

СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ О ЈАВНОЈ УПРАВИ

Апстракт: Аутор у раду анализира појам управе у импозантном делу Славољуба Поповића. У раду се наводи да је основни појам којим је оперисао С. Поповић јесте појам јавне управе који је „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. Аутор, истиче да је С. Поповић 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.

Кључне речи: јавна управа, подела власти.

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.).

Основни појам којим оперише С. Поповић јесте појам јавне управе који је, како он сам каже, „основни и централни појам управног права.“¹ Али, када је требало дефинисати појам јавне управе, овај писац је запао у праву мисаону какофонију. 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. Тиме, међутим, атомизовање појма јавне управе није завршено. И појам државне управе С. Поповић дели на две целине: на организациони и функционални појам, а то исто чини и са појмом друштвене (недржавне) јавне управе, при чему, поред организационог и функционалног, даје и тзв. потпун појам друштвене (недржавне) јавне управе.² „У том мноштву ’појмова’ врло је тешко одредити шта би требало да буде управа у свом почетном, ’изворном’ облику и садржини да би се могло оценити да ли су сви ’модалитети’ овог термина, које користи овај аутор, ознаке којима се обележавају појаве које стоје у некој међусобној вези и којој.“³

Јавну управу у ширем смислу Поповић дефинише као „управну делатност државних органа (државна управа)“ и „одговарајућу делатност самоуправних организација и заједница које врше јавна овлашћења (недржавна јавна управа).“⁴ Јавна управа у ужем смислу, пак, има свој организациони и функционални аспект. У организационом смислу, под јавном управом Поповић подразумева „укупност државних органа

1 С. Поповић: Управно право – општи део, Београд, 1979, стр. 18.

2 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 18-51; Управно право – студије и чланци, Београд, 1973, стр. 3-6

3 П. Димитријевић – Р. Марковић, Управно право I, Београд, 1986, стр. 103.

4 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 18.

и организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница које врше јавна овлашћења“, а у функционалном смислу један специфичан начин вршења државне власти, односно државних послова који се карактерише актима који се том приликом доносе, без обзира на то који се субјекти појављују у улози доносиоца тих аката (то могу бити како државни органи управе и други државни органи, тако и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице).⁵ Који све послови улазе у појам јавне управе у функционалном смислу? По мишљењу Поповића, то су следећи послови: а) доношење општих правних аката којима се уређују односи од ширег друштвеног интереса; б) доношење појединачних правних аката којима се ауторитативно одлучује у управним стварима о правима и обавезама физичких и правних лица, као и примењивање мера принуде и ограничења (вршење управних радњи); в) вршење управног надзора и; г) вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа и остваривање других јавних овлашћења.⁶ Најзад, спајањем појмова јавне управе у организационом и функционалном смислу, Поповић формулише тзв. потпун појам јавне управе у ужем смислу, подразумевајући под тим појмом „уређивање односа од ширег интереса општим актима, ауторитативно решавање у појединачним управним стварима о правима и обавезама појединаца или правних и на основу закона примењивање мера принуде и ограничења путем управних аката донетих у законом прописаном поступку, као и вршење других јавних овлашћења од стране државних органа и самоуправних организација односно заједница којима је поверено вршење јавних овлашћења.“⁷

Као што смо рекли, јавну управу у ширем смислу Поповић дели на два одсека: на државну и друштвену (недржавну) јавну управу. Државну управу у организационом смислу, по мишљењу овог писца, чине, пре свега, органи државне управе, али и извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница и одговарајуће управне организације, као и други државни органи (нпр. судови, јавна тужилаштва и др.) уколико им је законом поверено да врше поједине

5 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 18-19.

6 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 19.

7 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 19.

послове државне управе.⁸ Осим са организационог, државна управа се може посматрати и са функционалног аспекта. Иако напомиње да функционални појам државне управе има материјални карактер, Поповић га одређује чисто формално: као скуп послова које врше државни органи, у првом реду органи државне управе, при чему те послове класификује у две групе – ауторитативне управне послове (или управне послове у ужем смислу) и неауторитативне управне послове. У групу ауторитативних управних послова Поповић убраја: а) доношење управних аката, односно решавање у управним стварима; б) вршење управног надзора; в) спровођење репресије путем одговарајућих мера принуде, као и; г) доношење општих правних аката у ситуацијама када су органи управе на то овлашћени од стране законодавца. Под неауторитативним управним пословима Поповић подразумева: а) праћење стања у одређеним областима; б) организовање одговарајућих служби и њихово вршење; в) припремање закона и других правних аката за потребе скупштине и њених извршних органа; г) вршење материјалних операција (простих управних радњи) које се остварују без примене принуде; д) подстицање грађана и самоуправних организација на вршење одређених друштвено корисних активности и; њ) сарадњу са грађанима, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама.⁹

Последњи сегмент јавне управе у теоријском систему С. Поповића представља друштвена (недржавна) јавна управа. За разлику од појма државне управе кога је, као што смо видели, фрагментисовао на два појма (организациони и функционални), појам друштвене управе Поповић је рашчланио у три елемента; организациони, функционални и тзв. потпуни појам друштвене (недржавне) јавне управе. У организационом смислу, друштвена управа се састоји од организација удруженог рада, других самоуправних организација и заједница, друштвених организација, удружења грађана и других организација које су законом или на закону заснованом одлуком општинске скупштине, сходно члану 152. Устава СФРЈ од 1974, овлашћене да врше јавна овлашћења. Под друштвеном управом у функционалном смислу Поповић подразумева скуп ауторитативних

⁸ С. Поповић: Управне право – општи део, стр. 36.

⁹ С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 36.

и неауторитативних управних послова које врше горе поменуте организације и заједнице, при чему се ти послови појављују као пратећа активност ових субјеката уз њихову основну активност; вршење општекорисних друштвених делатности и то како социјалних, тако и привредних. У категорију ауторитативних управних послова самоуправних организација и заједница, по мишљењу Поповића, улазили би следећи послови: а) доношење општих правних аката којима се уређују односи од ширег интереса; б) доношење управних аката, као и вршење мера принуде; в) вршење управног надзора (али само „изузетно“) и; г) вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа и вршење других јавних овлашћења, док би се неауторитативни управни послови самоуправних организација и заједница састојали у: а) вршењу стручних послова за потребе скупштина друштвено-политичких заједница и њихових извршних органа и; б) вршењу стручног надзора над радом организација удруженог рада у области друштвених делатности.¹⁰ Коначно, комбиновањем организационог и функционалног добија се, каже Поповић, „потпун појам недржавне јавне управе“, под којим се подразумева „вршење опште корисних друштвених делатности (као основне активности) и вршење јавне управне делатности као пратеће активности од стране организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, којима је законом или одлуком општинске скупштине заснованом на закону поверено вршење јавних овлашћења.“¹¹ При оваквој концепцији јавне управе Поповић је остао и у свом последњем уџбенику, прилагодивши је терминолошки (избацивањем термина „друштвена управа“ и доследна употреба термина „недржавна јавна управа“, „организације удруженог рада, друге самоуправне организације и заједнице“ замењене су „организацијама којима је узаконено поверено вршење јавних овлашћења“ и сл.), али, чини нам се, не и суштински позитивно-правним прописима Републике Србије и СР Југославије.¹²

Поповићев допринос српској теорији јавног права огледа се у још једном правцу. Наиме, за разлику од других аутора који су сви

10 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 50.

11 С. Поповић: Управно право- општи део, стр. 51.

12 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право – општи део, Београд, 1998, стр. 35-61.

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 тужилаштава, убрајао и јавна правобранилаштва, као и судије и већа за прекршаје. Можемо констатовати 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.

Aleksandar Martinović, LL.M.
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Novi Sad

SLAVOLJUB POPOVIĆ ON PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

Author analyzed concept of administration in impressive work of Slavoljub Popović. Paper states that the basic concept that Popović has operated with is the concept of public administration which is “fundamental and central concept of administrative law.” However, instead of one, Popović formulated a number of concepts of public administration. First, he differed concept of public administration in a broader and narrower sense, and then determined the two-term concept of public administration in the narrow sense: organizational and functional (physical) one, and finally formulates a complete concept of public administration in narrow sense. Author points out that S. Popović left the anachronistic and obsolete model of “three powers” and convincingly demonstrated that there are serious reasons to talk about other functions of public authorities, not only the legislative, administrative and judicial.

Key words: public administration, separation of powers.

