

## 29. UPOREDNO UPRAVNO PRAVO

Upravno pravo, osim sa stavnovišta jednog pravnog sistema, moguće je posmatrati i uporedno, tj. sa stanovišta različitih pravnih sistema. Ovom problematikom bavi se posebna pravna disciplina koja se naziva **uporedno pravo**,<sup>1</sup> odnosno u okviru nje onaj posebni deo te discipline koji se bavi uporednim upravnim pravom.

Prema uobičajenim klasifikacijama, **savremeni veliki pravni sistemi**, ili kako se još nazivaju „velike porodice prava“, pre svega, čine: **evropsko-kontinentalni** pravni sistem ili pravni sistem koji vodi poreklo iz tradicije rimskog prava (posebno francuski i nemački), **anglosaksonski** pravni sistem, ili pravni sistem *common law-a* (posebno, engleski i američki), i pravni sistem **šerijatskog prava** (posebno u islamskim zemljama). Osim toga, kao posebni pravni sistemi obično se izdvajaju još i: **socijalistički** pravni sistemi (u Evropi danas nepostojeći), pravni sistem **Indije** (hindu pravo), pravni sistemi **Dalekog istoka** (Kina i Japan) i **afrički** pravni sistemi (tradicionalno običajno pravo, pravo u kolonijalnom periodu i savremeno afričko pravo).<sup>2</sup>

### a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava

Evropsko-kontinentalni sistem prava nastao je u Evropi na tradicijama rimskog prava. On se takođe naziva i rimsko-germanski pravni sistem.<sup>3</sup> Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava posebno je karakterističan za Francusku<sup>4</sup> i Nemačku,<sup>5</sup> kao i za zemlje u kojim su one imale uticaja.

**Francuski sistem** upravnog prava polazi od koncepcije o postojanju posebnih pravnih normi koje regulišu upravu. U tom smislu, pravno regulisanje uprave u zemljama koje polaze od ovog sistema počiva na stavu o postojanju **posebnih upravnopravnih normi**, koje se razlikuju kako od pravnih normi **opšteg prava** (misli se, pre svega, na građanskopravne norme za koje se smatra da imaju karakter opšteg prava), tako i od drugih pravnih normi koje imaju **poseban karakter** (npr. ustavno pravo). U tom kontekstu, upravno pravo čine one pravne norme koje rad uprave podvrgavaju jednom „posebnom pravnom režimu“, i za koji je karakteristično da se u potpunosti izdvaja od drugih sličnih celina.

Pristup prema kojem upravno pravo predstavlja skup pravnih normi koje upravu podvrgavaju posebnom pravnom režimu nastao je u Francuskoj i proširio se na one zemlje na koje je Francuska imala odgovarajući uticaj (npr. Italija, Belgija, Španija, delimično Švajcarska i dr.). Posebnu ulogu u formiranju ovakve koncepcije upravnog prava u Francuskoj imao je i Državni savet, čije su odluke bile praktični osnov za nastanak i razvoj francuskog upravnog prava.

Prema karakterističnim francuskim stanovištima koja zastupaju pojedini francuski autori, čak i kada među njima postoje ogromne razlike, pri određivanju upravnog prava

<sup>1</sup> *Le droit administratif comparé*, Revue internationale de droit comparé, Paris, no. 4, 1989.

<sup>2</sup> René David, John E. C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London, 1985, str. 22–31.

<sup>3</sup> René David, John E. C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London, 1985, str. 33–155.

<sup>4</sup> Uporedi: G. Vedel, P. Devolve, *Droit administratif*, Paris, 1984; Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif - l'action et le contrôle de l'administration*, Paris, 1978; Žerar Timsit, *Francuski model uprave i njegovi nedavni preobražaji*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 1985. i dr.

<sup>5</sup> Uporedi: Peter Badura *et alia*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin – New York, 1988; Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, 1988; Walter Antonioli, Fridrich Kojas, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 1989. i dr.

polaze od koncepcije „posebnog pravnog režima“ pod koji je podgrnuta uprava. **Moris Oriju** (Maurice Hauriou, 1856–1928) ističe da je „upravna vlast, sa pravne tačke gledišta, osnovni element posebnog pravnog režima“,<sup>6</sup> tako da je upravno pravo grana javnog prava pod posebnim „upravnim režimom javne vlasti“. Slično, ali sa suprotnih pozicija, ističe i **Leon Digi** (Leon Duguit, 1859–1928): „Moderno javno pravo postaje skup pravila koja propisuju organizaciju javnih službi i koja obezbeđuju njihovo pravilno i neprekidno vršenje“.<sup>8</sup> Pošto je kontinuitet vršenja jedna od bitnih karakteristika javnih službi, javna služba je svaka delatnost kojom se zadovoljavaju osnovne, egzistencijalne potrebe građana i koja je zbog toga podgrnuta posebnom pravnog režimu (npr. u pogledu ovlašćenja, postupka i kontrole), javnog, odnosno upravnog prava.

**Nemački sistem** upravnog prava polazi od koncepcije da upravno pravo obuhvata i reguliše raznorodne aktivnosti i delatnost uprave pomoću kojih država „ostvaruje svoje svakodnevne ciljeve“ radi unapređivanja opšteg blagostanja društva. U tom smislu, za razliku od francuskog, prema nemačkom sistemu aktivnosti uprave ne moraju da budu podgrnute jednom posebnom režimu javnog, odnosno administrativnog prava. Razlog tome je što, budući da je zakon samo okvir i sredstvo ostvarivanja drugih ciljeva (tj. blagostanje društva), osnovni cilj uprave i nije izvršenje zakona, već tzv. vođenje poslova države. U tom smislu, delatnost uprave obuhvata kako raznorodne pravne norme autoritativnog i neautoritativnog karaktera, tako i razne pravno regulisane i neregulisane aktivnosti „stvaralačkog vođenja upravnih poslova“.

Shvatanja o upravnom pravu u smislu aktivnosti kojima uprava ostvaruje ciljeve države zastupljena su i u starijoj i u novijoj nemačkoj teoriji. Tako, prema **Georgu Jelineku** (Georg Jellinek), država ima za cilj da određuje i štiti pravni poredak, kao i da razvija kulturu; zakonodavstvo određuje pravni poredak, sudstvo ga štiti, dok uprava ima zadatak da razvija kulturu i moć zajednice.<sup>10</sup> Savremeni nemački pisac **Ernst Forsthof** (Ernst Forsthoff) zastupa shvatanje prema kojem je uprava poslovodna delatnost države (po svojoj sadržini ista kao i ostale poslovodne delatnosti, npr. u preduzećima, udruženjima i sl.) koja prevazilazi aktivnosti izvršavanja zakona. U tom smislu, uprava ima zadatak da „oblikuje budućnost društva“, tj. ...da oblikuje društvo u granicama prava i na osnovu zakona, jer je uprava dinamična i živa delatnost države koja neprekidno radi i koja je okrenuta budućnosti.<sup>11</sup>

## b) Anglosaksonski sistem upravnog prava

**Anglosaksonski pravni sistem**, koji se takođe naziva i *common law* sistem, nastao je nezavisno od tradicije rimskog prava, na osnovama tradicije engleskog opšteg običajnog prava (*common law*) i posebnih sudskih odluka poznatih kao precedenti (*case law*).<sup>12</sup> Ovaj sistem karakterističan je za Englesku (Veliku Britaniju)<sup>13</sup> i Sjedinjene Američke Države.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1924, str. 7.

<sup>7</sup> Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 94.

<sup>8</sup> Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 22–24.

<sup>9</sup> Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 95.

<sup>10</sup> Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914 (Uporedi: Nikola Stjepanović: *Upravno pravo I*, 1973, str. 16).

<sup>11</sup> Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, Bruxelles, 1969, str. 42–44, (Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 41; Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 15).

<sup>12</sup> René David, John E. C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London, 1985, str. 307–453.

<sup>13</sup> Uporedi: P. P. Craig, *Administrative Law*, London, 1989; Johan Adler, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1989; W. H. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1986; E. C. S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, 1985; Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, 1987; J. A. G. Griffith, H. Street: *Principles of Administrative Law* (1952), London, 1973. i dr.

U **Engleskoj** se dugo smatralo da upravno pravo, u smislu posebne grane prava, **ne postoji**. Ovo je posledica toga, kako se ističe, što je proučavanje upravnog prava u Britaniji dugo bilo pod dominantnim uticajem stava engleskog pravnika **Alberta van Dajsija** (A. V. Dicey, 1835–1922)<sup>15</sup> koji je on izveo na osnovu upoređivanja uloge sudova u Engleskoj i Francuskoj u pružanju zaštite građanima od uprave. Budući da prema francuskom sistemu upravnog prava sudsku zaštitu pružaju posebni upravni sudovi, primenjujući posebne upravnopravne norme, i da u Engleskoj sudsku zaštitu građana u odnosu na upravu (npr. u odnosu na Krunu) sudovi pružaju prema istim opštim principima i načelima koja važe za odnose između građana, Dajsi je zaključio da upravno pravo u Engleskoj ne postoji. Dakle, pošto aktivnosti uprave u Britaniji nisu podvrgnute posebnim pravnim normama i posebnom pravnom režimu, odnosno pošto su aktivnosti uprave u Britaniji podvrgnute opštem pravnom režimu koji važi za sve („kako za kralja, tako i za prosjaka“), Dajsi zaključuje da u Britaniji nema upravnog prava.<sup>16</sup> Ipak, Dajsijevo shvatanje da ne postoji engleski sistem upravnog prava danas treba razumeti drugačije, tj. više u formalnom smislu da ne postoje posebne norme koje su kao takve **označene** kao upravnopravne norme. Kako se danas u Britaniji ističe: „Iako je teško otarasiti se starih navika, ima mnogobrojnih dokaza da se upravno pravo u Britaniji u potpunosti oporavilo od Dajsijevog poricanja njegovog postojanja.“<sup>17</sup> Kao što je već istaknuto, prema savremenim britanskim (engleskim) shvatanjima upravnog prava, osim prava koje se odnosi na centralnu i lokalnu upravu i javne službe, ono obuhvata i „...ovlašćenja za donošenje opštih akata (*delegated legislation*), sudsku kontrolu i odgovornost javnih vlasti (npr. Krune za pričinjenu štetu), kontrolu koju vrše specijalizovani administrativni tribunali (specijalizovani upravni sudovi), javne istrage parlamentarnog ombudsmana za upravu, zaštitu prava i interesa građana, itd.“<sup>18</sup>

I u **SAD** je razvoj upravnog prava, s obzirom na međusoban uticaj, bio sličan kao i u Britaniji. Ipak, može se reći da je u Americi ovakav stav prema upravnom pravu definitivno otklonjen 1946. godine, kada je donet poseban savezni **Zakon o upravnom postupku** (*Administrative Procedure Act*) kojim se, između ostalog, utvrđuju posebna načela *organizacije* i *ovlašćenja* federalne državne administracije i administracije saveznih država, *pravila upravne procedure* pred administrativnim agencijama, kao i ostvarivanje *sudske kontrole* upravnih odluka i aktivnosti (*judicial review*). Kako u svojim radovima ističe čuveni američki profesor upravnog prava **Valter Gelhorn** (Walter Gellhorn): „Jedinstvena i izuzetna tvorevima i okviru upravnog prava i rada administrativnih agencija u proteklih pedeset godina, izvan svake sumnje je nastanak i donošenje Zakona o upravnom postupku. (...) Jednoglasno usvajanje ovog Zakona od strane oba doma Kongresa 1946. godine predstavljalo je ne samo označavanje i regulisanje, već istovremeno i stvaranje i priznavanje upravnog prava kao posebnog korpusa (grane) prava.“<sup>19</sup>

### c) Ostali sistemi upravnog prava

Za pravni sistem koji važi u **Kanadi**, može se reći da predstavlja jednu posebnu

<sup>14</sup> Uporedi: Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, Mineola, NY, 1974; Louis Jaffe, Nathaniel Nathanson, *Administrative Law – Cases and Materials*, Boston, 1976; *Blond's Administrative Law*, New York, 1993; Bernard Schwartz, *American Administrative Law*, London, 1950. i dr.

<sup>15</sup> Uporedi: A. V. Dicey, *Introduction to the Law of The Constitution*, (ed. S. C. E. Wade), London, 1959.

<sup>16</sup> E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, 1985, str. 595.

<sup>17</sup> E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, 1985, str. 596.

<sup>18</sup> E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, 1985, str. 593.

<sup>19</sup> Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, Mineola, NY, 1974, str. 12–13.

kombinaciju evropsko-kontinentalnog i anglosaksonskog pravnog sistema. U tom smislu, i koncepcije o upravnom pravu imaju neka svoja posebna obeležja. Tako, prema jednoj studiji, ...upravno pravo u Kanadi ima dva cilja: da reguliše vršenje upravnih aktivnosti, kao i da služi onima koji su pretrpeli štetu od uprave. U tom smislu, upravno pravo se tradicionalno (u evropsko-kontinentalnom smislu) vidi kao mehanizam putem kojeg pojedinci mogu osporavati upravne akte i radnje i tražiti ostvarivanje i zaštitu svojih prava preko sudova. Sa druge strane, primena *common law* u odnosu na upravu prvenstveno se odnosi na naknadu štete koju je uprava nanela pojedincu. Zbog toga je prvi korak ka stvaranju sistema upravnog prava (u Kanadi) odrediti njegove ciljeve i sredstva kojim se oni ostvaruju i, sa druge strane, regulisati odnose između države i pojedinca. Upravno pravo se mora reformisati u smislu da, osim uzimanja u obzir ustavne fikcije postojanja Krune,<sup>20</sup> mora uzeti u obzir i nove pravne imperative koje nameće kanadska povelja prava i sloboda.

U **Japanu** se takođe javljaju nastojanja da se utvrdi predmet upravnog prava. Tako, japanski autor **Jasutaka Abe** (Yasutaka Abe), navodi: ...radovi iz oblasti „opšteg dela upravnog prava“ obično se bave razlikom između javnog i privatnog prava, zatim vršenjem uprave i upravnim sudstvom. Radovi iz oblasti „posebnog dela upravnog prava“ čine dosadna objašnjenja zakonskih sistema u pojedinim upravnim oblastima, često ponavljajući ono što je već pokriveno teorijskim razmatranjima. (...) Japanska teorija upravnog prava je uvezena iz Nemačke. (...) Moj pokušaj je da upravno pravo definišem kao „pravne tehnike koje koristi država da bi upravljala stalnim promenama u društvu, u skladu sa posebnim zadacima, sa krajnjim ciljem da se poboljša javno blagostanje u skladu sa Ustavom“.<sup>21</sup>

Za sistem (evropskog) **socijalističkog prava**, koji je praktično nestao posle 1989. godine, karakteristične su koncepcije o upravnom pravu sovjetskih autora.<sup>22</sup> Tako, **S. S. Studenjikin** predmet upravnog prava određuje na sledeći način: „Sovjetsko administrativno pravo je grana socijalističkog prava koja reguliše izvršno-upravnu delatnost državnih organa i koja određuje prava i obaveze građana u sferi ove delatnosti, a isto tako organizaciju, nadležnosti i odgovornosti organa državne uprave.“<sup>23</sup> Međutim, u novijim radovima sovjetskih autora donekle se napuštaju ova i slične uže koncepcije predmeta upravnog prava. U tom smislu, ističe se da za „...upravno pravo nisu karakteristični samo autoritativni odnosi, već ono poznaje i odnose koordinacije. (...) Polazeći od normi upravnog prava organi javne uprave pružaju razne vrste usluga građanima (npr. na zahtev građana, milicija traga za rođacima sa kojima se izgubila veza, pruža prvu pomoć žrtvama nesreća ili nasilja, i sl.) (...) Prema tome, ne počivaju svi odnosi u oblasti javne uprave na principu nadređenost – podređenost“.<sup>24</sup>

Treba istaći da je **uticaj** tzv. sovjetske doktrine o državi i pravu **na našu pravnu teoriju** bio neposredan i sadržinski veoma intenzivan, što se naročito vidi u radovima 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.<sup>25</sup> Osim toga, ovaj se uticaj, posredno preko radova profesora Lukića, proširio

<sup>20</sup> Law Reform Commission of Canada, *Towards a Modern Federal Administrative Law*, Ottawa, 1987, str. 12; University of Toronto Law Journal, *Special Issue on Administrative Law*, no. 3, 1990.

<sup>21</sup> Yasutaka Abe, *Toward a New Framework of Administrative Law*, Kobe University Law Journal, Kobe, no. 27, 1993, str. 1–2.

<sup>22</sup> Uporedi: V. P. T. Vasilenkov (redaktor), *Sovetskoe administrativnoe pravo*, Moskva, 1981; M. Kozlov (redaktor), *Gosudarstvenoe upravlenie i administrativnoe pravo*, Moskva, 1978; A. E. Lunev (redaktor), *Sovetskoe administrativnoe pravo*, Moskva, 1977. i dr.

<sup>23</sup> S. S. Studenjikin, *Sovjetsko administrativno pravo*, Beograd, 1947, str. 10.

<sup>24</sup> V. Kurdiavtsev, M. Krutogolov, V. Tumanova, *Introducción al derecho soviético*, Instituto de estado y derecho de la Academia de ciencias de la URSS, Moskva, 1988, str. 127.

<sup>25</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Uticaj sovjetske pravne teorije na našu teoriju o državi i pravu*, u zborniku „Pravni

i na našu teoriju upravnog prava, što se naročito vidi u radovima profesora Pavla Dimitrijevića i njegovih sledbenika (posebno profesora Ratka Markovića, Zorana Tomića i Nevenke Bačanin i drugih). Iako se naši autori iz oblasti upravnog prava neposredno ne pozivaju na sovjetski model uprave, 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 manifestuju u činjenici da je ona i danas prisutna i da služi kao polazna teorijska osnova u nekim važećim udžbenicima upravnog prava (R. Marković, Z. Tomić, N. Bačanin i dr.).

Sovjetska doktrina o državi i pravu nastala je polazeći od **ideološko-političkih stavova Lenjina i Staljina**, a na osnovu tzv. marksističko-lenjinističkog metoda dijalektičkog i istorijskog materijalizma i odgovarajućih teorijskih i pravnih shvatanja o državi i pravu, kao i o ulozi uprave i njenoj delatnosti na osnovu premise da je **država** organizacija sa monopolom fizičke prinude radi ostvarivanja klasnih interesa, a **pravo** formalizovan izraz volje vladajuće klase.

U svom čuvenom delu „**Nova klasa**“ napisanom sredinom pedesetih godina 20. veka, Milovan Đilas, između ostalog, navodi: „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 rečeno: na organ nasilja kojim se služi jedna klasa radi ugnjetavanja druge klase. (...) I za ovaj, s istorijske tačke gledanja veoma značajan – Lenjinov – spis (tj. 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 glavno 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 (...).“<sup>26</sup>

U tom smislu (A. Gams): „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**. (...) 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.“<sup>27</sup>

U tehničkom smislu, sovjetska doktrina o državi i pravu **nastaje** na specifičan način, prvenstveno sa pojavom radova (uključujući i udžbenike) iz oblasti države i prava u periodu

---

kapacitet Srbije za evropske integracije“, Pravni fakultet, Beograd, 2006, str. 38–64.

<sup>26</sup> 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. Preager 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).

<sup>27</sup> 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.

**nakon usvajanja Ustava SSSR-a 1936.** godine. Isti uticaj Staljinovog ustava uočljiv je i u nastanku sovjetskog upravnog prava. U tom kontekstu se ističe (D. Denković) da je: „Razvoju sovjetskog upravnog prava doprineo i Ustav SSSR od 1936. godine kada je za ostvarivanje proklamovanih ustavnih načela u vezi sa upravom počela obrađivati i teorija upravnog prava.“<sup>28</sup> S tim u vezi, takođe se ističe (S. Popović): „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** (...).“<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Dragaš Đ. Denković, *Razvoj sovjetskog upravnog prava*, „Pola veka sovjetske republike“, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3–4, 1967, str. 313.

<sup>29</sup> 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.