54058

ISBN 86-7630-048-8

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA U BEOGRADU

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

1

PRIREDIO
PROF. DR STEVAN LILIĆ

BEOGRAD
2006

CENTAR ZA PUBLIKACIJE
PRAVNOG FAKULTETA UNIVERZITETA U BEOGRADU

Biblioteka
ZBORNICI
3

Urednik
Prof. dr Jovica Trkulja

Zbornik je rezultat istraživanja u okviru realizacije projekta „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" Pravnog fakulteta u Beogradu koji podržava Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije (951-03-516/2006-01/149040D).

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2006

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

54058 D.F 154

54058

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

ZBORNIK RADOVA

Knjiga I

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ * БИБЛИОТЕКА * БЕОГРАД

Beograd, 2006

SADRŽAJ

Predgovor 7

Forward 8

Gašo Knežević
Potreba za uvođenjem novih metoda rešavanja sporova u pravni sistem Srbije 9

Vesna Besarović
Usklađivanje prava intelektualne svojine Republike Srbije sa pravom Evropske unije – kontinuirani proces 21

Stevan Lilić
Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na našu teoriju upravnog prava 38

Marija Draškić
Usklađenost domaćeg prava sa standardima Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na član 8 Evropske konvencije 64

Branko Lubarda
Socijalna tekovina Evropske zajednice (EU) 112

Dragica Vujadinović
Srbija i Evropska unija 123

Milena Polojac
Uticaj rimske klasifikacije ugovora o ortakluku na moderno pravo 135

Olga Popović-Obradović
Koreni antimoderne političke kulture u Srbiji 151

Marija Karanikić-Mirić
Principi evropskog odštetnog prava – uporedni osvrt na osnove i uslove odgovornosti 162

Nikola Bodiroga
Usklađenost Zakona o medijaciji Srbije sa evropskim standardima 188

Dušan Rakitić
Novi Zakon Republike Srbije o crkvama i verskim zajednicama 203

TABLE OF CONTENTS

Predgovor 7

Forward 8

Gašo Knežević
The Need of Introducing New Methods of Conflict Resolution Into the Legal System of Serbia 9

Vesna Besarović
The Harmonization of Intellectual Property Rights of Serbia with EU Legislation – A Continuous Process 21

Stevan Lilić
Influence of the Soviet Legal Doctrine on Our Theory of State and Law 38

Marija Draškić
The Harmonization of Domestic Law with the Standards of the European Court for Human Rights in Regard to Article 8 of the European Convention 64

Branko Lubarda
Social Heritage of the EU 112

Dragica Vujadinović
Serbia and the EU 123

Milena Polojac
The Influence of the Roman Classification of Partnership Contract on Modern Law 135

Olga Popović-Obradović
Roots of Anti-Modern Political Culture in Serbia 151

Marija Karanikić-Mirić
Principle of European Damages Law – Comparative Reflection on Basics and Conditions of Responsibilities 162

Nikola Bodiroga
The Harmonization of the Law on Mediation of Serbia with European Standards 188

Dušan Rakitić
New Law of the Republic of Serbia on Churches and Religious Communities 203

PREDGOVOR

Publikacija „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" predstavlja zbornik radova napisanih u okviru istoimenog petogodišnjeg projekta čija se realizacija finansira na osnovu ugovora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu koji je zaključen sa Ministarstvom nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije. Zbornik je nastao kao rezultat potrebe za ispitivanjem stepena usklađenosti različitih oblasti srpskog pravnog sistema sa pravnim standardima EU.

Nakon otpočinjanja tranzicije 2000. godine, Srbija se našla u novoj situaciji koja je zahtevala temeljnu rekonstrukciju pravnog sistema čijoj su neefikasnosti doprinosile prevaziđene koncepcije koje su dominirale devedesetih godina. Cilj istraživačkog rada na Projektu je da se teorijski razmotri i kritički analizira stanje u pravnom sistemu Srbije u izrazito osetljivoj fazi priključivanja naše zemlje evropskim integracijama.

Nakon perioda od šest godina, unutar koga su vršene izmene u pozitivnom zakonodavstvu, postoji potreba da se izvrši evaluacija, onoga što je dosada urađeno, kao i da se ukaže na segmente pravnog sistema čija je reforma delimično ili potpuno izostala.

U radu na Zborniku učestvovali su nastavnici i saradnici Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. U radovima se stavlja fokus na implementaciju evropskih standarda u naš pravni sistem i posvećuje pažnja iskustvima drugih zemalja imajući u vidu pouke koje bi za Srbiju bile korisne.

Kako bi rezultati istraživanja bili dostupni široj naučnoj i stručnoj javnosti, radovi učesnika na projektu „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" predstavljeni su u ovom zborniku, sa ciljem da se dâ doprinos daljoj reformi i izgradnji pravnog sistema Srbije koji će biti zasnovan na evropskim vrednostima.

Radovi izražavaju stav autora, i nužno ne predstavljaju stav članova Projektnog tima, Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, odnosno Ministarstva nauke i zaštite životne sredine.

Redaktor

FORWARD

The publication "Legal Capacities of Serbia for European Integrations" represents a collection of articles written within the framework of a project of the same title financed on the basis of a contract between the Faculty of Law of the University of Belgrade and the Serbian Ministry for Science and the Protection of the Environment.

After the beginning of the transition in 2000, Serbia has found itself in a new situation which called for a substantial reconstruction of its legal system, whose inefficiency was supported by outdated concepts, so dominant during the 90's. The goal of the Project's research is to analytically and critically debate the state of the legal system of Serbia in this particularly sensitive stage of ascension of our country in regard to European integration processes.

After a period of six years of change in the legal system, there is need of evaluating what has been done to date, as well as indicating the areas of the legal system in which reforms have partially or totally been neglected.

Taking part in the research project were professors and associates of the Faculty of Law of the University of Belgrade. In their articles, focus is put on the implementation of European standards in our legal system and attention given to the experience of other countries, bearing in mind useful comparisons for Serbia.

In order for the results to be accessible to the wider academic public, the articles of the members of the "Legal Capacities of Serbia for European Integrations" project team are presented in this collection of articls with the aim of contributing to the further reform and development of the legal system of Serbia based on European values.

The articles represent the opinions of the authors, and necessarily do not represent the viewpoints of the Project, the Faculty of Law of the University of Belgrade or the Serbian Ministry for Science and the Protection of the Environment.

The Editor

*Gašo KNEŽEVIĆ**

POTREBA ZA UVOĐENJEM NOVIH METODA REŠAVANJA SPOROVA U PRAVNI SISTEM SRBIJE**

Uvodno objašnjenje

Srpsko društvo je tradicionalističko i konzervativno. Kao takvo ono se teško navikava na novote, na promenu bilo koje vrste, na nove tehnologije, tehnike, procedure, institucije, pa i individue. Ova konstatacija važi za svaki segment života. U pravu se to manifestuje u otporu prema novim pravosudnim institucijama i organima, sudskim ili administrativnim postupcima, načinima odlučivanja.

Naravno, ovo ne znači da je reforma sistema organizacije vlasti u Srbiji nemoguća, ali znači da reformisti nailaze na žešći otpor nego što je to u svetu uobičajeno. Čini se da je više truda i energije potrebno za promenu u nas, no za promenu u drugim zemljama. Okleva se, odugovlači, brani se postojeće, *status quo*, kao da je najbolji, ponekad bez argumenata, ili s pukim pozivom na tradiciju. Tradicija se, često, koristi kao štit od uticaja „spoljnjeg sveta". Proglašava se nespornim autoritetom s kojim se ne vredi nadjačavati, a bez želje i potrebe da se dovoljno prouči i spozna. Tradicija je slamka spasa, izlaz za slučaj opasnosti od poplave novih ideja i rešenja. I dobro bi bilo da svi oni koji u Srbiji pokušavaju sa promenama unapred budu svesni ove činjenice.

Kao ilustraciju manifestovanog srpskog otpora prema „novinama", spominjemo, postupak donošenja dva nova zakona u parlamentu: Zakona o medijaciji i Zakona o arbitraži[1]. Ovi zakoni imali bi za cilj približavanje Srbije Evropi i evropskim metodima rešavanja sporova. U srpskom pravnom sistemu medijacija jeste potpuna novina, prvi put uvedena 2005. godine, ali je arbitraža institucionalizovana još polovinom prošlog veka, postoji već kao deo tradicije i prihvaćena je, bar kada se radi o spoljnotrgovinskom poslovanju. Uprkos tome, prilikom donošenja oba pomenuta zakona, bujica reči i silno vreme je potrošeno u pokušajima srpskih parlamentaraca da ubede predlagača u perfektnost našeg postojećeg pravnog sistema i u nepotrebnost njegove promene, inovacije. Takav se postupak ne bi mogao osuditi da je sistem zaista perfektan i da ga ti isti parlamentarci, u drugim prilikama, ne napadaju istom žestinom kojom su ga branili od uticaja novih elemenata.

---

* Dr Gašo Knežević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

** Ovaj tekst nastao je kao deo projekta „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" koji se radi na Pravnom fakultetu u Beogradu.

1 Zakon o posredovanju – medijacji Republike Srbije od 18. februara 2005. god. i Zakon o arbitražama iz maja 2006. god., *Sl. glasnik R. Srbije*, br. 46 od 2. juna 2006. godine.

*Stevan LILIĆ**

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

1. Uvod

1.1. U kontekstu obrade tematike pravnog kapaciteta Srbije za evropske integracije, značajno je i pitanje uticaja sovjetske doktrine na našu teoriju države i prava, 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 proteklom periodu primećuje se znatna doktrinarna konfuzija i teorijsko lutanje kada je u pitanju proučavanje i naučna obrada teorijskih osnova 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 *uticaju sovjetske doktrine* o državi i pravu, koji je još uvek prisutan, iako često ne baš lako uočljiv, 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 radovima 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 – poseban oblik vršenja državne vlasti.

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Errata (str. 39)

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 vršenje vlasti, izvorno koncipirani na osnovama tzv. sovjetske doktrine, i da su, preko radova profesora Lukića i Dimitrijevića, i danas zastupljeni u radovima mnogih naših pravnih autora, uključujući i 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 iz naučnih i stručnih radova 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 su je pojedini sovjetski pravni pisci odgovarajućom obradom *artikulisali* u „teorijska shvatanja", 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, Rene Dejvid i Džon Brirli ističu sledeće:[1]

- „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 je sredstvo 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 pravnici 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."

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

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:[2]

- „*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."
- „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 *aparat 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:[3] „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* proletarijata 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 koncepcije države i prava *postavljeni* su *sovjetskim Ustavom SSSR (1936)*, čiji je glavni inspirator, promotor i kreator bio *sam 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.

2 V. I. Lenjin, *O državi*, Predavanje 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-lenjinizma, Beograd, 1946.

3 J. V. Staljin, *O osnovima lenjinizma – diktatura proletarijata*, Predavanje 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.

Studenikina *Sovjetsko administrativno pravo* koji se odnosi na *ulogu i uticaj partije na rad uprave*:[4]

- „Prema članu 126 *Staljinovog Ustava*, SKP (b) je rukovodeće jezgro svih organizacija radnog naroda, kako društvenih, tako i državnih. *Partijsko vođstvo* 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*."

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 artikulisani 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 udžbenike) 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. Profesor Andrija Gams piše:[5]

- „U sovjetskoj pravnoj teoriji, a naročito u istoriji sovjetske pravne teorije, ističu se dva značajna imena: Štučka 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 isticanu 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*."

4 S. S. Studenikin, *Sovjetsko administrativno pravo – opšti deo* (štampano za potrebe studenata 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 studenata prava, Beograd, 1947, str. 7.

5 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.

– „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 XX veka, Milovan Đilas, između ostalog, navodi:[6]

– „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 (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 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:[7]

– „Razvoju sovjetskog upravnog prava doprineo je i Ustav SSSR od 1936. godine kada se 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:[8]

– „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

6 Milovan Đilas, *Nova klasa*, Narodna knjiga, Beograd, 1990, str. 83–86. Prevod originala: Milovan Đilas, *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).

7 Dragaš Đ. Denković, *Razvoj sovjetskog upravnog prava*, „Pola veka sovjetske republike", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3–4, 1967, str. 313.

8 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.

našem pravu ovakav pojam predmeta upravnog prava kao grane pravnog sistema, odnosno, pojam državne uprave *ne može prihvatiti*, s obzirom na to 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. Golunski i A. S. Strogovič, odnosno 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 i delova teksta koji se odnose na pitanja metoda, pojma države, pojma prava i upravnog prava.[9]

– „*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 ispravni naučni metod*, metod marksističko-lenjinističke dijalektike."

– „Osnovni cilj svake države – štititi 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, ostvarujući *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

9 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.

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 ovaj udžbenik ubrzo *zamenjen* novijim sovjetskim udžbenikom (profesora A. I. Denisova), sa sledećim obrazloženjem:[10]

– „Za izučavanje pitanja teorije države i prava upotrebljavan je u našoj zemlji odmah posle oslobođenja, na pravnim fakultetima, drugim školama i kursevima, 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 svog *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 upravne delatnosti, a potom i na shvatanja o „vršenju uprave kao vršenju državne vlasti" onih naših autora iz upravnog prava čiji su radovi pod uticajem stavova profesora P. Dimitrijevića.

3.2.2. Udžbenik profesora A. I. Denisova *Osnovi marksističko-lenjinističke 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 stoji *Arhiv za pravne i društvene nauke*) udžbenika profesora Denisova, između ostalog, ističu:[11]

– „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 kursevima 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

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

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

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 *najuspeliji sovjetski udžbenik u oblasti pravnih nauka*."

3.2.3. Sam autor, profesor A. I. Denisov, u „Predgovoru" za svoj udžbenik, pozivajući se na Lenjina i Staljina i citirajući ih, kratko i jasno podvlači *ideološko-političke premise* o klasnoj suštini države i prava, na kojima i počiva marksističko-lenjinistička (čitaj: sovjetska) teorija države i prava. Profesor Denisov ne samo da ovo posebno ističe, već naglašava da je ovim (ideološko-političkim) postavkama rad posvećen:[12]

– „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 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 sledeća pitanja: a) *metod* proučavanja teorije države i prava; b) klasna suština *države;* c) klasna suština *prava* i d) priroda *administrativnog* (upravnog) prava.

a) U vezi sa pitanjem *metoda proučavanja teorije države i prava*, Denisov piše:[13]

– „*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 Staljina *O dijalektičkom i istorijskom materijalizmu.*

b) U vezi sa pitanjem *klasne suštine države*, Denisov piše:[14]

– „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

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

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

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

(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, *Dela*, tom XXV, str. 441, na ruskom).

– Državom se upravo i naziva ona naročita organizacija pomoću koje klasa 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*, Denisov, piše:[15]

– „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, Denisov piše:[16]

– „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 aparat 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..."

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

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

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 (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[17].

– „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 administrativno-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

17 S. S. Studenikin, *Sovjetsko administrativno pravo – opšti deo* (štampano za potrebe studenata 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 studenata prava, Beograd, 1947, str. 6, 9, 10.

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 *okosnicu* koncepcije i misli profesora Lukića o državi i pravu. Tokom više od četiri decenije, osnovne marksističko-lenjinističke *premise o klasnoj suštini države i prava* profesor Lukić izložio je u oko *30 izdanja* svojih udžbenika koji su bili polazna tačka u osnovnom obrazovanju *više od 50 generacija* naših pravnika.

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 kasnije prihvatili koncepciju profesora Dimitrijevića, posebno profesora Ratka Markovića, Zorana Tomića, Nevenke Bačanin.

4.1.3. *Materijal za izučavanje teorije države i prava*, odnosno, nešto kasnije i udžbenik *Teorija države i prava* profesora Lukića, nastali su kao posledica potrebe („zadatka") da se umesto dotadašnjih sovjetskih, izradi *domaći udžbenik* za ovu oblast, posebno zbog okolnosti raskida naše zemlje sa Sovjetskim Savezom nakon Rezolucije Informbiroa 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) koji je u prvom tomu sadržao ekstenzivne citate *klasika marksizma* o državi i pravu, a u drugom obrađivao tematiku prava. Tim povodom, profesor Lukić u „Napomeni" ovom izdanju jasno ističe:[18]

– „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)*[19]

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:[20]

18 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, Naučna knjiga – izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1953.

19 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).

20 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.

– „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* – 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 *Materijalnom 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:[21]

– „Iako su *Marks i Engels* u svojim delima dali osnovne *naučne postavke teoriji 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 prave 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)*

4.3.1. Nakon izdvajanja nastavnog programa za predmet teorija države i prava za potrebe poslediplomskih studija, profesor Lukić, izrađuje udžbenik za redovne studije prava prvobitno pod naslovom *Osnovi nauke o državi i pravu*,[22] zatim pod naslovom *Uvod u pravne nauke*,[23] i konačno pod naslovom *Uvod u pravo*.[24] Udžbenik je kao *stalni univerzitetski udžbenik* odobrila

21 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.

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

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

24 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.

za upotrebu Komisija za udžbenike Univerziteta u Beogradu 1960. godine. U udžbeniku 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".[25]

- „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... Naše upravno pravo se razvijalo uporedo sa razvojem naše državne organizacije, a pre svega naših upravnih organa.*"

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

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

su izostavljani oni delovi udžbenika koji su postali nepotrebni s obzirom *„na iščežavanje socijalističkog sistema"*.[26] 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.[27]

- „*Država* je organizacija koja raspolaže 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 na radove 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 neposrednog uticaja koji 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 o državi i pravu, i u tom kontekstu uticaja shvatanja profesora Lukića 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 osnovnog obeležja 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, i dalje čini *okosnicu* koncepcije upravnog prava pojedinih naših autora koji su na ovaj ili onaj način bili pod uticajem shvatanja profesora Dimitrijevića. Od poznatijih autora iz upravnog prava, to su profesori Ratko Marković, Zoran Tomić i Nevenka Bačanin.

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

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

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 „osobenom obliku vršenja državne vlasti" prof. Dimitrijević izlaže u članku „Upravno pravo kao grana pravnog sistema" (1976),[28] koje kasnije razrađuje u materijalu pod nazivom *Elementi upravnog prava* (1980), gde između ostalog, navodi i sledeće:[29]

- „*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" sadrže i kasnija proširena izdanja pod nazivom *Osnovi upravnog prava* (1983, 1989), a profesor Dimitrijević u „Napomeni" navodi da *Osnovi upravnog prava* predstavljaju „drugo izdanje" i proširenu verziju materijala koji je bio objavljan 1980. godine pod nazivom *Elementi upravnog prava.*[30]

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. Dimitrijević – deo I, „Uprava", deo II, „Upravno pravo" i deo IV, „Nauka upravnog prava", a prof. 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", ideja je bila da se „zaokruži sistem upravnog prava" na postavkama teorije države i prava profesora Radomira D. 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

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

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

30 Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd, 1983, str. 3, 217. Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Drugo izdanje u redakciji prof. dr Dragoljuba Kavrana, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 225.

Markovićem bila je da se, polazeći od modela „klasne suštine države i prava" profesora Lukića, odredi upravno pravo kao grana pravnog sistema za koju je osnovno obeležje *vršenje državne vlasti* u pojedinačnim situacijama koje imaju karakter upravnih stvari. „Predgovor" za ovaj udžbenik, *napisao je sam profesor* Radomir Lukić:[31]

- „Država i njena uprava rastu i u nas *uprkos* samoupravljanju i očekivanju odumiranja države... Međutim, posle rata i revolucije, došlo je do 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, izvršiće ovo Upravno pravo prof. Pavla Dimitrijevića i saradnika. Iako je ovo samo prvi deo zamišljenog sistema upravnog prava..."

5.2.2. O metodu koji se koristi u naučnoj obradi upravnog prava, profesor Pavle Dimitrijević piše:[32]

- „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.*"
- Međutim, ovakav pristup metodu u upravnom pravu podvrgnut je odgovarajućoj *kritici*. Profesor Slavoljub Popović ističe:[33] „U bivšim socijalističkim zemljama *osnovnim naučnim metodom* smatrao se metod dijalektičkog i istorijskog materijalizma. Stoga su i autori nauke upravnog prava iz tih zemalja isticali da je metod dijalektičkog i istorijskog materijalizma *osnovni metod* pri proučavanju i obrađivanju *nauke upravnog prava.* Ovo je zbog toga što se pomenuti metod primenjivao kao osnovni metod naročito u društvenim naukama. Dijalektika je prema Engelsovom mišljenju shvaćena kao nauka o opštim zakonima kretanja, kako spoljnjeg sveta, tako i ljudskog mišljenja... Vraćajući se na nauku upravnog prava *autori iz socijalističkih zemalja* su smatrali da se primenom dijalektičkog

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

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

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

i istorijskog materijalizma mogu otkriti elementi sadržaja i znanja koja treba da obuhvata nauka upravnog prava."

5.2.3. U izlaganjima profesora Pavla Dimitrijevića o sadržini upravne funkcije kao funkciji vršenja državne vlasti, prepoznajemo sve elemente stavova o upravom pravu profesora Lukića:[34]

- 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 podvrgnuto *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 kao i ostvarivanje javnih interesa."
- „*Pojam uprave* kao upravne 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 već obuhvaćena formulisanom definicijom."

5.2.4. Suprotno užem stanovištu o sadržini upravnog prava koje zastupa profesor Dragaš Denković, koji povodom odnosa između užeg i šireg shvatanja njegovog predmeta, ocenjuje:[35]

- „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

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

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

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 je upravna stvar vršenje vlasti. Sa druge strane, u kratkom osvrtu na koncepciju Leona Digija o upravi kao javnoj službi, profesor Marković se opredeljuje za „upravu kao državnu vlast" (sovjetski model) iako su mu gledišta Digija poznata.[36]

- „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 – upravnopravni 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 zvanična sovjetska doktrina „teorijski obračunava" sa koncepcijom Leona Digija o socijalnoj (dakle, ne klasnoj) funkciji države i uprave. „Teorija socijalnih funkcija kao ideološko oružje imperijalističke buržoazije i njene agenture... Francuski profesor prava Digi je najkrupniji predstavnik pseudonaučne teorije socijalnih funkcija."[37]

5.4. *Zoran R. Tomić:* Upravno pravo *(1998)*

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 isti-

36 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.

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

če 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 teksta samog autora.[38]

- „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 istinski 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 ožitvorenje 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... Proizilazi 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 odrediva lica)."[39]

5.5. *Nevenka Bačanin:* Teorija upravnog prava *(1994)*

5.5.1. Kao i profesor Tomić, i profesorka Nevenaka Bačanin svoj rad posvećuje „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 pregled je 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: „*naročito 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".[40]

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

39 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.

40 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.

- „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 zaključti 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 shvatanju uprave kao funkcije vlasti profesora Lukića, profesorka Bačanin *suprotstavlja* shvatanje našeg profesora upravnog prava Nikole Stjepanovića *priznatog i u svetu*, o tome da se upravna funkcija *ne može* svesti samo na jedan 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 pozitivnopravni pojam uprave u našoj zemlji ne može svesti samo na funkciju vlasti.[41]

- 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 je delimično prilagodio svoja teorijska opredeljenja. Prema njegovom mišljenju, upravna funkcija sa aspekta *teorije* je i dalje, „onaj način vršenja *vlasti* i izvršenja osnovnih *i drugih zadataka* države, drugih društveno-političkih zajednica i drugih javnih organizacija, formulisanih u pravnim propisima, koji se sastoji u donošenju subjektivnih akata-uslova i materijalnih akata."
- „Pozitivnopravni pojam uprave N. Stjepanovića 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 pozitivnopravnim 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 uključije i profesora Ratka Markovića, iako se, kako navodi „nije neposredno

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

bavio utvrđivanjem pojma i sadržine uprave u našem pravu", tako da se do njegove koncepcije uprave može doći „posrednim putem".[42]

- „Mada se R. Marković *nije neposredno bavio* utvrđivanjem pojma i sadržine uprave u našem pravu, njegova koncepcija uprave, takođe, materijalne je 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 od retkih uspešnih pokušaja usklađivanja teorijskog i pozitivnopravnog pojma uprave", jer koncepcija profesora P. Dimitrijevića „ukazuje na *jedino mogući 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. pozitivnopravnog 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 podzakonskih opštih akata: pravilnika i sl.). Zbog toga se i teorijski pojam uprave profesora Dimitrijevića „ne poklapa" sa pozitivnopravnim pojmom uprave, što znači da koncepciji profesora Dimitrijevića nedostaje „teorijski okvir" u ulozi uprave (odnosno države i prava) u društvu. Dalje, to 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 profesorka Bačanin analizira pojam uprave profesora Dimitrijevića.[43]

- „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 pozitivnopravnog pojma uprave u SFRJ. Čini se da ona ukazuje da *jedino mogući 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."

5.5.6. Na kraju preostaje nam da navodima profesorke Bačanin suprotstavimo argumente samog profesora Dimitrijevića. Stanovište profesora Pavla Dimitrijevića posledica je primene tzv. normativističkog modela pomoću kojeg je formalno-logički konstruisana kategorija „jedinstvenog 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".[44] 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."[45] 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 i Nevenka Bačanin), iako se na prvi pogled može učiniti konzistentnim i neprotivrečnim, u svojoj suštini konceptualno i logički protivrečno.

6. Zaključci o uticaju sovjetske 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

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

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

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

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

teorije države i prava profesora Radomira Lukića i njegovog shvatanja 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 je posebno uočljivo iz radova profesora Pavla Dimitrijevića i njegovih sledbenika (profesora Ratka Markovića, Zorana Tomića i Nevenke Bačanin) i shvatanja o upravi kao „izvršnoj i naredbodavnoj" funkciji državne vlasti.

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 kakteristikom 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 i Nevenke Bačanin.

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:[46]

- „*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 i N. Bačanin počiva na konceptu da je uprava politički lojalna „izvršna i naredbodavna državna vlast", a ne depo-

46 Vlada Srbije, „Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji" (oktobar 2004). Izvor: http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp.

litizovana 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 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 servisa 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 pogledaju „poslovi državne uprave" prema Zakonu o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005), i to:

- „Učestvovanje u oblikovanju politike Vlade (čl. 12). Organi državne uprave pripremaju nacrte zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu 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, izve-

štaje, 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 upotrebni 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.

- 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 eksternost 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."[47] Međutim, koliko je tvrdnja prof. Markovića da je autoritativnost obeležje svakog upravnog akta lišena osnova, vidi se po tome što su izneti stavovi potpuno bespredmetni 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.
- 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 odrediva 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."[48] 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 odredbe 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".

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

48 Zoran Tomić, *Upravno pravo – sistem*, četvrto doterano izdanje, „Službeni list SRJ", Beograd, 2002, str. 63.

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 obaveštene 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 njegovih shvatanja 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 je posebno uočljivo 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 i sledbenika profesora Pavla Dimitrijevića, i to posebno u udžbenicima upravnog prava profesora Ratka Markovića, Zorana R. Tomića i Nevenke Bačanin.