

*Мр Дејан Вучетић*  
*Правни факултет Универзитета у Нишу*

**ОКРУГЛИ СТО „ЖИВОТ И ДЕЛО СЛАВОЉУБА  
ПОПОВИЋА“, НИШ, 6. НОВЕМБАР 2010.**

**-приказ-**

На Правном факултету у Нишу, 06. новембра 2010. године, одржана је научна конференција „Живот и дело Славољуба Поповића“, посвећена научном опусу покојног професора овог факултета. У раду конференције учешће је узело преко двадесеторо научника и стручњака специјализованих за област управног права и сродних научних дисциплина из земље и иностранства (Македонија и Црна Гора) од којих би посебно истакли следеће: проф. др Борче Давитковски, декан Правног факултета „Јустинијан Први“ у Скопљу, проф. др Ана Павловска Данева са истог факултета; проф. др Ђорђије Блажић, декан Факултета за државне и европске студије у Црној Гори; проф. др Стеван Лилић са Правног факултета у Београду; доц. др Зоран Лончар са Правног факултета у Новом Саду (некадашњи министар за државну управу и локалну самоуправу, те просвету); проф. др Милан Петровић, проф. др Предраг Димитријевић (декан Правног факултета у Нишу) и проф. др Миле Илић (председник Скупштине Града Ниша), сви са Универзитета у Нишу. У раду конференције учешће је узео и велики број асистената са свих државних правних факултета.

Рад на конференцији одвијао се у форми сукцесивних сесија, из појединих правних области којима се Славољуб Поповић бавио – управни уговори, одговорност управе за штету, територијална децентрализација и локална самоуправа, управни спор, правна информатика, заштита животне средине, уставно-судска заштита у управним стварима.

Округли сто је отворио председавајући, проф. др Милан Петровић, поздравивши учеснике и пожелевши им успешан рад.

Потом је проф. др Предраг Димитријевић, декан Правног факултета у Нишу, поздравио учеснике и приказао живот и дело проф. др Славољуба Поповића. Из његовог излагања наводимо најважније детаље.

Професор Славољуб Поповић (1912-2006) рођен је у Зајечару. Правни факултет завршио је у Београду где је докторирао 1953. године са докторском тезом: “Судска контрола законитости управних аката у ФНРЈ, са посебним освртом на француско право”.

Свој радни век проф. Поповић почео је 1936. године са радом у Државном савету Југославије где је радио све до краја другог светског рата. Потом ступа на рад у Министарство финансија ФНРЈ. Септембра 1948. године изабран је за предавача Правног факултета у Београду за предмет - Посебни део Управног права, које је предавао до 1954. године, када је предмет укинута.

Септембра 1960. године професор Поповић је изабран за ванредног професора управног права на Правно-економском факултету у Нишу. Од тада почиње његов рад на Правном факултету у Нишу и траје све до пензионисања. Професор Славољуб Поповић је био први декан Правно-економског факултета Нишу а касније је биран за декана још у три изборна периода. Године 1964. изабран је у звање редовног професора.

Професор Славољуб Поповић био је активно присутан и на другим научним установама. Од 1966. до 1973. године био је хонорарни управник Центра за правна истраживања Института друштвених наука у Београду. Тако од 1974. до 1978. године предаје на Факултету политичких наука у Београду предмете Управно право и Наука о управи. Два пута био је председник издавачког савета и члан програмског савета издавачке организације “Савремена администрација”, члан програмског савета “Књижевне новине” и председник Друштва за културну сарадњу Југославија - Француска. Осим тога професор Поповић стално учествује са рефератима и дискусијама на многобројним конгресима, симпозијумима и саветовањима у земљи и иностранству.

За свој неуморан рад професор Поповић је одликован Орденом рада са златним венцем, Орденом Републике са сребрним зрацима и Француским орденом *Palmes Académiques*.

Импозантна је библиографија професора Поповића. Он је објавио више од педесет књига и то почев од 1950. до 2002. када је из штампе

изашло последње од осамнаест издања његовог уџбеника из Управног права. Његове књиге су доживеле бројна издања, као што је на пример његов уџбеник Управно право. Професор Поповић је написао и публиковао четрнаест монографија, седам коментара закона и других прописа и многобројне друге публикације, чланке и расправе. Објавио је више од 500 чланака у разним научним и стручним часописима од којих преко 20 на страним језицима (руском, француском, енглеском, немачком и пољском) и то почев од 1936. године када је објављен његов први чланак у Архиву за правне и друштвене науке, до 2005. када је објавио свој последњи чланак у Зборнику радова Правног факултета у Нишу. Уџбеник из управног права био је 1968. преведен на руски језик.

Професор Славољуб Поповић је у науку управног права унео један класичан и препознатљиво умерени стил излагања материје. Његови текстови су мирни, јасни и систематични, ослобођени су сваког експериментисања, како у погледу терминологије тако и када се ради о правним концепцијама, аргументацији за одређено правно становиште и правним дефиницијама. У концептуалном и методолошком смислу он настоји да обухвати сва правна схватања чак и она која су потпуно супротна, па су отуда његове дефиниције у садржинском смислу углавном мешовитог карактера. Он настоји да синтетише и обједини управно - правну мисао и да је објективно и непристрасно изложи.

С друге стране, он је по природи свог предмета којим се бави чврсто везан за позитивно право, прецизан је коментатор и један од ретких познаваоца управног права како са становишта правне науке тако и правне праксе. О томе сведоче његови коментари Закона о општем управном поступку и Закона о управном спору која су доживели бројна издања а који су незаобилазна правна литература готово свих правника који се баве управноправном материјом.

Многи су се питали, а и сада се питају у чему је тајна животне и научне виталности проф. Поповића. Професор Поповић се није плашио да се упусти у изучавање питања и проблема других правних дисциплина какве су: уставно и самоуправно право. Он је знатно допринео и утемељењу потпуно нових и савремених правних дисциплина, јер их је приближио домаћој научној јавности и учинио је многа питања научно актуелним. То су предмети и проблеми из домена: правне информатике и компјутерскога права, заштите животне средине,

односно еколошког права и друге. Он је један од првих теоретичара који је објавио текст из области правне информатике, тачније примени кибернетике у област права и то још далеке 1966. у Аналима Правног факултета у Београду. Његови наслови су увек провокативни у научном смислу, они чак иритирају својом актуелношћу јер следе актуелну и савремену правну мисао. Његово дело јесте незаобилазно полазиште у изучавању готово свих институција управног права а посебно када се ради о управном спору.

Професор Поповић својим делом сведочи о развоју науке управног права на овим нашим просторима и представља узор младим генерацијама да бављење научним радом није домаћи задатак већ универзална животна људска мисија, стручна и морална, педагошка и научна, мисија која нема језичке, просторне ни временске границе, закључио је декан Димитријевић.

Редовни професор Правног факултета у Београду др *Стеван Лилић* истакао је да су рад и личност професора Поповића красили изузетна ширина, динамичност и добро расположење. Допунио је излагање о биографији професора Поповића излагањем о развијеној међународној сарадњи коју је професор Поповић остваривао са институцијама у Паризу, Бриселу, Лондону, Немачкој, САД итд. Посебно је истакао његов боравак на Берклију, САД, (у коме је боравио и професор Лилић) где је предавао о правним проблемима у СФРЈ, и имао плодотворан сусрет са проф. Келзенем. Професор Лилић је подсетио да је 1998. године на Правном факултету у Нишу такође организован скуп у част професора Поповића, посвећен европском праву. Подсетио је учеснике да су њих двојица били коаутори пуно радова и једног Коментара Закона о општем управном поступку, да би потом нагласио да је у подизању свести о научној дисциплини Еколошког права пресудна била улога управо професора Поповића, што га је сврстало у ред визионара правне науке. Професор Поповић је еколошким правом почео да се бави средином седамдесетих година XX века. Већ тада, његов рад се фокусира на следећа питања: подизање свести о потреби заштите животне средине, анализа међународних докумената (као што су документи о заштити животне средине у Покрету несврстаних и документима Европске Заједнице и др.) и националног законодавства, веза са демографским развојем и др.

Најзначајнији рад професора Поповића у овој области је монографска публикација „О праву заштите животне средине: (или о) еколошком праву“ објављена 1980. У предговору монографији „Заштита воде и ваздуха од загађивања – јавно-правни аспект“ (1975) професор Јован Ђорђевић, истиче да је екологија била реч која се некада употребљавала само у биологији, а данас је саставни део друштвених наука, а њена свест саставни део људске свести, у чему је велика заслуга и С. Поповића. У питању су проблеми од којих зависи биће савременог друштва. Такође, Славољуб Поповић је један од првих „отворио“ и област правне кибернетике, сарадњом са Керимовим из Новосибирска и Кнапом из Прага. На крају свог излагања проф Лилић се осврнуо на Еколошко право данас и поручио да оно мора постати обавезан предмет на свим Правним факултетима у Србији.

Проф. др *Борче Давитковски*, декан Правног факултета „Јустинијан Први“ у Скопљу (Македонија), је нагласио да је Славољуб Поповић био пријатељ са академиком Александром Христовим, тако да овај округли сто наставља традицију старијих професора. Подсетио је да се задњих двадесет година професори управног права јако мало састају, за разлику од колега са других катедри, те је похвалио повод и иницијативу Правног факултета у Нишу, и позвао све колеге, професоре Управног права, да наредне године присуствују сличном скупу у Скопљу, нагласивши још једном значај таквих окупљања. Потом је најавио да ће говорити о проблематици управних уговора (из угла Републике Македоније) јер се и Славољуб Поповић бавио проблематиком управних уговора. Управни уговори у Македонији су до 2005. били непознаница, бар када је легислатива у питању. Смештани су у оквир цивилистике, што није исправан приступ нарочито сада кад постоје Управни судови. Нормативни оквир управних уговора у Републици Македонији чине одредбе Закона о концесијама и јавно-приватном партнерству, те Закона о управним споровима (којим је нормирана надлежност суда да решава спорове из управних уговора), а највише су заступљени у Закону о установама (који се на жалост, мало примењује). Управни уговор је двострани правни акт, јавноправног карактера, који се закључује између надлежног министарства или оснивача установе и физичког лица које предметну делатност врши као професионалну. Управним уговорима се уређују права корисника

дозволе, рок трајања дозволе, услови под којима се обезбеђује континуитет вршења јавне функције, услови извођења свих обавеза без обзира на утицај непредвиђених околности и ситуација, вид корисника, услови под којима министарство може једнострано да измени услове закључивања, рок у коме се има конституисати установа, разлози о раскидању управног уговора и др. Закључивање управних уговора могуће је у следећим областима: здравство, образовање, наука, култура, рад, социјална заштита и др. Управни уговор може престати по истеку рока на који је закључен, одузимањем дозволе за рад и раскидањем путем споразума. За спорове је надлежан управни суд, слично као у француском праву, који цени и правну природу сваког уговора (да ли има приватни или јавни карактер), што је раније ценио грађански суд.

Редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу *др Милан Петровић* је изложио анализу одговорности државе за штету проузроковану законом и правним актима донетим на основу уставних прерогатива. Пре тога је навео да је Славољуб Поповић у свом уџбенику најопширније обрадио питање управноправне одговорности за штету коју проузрокује управа. Ниједан други наш писац се није толико бавио овом материјом, јер је то материја у којој се преплићу управно и грађанско право. Славољуб Поповић је ушао у ту материју у суштини на исправан начин, али није ушао у све аспекте одговорности за штету. Професор Петровић истиче да постоји област одговорности за штету, код нас непозната, за разлику од Француске, а то је одговорност за законе. У њеној основи се налази парадокс, јер према принципу суверенитета законодавац не може да одговара за штету пошто је закон израз опште воље. Током 19. века службеници су почели да одговарају за штету, за разлику од државе која је била одговорна само због аката пословања. Француска правна наука потом напушта разлику између аката пословања и аката власти када је одговорност у питању. То схватање је усвојио и Државни савет и дошло је до одговорности државе за радње службеника које имају карактер аката власти. Професор Петровић је потом отворио питање каква је правна природа одговорности коју анализира. Идеја ризика је ваљана, али се не може применити на одговорност државе за радње службеника. М. Петровић је истакао да он заступа органску теорију, јер држава и њени органи чине јединство, те због тога држава одговара. Она том приликом одговара за управне

радње и судске акте. Међутим оправдано се поставља питање да ли држава може да одговара за законске акте. Државни савет Француске је такву одговорност допустио. Принцип за њу је повреда начела једнакости пред јавним теретима, у вези са којим постоје два гледишта. Једно, екстремно, заступао га је Леон Диги, је да принцип једнакости пред јавним теретима увек делује кад постоји социјални ризик, тј. да држава треба да одговара за све социјалне ризике. Закони у питању, који су предмет овде анализирани одговорности су закони мере, а не општи закони. Професор Петровић је потом извршио анализу случаја из праксе Државног савета, када је произвођач забрањених намаза за јело без млечних производа, нпр. од кикирикија, поднео посебну жртву. Умереније гледиште заступао је Орију. По том гледишту, држава може одговорати за штету која је предмет ове анализе само када се приликом доношења закона ради о неоснованом обогаћењу (увечања државне имовине на терет неког лица). Излагач је навео да је ближи овом схватању, а потом изложио случај из српске праксе, односно пример Закона о национализацији. Револуционарни режим је 1944. године масовно извршио национализацију приватне имовине уз малу накнаду, и у том случају се ради о неоснованом обогаћењу (накнада је исплаћивана у ратама током периода од 20. година). Професор Петровић је закључио да је ова врста одговорности данас актуелна по питању експропријације.

Проф. др *Ђорђе Блажић* са Факултета за државне и европске студије, из Подгорице (Црна Гора), своје излагање је усмерио ка схватању управних реформи у делу Славољуба Поповића, да би потом изнео и своје схватање управних реформи. Професора Поповића је доживљавао као реформатора, што је он свакако био, поготову када се у обзир узме време у коме је живео и радио. Политички систем државе се реформисао после Другог светског рата. И са престанком постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, оно што је мисао и идеја професора Поповића наставило је да живи до данас, тако да његова схватања не треба одбацивати већ надограђивати. Величина људи је у ономе колико оставе иза себе другима, да и други могу то да користе. Са друге стране, данас живимо у времену константних реформи (од 1990-тих до данас). У том процесу еволуције, не само у управној науци, већ и у организацији државе његова улога је и те

како значајна. Притоме, нисмо отишли много даље (нарочито када је регулатива управног поступка и спора у питању). Проф. Блажић је истакао да је забринут (као конзервативац који свом раду покушава да да извесну меру) утицајем англосаксонског права на европско континентално право, што доводи у питање науку и функционисање државе и њених институција. Тај проблем има своје рефлексије и у управном систему Црне Горе. Године 2010. се ушло у нову етапу реформе државне управе Црне Горе, са новом стратегијом, гилјотином прописа, реформом управног поступка, управног судовања и локалне самоуправе. Овакву реформу карактерише недостатак подвођења извршне власти под законодавну контролу, јер се управа извукла из окриља легислативе, и увукла се под окриље саморегулативе. Професор Блажић је посебно нагласио анархичност која постоји у недржавној управи, тако да данас тешко ко може да каже који све субјекти врше јавна овлашћења у Црној Гори, што доводи до тешкоћа и приликом њихове класификације у уџбеницима из Управног права. Своје излагање закључио је анализом статуса Агенције за националну безбедност.

Професорка *Ана Павловска Данева* са Правног факултета „Јустинијан Први“ у Скопљу (Македонија) надовезала се на излагање професора Давитковског, подвукавши још једном да је Славољуб Поповић подигао свест и о правној аутономији управних уговора. У Македонији се та материја тек пре десетак година почела озбиљније изучавати, а први је био цитиран управо професор Поповић. Професорка Ана Павловска Данева је истакла да постоји и посебна правна дисциплина на последипломским студијама на Правном факултету у Скопљу. У регулисању материје управних уговора Македонија се ослонила на француска схватања овог института. Пошто је неизводљиво да се у закону таксативно наброје облици управних уговора, законодавац је дао елементе за разликовање у погледу: циља (економски ефекат није доминантан, већ јавни интерес), једне уговорне стране (јавно правни субјект), предмета уговора (вршење јавне службе) и управно судске заштите. Године 2006, доношењем Закона о управним споровима, као предмет управног спора изричито је наведен и управни уговор. Тај закон је извршио и одређена појмовна појашњења, па је управни уговор дефинисао као двострани правни акт који закључује држава у циљу



вршења јавних служби и остваривања јавног интереса, а као пример у Закону су наведени концесиони уговор и уговор о јавним набавкама. Закон о управним споровима је ступио на снагу 2007., примењује се три године, те стога нема пуно судске праксе (јер се управни спорови воде 2-3 године у просеку). На крају, професорка Павловска Данева је навела да иако нема ниједне пресуде, тужбе су почеле да се подносе и као пример навела спор поводом неиспуњења уговора између Фонда за здравствено осигурање и приватне здравствене установе. У овој области ће велику улогу имати прецеденти јер нигде (ни у једном закону) нису набројане материје у којима ће се заснивати управни уговори.

Редовни професор Управног права на Учитељском факултету Универзитета у Нишу др *Миле Илић* своје излагање је фокусирао на стање и перспективе развоја државне управе и локалне самоуправе. Претходно је нагласио да је био студент професора Славољуба Поповића, и да је код њега положио Управно право. Када је област локалне самоуправе у питању учесницима Округлог стола скренуо је нарочиту пажњу на дело професора Поповића „Регионализација у свету и код нас“ (Београд, 1983), и навео да им се поклапају гледишта. Након тога је приказао нормативно-правно уређивање локалне самоуправе у Србији, и упозорио да српском систему локалне самоуправе недостаје неколико закона. Први је Закон о градовима. Тренутно између градова и општина нема веће разлике у надлежностима. Потребно им је пренети више надлежности и дати већи фискални суверенитет, те прецизно разграничити надлежности градова, општина и главног града. На крају је изнео мишљење да би усвајањем још два закона, Закона о имовини јединица локалне самоуправе и Закона о радноправном статусу запослених у органима локалне самоуправе, правни режим локалне самоуправе у Србији би био заокружен.

Декан Правног факултета у Нишу, редовни професор Управног права др *Предраг Димитријевић* поново је указао на допринос Славољуба Поповића утемељењу правне кибернетике у нас. Потом је скренуо пажњу на „горуће“ теме ове дисциплине, која је данас поново у фокусу правника. Систематизација правних норми из ове области, норми које регулишу имплементацију информационих технологија у друштво, је нужност (Закон о електронском потпису, Закон о

електронском документу, Закон о електронским комуникацијама), при чему нагласак треба ставити на понашања у виртуелној комуникацији, заштиту права приватности, заштиту од компјутерског криминала итд. Задатак је младих правника да се баве овом материјом у циљу надградње постојећег правног режима, јер је право приватности грађана све више на удару.

Стручни сарадник у Уставном суду Србије *Саво Манојловић* се у свом излагању концентрисао на сличности и везе института уставне жалбе са управним правом. Те сличности нарочито долазе до изражаја приликом поређења са управно-судском тужбом (којом се штити законитост, а уставност са уставном жалбом). Излагач се потом концентрисао на следећа питања (са аспекта уставне жалбе): шта се штити, шта је објект контроле, како се утврђује и потом санкционише повреда уставног права? Актуелна листа права човека и грађанина у Уставу Републике Србије највећим делом је копирана из Европске конвенције о људским правима, а проширена је правом на рад. У погледу питања разумног рока излагач је истакао да се не морају исцрпити сва права у току судског поступка, а да је разумни рок добрим делом и технички стандард – узимају се списи и утврђује се колико је суд допринео дужини трајања поступка. Решење за које се поједине судије залажу ( хрватски модел), да се питање разумног рока пребаци на суђење у редовне судове, није добро. Када је у питању предмет заштите јавља се дилема да ли контрола судских аката од стране уставног суда задире у независност судске власти. У свим земљама, изузев Аустрије, су и судски акти предмет контроле. Код нас иницирано да само управни акти треба да буду предмет контроле. Када је утврђивање повреде у питању, сматра се да она обухвата сваку па и најмању повреду устава (и његових начела). Уставни суд штити само повреде основних, елементарних права (не и од кршења обичне законитости), јер судови немају ширину, изнад себе виде само законе, не и устав. Овлашћења Уставног суда су: утврђује да је неко право повређено, укидање акта (надврховни касациони суд), изрицање забране вршења радње и накнада штете (задирање у судску надлежност, чиме је можда судска власт изгубила самосталност). Излагач је закључио да уставно судство тако постаје наткровљујућа власт и да ставове

Европског суда за људска права не треба слепо пратити, те да треба поставити веће стандарде у односу на оне које је овај суд установио.

Доцент на Управном праву Новосадског Правног факултета др *Зоран Лончар* говорио је о актуелним проблемима децентрализације из угла дела професора Поповића. Претходно се осврнуо на његов лик и истакао да је доста сарађивао са професором, јер су заједно били у председништву Друштва за културну сарадњу Србије и Француске. Захваљујући њиховом ангажману у тој организацији током 90-тих година XX века, неколико хиљада младих је учило Француски и боравило у Паризу. Када је дело професора Поповића у питању, др Лончар је истакао да је он један од најплодотворнији аутора из области управног права са ових простора (гледано шире од Србије). Славољуб Поповић је децентрализацију окарактерисао као неопходност савременог света. Уз поменуто дело Регионализам у нас и у свету треба истаћи и рад „Федерализам и регионализам“ (Ниш, 1986.). Појам децентрализације у његовом делу преузет је од Оријуа, али је при његовом дефинисању приметан и утицај Пусића. Децентрализацију је дефинисао као процес преношења надлежности са централних на недржавне органе. Проучавао је различите врсте децентрализације с тим што је много више пажње посветио територијалној од функционалној (само четири рада). Из улоге научника критиковао је и Устав из 1974., пре свега државност аутономних покрајина, слаб однос СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери (симболична овлашћења у односу на покрајинске органе, овлашћења савезних према републичким органима (која су била много обимнија него републичка према покрајинским). Србију је тада окарактерисао као квази федерацију, а аутономне покрајине као квази државе. Питање Косова и Метохије је такође било предмет његове анализе. Истакао је да такво решење постоји само у Југословенском уставу и да га ниједна федерација (од 22 тада постојеће) није унела у свој устав. Каква је корист да је наш устав врло специфичан, када његова решења не функционишу? Та анализа представља прави пример научне критике, закључио је први део свој излагања др Лончар. Када је регионализације у питању у научној јавности доминира схватање да је Миодраг Јовичић у тој области пионир. Међутим, Славољуб Поповић је дао упоредни приказ тадашњег стања у свету, а Миодраг Јовичић је покушавао да

кроз нови облик сложене државе нађе срећније решење за Србију и Црну Гору (по угледу на Италију и Шпанију). По Славољубу Поповићу регионализације је форма децентрализације, начин за ублажавање противуречности. Поред традиционалних критеријума и аспеката децентрализације, први је наглашавао и економски аспект развоја сваке државе (уравнотежени економски развој).

Асистент на управном праву Правног факултета у Новом Саду мр *Александар Мартиновић* своје излагање посветио је појму управе у делу Славољуба Поповића. Српској науци управног права, али и правној науци уопште, Славољуб Поповић завештао је импозантну правну књижевност. Завештање је заиста богато: састоји се од равно 809 библиографских јединица, од којих 235 отпада на књиге (уџбенике, студије, монографије, коментаре закона и сл.), а 574 на правнотеоријску периодику и публицистику (чланке, реферате, приказе и др.). Поповићев допринос српској теорији јавног права огледа се у још једном правцу. Наиме, за разлику од других аутора који су сви доследно стајали на позицијама тријализма државне власти, односно државних функција (осим, можда, са изузетком Л. М. Костића), С. Поповић је напустио анахрони и превазиђени шаблон о „три власти“ и уверљиво показао да се основано може говорити и о другим функцијама државне власти, а не само законодавној, управној и судској. Тако, у свом уџбенику од 1979. С. Поповић је заузео став да су државне функције „разни облици вршења државне власти, државне активности“ и да у југословенском праву, сходно Уставу СФРЈ од 1974, можемо разликовати пет државних правних функција: 1) политичка функција; 2) извршна функција; 3) судска функција; 4) функција јавног гоњења и; 5) управна функција. Мартиновић примећује да је С. Поповић и у својим ранијим делима стајао на становишту да државна власт СФРЈ врши пет функција, само што те функције није одређивао садржински - по пословима и задацима које свака од ових функција обухвата, већ формално - спрам органа који их врше (представничких, политичко-извршних, правосудно-управних органа, судова и органа државне управе), при чему је у категорију „правосудно-управних органа“, поред јавних тужилаштва, убрајао и јавна правобранилаштва, као и судије и већа за прекршаје. Излагање је закључено констатацијом да је суштински истоветну концепцију државних функција Поповић заступао и у време

када СФРЈ више није било и када је важио Устав СРЈ од 1992, с том разликом што је политичку функцију преименовао у нормативну, а број функција смањено са пет на четири, испуштајући функцију јавног гоњења као посебну функцију државне власти. Основни појам којим је оперисао С. Поповић јесте појам јавне управе који је, како он сам каже, „основни и централни појам управног права.” Међутим, уместо једног, он је формулисао читав низ појмова јавне управе. С. Поповић, најпре, разликује појам јавне управе у ширем и у ужем смислу, с тим што јавну управу у ширем смислу разлаже на државну и друштвену (недржавну) јавну управу, а затим одређује двоструки појам јавне управе у ужем смислу: организациони и функционални (материјални) појам, да би на крају формулисао потпун појам јавне управе у ужем смислу. Мартиновић излагање закључује да се на појам управе и функција државне власти може применити цитат једног француског професора медицине: „Поштовани студенти, данас ћемо да причамо о слезини. О функцији слезине не знамо ништа.“

Асистент Правног факултета у Нишу, мр Дејан Вучетић је пажњу слушалаца такође усмерио ка анализи најважнијих питања територијалне децентрализације у научном опусу проф. др Славољуба Поповића. Два најзначајнија дела из ове области (по Вучетићу) су „Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву“ (Београд, 1984) и Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију (Институт за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1981). У првој књизи аутор је приказао системе локалне самоуправе у правима Француске, Енглеске, Белгије, САД, и (у то време неизбежног) Совјетског савеза, да би се потом, много дубље, посветио комуналном систему СФРЈ, покушавајући да докаже преимућства нашег система. Приликом теоретске разраде појма локалне самоуправе и различитих концепција, аутор је у приличној мери био под утицајем гледишта Еугена Пусића и његових познатих радова: Локална заједница, Комуна и општина. С. Поповић врши груписања различитих система регионализације у економску регионализацију (настала због потреба економског планирања и равномерног регионалног развоја), административну и функционалну регионализацију и на крају политичко-територијалну регионализацију. Дефинишући појам и карактеристике децентрализације (коју неоправдано поистовећује

са децентрализмом као политичким процесом) ослонац је нашао у француској теорији управног права. Децентрализацију је исправно препознао као процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа. Интересантно је да је дефиниција дата са аспекта централних органа. Поделом децентрализације на нормативну, управну и судску (она се ретко среће у домаћој правној литератури, а имплицира да јединице територијалне децентрализације могу имати и шира овлашћења) и на територијалну и нетериторијалну (персоналну – поверавање посебној категорији лица и реалну – посебној категорији органа) децентрализацију указао је на значај других облика децентрализације осим територијалне. Ипак, децентрализацији као процесу посветио је мало пажње (иако је исправно дефинисао пре свега као процес), закључује Вучетић, и истиче да децентрализација не би требала да буде једнократна шок реформа, већ пажљиво припремљен и правовремено започет, поступан, логичан след фаза извршавања квалитетно припремљених управних мера структурног, функционалног, персоналног, финансијског и политичког карактера, који подразумева систематичност и целовитост.

Излагање магистра Јелене Вучковић асистенткиње Правног факултета Универзитета у Крагујевцу на тему „Судска заштита уставом утврђених права повређених појединачним актом“ инспирисано је радовима С. Поповића „Улога управног спора у заштити права грађана и организација“ (1975) и „Уставна жалба против појединачних аката и радњи и жалба Уставном суду ради заштите права у току избора савезних органа“ (1993). Прво питање које се том приликом поставља, јесте да ли су она утврђена само уставом или и другим општим правним актима. Друго питање јесте о којој се врсти судске заштите ради (уставно-судској или управно-судској заштити). Треће питање је питање делотворности свих ових механизма пружања правне заштите повређених права и слобода. Када је о првом питању реч, сва права и слободе морају бити утврђена само уставом. Мр Вучковић закључује да су тадашњи ставови С. Поповића на линији оних које данас заступа Уставни суд. Друго, могућност судске заштите предвиђена је и Уставом. И закони о уставном суду Југославије и Србије су предвидели правно средство названо, предлог за покретање заштите права самоуправљања и других основних права угрожених појединачним актом. Решења

Устава из 1963. године довела су до правне несигурности, јер се права и слободе штите уставно-судски и управно-судски (од стране Врховног суда – по основу захтева за заштиту права самоуправљања повређених појединачним актом). Несигурност је постојала и у Уставу из 1992. године, а при том је постојао допунски управни спор (задржан ЗУС-ом). Данас је та дилема отклоњена, јер уставна жалба постоји. Треће питање је питање остварења сврхе, тј. питање ефикасности и делотворности. На крају се поставља питање, да ли би терет одлучивања требало пренети на редовне судове? Одговор је негативан, јер се у највећем броју случајева управо од стране судова крше ова права грађана.

Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *мр Зоран Јовановић* своје излагање посветио је Омбудсману (заштитнику грађана) као новом правном институту за контролу рада управе, за шта је инспирацију нашао у раду Славољуба Поповића „Омбудсман у свету и код нас“, објављеном у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду из 1990. године. Још увек под Уставом из 1974. Поповић је користио упоредно-правни приступ и давао предлоге *de lege ferenda*. Тадашња залагања су данас добила свој нормативни оквир. Приказао упоредно-правна решења у преко 30 земаља, почевши од Шведске, преко Индије, СР Немачке и других земаља. Бавио се анализом омбудсмана на нивоу федералних јединица, специјализованих омбудсмана и др. *Мр Јовановић* наводи да је такву улогу својевремено имао друштвени правобранилац самоуправљања. Афирмативни аргументи који иду у прилог овој институцији су развој демократије, правне државе, јачање улоге грађана и др. Проф. Поповић се залагао за увођење омбудсмана на нивоу федерације, република и покрајина, не и општина. Залагао се да то буде инокосни орган који би ценио законитост и целисходност. Његов интелектуални дух био је дух једног демократски настројеног интелектуалца. На крају излагања *мр Јовановић* се осврнуо на решења која у будућности могу да буду предмет законодавне реформе овог института, као што су полицијски и војни омбудсман.

Асистент Правног факултета у Београду г. *Вук Цуцић* своје излагање посветио је анализи управног спора пуне јурисдикције у праву Белгије. Подсетио је присутне да се професор С. Поповић такође бавио управним спором, да је докторирао на ту тему и да био на студијском боравку у Белгији. Кратко се осврнуо на белгијско управно

процесно право које карактеришу следеће одлике: 1) нема системских процесних закона и 2) постоји велики број управних судова и трибунала. Они користе термин административне јурисдикције. Норме управног процесног права су изграђене праксом државног савета, који решава велики број случајева, с тим што су неки делови те праксе касније накнадно пренети у законе. Управна контрола управе врши се путем жалбе (жалба у поновном разматрању). Постоје ремонстративна, хијерархијска и надзорна жалба (као облик административне tutelе тамо где постоји децентрализација). Постоји и обична представка (неорганизована жалба). Постоји и организована жалба на коју је обавезно дати одговор. У Белгији су имали лоша искуства са различитим облицима управног судства. Члан 144 и 145 Устава нормира да одлучивање о политичким правима законодавац има овлашћење да законом повери посебно створеном управном суду или трибуналу. Законодавац је екстензивно користио ово овлашћење, због чега постоје небројене управне јурисдикције, које је врло тешко систематски изложити. На основу одредбе члана 159. Устава редовни судови могу да обуставе од примене одговарајући акт и могу да забране управу његово извршење. Такође могу да досуде и накнаду штете. Управне јурисдикције нису део управног судства. Оне се стварају посебним законима, чиме су хтели да избегну стварање нових јурисдикција, те су их поверавали већ постојећим органима и редовним судовима. Редовни судови су избегавали да улазе у контролу управе. Државни савет је најважнији управни суд, настао 1946., а пре тога их је било бише. Посматран је као инструмент политичке власти и резидуална управно судска јурисдикција. Поступа у управном спору када не постоји посебан управни суд. У управном спору пуне јурисдикције државни савет има 14 јурисдикција. На крају излагања В. Цуцић је изнео следеће закључке: систем управно судске заштите у спору пуне јурисдикције у Белгијском праву одређен је принципом позитивне енумерације; примењен је казуистички приступ у додељивању надлежности. Судство је федерална надлежност (надлежност федералних јединица), што изазива велике тензије – Фландрија ствара своје управно судство. Предност овог система је што су надлежне инстанце део извршне власти, по правилу специјализоване по одговарајућим областима.



Асистент Правног факултета у Нишу г. *Милош Прица* дао је, као и проф. *Лилић*, анализу доприноса *Славољуба Поповића* утемељењу еколошког права у нас. Сложио се са констатацијама претходника да је *С. Поповић* пионир и утемељитељ ове дисциплине, указавши да је иза себе оставио 5 монографија и више од 20 чланака из области еколошког права. Фокус његових радова чиниле су правна заштита вода, ваздуха, те заштита од буке. Промишљао је своје теме не само са правног становишта. Организовао је и научне скупове – први научни скуп на тему екологије и еколошког права одржан је у Нишу 1975., управо захваљујући њему. Залагао се да Еколошко право уђе у наставни програм на четвртој години студија Правних факултета, јер је у питању интердисциплинарна научна дисциплина. Питања којима се бавио проучавао је користећи и упоредно-правни метод, а становиште је искључиво јавно правно. Са друге стране *С. Поповић* је у својим радовима обрадио велики број позитивних правних поредака због чега је данас његово дело углавном превазиђено због промене позитивне грађе. У десетак радова професора *Поповића* су мучиле антагонистичке противуречности човека и његове средине због чега је трагао за одговарајућим решењима. Социјалистичку стварност је вредносно супротстављао капиталистичким друштвено-економским односима трагајући за одговарајућим друштвеним системом. *Прица* закључује да је *С. Поповић* својим радовима (1972. публиковао први, а последњи 2002.) учинио област еколошког права научно актуелном.

Сарадник у настави Правног факултета у Новом Саду, *Наташа Рајић* бавила се питањем инструмената контроле управе у ванредном стању и у оквиру њега дилемом да ли остављено простора за излазак у сферу политике. Детаљно анализира овлашћења парламента, одлучивање о увођењу и о доношењу мера којима се успоставља ванредно стање. Потом приказује одговарајућа решења у Уставу Републике Србије и поставља питање ефикасности тих инструмената. Излагање закључује констатацијом да овај институт садржи елементе и политике и права и да не би требало у потпуности да се подведе под право, на штету остваривања општег интереса.

По окончању излагања свих учесника Округлог стола уследила је дискусија. Професор *С. Лилић* је своју дискусију оформио на два нивоа. Први, на којем се осврнуо на сам скуп, рекавши да је био јако

добро организован, али да је очекивао присуство већег броја студената, поготову оних припремљених. Потом се осврнуо и на будуће скупове овог карактера рекавши да неки контекст (конкретна тема којом ће се бавити учесници) увек мора да постоји. С. Поповић је пуно говорио о самоуправном социјалистичком друштву, што је разумео као реалност иако је имао једну идеолошку неутралност, без потребе заузимања идеолошког става. Осврнуо се и на садржину излагања појединих претходника рекавши да омбудсман не може да буде ауторитативно тело, као што је можда грешком претходно истакнуто, већ да он има моћ да разбије зачарани бирократски круг тиме што може да правно питање претвори у политичко и обрнуто. Дакле, могуће је решење политичког питања правним путем. И то на позитиван начин. Извештај о људским правима у контексту управе по њему је суштина институције омбудмана. Када су конкретне уставне жалбе разрешених судија у питању проф. Лилић каже да оне не могу да иду управном суду као што неки појединци траже, а да вредносни стандарди и критеријуми могу послужити као начин решавања тих спорова. Питање везано за тзв. друге акте (појединачни акте који немају карактер управних), против којих се може водити управни спор, када нема друге судске заштите, је у директној колизији са институтом уставне жалбе. Своје дискутовање закључио је тиме да би на будућим скуповима ове врсте требали да се бавимо детаљима, „фонрензичким“ и „клиничким“ испитивањима појединих институција.

Професор Ђ. Блажић је истакао да би, ако постоји могућност, јако значајно било да се уђе у пројекта сабраних дела С. Поповића и да би, као јако велики, значајан пројекат који захтева доста средстава био од изузетне користи за све млађе посленике управно правне научне мисли. Потом се осврнуо на нека питања везана за карактер управног акта. Анализирао је да ли се једним управним актом може решавати о две управне ствари истовремено (једној по службеној дужности, а другој по захтеву странке), наводећи примере из конкретне црногорске управно-правне праксе.

На крају дискусије декан Правног факултета у Нишу, проф. др Предраг Димитријевић је констатовао да се С. Поповић бавио доста широким низом питања од којих нека нису ни дотакнута. Извршио је анализу његове методологије рада, чији је основни циљ подизање

правне свести. Данас су еколошки проблеми решиви стварањем тзв. социјалне заједнице, и преко ње еколошке државе, и еколошке владе, те следствено томе еколошке управе. Када је будућност нашег деловања у питању, закључио је проф. Димитријевић постоји неколико приступа: „Можемо се бавити именима (нпр. Славољуб Поповић, Еуген Пусић и много други) или се можемо фокусирати на тему и њеним различитим аспектима. Моје мишљење је да су задате теме продуктивније у научном смислу.“

У паузи Научне конференције, Фонд “Славољуб Поповић” уручио је награде на конкурс за најбољи студентски темат у 2010. години. Овогодишње победнице, Јована Живић и Милица Стојановић, награђене су за најбољи темат из области науке Управног права под називом “Управни уговори”. Награде је уручио декан Правног факултета у Нишу проф. др Предраг Димитријевић.

