

## PRAVNE TEME

Copyright 2002  
MAGNA AGENDA, Beograd

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne može biti korišćen bez dozvole autora, u pisanoj formi, izuzev kraćih citata (koji ne prelaze 1000 reči) za potrebe prikazivanja i profesionalnog rada.

*Priredio*  
Stevan Lilić

*Lektor i korektor*  
Irena Popović

*Dizajn korica*  
Dušan Damjanović

*Tiraž*  
1.500

*Štampa*  


ISBN 86-83775-04-6

*Izdavač*  
MAGNA AGENDA, Beograd

**Priredio  
Stevan Lilić**

**PRAVNE TEME**

**Beograd, 2002**

# SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA .....	9
-----------------------	---

## OPŠTI OSVRT NA PRAVO I DRŽAVU

A. DEFINICIJA PRAVA .....	17
---------------------------	----

Hans Kelzen (Hans Kelsen)

OPŠTA TEORIJA PRAVA I DRŽAVE .....	17
------------------------------------	----

B. LEGALITET – LEGITIMITET .....	21
----------------------------------	----

Vojislav Stanovčić

LEGALITET .....	21
-----------------	----

Milan Podunavac

LEGITIMITET .....	43
-------------------	----

Milan Matić

LIBERALIZAM .....	63
-------------------	----

C. JAVNE SLUŽBE .....	91
-----------------------	----

Leon Digi (Leon Duguit),

PREOBRAŽAJI JAVNOG PRAVA .....	91
--------------------------------	----

**D. EVROPSKE PRAVNE TRADICIJE ..... 99**

Stevan Lilić

**PRAVNA I ANTIPRAVNA TRADICIJA ..... 99****ISTORIJSKI OSVRT NA PRAVO I DRŽAVU****A. RIMSKO PRAVO ..... 115**

Obrad Stanojević

**ZNAČAJ RIMSKOG PRAVA ..... 115****B. TEMELJI MODERNE DEMOKRATIJE ..... 127****VELIKA POVELJA SLOBODE (MAGNA CARTA LIBERTATUM) ..... 127****C. DUŠANOVO ZAKONODAVSTVO ..... 135**

Srđan Šarkić, Dragoljub Popović

**VELIKI PRAVNI SISTEMI I KODIFIKACIJE ..... 135****D. O IDEJI REPUBLIKE ..... 141**

Tomazo Kampanela (Tommaso Campanella)

**GRAD SUNCA ..... 141****SAVREMENO DRUŠTVO, PRAVO I DRŽAVA****A. SISTEMSKI PRISTUP – KIBERNETIKA ..... 159**

S. Lilić, M. Marković, P. Dimitrijević

**NAUKA O UPRAVLJANJU ..... 159****B. PRAVNA DRŽAVA ..... 175**

Slobodan Jovanović

**PORATNA DRŽAVA ..... 175****C. NAUKA O DRŽAVI I DRŽAVNOJ UPRAVI ..... 185**

Stojan Marković

**NAUKA O DRŽAVI I DRŽAVNOJ UPRAVI ..... 185**

<b>D. PRIRODA DRŽAVE</b> .....	203
Endrju Vinsent (Andrew Vincent)	
PRIRODA DRŽAVE .....	203
<b>E. DRŽAVA MASE</b> .....	233
Stevan Lilić	
SHVATANJA SLOBODANA JOVANOVIĆA O TZV. DRŽAVI MASE .....	233
 <b>SAVREMENA UPRAVA I SUDSTVO</b>	
<b>A. UPRAVNA DELATNOST</b> .....	253
Stevan Lilić	
LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA .....	253
<b>B. UPRAVA KAO VLAST I UPRAVA KAO SLUŽBA</b> .....	269
Eugen Pusić	
PROBLEMI UPRAVLJANJA .....	269
<b>C. REFORMA UPRAVE</b> .....	343
Stevan Lilić	
UPRAVNA REFORMA I POSTKOMUNISTIČKA TRANSFORMACIJA UPRAVE .....	343
<b>D. NEZAVISNO SUDSTVO</b> .....	355
Živojin Perić	
O SUDSKOJ NEZAVISNOSTI .....	355
<b>E. SUDSKE ODLUKE I PRAVO</b> .....	371
Stevan Lilić	
SUDSKE ODLUKE I STVARANJE PRAVA .....	371
<b>SPISAK ODABRANE STRUČNE LITERATURE</b> .....	383
1. Domaći naučni i stručni radovi .....	383
2. Inostrani naučni i stručni radovi .....	383

Stručni časopisi .....	384
4. Službeni listovi .....	384
<b>GLOSSARIUM</b> .....	387
<b>WEB PREZENTACIJE ZA PRAVNIKE</b> .....	395
1. Obrazovanje i istraživanje u oblasti prava .....	395
2. Web prezentacije institucija koje stvaraju i primenjuju pravo .....	397
3. Web prezentacije institucija koje imaju izvor javnih podataka iz oblasti prava.....	398

## UVODNA NAPOMENA\*

Moderna misao o potrebi razdvajanja upravljanja od vladanja javlja se početkom 19. veka sa idejom da *vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima*.<sup>1</sup> Ideja da upravljanje treba da zameni vladanje, posebno se uobličava u solidarističkim koncepcijama socijal-funkcionalista početkom 20. veka o državi kao vršiocu socijalne funkcije, odnosno javnih službi.<sup>2</sup>

Prema ovom stanovištu, iz kojeg je proizašla i savremena koncepcija o državnoj upravi kao instrumentu socijalne regulacije, država više nije (i ne može biti) svedena na organizaciju sa tzv. *monopolom fizičke sile i prinude u rukama vladajuće klase*, kako se to donedavno i kod nas isticalo.

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*rule of law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na državu, poseban značaj principa vladavine prava je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) odluka državnih organa. Bez principa vladavine prava nezamisliva je i svaka savremena pravna država.

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito uredbama vlade i upravnim propisima) definišu pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom*, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.<sup>3</sup> Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti

---

\* Ovaj tekst predstavlja kompilaciju izlaganja u okviru *Letnje škole o modernizaciji lokalne zajednice u jugoistočnoj Evropi (Palić)* u organizaciji PALGO centra, a priređen je na osnovu ranije objavljenih materijala.

<sup>1</sup> Claude-Henri de Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979, str. 206-231.

<sup>2</sup> Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, 1999.

<sup>3</sup> Uporedi: *Temelji moderne demokratije - Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989)*, Beograd, 1989. i dr.

nacističke i rasističke režime. Otuda ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.<sup>4</sup>

Za razliku od ovog izvornog koncepta, savremene koncepcije pravne države polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe vlade ili pojedinačne presude ili upravnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

Primeru radi, u odnosu na upravu, to znači da odluke uprave ne postaju legitimne (opravdane) samim tim što uprava donosi svoje akte i vrši neke svoje radnje na legalan, odnosno na zakonom propisan način. Potrebano je da ti akti i radnje takođe budu u skladu sa opštim principima pravde i pravičnosti koje prihvata savremeni svet. Iz tih razloga, danas koncept legaliteta delovanja upravne vlasti mora biti dopunjen i konceptom legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe: „...legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju”.<sup>5</sup>

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem,<sup>6</sup> odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po zakonskim propisima), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države moraju steći i odgovarajući legitimitet. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li neka odluka, osim što je zasnovana na zakonu, vređa dostojanstvo ličnosti).

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (John Locke, 1632–1704) u delu *Dve rasprave o vladi* (*Two Treatises on Government*) iz 1689–90. godine,<sup>7</sup> a razradio francuski politički mislilac Šarl Monteskvje (Charles Montesquieu, 1689–1755) u

<sup>4</sup> Uporedi: Milivoje Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; Danilo Basta, Diter Miler, *Pravna država - poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; Vladan Vasiljević (urednik), *Pravna država*, Beograd, 1990 i dr.

<sup>5</sup> Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

<sup>6</sup> Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1956.

<sup>7</sup> Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Beograd, 1978; Kosta Čavoški, *Politička filozofija Džona Loka*, Filizofske studije, br. V, 1974, str. 107–224.



delu *O duhu zakona* (*De l'Esprit des lois*), koje je objavljeno 1748. godine.<sup>8</sup> Prema ovom stanovištu, kada isto lice (čovjek ili organ) ...sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom.<sup>9</sup>

U okviru koncepcije o podeli vlasti, kao posebno javlja se i pitanje razgraničenja između izvršne i upravne vlasti. Uopšte uzev, pitanja u vezi sa problematikom izvršne vlasti su istorijski i komparativno mnogobrojna i kompleksna.<sup>10</sup>

Tradicionalno se u sistemima podele vlasti podrazumeva da je izvršna vlast (egzekutiva) grana državne vlasti kojoj je *poverena funkcija izvršavanja zakona* donetih od organa zakonodavne vlasti (parlamenta). Međutim, problem nastaje zbog toga što, logički posmatrano, izvršna funkcija (kao aktivnost izvršenja zakona) podrazumeva kako *donošnje podzakonskih akata* (npr. uredbе), tako i *donošnje pojedinačnih akata*. S obzirom na to da pojedinačni akti mogu biti *sudski* (presude) i *upravni* (rešenje), proizilazi da izvršna funkcija u sebi obuhvata i sudsku i upravnu funkciju. Zbog toga se uvodi dopunsko merilo razgraničenja, koje sudsku i upravnu funkciju razgraničava prema organima koji ih vrše. Drugim rečima, sudsku funkciju vrše sudovi, a upravnu organi uprave. Ono što, međutim, *ostaje nerazgraničeno* jeste razlika između izvršne i upravne funkcije. Zapravo, prema ovom tradicionalnom stanovištu, nije moguće utvrditi suštinsku razliku između izvršne i upravne funkcije, pa se uzima da razlika i ne postoji. Tipična ilustracija ovog pristupa je stanovište čuvenog austrijskog pravnog teoretičara, tvorca tzv. čiste teorije prava, Hansa Kelzena (1881–1973), koji ističe da *...zakonodavstvo (ono što se u rimskom pravu zove „legis latio”) predstavlja stvaranje zakona (leges). Međutim, kada se govori o „izvršenju” mora se tačno znati šta se izvršava, pošto opšte pravne norme izvršava ne samo izvršna vlast, već i sudska*. Prema Kelzenu, razlika se svodi na to što se *...u jednom slučaju izvršenje opštih pravnih normi poverava sudovima, a u drugom, tzv. izvršnim, odnosno upravnim (administrativnim) organima*<sup>11</sup>.

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti ne mogu u potpunosti izjednačiti, s obzirom na to da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i *formulisanjem politike*,<sup>12</sup> odnosno donošenjem najvažnijih, tzv. stratejskih

<sup>8</sup> Uporedi: Monteskeje, *O duhu zakona*, Beograd, 1989; Radomir Lukić: *Monteskejeova politička teorija*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 1955, str. 119–134. i dr.

<sup>9</sup> Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 191–192.

<sup>10</sup> Uporedi: Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980; Slavoljub Popović, *Organi izvršne vlasti*, Uporedni politički sistemi, Beograd, 1983, str. 290-295, i dr.

<sup>11</sup> Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 138.

<sup>12</sup> Uporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Beograd, 1936. i dr.

političkih odluka. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona, već i poseban centar političke moći i odlučivanja.<sup>13</sup> Polazeći od ovih okolnosti, izvršnu i upravnu funkciju moguće je i sadržinski razgraničiti, s obzirom na to da izvršna funkcija pre svega više podrazumeva *vođenje politike* (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da predlaže parlamentu zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka koje imaju za cilj *svakodnevno operativno izvršavanje* konkretnih zadataka koji se pred državu postavljaju.<sup>14</sup>

Teorijski pojam pravne države (*Rechtsstaat*), koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije koja počiva na premisama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Tvorac ovog stanovišta je poznati nemački pravni mislilac Georg Jellinek (1851–1911).<sup>15</sup> Prema ovom stanovištu, postojanje pravne države podrazumeva i postojanje tzv. državnog prava (*Staatsrecht*). U teorijskom smislu, ovaj pristup pojam države svodi na tzv. državni aparat, odnosno na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „akata vlasti” i vršenjem radnji prinude, dok je „istinsko” pravo samo ono pravo (tj. državno pravo) koje stvara država svojim pravnim aktima (npr. zakonima). Iako su ove koncepcije igrale značajnu ulogu u ograničavanju apsolutističke samovolje srednjovekovnih vladara (čuvena je izreka koja se pripisuje francuskom kralju Luju XIV: *L'etat c'est moi* – „Država to sam ja.”), one su vremenom postale prevaziđene jer nisu, recimo, mogle da objasne postojanja novih realnosti kao što su međunarodno pravo (koje itekako postoji, iako iza njega ne stoji neka „međunarodna” država).

Međutim, ovaj teorijski koncept države (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten kao prevaziđen još pre više od pola veka) stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.<sup>16</sup> Prema ovom stanovištu, koje je kod nas više decenija zastupao akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na *...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...*,<sup>17</sup> dok se vršenje uprave svodi, kako su to isticali sovjetski

<sup>13</sup> Enciklopedija političke kulture, *Izvršna vlast*, Beograd, 1993, str. 451.

<sup>14</sup> Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str. 78.

<sup>15</sup> Uporedi: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

<sup>16</sup> Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

<sup>17</sup> Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127: „Država je organizacija s monopolom fizičkog nasilja” i Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43: „Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu”.

autori čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na „...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i sl.”<sup>18</sup> Od ovakvog teorijskog stanovišta u određivanju pojma pravne države kao organizacije za vršenje autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze i neki naši savremeni autori. Tako, prof. Ratko Marković ističe da je: „Izvršna vlast glavna poluga državne vlasti (...) Njeno političko prvenstvo nad drugim vlastima zasniva se ne samo na njenim unutrašnjim svojstvima, čak ne ni pretežno na ovim svojstvima, već na činjenici koncentracije klasnih interesa vladajuće klase u društvenom nosiocu izvršne vlasti. Otuda izvršna vlast služi kao moćno oružje za očuvanje klasnog poretka, za učvršćenje vladavine vladajuće klase.”<sup>19</sup>

Naš poznati pravnik i politički mislilac Slobodan Jovanović (1869–1958), međutim, pokazao je još početkom ovog veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, ...*teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala...*<sup>20</sup>

Nasuprot „državnom” i „klasnom” modelu države, konceptualni i realni modeli koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i njene uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge države, polazi od toga da se aktivnost države *ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti* (u smislu izdavanja zapovesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje državnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine.

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

<sup>19</sup> Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980, str. 233, 243.

<sup>20</sup> Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25–25.

Prema ovom stanovištu, čiji je tvorac čuveni francuski pravni mislilac Leon Digi (Leon Duguit, 1859–1928), u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, javna (tj. državna) vlast transformiše se u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.<sup>21</sup>

Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept države koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, *...savremeni ustavni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge...*<sup>22</sup>

U tom smislu, i savremena država počiva na principu vladavine prava koji podrazumeva konceptualnu integraciju tradicionalnog načela zakonitosti pravne države sa savremenim standardima ostvarivanja javnih službi socijalne države.

decembar 2001.  
Beograd

dr Stevan Lilić

---

<sup>21</sup> Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.

<sup>22</sup> David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel, 1982, str. 3–4.

Yahoo

<http://www.yahoo.com>

Opšti pretraživač sa nizom informacija iz oblasti prava: pravni fakulteti, udruženja, advokati, sudski slučajevi, zakonski propisi.

Altavisata

<http://www.altavista.com>

Opšti pretraživač preko koga se mogu pronaći gotovo sve informacije zanimljive pravnicima. Potrebno je znanje o načinu pretraživanja, odnosno načinu postavljanja upita.

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

340.12(082.2)

PRAVNE teme / priredio Stevan Lilić. -  
Beograd : Magna agenda, 2002 (Beograd :  
Čigoja štampa). - 395 str. ; 24 cm

Tiraž 1 500. - Str. 7-12: Uvodna napomena /  
Stevan Lilić. - Glossarium: str. 381-388. -  
Web prezentacija za pravnike: str. 389-394.  
- Bibliografija: str. 377-379. - Napomene i  
bibliografske reference uz tekst.

ISBN 86-83775-04-6

a) Teorija države i prava - Хрестоматија  
COBISS-ID 97456908