlasti od strane svih organa sovjetske države, službenika i građana."

- "Administrativno pravo predstavlja skup pravnih normi koje regulišu organizaciju i aktivnost organa državne uprave i mesnih organa vlasti. Administrativno pravo je na najtešnji način vezano s državnim pravom i jeste njegov deo u tom smislu što ono obuhvata organizaciju i aktivnost jednog dela organa državne vlasti. Na taj način, administrativno pravo predstavlja *deo državnog prava*, izdvojen u samostalnu granu prava."

3.1.2. Međutim, kod nas je udžbenik S.A. Golunskog i A.S. Strogoviča ubrzo zamenjen novijim sovjetskim udžbenikom profesora A.I. Denisova, sa sledećim obrazloženjem:¹²

- "Za izučavanje pitanja teorije države i prava upotrebljavan je u našoj ze-

¹¹ S.A. Golunski, A.S. Strogovič: *Teorija države i prava*, edicija: Pravna izdanja Narkomata pravosuđa SSSR (1944), u izdanju Odbora za objavljivanje predavanja na Pravnom fakultetu u Beogradu, Beograd, 1946, str. 3, 22, 129, 133, 183, 254.

¹² A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, "Napomene čitaocu", Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 3.

mlji odmah posle oslobođenja, na pravnim fakultetima, drugim školama i kursovima, udžbenik *Teorija države i prava* od sovjetskih pisaca Golunskog i Strogoviča. Ovaj udžbenik je danas *izvan prometa* i njegovo ponovno objavljivanje ne bi bilo opravdano iz razloga što je on u mnogim svojim postavkama i delovima zastareo. Udžbenik je pisan pre 1940. godine, a preveden je sa poslednjeg sovjetskog izdanja od 1940. godine. U međuvremenu, u SSSR-u odgovorni naučni radnici dobili su zadatak da izrade novi udžbenik teorije države i prava, a naročito *posle odluke CK SKP (b)* o poboljšanju pravnog obrazovanja.”

3.2. A.I. Denisov: Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava (1949)

3.2.1. Za naše istraživanje ovom prilikom od *posebnog je značaja* udžbenik profesora A.I. Denisova, kako zbog njegovog *neposrednog uticaja* na našu pravnu doktrinu u oblasti teorije države i prava, posebno na shvatanja profesora Radomira D. Lukića o klasnoj suštini države i prava, tako i zbog uticaja koji je preko radova profesora Lukića, imao i na naše autore iz oblasti upravnog prava, pre svega na shvatanja profesora Pavla Dimitrijevića o autoritativnoj prirodi uprave delatnosti, kao i na shvatanja o "vršenju uprave kao vršenju državne vlasti" onih naših autor iz upravnog prava čiji su radovi pod uticajem stavova profesora P. Dimitrijevića.

3.2.2. Udžbenik profesora A.I. Denisova, *Osnovi marksističko-lenjini-*

stičke teorije države i prava, objavljen je u Sovjetskom savezu 1948. godine, a sledeće, 1949. godine, preveden je za naše potrebe. U tekstu "Napomene čitaocu", naši prevodioci i redaktori (u potpisu se ne navode imena, već samo "Arhiv za pravne i društvene nauke") udžbenika profesora Denisova, između ostalog, ističu:¹³

– "Od oslobođenja pa do danas *mi nismo mogli dati* marksističko-lenjinističku teoriju države i prava izrađenu od naših naučnih radnika. Međutim, nastavni rad na pravnim fakultetima, drugim školama i kursovima zahteva da studenti i slušaoci imaju udžbenik ili neko drugo pomoćno pedagoško sredstvo za izučavanje sistema nauke o državi i pravu. To nas je *opredelilo* da prevedemo pomenuti udžbenik profesora A.I. Denisova *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, jer je to najnoviji i skoro jedini udžbenik iz ove naučne oblasti prava koji je za poslednjih deset godina objavljen u socijalističkom svetu, i u celini uzev, to je do danas *najuspešiji sovjetski udžbenik u oblasti pravnih nauka*."

3.2.3. Sam autor, profesor A.I. Denisov, u *Predgovoru* za svoj udžbenik, pozivajući se na, i citirajući Lenjina i Staljina, kratko i jasno podvlači *ideo-loško-političke premise* o klasnoj suštini države i prava, na kojima i počiva marksističko-lenjinistička (odn. sovjets-

¹³ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, "Napomene čitaocu", Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 4.

ska) teorija države i prava. Profesor Denisov ne samo da ovo posebno ističe, već naglašava da je ovim (ideološko-političkim) postavkama rad posvećen:¹⁴

– "Marksističko-lenjinistička teorija države i prava, čijim je osnovnim postavkama posvećen ovaj rad, jeste jedina naučna teorija države i prava. Ona je nauka o klasnoj suštini, tipovima i formama države i prava."

3.2.4. Radi efikasnijeg analitičkog upoređivanja, posebno radi uočavanja suštinske istovetnosti sa shvatanjima koja se kasnije, ali i danas, iznose u radovima naših autora o državi i pravu, odnosno o upravnom pravu, na ovom mestu iznećemo shvatanja izneta u udžbeniku profesora Denisova koja se odnose na: a) metod proučavanja teorije države i prava; b) klasna suština države i c) klasna suština prava i d) priroda administrativnog (upravnog) prava.

a) U vezi sa pitanjem metoda proučavanja teorije države i prava, profesor Denisov piše:¹⁵

– "Sovjetska nauka države i prava dijametralno je suprotna buržoaskoj pravnoj nauci. Sovjetska pravna nauka je materijalistička, dok je buržoaska idealistička. Sovjetska pravna nauka raspolaže istinski revolucionarnim i kritičkim metodom saznanja i istraživanja - materijalističkom dijalektikom,

čija primena omogućava da se duboko i svestrano prouči državno-pravni život, ma kako bio složen."

– "Marksističko-lenjinistička teorija države i prava upotrebljava dijalektički metod. Njegove karakteristične crte i principijelne razlike od metafizičkog metoda su potpuno iscrpno osvetljene u klasičnom delu druga Staljinina "O dijalektičkom i istorijskom materijalizmu".

b) U vezi sa pitanjem klasne suštine države, profesor Denisov piše:¹⁶

– "Država je organizacija. Međutim, svaka organizacija nije država. (...) Kakva je suština države. To je politička organizacija; time se ona razlikuje od svih ekonomskih, kulturno-prosvetnih i tome sličnih društvenih i poludruštvenih zajednica."

– "Partija vladajuće klase je deo klase koji rukovodi njenom borbom i brani njene interese. Država je pak organizacija čitave vladajuće klase date zemlje ili datog društva pomoću koje ta klasa ostvaruje svoju diktaturu (državno rukovodstvo društvom). Naučni pojam diktature ne znači ništa drugo do vlast koja nije ničim ograničena, nije nikakvim zakonom ili apsolutnim pravilima stečena, a oslanja se neposredno na nasilje. (napomena: V.I. Lenjin, *De-la*, tom XXV, str. 441, na ruskom).

– Državom se upravo i naziva ona naročita organizacija pomoću koje kla-

¹⁴ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, "Predgovor", Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 18.

¹⁵ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 26, 27.

¹⁶ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 58-59, 59-60.

sa ostvaruje svoju nikakvim zakonom neograničenu vlast - *diktaturu*. Klasici marksizma-lenjinizma definišu državu kao mašinu "...za održavanje *vladavine* jedne klase nad drugom" (napomena: V.I. Lenjin, *Dela*, tom XXIV, str. 369, na ruskom) ili - *što je isto* - kao mašinu "...u rukama vladajuće klase za *ugušivanje otpora* njenih klasnih protivnika" (napomena: J.V. Staljin, *Dela*, tom VI, str. 114, na ruskom)."

c) U vezi sa pitanjem *klasne suštine prava*, profesor Denisov, piše:¹⁷

- "Kao i država, i pravo je tesno vezano sa *klasama*. (...) Sovjetsko socijalističko pravo nastalo je kao rezultat uspostavljanja *diktature proletarijata* radničke klase. Ono se razvijalo u neposrednoj vezi sa razvitkom diktature radničke klase i predstavlja *polugu* ove diktature."

- "Sovjetsko pravo je socijalističko pravo, tj. *u zakon pretvorena volja vladajuće klase*, koja u savezu sa radnim seljaštvom vrši državno rukovodstvo sovjetskim društvom u uslovima spoljašnjeg kapitalističkog okruženja".

d) U vezi sa pitanjem *upravne delatnosti* i administrativnog prava, profesor Denisov piše:¹⁸

- "Pojam *javne vlasti* u smislu državne vlasti logički ističe iz same suštine države kao *koncentrisane klasne*

vladavine. Javna vlast se manifestuje u zakonodavstvu, *upravi* i sudu. Takve su njene osnovne forme."

- "*Uprava* (...) je organizatorska delatnost države" (napomena: K.Marks i F. Engels, *Dela*, tom III, str. 12, na ruskom). Ova forma manifestacije javne vlasti uključuje u sebe: kupljenje poreza od stanovništva, *političku represiju* (progonstva i izgnanstva, hapšenje i tsl.), upravljanje vojskom, organizaciju *špijunaže* i *kontrašpijunaže*, *zaštitu društvenog poretka* i *državne bezbednosti* i tsl."

- "U referatu na XVIII Kongresu SKP (b) J.V. Staljin je direktno istakao da su vojska, *kazneni organi*, *obaveštajna služba*, *tamnice*, takve ustanove države koje pretpostavljaju i ostvaruju njenu vlast. Skup ovih organa čini mehanizam ili *aparatus države*."

- "*Administrativno pravo* je grana koja ima za predmet sovjetsku državnu upravu - *izvršnu i naredbodavnu delatnost* različitih organa države, upravljenu na ostvarenje svih njenih funkcija i zadataka - i principe ove uprave." (...)

3.3. S.S. Studenikin: Sovjetsko administrativno pravo - opšti deo (1947)

3.3.1. Osim sovjetskih udžbenika iz oblasti teorije države i prava, za potrebe naših studenata preveden je i udžbenik profesora S.S. Studenikina "Sovjetsko administrativno pravo - opšti deo". I ovaj udžbenik *polazio je od opštih postavki sovjetske doktrine o klasnoj suštini države i prava*, s tim što je razrađivao pojedina organizaciona

¹⁷ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. str. 31, 282, 284.

¹⁸ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 164-165, 370.

(npr. demokratski centralizam, socijalističko planiranje), pravno-tehnička (npr. akti sovjetske državne uprave) i druga (npr. obezbeđenje zakonitosti u državnoj upravi) pitanja vezana za sovjetsku državnu upravu, državnu službu i akte sovjetske državne uprave. Prema Studenikinu, *upravna delatnost shvata se kao autoritativna funkcija sovjetske državne vlasti*. U tom kontekstu, *predmet* sovjetskog administrativnog prava čini "državna uprava" shvaćena u smislu *izvršno-naredbodavne delatnosti* sovjetskih državnih organa.¹⁹

- "Državna uprava je *najširi oblik državne delatnosti*. U SSSR-u državnom upravom naziva se *izvršno-naredbodavna delatnost* državnih organa, koja ima za cilj svakodnevnu realizaciju volje radnika i seljaka izražene u zakonu, zatim ojačavanje i razvitak društvenog i državnog sistema socijalizma. Izvršno-naredbodavna delatnost označava praktično ostvarenje evidencije, kontrole, odabiranja i raspoređivanja kadrova, organizacije, planiranja i nadzora."

- "U svakom *administrativno-pravnom odnosu* jedna njegova strana, drugačije govoreći subjekt odnosa, je državni organ. Administrativno-pravni odnos ne može proizići između dva građanina. (...) Da bi nastao admini-

strativno-pravni odnos nije potrebna saglasnost obeju strana."

- "*Sovjetsko administrativno pravo* je grana socijalističkog prava koja reguliše *izvršno-naredbodavnu delatnost državnih organa i koja određuje prava i obaveze građana* u sferi ove delatnosti, a isto tako organizaciju, nadležnost i odgovornost organa državne uprave".

4. UTICAJ SOVJETSKE DOKTRINE NA RADOVE NAŠIH PROFESORA TEORIJE DRŽAVE I PRAVA

4.1. Radomir D. Lukić: Materijal za izučavanje teorije države i prava I-II (1952)

4.1.1. Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na našu pravnu teoriju prisutan je u radovima mnogih naših autora, pre svega univerzitetskih profesora prava. Međutim, nigde ovaj uticaj nije tako *očigledan i neposredan* kao u radovima profesora *Radomira D. Lukića*. To se posebno odnosi na njegove radove i udžbenike iz oblasti teorije države i prava, kao i na udžbenike za predmet *uvod u pravo*. Od prvih izdanja ovih udžbenika, uz razne modifikacije, zadržana su shvatanja i formulacije koje na nedvosmislen način govore o tome da tzv. sovjetska doktrina o državi i pravu kao klasnoj suštini države i prava čini *osnovnu koncepciju* i misli profesora Lukića o državi i pravu. Tokom više od četiri decenije, osnovne marksističko-lenjinstičke *premise o klasnoj suštini države i prava* profesor Lukić izložio je u oko 30

¹⁹ S.S. Studenikin, *Sovjetsko administrativno pravo - opšti deo* (štampano za potrebe studenta Pravnog fakulteta u Beogradu), edicija: Pravna izdanja Narkomata pravosuđa SSSR - 1945 (udžbenik za pravne škole odobren od Uprave škola Narkomata pravosuđa SSSR), u izdanju Odbora za udžbenike stručnog udruženja studentata prava, Beograd, 1947, str. 6, 9, 10.

izdanja svojih udžbenika koji su bili polazna tačka u osnovnom obrazovanju više od 50 generacija naših pravnikā.

4.1.2. Kao što je već istaknuto, shvatanja o klasnoj suštini države i prava profesora Lukića, imala su i snažan i neposredan uticaj na autore u drugim pravnim oblastima, između ostalog, i na radove profesora Pavla Dimitrijevića u oblasti upravnog prava, kao i na radove onih autora upravnog prava koji su prihvatili koncepciju profesora Dimitrijevića, posebno profesora Ratka Markovića, Zorana Tomića, Nevenke Bačanin i drugih.

4.1.3. Materijal za izučavanje teorije države i prava, odnosno nešto kasnije i udžbenik *Teorija države i prava* profesora Lukića, nastala su kao posledica "zadatka" da se umesto dotadašnjih sovjetskih, izradi *domaći udžbenik* za ovu oblast, posebno zbog okolnosti raskida naše zemlje sa Sovjetskim savezom nakon Rezolucije Informbiro 1948. godine. Polazeći od toga, *zadatak* da se pristupi izradi našeg udžbenika teorije države i prava profesor Lukić najavio je u publikaciji nazvanoj *Materijal za izučavanje teorije države i prava* (1952) koja je u prvom tomu sadržala ekstenzivne citate "klasika marksizma" o državi i pravu, a u drugom, obrađivao tematiku prava. Tim povodom, profesor Lukić u "Napomeni" ovom izdanju ističe:²⁰

²⁰ Radomir D. Lukić, *Materijal za izučavanje teorije države i prava - izbor tekstova i beleške sa predavanja* (skripta), I sveska - Uvod i teorija države, "Napomena", str. 2; i II sveska - Teorija prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,

- "U nedostatku jednog našeg udžbenika iz teorije države i prava (čija je izrada jedan od *glavnih zadataka naučnih radnika* iz te oblasti), a da bi studenti imali u jednom priručniku prikupljen osnovan materijal za spremanje ispita iz ovog predmeta, ovde je skupljan takav materijal. Materijal se sastoji u osnovi iz odabranih i sistematizovanih *tekstova klasika marksizma-lenjinizma i naših teoretičara marksizma-lenjinizma*, tekstova koji se tiču države (prvi deo)."

4.2. Radomir D. Lukić: Teorija države i prava I-II, prvo izdanje (1953-54)²¹

4.2.1. U skladu sa potrebama i najavama, profesor Lukić *latio se zadatka* da izradi taj domaći udžbenik za teoriju države i prava. Tako, u Predgovoru prvom izdanju *Teorije države i prava* (1953), profesor Lukić, piše:²²

- "Ovo je prvi potpun udžbenik Teorije države i prava kod nas posle oslobođenja. (...) Ipak, s obzirom na hitnu potrebu ovakvog udžbenika za studente, pisac se osmelio da izvrši svoj zadatak - da napiše takav udžbenik -

"Naučna knjiga" - izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1953.

²¹ Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava I-II*, prvo izdanje (1953-54); *Teorija države i prava I-II*, drugo izdanje (1956-57); *Teorija države i prava I-II*, treće izdanje (1958); *Teorija države i prava*, novo izdanje (1964); *Teorija države i prava*, drugo izdanje - reprint (1976).

²² Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava, I - teorija države*, Univerzitet u Beogradu, "Naučna knjiga" - izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1953, str. 3, 4.

bez obzira na sve teškoće. (...) Ovde je veoma malo navoda klasika marksizma. Prvo, što se pisac trudio da pruži sistematsko izlaganje, a i zato što se za opširnije navode može poslužiti piščevim "Materijal za izučavanje teorije države i prava" (1952)."

4.2.2. Treba međutim, napomenuti, da iako je udžbenik profesora Lukića imao "veoma malo navoda klasika marksizma", njegove osnovne postavke *nedvosmisleno počivaju* na primeni marksističko-lenjinističkog metoda, kao i na doktrini *klasne suštine* države i prava. U ovom pogledu nedoumica nema, što jasno proizilazi iz sledećih stavova profesora Lukića:²³

- "Iako su *Marks i Engels* u svojim delima dali osnovne *naučne postavke teorije države i prava*, ove postavke nisu dovoljno iskorišćene ni sistematski razrađene. Isto tako ni Lenjinovo delo "Država i revolucija" nije dovoljno iskorišćeno za dalju razradu marksističke teorije države i prava. (...) Sve do sovjetske pravne književnosti *nema nijednog sistematskog marksističkog dela* u oblasti teorije države i prava. (...) Shodno tome, *materijalističko-dijalektički metod se može izjednačiti sa naučnim metodom, jer je to jedno isto.* (...) Nama nije potrebno da se duže zadržavamo na objašnjenju drugog, *ispravnog gledišta* na suštinu države, na gledištu *istorijskog*

materijalizma, jer nam je ono već iz dosadašnjih izlaganja poznato".

- "Država je organizacija s *monopolom fizičkog nasilja*. Iz ove suštine države kao aparata za *klasno nasilje* izlazi i razlika između države i svih ostalih društvenih organizacija. Država je oruđe pomoću koga u krajnjoj liniji *vladajuća klasa održava svoju vlast*, bez koga ona ne može."

4.3. Radomir D. Lukić: Uvod u pravne nauke (1960), Uvod u pravo (1961) etc.

4.3.1. Nakon izdvajanja nastavnog programa za predmet *Teorija države i prava* za potrebe posle diplomskih studija, profesor Lukić, izrađuje udžbenik za redovne studije prava. Prvobitno pod naslovom *Osnovi nauke o državi i pravu*,²⁴ zatim pod naslovom *Uvod u pravne nauke*,²⁵ i konačno pod naslovom *Uvod u pravo*.²⁶ Udžbenik je kao "stalni univerzitetski udžbenik" odobrila za upotrebu *Komisija za udžbenike Univerziteta u Beogradu* 1960. godine. U udžbenika

²³ Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava, I - teorija države*, Univerzitet u Beogradu, "Naučna knjiga" - izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1953, str. 48, 155, 159.

²⁴ Radomir D. Lukić, *Osnovi nauke o državi i pravu*, Savremena administracija, Beograd, 1958.

²⁵ Radomir D. Lukić, *Uvod u pravne nauke*, Univerzitet u Beogradu, Zavod za izdavanje udžbenika Narodne Republike Srbije, Beograd, 1960.

²⁶ Radomir D. Lukić, *Uvod u pravo*, prvo izdanje, Naučna knjiga, Beograd, 1961. Poslednje, dvanaesto izdanje (1995). Takođe uporedi: Radomir D. Lukić, Budimir P. Košutić, *Uvod u pravo*, dvadeset drugo izdanje, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, 2005, kao i Radomir D. Lukić, Budimir P. Košutić, Dragan M. Mitrović, *Uvod u pravo*, trinaesto izdanje, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd, 1999.

nema predgovora, ali se iz odgovarajućih delova teksta vidi da izneta shvatanja profesora Lukića u vezi sa metodom i klasnom suštinom države i prava ostaju ista. Ovaj udžbenik profesora Lukića sadrži i posebne delove o upravnom pravu u okviru kojeg, kako navodi "spadaju samo odnosi vlasti".²⁷

- "Takav, najopštiji naučni metod, koji se primenjuje u svim naukama - iako razume se, s različitim modifikacijama u svakoj od njih - jeste dijalektičko-materijalistički, odnosno istorijsko-materijalistički metod."

- "Klasna suština države i prava. Tako smo utvrdili da je sredstvo za održavanje jedinstva društva koje je razdirano klasnim sukobom (i pre svega sukobima u samom procesu proizvodnje) *nasilje, koje se sprovodi pomoću države i prava.* (...) Država je organizacija koja raspolaže *monopolom za fizičko nasilje*, odn. suverenom vlašću, i koja služi za održavanje onog načina proizvodnje koji je *u interesu vladajuće klase.* (...) *Pravo* je skup društvenih normi koje je sankcionisano državnim aparatom za nasilje i koje služe za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase."

- "Uprava je stvorena da bi (pored vršenja raznih materijalnih akata koji stoje u nadležnosti države, pre svega *akata nasilja*) donosila pojedinačne akte kojima se određuju dispozicije."

- "Kada *upravni akt* po sadržini određujemo kao pojedinačni akt kojim se određuje dispozicija, i pri tom imamo u vidu da je on u tom pogledu istovetan s pravnim poslom, postavlja se pitanje da li se i pored toga može između njih izvršiti razgraničenje po sadržini. Mislimo da je to moguće. Naime, ako se ima u vidu da pravnu vlast (podrazumevajući pod tim donošenje pravno obaveznih normi za subjekta bez obzira na njegovu volju, odnosno i protiv njegove volje) vrši država, a ne nedržavni subjekti, to bi se *upravni akt* po sadržini mogao odrediti kao pojedinačni akt kojim se određuje dispozicija koja subjekta čije ponašanje reguliše *obavezuje* i protiv njegove volje. Time bi se on razlikovao od pravnog posla, kao akta koji bi subjekta čije ponašanje reguliše obavezivao samo uz njegov pristanak. (...) Razume se da se, zbog neizvršenja upravnog akta, pored njegovog neposrednog izvršenja putem *upotrebe nasilja od strane upravnog organa*, može na subjekta koji je odbio da akt izvrši primeniti još i sankcija, koju određuje sud."

- "Upravno pravo je skup pravnih normi koje regulišu organizaciju i delatnost *državne uprave.* (...) Kada se kaže da upravno pravo reguliše delatnost uprave, onda je jasno da ono reguliše odnose između uprave i drugih subjekata. Pri tom, kako smo rekli, u upravno pravo spadaju *samo odnosi vlasti* (...) *Nашe upravno pravo se razvijalo uporedo sa razvojem naše državne organizacije, a pre svega naših upravnih organa.*"

²⁷ Radomir D. Lukić, *Uvod u pravo*, peto izdanje, Naučna knjiga, Beograd, 1968, str. 11, 51-57, 262-264, 419.

4.3.2. Zanimljiva je, *napomena* koju profesor Lukić daje u "Predgovoru" za deseto izdanje udžbenika *Uvod u pravo* iz 1993. godine i u kojoj ističe da su izostavljeni oni delovi udžbenika koji su postali nepotrebni s obzirom "na iščežavanje socijalističkog sistema".²⁸ Međutim, to što je došlo do "iščežavanja socijalističkog sistema", nije značilo da je došlo i do "iščežavanja" stavova profesora Lukića u pogledu klasne suštine države i prava i upravnog prava. Naprotiv, oni i dalje u nepromenjenom obliku ostaju oskosnica njegove koncepcije.²⁹

– "Država je organizacija koja raspolaze monopolom za fizičku prinudu, odnosno suverenom vlašću, i koja služi za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu *vladajuće klase*."

– *Pravo* je skup društvenih normi koje su sankcionisane državnim aparatom prinude i koje služe za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu *vladajuće klase*."

– *Upravno pravo* je skup pravnih normi koje regulišu organizaciju i delatnost državne uprave. (...) Kada se kaže da upravno pravo reguliše delatnost uprave, onda je jasno da ono reguliše odnose između uprave i drugih subjekata. Pri tom, kako smo rekli, u upravno pravo spadaju *samo odnosi vlasti*."

5. UTICAJ SOVJETSKE DOKTRINE NARADOVE NAŠIH PROFESORA UPRAVNOG PRAVA

5.1. Pavle Dimitrijević: Elementi upravnog prava (1980)

5.5.1. Kao i u oblasti teorije države i prava, uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu, odnosno sovjetske teorije upravnog prava na našu teoriju upravnog prava prisutan je u radovima mnogih naših pravnih autora, pre svega univerzitetskih profesora prava. Međutim, za razliku od neposrdnog uticaja koju je sovjetska doktrina imala u oblasti teorije države i prava (posebno u shvatanjima profesora Radomira Lukića), u oblasti upravnog prava ovaj uticaj, iako sa istim posledicama, više je bio posrednog karaktera, i ostvarivan je, pre svega na osnovu uticaja shvatanja profesora Lukića kako o državi i pravu, tako i o upravnom pravu. Suština uticaja sovjetske doktrine na naše autore iz upravnog prava, svodi se na definisanje uprave isključivo kao "funkcije državne vlasti" i isticanja autoritativnosti (naredbodavnosti) kao osnovno obeležje odlučivanja u upravnim stvarima. Ovaj "sovjetski model" upravnog prava koji je prihvatio profesor Pavle Dimitrijević, polazeći od koncepcija profesora Lukića o klasnoj suštini države i prava, čini *okosnicu* koncepcije upravnog prava pojedinih naših autora koji su na ovaj ili onaj način bili pod uticajem shvatanja profesora Dimitrijevića (posebno profesori *Rat-*

²⁸ Radomir D. Lukić, *Uvod u pravo*, deseto izdanje, "Napomena", Naučna knjiga, Beograd 1993.

²⁹ Radomir D. Lukić, *Uvod u pravo*, deseto izdanje, Naučna knjiga, Beograd 1993, str. 13, 63, 350.

ko Marković, Zoran Tomić, Nevenka Bačanin i drugi).

5.1.2. Na osnovu koncepcije o klasnoj suštini države i prava, odnosno o sadržini upravnog prava kao vršenju državne vlasti profesora Lukića, profesor Pavle Dimitrijević formuliše svoje stavove o *autoritativnoj prirodi* upravnog prava. Svoje stavove o tzv. užoj koncepciji upravnog prava, tj. o upravnom pravu kao "osobnog oblika vršenja državne vlasti", prof. Dimitrijević izlaže u članku *Upravno pravo kao grana pravnog sistema* (1976),³⁰ koje kasnije razrađuje u materijalu pod nazivom *Elementi upravnog prava* (1980), u kojem, između ostalog, navodi i sledeće:³¹

– "Nauka upravnog prava se koristi odgovarajućim naučnim metodama u saznavanju i objašnjavanju problema kojima se bavi. Pri proučavanju problema upravnog prava koristi se u prvom redu metod *dijalektičkog materijalizma* kao opšti metod saznavanja i objašnjavanja stvarnosti – a zatim metod *istorijskog materijalizma* kao oblik metoda dijalektičkog materijalizma prilagođen predmetu proučavanja društvenih nauka."

– "Vršenje uprave kao pravno regulisano vršenje državne vlasti u upravnim stvarima. Pravne norme o vršenju uprave kao osnovna sadržina

upravnog prava (pored pravnih normi o "organizovanju uprave" i pravnih normi o "kontroli vršenja uprave")."

5.1.3. Iste formulacije o *vršenju uprave* profesora Dimitrijevića sadrže i kasnija proširena izdanja *Elementa*, pod nazivom *Osnovi upravnog prava* (1983, 1989), jer kako navodi profesor Dimitrijević u "Napomeni": *Osnovi upravnog prava* predstavljaju "drugo izdanje" i proširenu verziju materijala koji je bio objavljan 1980. godine pod nazivom *Elementi upravnog prava*.³²

5.2. Pavle Dimitrijević, Ratko Marković: Upravno pravo (1986)

5.2.1. Profesor Pavle Dimitrijević i profesor Ratko Marković "udružuju snage" i tako nastaje *Upravno pravo - I* koje je objavljeno 1986. godine (*Upravno pravo - II*, odnosno *III* nikada se nisu pojavili). Ovaj udžbenik, međutim, ne predstavlja "zajednički rad" u punom smislu, jer se na svakom od četiri dela posebno ističe ime autora koji je materiju obradio (prof. P. Dimitrijević: *Deo I - Uprava*; *Deo II - Upravno pravo* i *Deo IV - Nauka upravnog prava*, a prof. R. Marković: *Deo III - Izvori upravnog prava*). Iako sami autori u "Napomeni" navode da bi "delo u prvom redu bilo namenjeno studentima prava i služilo bi im kao udžbenik za spremanje ispita",

³⁰ Pavle Dimitrijević, *Upravno pravo kao grana pravnog sistema*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4, 1976.

³¹ Pavle Dimitrijević, *Elementi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 29, 83.

³² Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd, 1983, str. 3. Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Drugo izdanje u redakciji prof. dr Dragoljuba Kavrana, Savremena administracija, Beograd, 1989.

stvarni motiv bio da se "zaokruži" sistem upravnog prava na postavkama teorije države i prava profesora R. Lukića i njegovom shvatanju upravnog prava kao grane prava koje reguliše "samo odnose vlasti". Drugim rečima, koncepcija upravnog prava profesora Pavla Dimitrijevića, u saradnji sa profesorom Ratkom Markovićem bila je da se, polazeći od modela "klasne suštine države i prava" profesora Radomira D. Lukića, odredi upravno pravo kao grana pravnog sistema za koju je osnovno obeležje "vršenje državne vlasti u pojedinačnim situacijama". U "Predgovoru" za ovaj udžbenik, koji je napisao sam profesor R. Lukić, stoji:³³

- "Država i njena uprava rastu i u nas uprkos samoupravljanju i očekivanju odumiranja države. (...) Međutim, posle rata i revolucije, došlo je bitnih promena u upravi, kao i u državi i u celom društvu. Time su se pred upravno pravo postavili i novi zadaci - trebalo je na novim osnovama izgraditi, kako to pravo, tako i nauku o njemu."

- "Ne može se poreći da je nauka upravnog prava ipak napredovala i izvršila znatne zadatke. (...) Taj veliki i važan zadatak, sudeći po ovoj prvoj od tri knjige iz kojih se sastoji, izvršice ovo Upravno pravo prof. Pavla Dimitrijevića i saradnika. Iako je ovo samo prvi deo zamišljenog sistema upravnog prava (...)."

³³ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, "Predgovor", Novinsko-izdavačka ustanova "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 3-6.

5.2.2. O metodu koji autori *Upravnog prava - I*, koristi u naučnoj obradi upravnog prava, profesor Pavle Dimitrijević piše:³⁴

- "U nauci upravnog prava saznanja o pravnim normama koje su predmet proučavanja stiču se primenom niza opštih i posebnih metoda naučnog rada. (...) Među opštim metodima najznačajnije mesto zauzima metod dijalektičkog i istorijskog materijalizma. (...) Postoje brojne pojave u pravu, pa i u upravnom pravu posebno, koje ne bi bilo moguće objasniti na zadovoljavajući način ako se ne bi pošlo od ove postavke dijalektičkog i istorijskog materijalizma. Saznanja stečena primenom ovog metoda, odnosno saznanja stečena drugim metodama naučnog rada i korigovana i dopunjena saznanjima koja je omogućio ovaj metod, predstavljaju značajni deo znanja koje daju danas pravne nauke uopšte, a nauka upravnog prava posebno."

5.2.3. Međutim, ovakav pristup metodu u upravnom pravu podvrgnut je odgovarajućoj kritici. Kako ističe profesor upravnog prava Slavoljub Popović:³⁵

- "U bivšim socijalističkim zemljama osnovnim naučnim metodom smatrao se metod dijalektičkog i istorijskog materijalizma. Stoga su i autori nauke

³⁴ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Novinsko-izdavačka ustanova "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 345-346.

³⁵ Slavoljub Popović, Branislav Marković, Milan Petrović, *Upravno pravo - opšti deo*, Službeni glasnik, Beograd, 2002, str. 112.

upravnog prava iz tih zemalja isticali da je metod dijalektičkog i istorijskog materijalizma *osnovnim metod* pri proučavanju i obrađivanju *nauke upravnog prava*. Ovo je zbog toga što se pomenuti metod primenjivao kao osnovni metod naročito u društvenim naukama. Dialektika je prema Engelsovom mišljenju shvaćena kao nauka o opštim zakonima kretanja, kao spoljnog sveta, tako i ljudskog mišljenja. (...) Vraćajući se na nauku upravnog prava *autori iz socijalističkih zemalja* su smatrali da se primenom dijalektičkog i istorijskog materijalizma mogu otkriti elementi sadržaja i znanja koja treba da obuhvata nauka upravnog prava."

5.2.4. U izlaganjima profesora Pavla Dimitrijevića o sadržini upravne funkcije kao funkciji vršenja državne vlasti, prepoznamo sve elemente stavova o upravnom pravu profesora Lukića:³⁶

- "Jedna od osnovnih funkcija državne vlasti koju sačinjavaju autoritativne aktivnosti koje su regulisane specifičnim pravnim normama koje u svojoj celini čine *osoben režim* upravnog prava. (...) *Aktivnosti koje ne predstavljaju vršenje vlasti ne spadaju u upravu* i nisu regulisane normama koje uređuju vršenje vlasti u društvu."

- "Iz posebnog pravnog režima kome je u našem pravnom sistemu pod-

vrgnuto *vršenje državne vlasti* uopšte – a posebno iz osobenog pravnog režima vršenja uprave kao jedne funkcije državne vlasti – proizilazi da se "upravna funkcija" kod nas sastoji u: (1) izdavanju pojedinačnih pravnih akata – *upravnih akata* – kojima se određuje "primarna dispozicija" (primarno pravilo ponašanja) za određene subjekte u konkretnim situacijama radi izvršavanja opštih zapovesti sadržanih u zakonima i drugim propisima; (2) vršenju radnji ("materijalnih operacija") primenjivanja prinude ili ograničavanja – "upravnih radnji" – u cilju neposredne realizacije opštih i pojedinačnih zapovesti sadržanih u zakonima i drugim propisima kao i pojedinačnim aktima – ako se za to pokaže potreba (...)."

- "Pojam uprave kao pravne kategorije moguće je utvrditi samo na osnovu elemenata odgovarajućeg *pravnog režima* a oni upućuju na to da se tim terminom može označiti *samo jedna određena funkcija državne vlasti*. (...) U tom smislu, upravno pravo bi se moglo definisati kao "skup pravnih normi koje regulišu organizovanje, vršenje i kontrolu upravne vlasti". Prema našem shvatanju ako upravno pravo treba da bude "autonomna" grana našeg pravnog sistema, ono može imati samo "uže određenu sadržinu" – onakvu kakva je obuhvaćena gore formulisanom definicijom."

5.2.5. Suprotno ovom užem stano- vištu o sadržini upravnog prava, profesor Dragaš Denković, povodom odnosa

³⁶ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Novinsko-izdavačka ustanova "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 47-48, 109, 216-217.

između užeg i šireg shvatanja predmeta upravnog prava, ocenjuje.³⁷

– "Društveni razvoj će ukazati i odrediti hoće li predmet upravnog prava obuhvatiti samo *uže* shvatanje (...) ili *šire* shvatanje po kome bi u predmet upravnog prava bili obuhvaćeni i propisi o delatnosti uprave (...) kada se ona *ne javlja sa jačom voljom*. (...) Uže shvatanje svakako je *lakše i jednostavnije* za teorijsko obrađivanje, ali ima razloga da se osnovano može smatrati da šire shvatanje više odgovara savremenom razvoju."

– "Treba utvrditi (...) koje delatnosti društvenih, odnosno javnih službi, kao i koji oblici kontrole rada uprave ulaze u predmet upravnog prava, kako bi se *izbeglo* da se na jednom pravnom fakultetu kao *upravna delatnost smatra* samo ona delatnost u kojoj se *uprava javlja sa jačom voljom*".

5.3. Ratko Marković: Upravno pravo (1995)

5.3.1. U svom udžbeniku *Upravno pravo*, profesor Ratko Marković jasno stoji na pozicijama da je upravno pravo "izvršna i naredbodavna" grana državne vlasti, kao i da vršenje uprave predstavlja vršenje vlasti. To se posebno može videti u kratkom osvrtu na koncepciju Leona Digija o "upravi kao javnoj službi", kada se profesor Mar-

ković opredeljuje za "upravu kao državnu vlast" (sovjetski model).³⁸

– "Uprava je pojava najtešnje povezana sa *državnom vlašću*, tačnije rečeno, ona je izraz te vlasti. Reč uprava se više nego i jedna druga državna vlast vezuje za državu."

– "*Uprava je posebna grana državne vlasti*. (...) To je vlast rešavanja u tzv. upravnim stvarima. Uprava je *vlast rešavanja prerogativima državne vlasti* i na osnovu zakona o pravu, obavezi ili pravnom interesu određenog subjekta (stranke) neposrednom primenom propisa u konkretnoj pojedinačnoj upravnoj stvari. (...) Kako izvršenje prava uključuje kao *ultima ratio* (krajnje sredstvo) i primenu fizičke prinude, to *pojam upravne vlasti obuhvata i primenu fizičke prinude* u konkretnim situacijama izostajanja dobrovoljnog izvršenja prava, tj. potčinjavanja pravu."

– "Za materijalni pojam uprave bitna je sama supstanca uprave kao delatnosti. Materijalni pojam uprave je dvogub (dvojni). Uprava se shvata ili kao jedna od vlasti države ili kao javna služba. U podlozi tih različitih shvatanja o upravi su *dva različita shvatanja države - kao javne vlasti i kao skupa javnih službi* (službi neophodnih za zadovoljavanje dnevnih potreba čitave zajednice, pa otuda i njihovo podvođenje pod posebni upravni - upravno-

³⁷ Dragaš Denković, *Preobražaj predmeta upravnog prava...*, Matica srpska, Novi Sad, br. 67, 1979, str. 113, 112.

³⁸ Ratko Marković, *Upravno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 1995, str. 41, 42, 45. Takođe, Ratko Marković, *Upravno pravo*, drugo popravljeno i prošireno izdanje, Slovo a.d., Kraljevo, 2002.

pravni režim). Čuvena Digijeva funkcionalna odredba uprave ulazila bi u drugu grupu shvatanja, pošto je i država po njemu javna služba."

5.3.2. U ovom kontekstu, evo kako se u udžbeniku profesora A.I. Denisova iz 1949. godine, sovjetska doktrina "teorijski obračunava" sa koncepcijom Leona Digija o socijalnoj funkciji države i uprave: "Teorija socijalnih funkcija kao idelološko oružje imperijalističke buržoazije i njene agenture. (...) Francuski profesor prava Digi je najkrupniji predstavnik pseudonaučne teorije socijalnih funkcija."³⁹

5.4. Zoran R. Tomić: Upravna kontrola uprave (1989)

5.4.1. Profesor Zoran R. Tomić objavio je svoj prvi veći rad iz upravnog prava na temu "upravna kontrola uprave". U "Napomeni autora", Z. Tomić ističe da "Knjigu posvećuje uspomeni na preminulog dr Pavla Dimitrijevića." U prvom, a kasnije i drugom izdanju *Upravno pravo - upravna kontrola uprave*, kao i u kasnijim radovima, i profesor Tomić čvrsto stoji na liniji da je uprava funkcija državne vlasti, što se vidi kako iz predgovora profesora Ratka Markovića, tako i iz formulacija samog autora.⁴⁰

³⁹ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 340-341.

⁴⁰ Zoran R. Tomić, *Upravno pravo - upravna kontrola uprave*, str. VIII-IX, 26-27, Savremena administracija, Beograd, 1989.

- "Predmet ovog rada, prvobitno doktorske disertacije, sada monografije, je upravna kontrola uprave... (...). *Uprava je sam ekstrakt državne vlasti*. (...) Rad koji docent dr Zoran Tomić predaje čitaocu jedna je istinska produbljena monografska studija. Ona je *izraz jedne koncepcije upravne funkcije*, u skladu sa kojom su određeni svi ključni instituti i postavljena sistematika rada."

- "*Uprava kao način ostvarivanja državne vlasti*, ima pre svega za cilj oživotvorenje javnih (opštih) interesa. (...) Upravni rad (upravna funkcija) ima, smatramo, dva osnovna vida: jedan je pravne - *upravni akt*, a drugi realne (faktičke, materijalne) prirode - *upravna radnja*."

- "Pravno predviđeni *instrumenti* kojima uprava raspolaže za postizanje predočenih ciljeva brojni su i raznorodni. (...) Proizlazi da upravni kvalitet nose *isključivo* oni pravni instrumenti koji imaju *autoritativnu* prirodu, a ujedno su upereni na pojedinačne vansporne životne slučajeve (konkretne situacije i određena, ili bar određiva lica)."⁴¹

5.5. Nevenka Bačanin: Teorija upravnog prava (1994)

5.5.1. Kao i profesor Tomić, i profesorka Nevenka Bačanin svoj rad po-

⁴¹ Zoran R. Tomić, *Upravno pravo - sistem*, treće novelirano i prošireno izdanje, JP "Službeni list SRJ", Beograd, 1998, str. 63, 258. Takođe, Zoran Tomić, *Upravno pravo - sistem*, četvrto doterano izdanje, "Službeni list SRJ", Beograd, 2002.

svećuje "Uspomeni na profesora Pavla Dimitrijevića". U svom radu *Teorija upravnog prava* (1994), profesorka Bačanin u odeljku pod nazivom "Problemi određivanja pojma uprave u jugoslovenskom pravu" (str. 117-217) daje pregled najznačajnijih shvatanja o upravi u periodu od 1918. do 1990. godine. Ovaj je pregled posebno zanimljiv jer nam autorka, između ostalog, jasno stavlja do znanja da se "uticaji inostrane pravne teorije, posebno *sovjetske*, jasno mogu uočiti i u posleratnim koncepcijama uprave domaćih autora", ali i zbog toga što, kako navodi, od naših autora: "*na-ročito privlače pažnju* shvatanja uprave R.L. Lukića i P. Dimitrijevića."

5.5.2. Na osnovu pregleda stavova u novijim radovima naših autora iz oblasti teorije prava i upravnog prava, profesorka Bačanin nam na uverljiv način *otkriva* da je prvobitni *sovjetski* uticaj zapravo *i dalje prisutan* kao polazni osnov za njihove koncepcije o upravi, i to pre svega u radovima onih autora, posebno profesora Radomira Lukića i profesora Pavla Dimitrijevića (ali i drugih), čija shvatanja ocenjuje kao "originalna učenja".⁴²

- "Jugoslovenska pravna teorija u periodu od 1946. do 1953., pri utvrđivanju pojma uprave postupala je na već ustaljeni način. Naši pravni pisci

kroz svoje koncepcije uprave provlačili su vladajuća shvatanja stranih pravnih teoretičara o ovom pitanju. Posebno se, pri tome, ispoljava *uticaj sovjetske* pravne teorije, usled ogromnog *značaja* koji je praksa i teorija SSSR-a, kao prve i najveće socijalističke zemlje, imala za izgradnju ekonomskog i političkog sistema, a *time i pravne teorije*, svih zemalja koje su započinjale izgradnju socijalizma."

- "Stvarnu materijalnu koncepciju *uprave kao funkcije vlasti*, kao i ostalih državnih funkcija, u ovom periodu razvoja jugoslovenske pravne misli (1963-74) dao je R. Lukić. (...) Dakle, *Lukić* pod upravnom funkcijom podrazumeva *funkciju vlasti* koja se sastoji iz aktivnosti donošenja upravnih akata u materijalnom smislu i aktivnosti vršenja određenih materijalnih operacija. (...) Na osnovu svega moglo bi se zaključiti da je u jugoslovenskoj pravnoj teoriji ovog perioda koncepcija uprave R. Lukića *jedino stvarno* materijalna koncepcija *uprave kao funkcije vlasti*."

5.5.3. U prilog shvatanja uprave kao funkcije vlasti profesora Lukića, profesorka Bačanin "suprotstavlja" shvatanje našeg *svetski priznatog* profesora upravnog prava *Nikole Stjepanovića* o tome da se upravna funkcija *ne može* svesti samo na jedna modalitet vršenja vlasti. Iz ove kratke polemike, proizilazi da je poseban kvalitet profesora Lukića u tome što "ne odustaje" od svojih stavova, dok je kod profesora Stjepanovića "neprihvatljivo" to što se pozitivno-

⁴² Nevenka Bačanin, *Teorija upravnog prava*, Poslovno-ekonomski biro, Beograd, 1994, str. 176, 199, 200-201. Takođe, Nevenka Bačanin, *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2000.

pravni pojam uprave u našoj zemlji ne može svesti samo na funkciju vlasti.⁴³

– "Dok je Lukić u potpunosti *ostao pri svom* prvobitnom shvatanju da se upravna funkcija manifestuje u izdavanju upravnih akata i vršenju određenih materijalnih operacija, Stjepanović je svoj pozitivnopravni pojam uprave u SFRJ izmenio utoliko što ga je delimično prilagodio svoja teorijska opredeljenja. Po njemu je upravna funkcija sa aspekta *teorije* i dalje, "onaj način vršenja *vlasti* i izvršenja osnovnih i *drugih zadataka* države, drugih društvenopolitičkih-političkih zajednica i drugih javnih organizacija, formulisanih u pravnim propisima, koji se sastoji u donošenju subjektivnih akata-uslova i materijalnih akata".

– "Pozitivno pravni pojam uprave N. Stjepanović izvodi iz ustavnih propisa od 1974, kojima su utvrđeni mogući poslovi i zadaci organa uprave. Ovaj pojam obuhvata, po njegovom mišljenju, *sve* aktivnosti organa uprave – *autoritativne i neautoritativne, pravne i materijalne*. Praktično, to bi značilo da se, za razliku od teorije, u pozitivno pravnim propisima uprava manifestuje ne kao funkcija vlasti, već kao delatnost države, što *nije prihvatljivo*."

5.5.4. Među značajnije autore iz oblasti upravnog prava koji su se opredelili za koncepciju uprave isključivo kao vršenje vlasti, profesorka Bačanin

uključuje i profesora *Ratka Markovića*, iako se, kako navodi "nije neposredno bavio utvrđivanjem pojma i sadržine uprave u našem pravu", tako da se do njegove koncepcije uprave može doći "posrednim putem".⁴⁴

– "Mada se R. Marković *nije neposredno bavio* utvrđivanjem pojma i sadržine uprave u našem pravu, njegova koncepcija uprave takođe je materijalne prirode. Do koncepcije uprave ovog autora može se doći *posrednim* putem, analizom njegovih shvatanja pojma i prirode izvršne vlasti i izvora upravnog prava u našem pravnom sistemu."

– "Upravna funkcija, po Markoviću, ne obuhvata samo donošenje upravnih akata već i vršenje upravnih radnji. U tom smislu, a u okviru izlaganja o izvorima upravnog prava, ovaj autor ističe: "...pod *izvorima upravnog prava* podrazumevaju se opšti pravni akti koji služe kao osnov za vršenje upravne delatnosti, odnosno *vršenje upravne vlasti*, tj. za izdavanje upravnih akata kojima se određuje primarna dispozicija za ponašanje određenih lica u određenim situacijama i za vršenje upravnih radnji, kao operacija primenjivanja *prinude i ograničenja* prema određenim licima u određenim situacijama".

5.5.5. Kao što je istaknuto, profesorka Bačanin posebnu pažnju posvećuje shvatanjima profesora *Pavla Dimitrijevića*, čije rezultate ocenjuje kao "jedan

⁴³ Nevenka Bačanin, *Teorija upravnog prava*, Poslovno-ekonomski biro, Beograd, 1994, str. 209-210.

⁴⁴ Nevenka Bačanin, *Teorija upravnog prava*, Poslovno-ekonomski biro, Beograd, 1994, str. 211-212.

od retkih uspešnih pokušaja usklađivanja teorijskog i pozitivno pravnog pojam uprave", jer koncepcija profesora P. Dimitrijevića "ukazuje na *jedino mogućí naučno ispravan i prihvatljiv* put za utvrđivanje pojma i sadržine upravne funkcije". Iz citata koji sledi, međutim, videćemo da je "teorijski" pojam uprave profesora Dimitrijevića u stvari izveden tako što su iz tzv. pozitivno-pravnog pojma uprave u funkcionalnom smislu (tj. poslovi uprave navedeni u važećim propisima) isključene sve one opcije koje nisu podvrgnute pravnom režimu vršenja vlasti u pojedinačnom slučaju. Teorijski pojam uprave, prema profesoru Dimitrijeviću, ne obuhvata aktivnosti uprave koje nisu autoritativne, kao i one koje to jesu, ali se ne odnose na pojedinačnu situaciju (npr. donošenje zakonodavnih opštih akata: pravilnika i sl.). Zbog toga se i teorijski pojam uprave profesora Dimitrijevića "ne poklapa" sa pozitivno pravnim pojmom uprave, što znači da koncepciji profesora Dimitrijević nedostaje "teorijski okvir" u ulozi uprave (odnosno države i prava) u društvu. To takođe znači da je "teorijski pojam uprave" profesora Dimitrijevića proizveden na isti način na koji je pojam uprave proizveden i u sovjetskoj doktrini države i prava, tj. da se svodi na vršenje državne vlasti. Evo kako profesorica Bačanin analizira pojam uprave profesora Dimitrijevića.⁴⁵

- "Ako se želi utvrditi pravni pojam uprave koji jedino može biti relevantan pri proučavanju upravnog prava, smatra profesor Dimitrijević, *mora se poći od pozitivnog prava* i utvrditi koncepcija uprave koja je prihvaćena u pravnom sistemu posmatrane zemlje."

- "Pojam uprave, kao pravne kategorije, u pravnom sistemu Jugoslavije "...moguće je utvrditi samo na osnovu elemenata odgovarajućeg *pravnog režima*, a oni upućuju na to da se tim terminom može označiti samo jedna određena *funkcija državne vlasti*". Upravna funkcija, zaključuje Dimitrijević, predstavlja skup "...aktivnosti "vršenja državne vlasti" izdavanjem upravnih akata (pojedinačnih, autoritativnih akata donetih u "upravnim stvarima") i obavljanjem "upravnih radnji" (tj. obavljanjem radnji primenjivanja prinude i ograničavanja u pojedinačnim situacijama)."

- "Šta reći o koncepciji uprave P. Dimitrijevića osim da ona predstavlja jedan od *retkih uspešnih pokušaja* usklađivanja teorijskog i pozitivno-pravnog pojma uprave u SFRJ. Čini se da ona ukazuje da *jedino mogućí naučno ispravan i prihvatljiv* put za utvrđivanje pojma i sadržine upravne funkcije, pa i ostalih funkcija državne vlasti, u našem pravnom sistemu, ako se imaju u vidu način na koji je ovaj pisac pristupio utvrđivanju pojma uprave, dubina pravnih analiza koje je vršio i rezultati do kojih je pri tome došao."

⁴⁵ Nevenka Bačanin, *Teorija upravnog prava*, Poslovno-ekonomski biro, Beograd, 1994, str. 213-214.

5.5.6. Na kraju preostaje nam da sa navodima profesorke Bačanin upredimo argumente samog profesora Dimitrijevića. Stanovište profesora Pavla Dimitrijevića posledica je primene tzv. normativističkog modela, pomoću kojeg je formalno-logički konstruisana kategorija "jedinog pravnog režima" kao osnovni kriterijum za određivanje predmeta upravnog prava. Tako, "...upravu u funkcionalnom smislu čine samo one aktivnosti koje prema svojim pravnim obeležjima (...) čine jednu celinu koja izražava koherentnost jedne pravne pojave."⁴⁶ I mada se navedeni stav na prvi pogled može učiniti jasnim i nedvosmislenim, veoma zbunjuje konstatacija profesora Dimitrijevića u odnosu na vrednost i domašaj normativističkog, odnosno pravno-dogmatskog metoda u proučavanju upravnog prava. Tako, profesor Dimitrijević piše: "Pravni metod je nastao iz praktičkih potreba da bi se omogućilo određivanje ponašanja koje se pravnim normama zahteva od ljudi. Zbog toga je ovaj metod najviše i primenjivan. Njegov cilj je da opiše sadržinu pravnih normi, onako kako je ona iskazana. (...) On ne objašnjava pravne norme onakve kakve su, ne ocenjuje ih, niti predlaže njihovu izmenu ili poboljšanje. (...) Ovo otkriva i ograničenost pravnog metoda za potpuno saznavanje prava, pa prema tome i upravnog

prava posebno".⁴⁷ Iz navedenog proizilazi da je uže stanovište o predmetu i sadržini upravnog prava koje zastupa profesor Pavle Dimitrijević (kao i profesori Ratko Marković, Zoran Tomić, Nevenka Bačanin i drugi), iako se na prvi pogled može učiniti konzistentnim i neprotivrečnim, u svojoj suštini konceptualno i logički protivrečno.

6. ZAKLJUČCI O UTICAJU SOVJET-SKE DOKTRINE O DRŽAVI I PRAVU NA NAŠU TEORIJU UPRAVNOG PRAVA

6.1. Naša istraživanja i analize ukazuju na sledeće. Prvo da je uticaj tzv. sovjetske doktrine o državi i pravu na našu pravnu teoriju bio neposredan i sadržinski veoma intenzivan, što se naročito vidi na osnovu radova iz oblasti teorije države i prava profesora Radomira Lukića i njegovom shvatanju o klasnom karakteru države kao organizacije sa monopolom fizičke prinude i pravu kao izrazu volje vladajuće klase. I drugo, da se ovaj uticaj, posredno preko radova profesora Lukića proširio i na našu teoriju upravnog prava, što se naročito vidi iz radova profesora Pavla Dimitrijevića i njegovih sledbenika (profesora Ratka Markovića, Zorana Tomića, Nevenke Bačanin i drugih) i shvatanja o upravi kao "izvršnoj i naredbodavnoj" funkciji državne vlasti.

⁴⁶ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Novinsko-izdavačka ustanova "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 27.

⁴⁷ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Novinsko-izdavačka ustanova "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 347.

6.2. Iako se autori iz oblasti upravnog prava neposredno ne pozivaju na sovjetski model uprave kao "izvršne i naredbodavne državne vlasti", u radovima profesora Dimitrijevića i njegovih sledbenika ovaj model uzet je kao polazni osnov pri određivanju teorijskih konstrukcija o pojmu uprave i sadržini upravnog prava, sa zajedničkom karakteristikom da se "funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu" može isključivo definisati kao "upravna funkcija državne vlasti", tj. kao autoritativno odlučivanje u pojedinačnom slučaju o pravima ili obavezama ("upravni akt"), odnosno vršenje materijalnih radnji prinude ("upravna radnja"). Intenzitet i masivnost uticaja sovjetske doktrine na našu teoriju upravnog prava posebno se manifestuje u činjenici da je ona i danas prisutna i da služi kao polazna teorijska osnova u važećim udžbenicima upravnog prava profesora Ratka Markovića, Zorana Tomića, Nevenke Bačanin i drugih.

6.3. Koliko je "sovjetski model" uprave prepreka i smetnja Srbiji na putu socijalnog i ekonomskog oporavka, veoma se jasno vidi iz dokumenta "Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji" u kojem se, između ostalog, ističe da u oblasti uprave postoje "trendovi koji se ne mogu izbeći", a među kojima posebno spada i "promena shvatanja" u smislu da je uprava javni servis građana, a ne instrument vlasti.⁴⁸

– "Reforma državne uprave je složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. (...) Generalno posmatrajući reformske procese koji su u toku u drugim zemljama, uočava se da postoje određeni očigledni trendovi koji se ne mogu izbeći, a koji se tiču sledećih procesa:

– promena u shvatanju položaja javnog sektora u društvu i traženje optimalnog nivoa njegove regulacije sa stanovišta javnog interesa;

– shvatanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti;

– dekoncentracija državne uprave na centralnom nivou, delegacija vlasti sa centralnog ka nižim nivoima i decentralizacija, kao prepuštanje dela vlasti nižim nivoima, sve ovo upravo sa ciljem da se javne usluge (public services) približe građanima (...) itd."

6.4. Sovjetski model uprave, od kojeg u svojim radovima polaze profesori P. Dimitrijević, R. Marković, Z. Tomić, N. Bačanin i drugi počiva na konceptu da je uprava politički lojalna "izvršna i naredbodavna državna vlast", a ne depolitizovana profesionalna javna služba. To znači da uprava nema samo "jednu funkciju" (zadatak) u smislu da izvršava zakone tako što, recimo, "izdaje pojedinačne zapovesti" i vrši radnje prinude (kako je to koncipirano

⁴⁸ Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, (oktobar 2004). Izvor: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

prema sovjetskom modelu "izvršne i naredbodavne državne vlasti"), već da uprava ima "više funkcija" (poslova i zadataka) u smislu da osim izvršenja zakona obavlja i druge poslove "pružanja javnih usluga" kojima doprinosi ekonomskom razvoju i povećanju kvaliteta života građana (kako je to koncipirano u modelu "uprave kao javne službe i servis građana").

6.5. Naši savremeni autori koji polaze od sovjetskog modela uprave, održavaju svoju teorijsku konstrukciju o upravi kao "izvršnoj i naredbodavnoj državnoj vlasti" čak i u okolnostima kada je ona izgubila smisao u našoj pravnoj realnosti. Da je model uprave kao "izvršne i naredbodavne državne vlasti" neupotrebljiv kao teorijska osnova za analizu realnih situacija može se uočiti ako se uporedi koncept "jedne funkcije uprave" (tj. autoritativno izvršenje zakona) sa modelom od kojeg polazi zakonodavac. Uporednom analizom vidi se da su "izvršni poslovi" (donošenja propisa, rešavanje u upravnim stvarima) samo jedan, i to ne najznačajniji segment u obimnom korpusu "poslova državne uprave". Ilustracija ovog stava postaje jasna kada se pogleda poglavlje "Poslovi državne uprave", koji su prema *Zakonu o državnoj upravi* (Službeni glasnik RS, br. 79/2005):

- *Učestvovanje u oblikovanju politike Vlade* (čl. 12). Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i pred-

lažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade.

- *Praćenje stanja* (čl. 13). Organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena.

- *Izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata* (čl. 14). Organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje (izvršni poslovi).

- *Inspekcijski nadzor* (čl. 18). Inspekcijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni. Inspekcijski nadzor uređuje se posebnim zakonom.

- *Staranje o javnim službama* (čl. 19). Organi državne uprave staraju se da se rad javnih službi odvija prema zakonu.

- *Razvojni poslovi* (čl. 20). Organi državne uprave podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svoga delokruga, prema politici Vlade.

- *Ostali stručni poslovi* (čl. 21). Organi državne uprave prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izvešta-

je, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga.

6.6. Videli smo da sovjetski model uprave koji zastupaju naši autori nema upotrebnii kapacitet kada je u pitanju realna zakonodavna praksa, što se posebno ogleda u svođenju brojnih i raznorodnih upravnih poslova na vlast i prinudu. Međutim, sovjetski model uprave koji zastupaju naši autori ispoljava posebnu slabost i na teorijskoj ravni, koja se ogleda u pitanju autoritativnosti.

6.6.1. Tako, recimo, profesor Ratko Marković navodi: "Upravni akt se uvek donosi *autoritativno*. Njime se kao jednostranim aktom vlasti vrši jednostrano pravno obavezivanje. Upravnim aktom upravna vlast nešto naređuje, dopušta ili zabranjuje. (...) Neposredna posledica autoritativnosti upravnog akta su neposredna izvršivost i eksterenost upravnog akta. Izvršnost upravnog akta znači da se obaveze iz tog akta mogu sprovesti prinudnim putem i protiv volje adresata akta. (...) Dispozicija iz upravnog akta izvršava se prinudnim putem, a ne izriče se sankcija za neizvršenje obaveze."⁴⁹ Međutim, koliko je tvrdnja prof. Markovića da je autoritativnost obeležje svakog upravnog akta lišena osnova, vidi se po tome što su izneti stavovi potpuno bespred-

metni kada se radi o upravnim aktima kojima se stranci priznaje neko pravo (koje je sama zahtevala). Tako, sa teorijskog stanovišta nije moguće objasniti kako se dispozicija upravnog akta ima "izvršiti prinudnim putem" ako je upravnim aktom priznato pravo (recimo na penziju). Priznato pravo (npr. na penziju) stranka ne mora da ostvari ako ne želi, što znači da se dispozicija iz ovakvog upravnog akta, suprotno onome što tvrdi prof. Marković, ne može ostvariti prinudnim putem.

6.6.2. Slično navodi i profesor Zoran Tomić: "Proizlazi da upravni kvalitet nose *isključivo* oni pravni instrumenti koji imaju *autoritativnu* prirodu, a ujedno su upereni na pojedinačne vansporne životne slučajeve (konkretne situacije i određena, ili bar određiva lica). (...) Pomenutim upravnim ciljevima i opredeljujućim primerenim upravnim instrumentima određena je i glavna sadržina uprave, upravnog rada. Ona se svodi na *primenu propisa* u vanspornim pojedinačnim situacijama."⁵⁰ Kao što se vidi, prof. Tomić autoritativnost upravnog akta apsolutizuje i proširuje je na one slučajeve gde autoritativnosti očigledno nema, jer nije svako upravno odlučivanje autoritativno. Tako prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Službeni glasnik RS, br. 120/2004) na postupak pred organom vlasti "primenjuju se od-

⁴⁹ Ratko Marković, *Upravno pravo*, drugo popravljeno i prošireno izdanje, Slovo a.d., Kraljevo, 2002, str. 249-250.

⁵⁰ Zoran Tomić, *Upravno pravo - sistem*, četvrto doterano izdanje, "Službeni list SRJ", Beograd, 2002, str. 63.

redbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak" (čl. 21). S tim u vezi (čl. 15, 16), tražilac informacije podnosi pismeni zahtev organu za ostvarivanje prava na pristup informacijama, a organ je dužan da tražioca obavesti o posedovanju informacije ili mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju. Ako udovolji zahtevu, organ "neće izdati posebno rešenje, nego će o tome sačiniti službenu belešku". Znači, organ je u upravnom postupku odlučio o zahtevu stranke (i "rešio upravnu stvar"), a da pri tom nije postupio kao "vlast koja nešto naređuje, dopušta ili zabranjuje", već kao subjekt koji "građanima pruža javne usluge".

6.7. Pravni stručnjaci, posebno profesori prava, naravno imaju privilegiju da se opredele za teorijska stanovišta koja sami odaberu, ali i čitave generacije pravnika imaju pravo da budu obavestene o pravim uzrocima i realnim posledicama stavova koje ovi

stručnjaci zastupaju. Imajući to u vidu, može se sažeto zaključiti da je uticaj tzv. sovjetske doktrine o državi i pravu na našu pravnu teoriju bio veoma intenzivan, što se naročito vidi iz radova iz oblasti teorije države i prava profesora Radomira D. Lukića i njegovim shvatanjima o klasnom karakteru države kao organizaciji sa monopolom fizičke prinude i pravu kao izrazu volje vladajuće klase. Uticaj sovjetske doktrine posredno preko radova profesora Lukića proširio se i na našu teoriju upravnog prava, što se naročito vidi na osnovu shvatanja o upravi kao "izvršnoj i naredbodavnoj" funkciji državne vlasti profesora Pavla Dimitrijevića. Sovjetski model uprave i dalje "živi u našoj teoriji upravnog prava" u radovima pojedinih naših autora iz sledbenika profesora Pavla Dimitrijevića, i to posebno u udžbenicima upravnog prava profesora Ratka Markovića, Zorana R. Tomića, Nevenke Bačanin i drugih.

Prof. Dr. Stevan Lilić

THE INFLUENCE OF THE SOVIET DOCTRINE OF STATE AND LAW ON OUR THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW

Summary

Resistance to accepting the modern concept of the administration as a public service (rendering public services to citizens) is a result of a theoretical concept that rests on the soviet doctrine of state and law. In the field of Administrative Law this directly results in concepts that administrative action exclusively rests on "the exercise of state power". The influence of the soviet doctrine of state and law on our theory of government and law was very intensive. In particular, this can be seen in the works related to state and law theory by Professor Radomir D. Lukić and his

"class" concept of the state as the organization with the monopoly of physical power and law as the will of the ruling class. The influence of the soviet doctrine, indirectly through the works of professor Lukić spread to our theory of administrative law. This can be clearly seen in the works of Professor Pavle Dimitrijević and his concept of the administration as the "executive and order-giving" power of the state. The soviet model of the administration continues "to live on in our theory of administrative law" in works, and in particular the textbooks of administrative law professor Ratko Marković, Zoran R. Tomić and Nevenka Bačanin.

Key words: Influence of the Soviet doctrine of state and law on the Serbian theory of administrative Law. Class concept of state and law. Marxist-Leninist theories of state and law. The administration as executive and order-giving function of state power. A.I. Denisov, Radomir D. Lukić, Pavle Dimitrijević.

PRIKAZI

Prof. dr Stevan Lilić*

Epaminondas Spiliotopoulos

GREEK ADMINISTRATIVE LAW[‡]

Izdanje: Ant. N. Sakkoulas (Athens) –
Bruylant (Brisel), 2004 (strana 502)
- prikaz -

U zajedničkom izdanju izdavačke kuće Ant. N. Sakkoulas iz Atine i izdavačke kuće Bruylant iz Brisela, objavljeno je kapitalno delo Greek Administrative Law, profesora Epaminondasa Spiliotopoulosa, profesora Emeritusa Atinskog univerziteta, člana Atinske akademije, počasnog doktora Templ univerziteta i počasnog člana Universiti koledža iz Londona.

Predgovor ovom udžbeniku grčkog upravnog prava na engleskom napisao je profesor Džefri Džovel (Jeffrey Howell, QC), profesor Universiti koledža iz Londona i britanski član Saveta Evropske komisije za demokratiju putem prava (tzv. Venecijanska komisija). U svom Predgovoru profesor Džovel, između ostalog, ističe da se donedavno smatralo da nacionalni sistemi javnog

prava postoje izolovano od drugih, a da smo, međutim u proteklih nekoliko godina naučili da nijedna zemlja više ne može postojati kao nedostupno ostrvo: „Profesor Spiliotopoulos je uvek verovalao u vrednosti uporednih studija. Vođeci grčki autoritet u oblasti javnog prava, bio je u prilici da izlaže njegove karakteristike stranim slušaocima – ne samo kao posledica sopstvene elokvencije, već i kao posledica širokog znanja o sistemu u svojoj zemlji, kao i u drugim zemaljama.“

Udžbenik je sistematizovan u Uvod i tri dela sa registrom pojmova i dodatkom.

U Uvodu (str.1-9) obrađuju se teme: Pravni poredak, Pojam organa uprave i Pravno lice.

U prvom delu „Pravni položaj organa uprave“ (str. 9-158), obrađuju se teme Upravno pravo (Pojam upravnog prava, Izvori upravnog prava, Osnovni principi upravnog delovanja); Upravni akt (Pojam upravnog akta, Organi koji donose upravni akt, Nadležnost organa uprave, Donošenje upravnih akata, Važenje upravnog akta); Upravni ugovor; i Odgovornost javne uprave za štetu.

U drugom delu „Organizacija javne uprave“ (str.159-260), obrađuju se teme: Oblici organizacije; Organizacija javne uprave (Centralni državni organi – predsednik Republike; kabinet; predsednik Vlade; ministri; podsekretari, generalni sekretari i drugi centralni organi; Vrhovni upravni sud, Državni pravni savet, Nezavisna upravna tela - Nacionalni radio-difuzni savet, Komi-

* Dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. U svojstvu profesora po pozivu, izvodio nastavu iz Upravnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore u Podgorici.

‡ Ovaj prikaz objavljen je u časopisu "Anali Pravnog fakulteta u Beogradu", br. 2/2006.

sija za konkurenciju, Ombudsman, Agencija za zaštitu ličnih podataka, itd.); Regionalni državni organi; Lokalna samouprava (Prvi nivo lokalne vlasti; Drugi nivo lokalne vlasti); Javna pravna lica sa posebnim ovlašćenjima (Opšti principi; Vrste – Pravna lica koja podležu principima upravnog prava, Pravna lica koja podležu principima privatnog prava, Javna preduzeća, Crkvena pravna lica, Mešovita preduzeća, Koncesionarna javna služba).

Treći deo „Kontrola uprave“ (str.261-432), obrađuje teme: Osnovni pojmovi; Posebni Vrhovni sud; Državni savet; Finansijski sud; Upravni sudovi.

Udžbenik sadrži Registar pojmova (str.433-439) kao i Dodatak, odnosno Ustav Grčke (str.441-502).

Može se reći da udžbenik profesora Spiliotopulosa obrađuje sve nivoe državne uprave – od centralne preko regionalne, pa do lokalne. U vreme kada mnogi nedržavni subjekti raspolažu javnim ovlašćenjima analize pojma upravnog akta i ovlašćenih subjekata za njegovo donošenje bitno doprinose identifikaciji i standardizaciji upravnih institucija, posebno upravnog postupka i sudske kontrole uprave. U udžbeniku se stranim čitaocima studiozno i koncizno iznose metode i procedure ostvarivanja visokih standarda upravnog prava, što uključuje i parlamentarnu kontrolu javne uprave, kontrolu putem postupka medijacije od strane ombudsmana, kao i sudsku kontrolu uprave koja u sebi uključuje finansijsku kontrolu, kontrolu od strane državnog saveta i specijalnog

Vrhovnog suda, kao i kontrolu javne uprave od strane upravnih sudova u upravnom sporu.

U uslovima kada se stvaraju osnovni principi Evropskog upravnog prava od strane Evropskog suda pravde, ovaj je rad značajan ne samo u smislu prikazivanja upravnog prava u Grčkoj, već i zbog toga što se često daju i uporedni prikazi teorije i prakse upravnog prava u drugim evropskim zemljama, posebno u Francuskoj.

Primeru radi, a što može biti posebno zanimljivo za našu stručnu javnost, naročito za pravnike koji se bave upravnim pravom, ovom prilikom osvrnućemo se na deo udžbenika profesora Spiliotopulosa koji se odnosi na „Izvori upravnog prava“ (str.21-49). Tako, „U grčkom pravnom poretku, hijerarhija pisanih, odnosno opštih pravnih normi u odnosu na, sa jedne strane, hijerarhiju organa od kojih potiču, i, sa druge, u odnosu na pravnu snagu je sledeća: (a) norme prava Evropske zajednice (koje se neposredno primenjuju); (b) ustavne norme, dopunjene ustavnim običajem i opštim principima ustavnosti; (c) opšte prihvaćenim normama međunarodnog prava i normama koje su utvrđene međunarodnim ugovorima, a koje su sankcionisane zakonom i ratifikovane u skladu sa međunarodnim pravom; (d) zakonske norme koje su, u skladu sa Ustavom, stupile na snagu; (e) zakonske norme; (f) norme delegiranog zakonodavstva kao posledica ovlašćenja dobijenog neposredno na osnovu posebnih odredbi Ustava (...). (str. 23). „Zna-

čaj i domašaj stvaranje pravnih normi na osnovu sudske odluke zavise od odgovarajućeg pravnog poretka. (...) U okvirima grčkog pravnog poretka, u oblasti upravnog prava, sudske norme (case-law norms) su formulsane odlukama Državnog saveta na isti način kao i u Francuskoj, iako u ograničenom obimu. Stvaranje sudskih normi upravnog prava u Grčkoj u određenoj meri je ograničeno kada se uporedi sa Francuskom, s obzirom da je dobar deo ovih normi iz Francuske, u određenom periodu inspirisao grčkog zakonodavca da propiše istovetne ili slične pisane norme. Tako su, na primer, razlozi ništavosti u Francuskoj formulisani u okviru sudske odluke, što je i slučaj sa izuzecima od mogućnosti vođenja upravnog spora.“ (str. 42, 43-44).

Udžbenik *Greek Administrative Law*, profesora Epaminondasa Spiliotopulosa predstavlja izuzetno vredan doprinos razumevanju grčkog upravnog prava od strane upravnih pravnika i stručnjaka u drugim, posebno evropskim zemljama. U tom smislu, upoznavanje sa grčkim upravnim pravom, naročito u kontekstu povezanosti sa tradicionalnim administrativnim institutima francuskog upravnog prava, sa jedne strane, kao i uporedni osvrti na savremene tendencije razvoja administrativnih institucija u evropskim okvirima, sa druge, može biti ne samo korisno, već i veoma inspirativno za nauku upravnog prava u Srbiji.

Poštovani čitaoče,

Prvi broj „Pravnoga zbornika“ objavljen je u julu 1933. godine u Podgorici. Dakle prije 75 godina. Zbog toga broj koji je pred Vama ima značaj Jubilarnoga broja povodom 75 godina Časopisa za pravnu teoriju i praksu „Pravni zbornik“.

Obim neistražene građe, posebno iz oblasti pravne kulture Crne Gore i složenost neodrživih političko-državnih projekata podstakli su savjest intelektualne elite, toga vremena, da pristupi izdavanju ovoga glasila koje će afirmisati vrijednosti ljudi izražene kroz pravno stvaralaštvo. „Časopis treba da doprinese pravilnom rešenju spornih pitanja iz zakonodavstva i prakse, naročito onih na području Velikog suda u Podgorici“ (uvodni članak broja 1/1933).

Udruženje pravnika Crne Gore preuzima izdavanje časopisa od aprila 1937. godine. Ovu djelatnost vrši i dalje.

Značaj „Pravnoga zbornika“ jasno je istakao prof. Dr. Petar Stojanović u članku „Pravni zbornik. Istorijsko-pravna studija“, objavljenom u broju iz 1984. godine povodom 50-te godišnjice našega časopisa. Značaj ove studije obavezuje na podsjećanje: „Pojava „Pravnoga zbornika“ (tridesetih godina XX vijeka), pada u vrijeme previranja i oštih socijalnih sukoba unutar monarhističke Jugoslavije, zbog pauperizacije mase crnogorskog seljaštva. Politika ignorisanja crnogorske individualnosti, od strane vlastodržaca „trojedine“ kraljevine vođena je u više pravaca. Ignorirano je, u velikom dijelu, crnogorsko kulturno nasljeđe, držana je po strani izuzetno živa državno-pravna tradicija na ovom području. Tzv. crnogorske pravne teme izuzetak su na stranicama jugoslovenskih stručnih i naučnih publikacija. Obrada ovih tema, naročito onih koje zadiru u samosvojnost društvenog razvitka u Crnoj Gori, često je vršena u ograničenom i izopačenom vidu. Makoliko bio specifičan i interesantan za naučna istraživanja, pravni život Crne Gore uglavnom je izvan programa jugoslovenskog visokog školstva. Pravnički kadar iz Crne Gore, školovan na strani, sticao je saznanja iz pravnih nauka na osnovu iskustava drugih naroda. Neposredna posljedica toga je nepoznavanje prava i pravne istorije Crnogoraca od strane domaćih kadrova i nekritičko prenošenje tuđeg iskustva na osobitu crnogorsku sredinu. Crna Gora je, po ocjeni istoričara, u regionu koji je više interesantan za nauku od svih područja gdje naši narodi žive. Sa ovoga stanovišta uzeto, bez obzira na subjektivna opredjeljenja njegovih redaktora, doprinos „Pravnog zbornika“ našoj opštoj, posebno pravnoj kulturi je neprocjenjiv. Časopis je popunio ozbiljnu prazninu u izdavačkoj aktivnosti prije II svjetskog rata,

postao je škola prava i javna tribina koja je smjelo stavila na dnevni red „crnogorske teme“ i široj javnosti skrenula pažnju na ovaj prostor „krcat baštinom pradoba“.

Dodajmo navedenome da je „Pravni zbornik“ nastavio sa navedenom aktivnošću nakon II svjetskog i nakon disolucije Jugoslavije.

Afirmacija vrijednosti pravne kulture Crne Gore nametnula je moralnu obavezu aktivnoga učešća istaknutih članova Udruženja pravnika Crne Gore u obnovi nezavisnosti i internacionalnog subjektiviteta države Crne Gore koju su svojom voljom, na osnovu temelja Ljudskih prava - Prava na samoopredjeljenje, ostvarili njeni građani odlukom na referendumu održanom 21. maja 2006. godine.

„Pravni zbornik“ je bio aktivan učesnik ovih, najznačajnijih, dešavanja tokom 75 godina postojanja.

Teško je nabrojati sve zaslužne za napredak „Pravnoga zbornika“ ali je obaveza da istaknem izuzetan doprinos stvaralaštva Prof. Dr. Petra Stojanovića; akademika, Prof. Dr. Mijata Šukovića; Milovana Muša Šćepanovića, pravnika iz Podgorice; Dr. Dragana Radinovića, bivšega predsjednika UPCG; Stanka Marića sadašnjega predsjednika; Dr. Čedomira Bogičevića, sudije Vrhovnoga suda Crne Gore i Branislava Radulovića, generalnoga sekretara UPCG bez čijih djela Udruženje pravnika Crne Gore i „Pravni zbornik“ nebi bili aktivni učesnici svakodnevice i prosperiteta Crne Gore.

Posmatrano iz ugla glavnoga urednika mogu samo da gajim nadu da sam doprinio afirmaciji visokih vrijednosti pravne kulture Crne Gore, po uzoru na prethodne glavne i odgovorne urednike „Pravnoga zbornika“, Božidara S. Tomovića, Boža Vujoševića, Stojana Đuranovića, Prof. Dr. Slobodana Blagojevića i posebno Dr. Čedomira Bogičevića.

Zahvaljujem članovima redakcije, saradnicima, aktivnim članovima Upravnoga odbora Udruženja pravnika Crne Gore, sponzorima, korisnicima i posebno autorima koji su bili, jesu i ostaju najveća vrijednost „Pravnoga zbornika“.

S poštovanjem,

Glavni urednik
Željko Tomović

U Podgorici
21. maja 2008. godine

SADRŽAJ

Dr Čedomir Bogičević, RIZNICA CRNOGORSKE PRAVNE BAŠTINE.....	9	Mr Ilija Vukčević, UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE UNIJE KAO IZVOR PORESKE HARMONIZACIJE U OKVIRU KOMUNITARNOG PRAVA	232
USTAVNO PRAVO			
Dr Mijat Šuković, SADRŽINA, SMISAO I ZNAČAJ OSNOVNIH PRINCIPA U USTAVU CRNE GORE OD 2007 GODINE.....	15	Mr Jadranka Vojinović, USKLAĐIVANJE CRNOGORSKOG NORMATIVNOG SISTEMA ZAŠTITE PODATAKA O LIČNOSTI SA DIREKTIVOM EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA O ZAŠTITI GRAĐANA U VEZI SA OBRADOM LIČNIH PODATAKA I SLOBODNOM KRETANJU TIH PODATAKA.....	246
GRADANSKO PRAVO			
Dr. Zoran Rašović, SVOJINSKA PRAVA STRANIH LICA, važeća, uporednapravna i moguća (kompromisna) rješenja	64	Andrej Plahutnik, PRAVILA KONKURENCIJE U EVROPSKOJ UNIJI I NEKINIM ČLANICAMA (sa osvrtom na buduće obaveze kandidata za ulazak u članstvo EU).....	268
Milovan – Mušo Šćepanović, NOVI ZEMLJI- ŠNO-KNJIŽNI SISTEM U CRNOJ GORI.....	76	PRIVREDNO PRAVO	
Dušanka Četković, AUTORSKI UGOVORI.....	99	Borjanka Zogović, OSVRT NA IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA KOJE SE ODNOSE NA ZAŠTITU AKCIONARA I RESTRUKTURIRANJE DRUŠTVA	280
LJUDSKA PRAVA		BUDŽETSKO PRAVO	
Budimir Šćepanović, POLOŽAJ I ULOGA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA U CRNOJ GORI, S OSVRTOM NA ZAŠTITU MANJINSKIH PRAVA	118	Mr Branislav Radulović, NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI RAZVOJ EKSTERNE BUDŽETSKE KONTROLE U CRNOJ GORI	293
Slavica Bajić PRAVNI OKVIR RODNE RAVNOPRAVNOSTI U CRNOJ GORI.....	127	Prof. dr Gordana Paović-Jeknić, NEKI ELEMENTI NJEMAČKOG BUDŽETSKOG PRAVA	313
Romana Rovčanin, PRAVNI POLOŽAJ "OMBUDSMANA" U CRNOJ GORI	144	UPRAVNO PRAVO	
MEĐUNARODNO PRAVO I PRAVO EVROPSKE UNIJE		Prof. dr Stevan Lilić, UTICAJ SOVJETSKE DOKTRINE O DRŽAVI I PRAVU NA NAŠU TEORIJU UPRAVNOG PRAVA	
Doc. dr Ivana Jelić, FRAGMENTACIJA MEĐUNARODNOG JAVNOG PRAVA	163	Dr Dražen Cerović, JAVNA UPRAVA I PARLAMENT - POJAM, POLOŽAJ, OVLAŠĆENJA I MEĐUSOBNI ODNOSI	
Dr. Milivoje Baletić, TRENDOVI SAVREMENE DIPLOMATIJE	173	352	
Prof. dr Miroslav Raičević, DRŽAVA I NOVA EKONOMSKA DIPLOMATIJA.....	179	LOKALNA SAMOUPRAVA	
Prof. dr Slavoljub J. Vukičević, Mr Milomir Minić, NEKA AKTULENA PITANJA POSLOVANJA I RADNE SNAGE U USLOVIMA GLOBALIZACIJE.....	192	Prof. Dr Djordjije Blažić, TERITORIJALNA ORGANIZACIJA U NOVOM ZAKONODAVSTVU CRNE GORE	
Prof. dr Aleš Galić ALTERNATIVNO RJEŠAVANJE POTRO- ŠAČKIH SPOROVA U PRAVU EU I U PRAVU DRŽAVA ČLANICA EU	205	361	
Olivera Grbović, IZAZOVI GLOBALNOG ADMINISTRATIVNOG PRAVA.....	223	KRIVIČNO PRAVO	
		Doc. dr Velimir Rakočević ETIOLOGIJA I FENOMENOLOGIJA KORUPCIJE	
		368	

Mr. sc. Ivanović Aleksandar, FORENZIČKA ISTRAŽIVANJA U CRNOJ GORI-PROBLEMATIKA I PERSPEKTIVE .. 389	ORGANIZACIONI ODBOR
ISTORIJA PRAVA	Sastav Odbora za proslavu 75 godina izlaženja časopisa za pravnu teoriju i praksu "PRAVNI ZBORNİK" 457
Prof. dr Ljiljana Jokić, OPŠTI IMOVINSKI ZAKONIK ZA KNJAŽEVINU CRNU GORU (opšta obilježja i značaj),..... 403	JUBILEJ 70 GODINA časopisa za pravnu teoriju i praksu "Pravni zbornik" (1993-2003)..... 458
Milovan – Mušo Šćepanović, OPŠTI IMOVINSKI ZAKONIK CRNE GORE KROZ SUDSKU PRAKSU - Povodom 120-godišnjice stupanja na snagu - 413	Program proslave 70 godina Udruženja pravnika Crne Gore 458
Savo Marković, РАЗВОЈ ИДЕЈЕ СЛОБОДЕ ЗАВЕШТАЊА У ЗАКОНОДАВСТВУ ИСТОЧЊАЧКИХ ДЕСПОТИЈА 425	Pozdravna riječ Stanka Marića predsjednika udruženja 460
Dr Krsto Nikolić, IZ ISTORIJE MEDICINE I PRAVA - PRAVO VLASNIŠTVA NAD LJUDSKIM TIJELOM - 40 GODINA OPŠTEG ZAKONA O ANATOMSKOM POKLONU (UAGA) 436	DEKLARACIJE, STAVOVI, PREPORUKE I SAOPŠTENJA UDRUŽENJA PRAVNIKA CRNE GORE 463
ZNAMENITE LIČNOSTI RAZVOJA PRAVA U CRNOJ GORI	Deklaracija o nezavisnosti i međunarodnome subjektivitetu Crne Gore, 27.april 2006. godine.... 464
Dr Slobodan Perović, O Draganu Radinoviću 441	Stavovi Udruženja pravnika Crne Gore sa Okrugloga stola "Crna Gora i njeno pravo na nezavisnost i samostalnost", Podgorica, 20.02.2002. godine (broj PZ iz 2003);..... 466
Dragan Radinović, Crnogorska državnost na razmeđu milenijuma 443	Preporuke Sjedinjenim Američkim Državama, Evropskoj Uniji, državnim organima i građanima Crne Gore (broj PZ iz 2003) I STAVOVI 467
PRIKAZI	Saopštenje za javnost, 11.02.2002. godine (PZ: 1-2/2003) 469
Prof. dr Stevan Lilić, GREEK ADMINISTRATIVE LAW, Epaminondas Spiliotopoulos, 450	Ustavno nasilje savezne države – poruke u vezi amandmana na ustav SRJ – 06.07.2000. (PZ: 1-2/2001) 471
Mr Branislav Radulović, OSNOVI JAVNIH FINANSIJA prof Dr Danila Aleksića 452	Deklaracija o ustavnom uređenju Crne Gore za XXI vijek (Bane da mi meilom dostavi Deklaraciju PZ: 1-2/2001) 477
HRONIKA UDRUŽENJA	Mir i tolerancija putem prava (PZ: 1-2/99-2000) .. 481
Čestitka prof. dr Nebojši Vučiniću povodom izbora za sudiju Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu..... 456	POVELJE I ZAHVALNICE Udruženja pravnika Crne Gore 483
JUBILEJ 75 GODINA Časopisa za pravnu teoriju i praksu "Pravni zbornik" (1933-2008).... 457	BIBLIOGRAFIJA PRAVNOGA ZBORNİKA (1933-2007) 487
	UPUTSTVO AUTORIMA ZA OBJAVLJIVANJE U ČASOPISU ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU "PRAVNI ZBORNİK" 574

TABLE OF CONTENTS

Čedomir Bogičević, Ph.D., TREASURE OF MONTENEGRIN LEGAL HERITAGE	9	Olivera Grbović, CHALLENGES OF GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW	223
CONSTITUTIONAL LAW		Ilija Vukčević, LL.M., TREATY ON EUROPEAN UNION AS A SOURCE OF TAX HARMONIZATION WITHIN ACQUIS COMMUNAUTAIRE	232
Mijat Šuković, Ph.D., CONTENTS, MEANING AND IMPORTANCE OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES IN THE CONSTITUTION OF MONTENEGRO FROM 2007	15	Jadranka Vojinović, M.A., HARMONIZATION OF MONTENEGRIN NORMATIVE SYSTEM FOR PERSONAL DATA PROTECTION WITH THE DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON THE PROTECTION OF INDIVIDUALS WITH REGARD TO THE PROCESSING OF PERSONAL DATA AND ON THE FREE MOVEMENT OF SUCH DATA	246
CIVIL LAW		Andrej Plahutnik, COMPETITION RULES IN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES (with the overview of future obligations of the candidate countries for EU membership) ..	268
Zoran Rašović, Ph.D., PROPERTY RIGHTS OF FOREIGN PERSONS, valid, comparative and potential (compromise) solutions	64	COMPANY LAW	
Milovan – Mušo Šćepanović, NEW LAND REGISTRY SYSTEM IN MONTENEGRO	76	Borjanka Zogović, OVERVIEW OF AMENDMENTS TO THE LAW ON BUSINESS ORGANIZATIONS REGARDING THE PROTECTION OF SHAREHOLDERS AND COMPANY RESTRUCTURING	280
Dušanka Četković, COPY RIGHT AGREEMENTS	99	BUDGET LAW	
HUMAN RIGHTS		Branislav Radulović, LL.M., NORMATIVE AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF EXTERNAL BUDGETARY CONTROL IN MONTENEGRO	293
Budimir Šćepanović, STATUS AND ROLE OF THE PROTECTOR OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN MONTENEGRO, WITH THE OVERVIEW OF PROTECTION OF MINORITY RIGHTS	118	Prof. Gordana Paović-Jeknić, Ph.D., SOME ELEMENTS OF GERMAN BUDGETARY LAW	313
Slavica Bajić LEGAL FRAMEWORK OF GENDER EQUALITY IN MONTENEGRO	127	ADMINISTRATIVE LAW	
Romana Rovčanin, OMBUDSMAN'S LEGAL STATUS IN MONTENEGRO	144	Prof. Stevan Lilić, Ph.D., INFLUENCE OF THE SOVIET DOCTRINE OF STATE AND LAW ON OUR THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW	323
INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW		Dražen Cerović, Ph.D., PUBLIC ADMINISTRATION AND PARLIAMENT - CONCEPT, AUTHORITIES AND MUTUAL RELATIONS	352
Ivana Jelić, Ph.D., Assistant Professor, FRAGMENTATION OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW	163	LOCAL SELF-GOVERNMENT	
Milivoje Baletić, Ph.D., TRENDS IN CONTEMPORARY DIPLOMACY	173	Prof. Djordjije Blažić, Ph.D., TERRITORIAL ORGANIZATION IN NEW MONTENEGRIN LEGISLATION	361
Prof. Miroslav Raičević, Ph.D., STATE AND NEW ECONOMIC DIPLOMACY	179		
Prof. Slavoljub J. Vukićević, Ph.D. & Milomir Minić, LL.M. SOME TOPICAL ISSUES RELATING TO BUSINESS AND LABOUR FORCE IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION	192		
Prof. Aleš Galič, Ph.D., ALTERNATIVE RESOLUTION OF CONSUMER DISPUTES IN THE EU LAW AND IN THE LAWS OF THE EU MEMBER STATES	205		

CRIMINAL LAW

Velimir Rakočević, Ph.D., Assistant Professor,
**ETIOLOGY AND PHENOMENOLOGY OF
 CORRUPTION**..... 368

Aleksandar Ivanović, M.Sc.,
**FORENSIC RESEARCH IN MONTENEGRO –
 PROBLEMS AND PERSPECTIVES** 389

HISTORY OF LAW

Prof. Ljiljana Jokić, Ph.D., **GENERAL PROPERTY
 CODE FOR THE PRINCIPALITY OF
 MONTENEGRO** (general characteristics and
 importance)..... 403

Milovan – Mušo Šćepanović, **MONTENEGRIN
 GENERAL PROPERTY CODE THROUGH
 CASE LAW** – On the occasion of 120th
 anniversary of its entry into force 413

Savo Marković, **DEVELOPMENT OF IDEA OF
 FREEDOM TO BEQUEATH IN THE
 LEGISLATION OF EASTERN DESPOTIC
 STATES**..... 425

Krsto Nikolić, Ph.D., **THE HISTORY OF
 MEDICINE AND LAW – THE RIGHT OF
 OWNERSHIP OF HUMAN BODY - 40 YEARS
 OF THE UNIFORM ANATOMICAL
 GIFT ACT (UAGA)** 436

FAMOUS PERSONALITIES IN DEVELOPMENT OF LAW IN MONTENEGRO

Slobodan Perović, Ph.D.,
About Dragan Radinović 441

Dragan Radinović, **Montenegrin statehood
 at the change of millenniums** 443

REVIEWS

Prof. Stevan Lilić, Ph.D., **GREEK
 ADMINISTRATIVE LAW**, Epaminondas
 Spiliotopoulos,..... 450

Branislav Radulović, LL.M.,
FUNDAMENTALS OF PUBLIC FINANCE
 by Prof. Danilo Aleksić, Ph.D. 452

CHRONICLE OF THE ASSOCIATION

Letter of Congratulations to Prof. Nebojša Vučinić,
 Ph.D. for his appointment as the judge of the
 European Court of Human Rights in Strasbourg .. 456

JUBILEE OF 75 YEARS of the Journal for
 Legal Theory and Practice "Legal Almanac"
 (1933-2008)..... 457

ORGANIZATIONAL BOARD

Composition of the Board in charge of celebration
 of 75th anniversary of the Journal for Legal Theory
 and Practice "LEGAL ALMANAC" 457

JUBILEE OF 70 YEARS of the Journal
 for Legal Theory and Practice "Legal Almanac"
 (1993-2003)..... 458

Program for the celebration of 70th anniversary
 of the Association of Lawyers of Montenegro 458

A word from Mr. Stanko Marić, the President
 of the Association 460

**DECLARATIONS, VIEWS, RECOMMENDATIONS
 AND RELEASES BY THE ASSOCIATION OF
 LAWYERS OF MONTENEGRO**..... 463

Declaration of Independence and International
 Legal Personality of Montenegro, 27 April 2006. 464

Views of the Association of Lawyers of Montenegro
 from the Round Table "Montenegro and its
 Right to Independence and Autonomy",
 Podgorica, 20.02.2002 (LA from 2003); 466

Recommendations to the United States, European
 Union, public authorities and citizens of
 Montenegro (LA from 2003) AND VIEWS..... 467

Public release, 11.02.2002 (LA: 1-2/2003)..... 469

Constitutional violence of the federal state –
 communications regarding the
 amendments to the Constitution of the
 FRY – 06.07.2000 (LA: 1-2/2001)..... 471

Declaration on the Constitutional Order of
 Montenegro for the 21st Century (LA: 1-2/2001) 477

Peace and Tolerance through Law
 (LA: 1-2/99-2000) 481

**CERTIFICATES AND LETTERS OF
 APPRECIATION** by the Association of
 Lawyers of Montenegro..... 483

LEGAL ALMANAC BIBLIOGRAPHY
 (1933-2007)..... 487

**INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS
 REGARDING PUBLICATION IN THE
 JOURNAL FOR LEGAL THEORY AND
 PRACTICE "LEGAL ALMANAC"**..... 574