

ПРИКАЗИ

Др. А. Стојановић: *УЛОГА ФУНКЦИОНЕРА И УПРАВНИХ СТРУЧЊАКА У РАЗВОЈУ ЈАВНЕ УПРАВЕ*, издање Савеза удружења правника Југославије, Београд, 1965, с. 192.

Неколико чињеница већ на први поглед указују на значај студије др. Александра Стојановића *Улога функционера и управних стручњака у развоју јавне управе* која је у ствари скраћена и донекле прерађена докторска дисертација браћена на Правном факултету у Београду. Најпре, проблеми који су предмет овог рада нису у досадашњој политичкој и правној науци добили одговарајуће место које би с обзиром на свој значај требало да добију. Конкретније речено, још увек не постоји ниједно систематско дело о овој теми. Ретка су чак и дела са ближом тематиком односно дела са потпунијом обрадом јавне управе у целини, интегрисаном у одређене неопходне историјске и упоредне оквире. Персоналним елементом јавне управе бавио се само извештај мали број аутора и то веома делимично расправљајући углавном о појединим аспектима развоја положаја и улоге људи у управи. Оваква ситуација морала је доводити до тога да многи ставови и закључци до којих се у овој области долазило буду једностранни, недовољно основани, а не ретко и промашени. Ауторов критички став према њима стога је разумљив а опсежна истраживања и резултати до којих се у њима дошло јасно су потврдили основаност једног оваквог широког захвата.

У време када је у југословенској јавној управи отворен процес крупних преображаја и када се улажу огромни напори у циљу сагледавања и поновног преиспитивања положаја, карактера и улоге јавне управе у нашем социјалистичком друштву и када се при свему томе зна да у наведеним преображајима значајно место заузима прилагођавање статуса и улоге управних стручњака и стручних радника одговарајућим стручњацима у привреди односно и једних и других улози и статусу радника уопште, овакво дело употпуњује свој општи значај и посебно актуелношћу.

Као посебну карактеристику ове књиге треба истаћи чињеницу да целокупно њено испитивање како по својој теми тако и по садржини и начину обраде представља доказивање антитезе коју је аутор поставио познатом учењу о „административној држави“ и њему сличним теоријама чија се схватања заснивају на идеји да су демократија и примат наводно аполитичких стручњака у јавној управи неопходни као и да нема демократије осим грађанске. Може се одмах рећи да је ова антитеза на основу солидног познавања доступне савремене и историјске грађе, релевантних позитивноправних прописа и остварене праксе јасно постављена и у доброј мери аргументовано доказана.

Сам рад садржи поред увода два дела.

У „Уводу“ је дефинисан предмет истраживања и одређен метод истраживања тог предмета. Изложена су такође нека ауторова размишљања о значају испитиване проблематике и о проблемима са којима се у раду

суочавао а затим и о неким дилемама у вези са дефинитивним опредељењама предмета и нарочито метода истраживања.

Први део који носи назив „Општетеоријска страна проблема“ садржи излагања о основним појмовима са којима је аутор у раду оперисао а који су у ствари називи основних феномена који су проучавани. Ту су дате дефиниције о државном политичару, политичком функционеру, управном стручњаку, олигархији, технократији и бирократији. Врло сажето су дата и најзначајнија схватања разних аутора о овим појмовима и одређена садржина сваког од ових појмова. Посебно је интересно да аутор до садржине ових појмова долази апстракцијом основних карактеристика поменутих друштвених категорија које је он издвојио као најзначајније и укклопио у посебне теоријске оквире.

Други део под називом „Основне карактеристике улоге функционера и управних стручњака у појединим периодима развоја јавне управе“ подељен је на четири главе.

У глави „Бирократско-аристократски пут издвајања управних стручњака и функционера у војној демократији“ аутор је дошао до закључка да су се технократија и бирократија појавиле већ у војној демократији упоредо са појавом државе и права као њихови најчешћи пратиоци у одсуству осталих категорија олигархије. Ово по аутору указује на законитост појаве бирократије и неизбежно коришћење принуде на почетку изградње социјализма у многим земљама јер је у овом случају само потврђен закон негације негације.

Глава II „Експлоататорска друштва“ састоји се из два поглавља: „Осврт на добуржоаске државе“ и „Капитализам“. У оквиру поглавља које се односи на капиталистичку друштвену формацију аутор је проучавао положај и улогу функционера и управних стручњака најпре у ранобуржоаској држави, затим у држави приватномонополистичког капитализма и најзад, у државном капитализму. И iscrпне анализе извршене у овој глави и закључци који су изложени интересантни су и заслужују много више пажње него што нам простор омогућава да му посветимо.

За нас је несумњиво најинтересантнија глава III „Социјалистички прелазни период“. Она је подељена на два поглавља: прво се односи на земље социјалистичког „лагера“ у бирократском добу а друго на социјалистичку Југославију. У првом поглављу аутор је проучавао своју тему у оквирима СССР највише а затим у основним линијама и осталих земаља „лагера“: Бугарске, Румуније, Мађарске, Чехословачке, Кине и др., при чему је настојао да изведе одређене законитости на бази посматрања њиховог досадашњег историјског развоја.

Друго поглавље „Социјалистичка Југославија“ садржи најпре разматрања о улози управних стручњака и функционера у тзв. административном периоду нашег развитка. Аутор овај период обележава као период делимичног бирократизма са југословенским особеностима. Основне карактеристике тог делимичног бирократизма су следеће: делимични бирократизам је захватао много више управне стручњаке и функционере него политичаре и судије; привредни функционери и стручњаци били су највише захваћени овим бирократизмом. За разлику од уобичајених схватања, аутор тврди да треба сматрати да као момент озбиљнијег отпочињања дебиократизације управних стручњака а поготову управних и осталих функционера треба узети 1952 односно 1953 а не 1950 и наводи одређене разлоге за то. Из свих разматрања произашло је и питање да ли је југословенски делимични бирократизам могао бити блажи, питања на која аутор не даје одређених одговора, остављајући да то покаже проучавање земаља у развоју које покушавају да иду социјалистичким путем а које се налазе ван социјалистичког „лагера“.

После ових разматрања долазе излагања о улози и положају функционера и управних стручњака у нашем систему социјалистичке демократије. Ту је још једном изражена наведена антитеза школи „административне државе“ одржавањем природе југословенске антиадминистративне државе

као негације негације буржоаске и социјалистичке административне државе и буржоаске правне државе. Југославија је по аутору правно олижа оуржоаској правој држави, а друштвено социјалистичкој административној држави.

Суштинско обележје нове измењене улоге функционера и управних стручњака у нас, како то произилази из ауторових излагања, састоји се у извесном приближавању управних стручњака и функционера на челу установа друштвених служби произвођачима у привреди. Ово приближавање остварује се не само у погледу њихове улоге него још више у погледу статуса. С друге стране, управни функционери на челу органа државне управе нису обухваћени оваквим процесом иако су њихови управни стручњаци њиме захваћени. Ту се поставља питање ових разликовања које још увек остаје отворено.

У закључној напомени која следи овој глави, после излагања о проширењу појма произвођача у новом Уставу СФРЈ на раднике јавне управе и судства, аутор поставља неколико занимљивих питања међу којима су најинтересантнија ова: да ли ће наведено проширење појма произвођача бити водећа новина послe 1963 и да ли ће она као и радничко самоуправљање својевремено донети много других новина; хоће ли управни функционери, управни стручњаци и судије развити садашње појединачне и непотпуне облике самоуправљања аутентичне за социјализам у један свестран и развијен систем? Хоће ли се сeљаштво због свега тога активније укључити у тај процес и преобразити само себе уз много адекватнији утицај осталих а посебно управних функционера и стручњака, понајвише локалних? Аутору се чини да би се на ова питања могло потврдно одговорити само на нижим ступњевима апстракције, бар према томе како сада ствари стоје. Језгро државне управе може се у догледно време само незнатно изменити а чак и када би проширење појма произвођача на јавне службенике било далекосежније, оно не би било тако велика промена као што је било увођење радничког самоуправљања нити би имало толико крупне последице јер је радничко самоуправљање захватило најважнији друштвени сектор у његовом значајнијем делу.

У „Нацрту главе IV“ аутор је дао неколико теза о друштвеним поретцима земаља у развоју постављајући их као оквир за проучавање улоге функционера и управних стручњака. Интересантна је класификација ових земаља коју је аутор овде усвојио и која за критеријум има њихову друштвену суштину којом је у основи одређена физиономија функционера и управних стручњака.

У оквиру давања опште оцене вредности приказаног рада требало би указати и на неке његове недостатке који се уочавају и који би могли бар у извесној мери да утичу на ону већ истакнуту оцену. То би се у првом реду односило на стечени утисак да у разматрањима неких проблема нису излагани и неки важнији ставови других аутора о томе или, конкретније речено, нема довољно полемике са ставовима који су у тој области до сада изражени. Аутор се највише оријентисао на испитивање и излагање чињеница и стварање теоријских концепата на основу њих. Иако овај поступак има свога оправдања и разлога за усвајање, његово комбиновање са оним који смо истакли сигурно би било још интересантније. Поред овога, можда би се могла упутити и примедба да постоји извесна несразмера у теоријској продубљености међу неким проблемима. Ту се на пример мисли да је аутор могао више простора посветити војној демократији, добуржоаској држави и неким другим питањима. Најзад, извесна понављања до којих је на неким местима морало доћи негде су могла бити и избегнута а она су баш с обзиром на ограниченост простора могла уступити место оним питањима која нису добила довољно заслужену обраду. Међутим, ови недостаци, поред неких других мањег значаја, не могу да смање вредност овог рада који представља солидан допринос нашој науци и који ће као такав сигурно интересовати све оне који се овим и њима блиским проблемима баве.

З. Ђукић