

## БИРОКРАТИЗАЦИЈА НОРМАТИВНЕ ДЕЛАТНОСТИ ЦЕНТРАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ТЕЛА

1. — Нормативна делатност централних представничких тела у сваком облику демократске организације и функционисања модерне државе заузима најважније место по обиму, садржини, степену ангажовања, итд., у склопу њихове целокупне активности. Она се састоји, у крајњој линији, у доношењу одговарајућих правних аката, закона и прописа који садрже многобројне и најважније опште правне норме. Та делатност је у ствари специфично, увек великог опсега и далекосежног домаћаја, учешће тих органа у стварању правног поретка, регулисању друштвених процеса и спровођењу битне политике водећих политичких снага. Демократски систем има, поред осталог, и сврху да обезбеди демократске принципе у вршењу те делатности. Међутим, у склопу таквог система настају појаве и тенденције које воде својеврсној деформацији — бирократизацији. У вези с тим постављају се бројна питања о узроцима, облицима изражавања, показатељима, последицама, специфичностима, итд., бирократизације у сфери поменуте нормативне делатности. Зато је корисно и потребно приликом разматрања проблематике централних представничких тела учинити напор да се одговори и на нека од тих питања.

2. — Иако је тешко прецизно и јединствено одредити појмове о бирократији, бирократизму и бирократизацији а такође разграничити их, очигледно је да се увек имају у виду неке слабости, негативности, деформације, девијације у склопу демократије. Јер, тамо где нема ни елементарних претпоставки таквих система, где постоји аутократија, неизбежно доминира апарат државних управљача који су одвојени од народа, који не подлежу никаквој организованој контроли народа, па према томе бирократија тада настаје у оквиру једног сасвим друкчијег политичког система. На тлу демократије на коме једино постоје централна представничка тела, бирократизација се испољава као тенденција свесног настојања и стихијског збивања којим се афирмише у већој или мањој мери надмоћност техничког апарата над представничким телима. Свака појава и мноштво појава (које потврђују постојање једне тенденције) које означавају потискивање представничких тела, обележавају такође и бирократизацију и централне нормативне делатности. Разуме се, оне се само специфично манифестују и то у складу са самом природом те делатности.

3. — Ако се утврди да је бирократизација нормативне делатности централних представничких тела тенденција која прати живот демократски организованих држава, онда то значи да она добија печат услова у којима настаје и у којима се одржава. Њу детерминишу постојећи друштвени поредак, начин производње, социјална структура, културног развоја, националне и историјске особености, идеолошка констелација итд. Али, она је само компонента у склопу структурирања и функционисања адекватног политичког система, тј. државе, разних политичких фактора, правног поретка, политичких процеса и институција; затим, она је непосредно повезана са принципима организације државне власти, са њеном поделом и са јединством, централизмом или децентрализацијом и сл.; најзад, она је

зависна и од нужног полицентризма одлучивања који прати сваку демократију, итд. То значи да ову бирократизацију не треба посматрати апстрактно, ван времена и простора, конкретне ситуације појединих земаља. Она није истоветна у капитализму и социјализму, у земљама које се увек разликују у социјално-економском и политичком погледу. Полазећи од тога, међутим, не значи да је излишно или немогуће утврђивање теоријских поставки на основу постојећих података. Напротив, само уочавањем њених детерминаната, онога што је опште али и конкретно, долазимо до закључка да је она и један показатељ стицаја разних околности које њу чине неизбежном и које јој погодују.

4. — Као јасно назначена тенденција, ова бирократизација је само други израз слабљења парламентаризма и уопште вредности централних представничких тела као таквих. Историјски посматрано, механизам демократски успостављених највиших државних органа пружао је неупоредиво више нада, па и илузија, у погледу стварне могућности и ефикасности заступања и тумачења потребе и интереса народа него практичних остварења и резултата. Пре довољних историјских искустава могло се веровати у снагу, стабилност положаја, супериорност власти представничких тела на врху државне организације. Стварност је убрзо показала слабост идеје народног представништва, недостатке и немоћ парламента, немогућност да се оптимално реше бројни и сложени задаци. Нигде се није постизало оно што се желело — да буде несумњив тумач и носилац народне воље, да ефикасно постиже основне циљеве. Зато је уследило и разочарање, констатовање озбиљне „кризе парламентаризма“ са свим одговарајућим пропратним појавама. Тако је све више потврђивана чињеница да је слабост врховног представништва, његова већа или мања деградација само друга страна снаге, јачања и успона бирократских елемената.

5. — Истовремено са таквом улогом представничких тела као носилаца законодавне власти јасно се испољавао значај носилаца управне и извршне власти. Окосница државног апарата своди се на такве органе како у целој државној организацији тако и у њеном врху. Суштина управљања које врши држава налази се у тој власти. Она је најчвршћа, она заузима средиште државне организације, она поседује неопходна средства за реализацију најсложенијих задатака. Све већа улога управе изазвала је пораст административног апарата. Ако је некад изгледало несумњиво да је законодавство примарно сада је постало извесно да се тежиште државне власти налази у управи. Све то омогућује стварање правог упоришта и изворишта бирократизма уопште па и оног који се манифестује у централном нормирању. Без таквог пораста улоге управе, пораста њеног механизма, све потпуније специјализације стручњака, потребе за њима, итд., тенденција бирократизације се не би могла снажно афирмисати него би настале спорадичне и делимичне појаве бирократизма.

6. — Друштвене потребе, сложеност друштвених односа, све већа динамика живота развијене заједнице, итд., довели су до таквих квалитативних и квантитативних промена у законодавству, у скупу аката које доносе централни органи, да су оне морале имати значајне последице у погледу бирократизације. Нигде се не може избећи доношење не само великог броја

закона него и разних подзаконских аката. Несумњиво је да се све више шири подручје правне интервенције. Самим тим неизбежно је ангажовање многих и различитих органа постављених у центар државе. При томе, и поред настојања да се изврши разграничење њихових улога сходно извесним принципима, често је то немогуће па материја која би требало, на пример, да буде регулисана законом постаје предмет неког подзаконског акта. Овако опсежно, разнородно и променљиво законодавство оставља утисак о појави његове хипертрофије. Сталан притисак друштвених потреба, објективно постојећих или субјективно схваћених, намеће такве задатке којима се готово не може успешно одговорити, бар не само преко нормативне делатности централних представничких тела. Отуда и то поспешује бирократију и даје јој погодну основу. Ако неопходност нормирања превазилази могућности представничких тела, онда се ту пробијају фактори и нооиди бирократизма.

7. — Налазећи се пред таквим задацима, представничка тела се налазе пред императивима подешавања и своје структуре и свог начина функционисања. Пре свега, поред вишедомости класичног типа, јављају се идеје и покушаји стварања специјализованих домова, по подручјима, професијама, сталезима и сл. То је првенствено мотивисано потребом специјализације нормативне делатности, оспособљавања домова парламента или других органа за успешно деловање на појединим подручјима. Сем тога, прибегава се стварању посебних одбора, комисија, помоћних тела, сталних и привремених, који преузимају све ише стварну улогу у нормирању иако је оно формално резервисано само за представничка тела. Уместо да помажу, та тела фактички преузимају одлучивање у своје руке. Разуме се, неопходно је и све веће ослањање на стручне службе. У вези с тим мења се и начин рада. Неодложност потреба најчешће превазилази процедуралне сметње јер је одлучујуће то да се изврши нормирање а не облик у коме би се оно појавило. Уколико је односно нормирање препуштено другим органима, представничка тела нису у стању да организују ефикасну контролу која се иначе у таквим случајевима предвиђа.

8. — У вези с тим консолидује се и положај носилаца извршне власти а пре свега владе и министара који стоје на челу појединих ресора. Они врло често само формално имају подложен положај према представничким телима. Они се не ослањају на законодавну власт, не служе само њеној реализацији него врло често фактички или на основу легалних форми узурпирају законодавну власт. Почев са законодавном иницијативом па преко доношења крупних политичких одлука, снажног уплива у парламенту, па све до „делегираних законодавства“, они постају снажни фактори законодавства. Они засецају терен законодавне власти и иначе својом нормативном делатношћу у виду разних уредаба, наредаба, итд. Ти аки често постају главни извор права. Када у том погледу нису прецизно регулисани односи, стварна независност владе, чак надмоћност према парламенту, постају неизбежни. А ни регулисање тог односа у корист парламента не обезбеђује увек предвиђене резултате. Иако парламент доношењем диференцираних закона (оквирних, основних, комплементарних и сл.), настоји да каналише нормирање од стране владе и министара, управо то даје довољно

простора за снажно и значајно учешће ових органа на терену који у ствари припада законодавству.

9. — Међутим, треба приметити да сви горњи моменти имају такав карактер који омогућује бирократизацију али се ова оваплоћује тек кроз положај и улогу стручно-техничког апарата државе који стоји уз разне представничке или непредставничке органе, у врховима државе. То су организационе јединице, састављене од професионалних и специјализованих лица, стручњака за разне послове, па и оне који су неопходни за припремање законских и других пројеката. Постоји наивно веровање да су то само технички фактори, без могућности да се наметну политичким органима. Међутим, ти органи баш захваљујући многим околностима, поменути горе или непоменути, далеко снажније испољавају свој утицај у нормативној делатности него што је уопште може претпоставити. Поседујући правни спрем, искуство рада у администрацији, уживајући поверење и привилегију ангажовања на изванредно значајним пословима, стручна тела својим пројектима дају прејудицијелна решења, она сугеришу идеје, уносе своје погледе и оријентације, дају одређену садржину и формалну страну законским текстовима. Разумљиво је зато да они нису само механички помоћници политичких органа. Они неизбежно дају сопствени печат и најзначајнијем, централном нормирању. Од њихове способности, инвентивности, осећања одговорности, класне и слојевне опредељености, моћи да одговоре сложеним задацима, зависи и презентирање законских пројеката. Иако ти пројекти пролазе кроз сложenu, вишеструку и вишестепену процедуру у којој одлучујућа реч припада политичким органима, несумњиво је да је њихова интервенција увек мањег домашаја но оно што је већ утврђено у готовим пројектима. Врло често то постаје готов и дефинитиван резултат који прихватају политички органи с мањим или већим коректурама. И уколико су представничка тела неспособнија, инертнија, пасивнија, удаљенија од често изванредно сложене садржине законских пројеката, утолико су равнодушнија кад је неопходно улагање напора у проучавање пројеката, утолико ће имати формалније значење њихово изгласавање односних правних аката. Зато су моћ и фактички уплив администрације огромни.

10. — Тако администрација испољава и сопствено биће преко законодавства. Оно није само „слика и прилика“ представничких тела која формално стварају и политичке одлуке и трансформишу их у одговарајуће правне акте него истовремено и администрација која врши помоћну улогу. Према томе, све оно што чини смисао и начин постојања бирократских структура, разноликих феномена који им одговарају, типичних или нетипичних, нужних или акциденталних, видљивих или прикривених, све то не може остати удаљено од законодавних творевина, без икаквог утицаја на њих. Напротив, у њима се огледају сенке бирократизације. Оне су присутне са оном фаталношћу са којом су израсле не само у сфери администрације него и нашле погодно тле на подручју законодавне власти. Тако се оне показују као нешто иманентно и неотклоњиво све дотле док се одржава стандардан механизам законодавне власти и техничких средстава на које се она ослања.

11. — Бирократизација је увек, на свим плановима, повезана са својеврсним алијенацијама због којих се људи постављају у положај ствари, подвргавају свесно или несвесно реалним или фиктивним снагама, друштвеним, људским творевинама које измичу њиховој контроли. Тако и апарат државне власти због своје одвојености, затворености у себе, специјализације и посебности управљања, због своје специфичности, структуре, снаге, улоге и циљева, задобија одређено место у склопу друштвене целине. Тај апарат се поставља у сопствену колотечину и показује огромну инерцију коју готово ништа не може савладати. Та страховита инерција присутна је колико у делатности администрације толико и у нормативној делатности представничких тела. Услед тога појединци и поједини органи, без обзира на правну моћ, постају немоћни да својом произвољном акцијом радикално промене настало стање ствари. Следствено томе, консолидује се и став према друштву, његовим потребама и интересима. Законодавство постаје често само полуга преко које се имагинарни друштвени, али реални класни и групни, циљеви и интереси реализују или бар чине мотивом практичне акције.

12. — Као и на другим подручјима, бирократизација централног нормирања се карактерише формализмом у најразличитијим видовима. Ту се врло често сасвим занемарују садржински моменти, вредности и адекватност достигнутих правних решења, института и формула, и ставља акцент на оно што има, објективно узев, секундарну улогу. Формалистички третман и решења заклањају суштину ствари. Ако је та суштина у ефикасном и друштвено корисном регулисању развоја живота, онда је њено занемаривање неизбежно када се доносе непотребни или неприкладни закони који не могу пружити оне користи које се од њих очекују. Често се средства процедуре толико компликују и злоупотребљавају само да би се постигли одређени циљеви (на пример, да би се спречило доношење извесних закона, итд.). Тада се формализам изражава у отвореном облику. На тој линији налази се и појава „серијског законодавства“ у коме се губе све црте индивидуалног творца, њиховог стваралаштва и оригиналности. Потребна за масовним и интензивним законодавством чини га фабриком конфекционираних аката. Уопште, формализација је један вид бирократије.

13. — На централном нормирању огледају се и моменти бирократске рационализације. У складу са техничким напретком уводи се технократски стил, метод и прилаз материји законодавства која је иначе увек веома компликована. Техничари и уски специјалисти, без ширине погледа и перспектива, добијају одлучујућу реч. Схватајући законодавство само као шематизовано стварање аката, технократи верују да, слично механизацији административних делатности, може бити организована, на основу кибернетике на пример, механизована продукција пројеката, прикупљања потребних података па чак и стварања дефинитивног облика законодавних аката. Хтело се или не, тако се само доводи до краја могући и најчешће уочен механички став законодавних тела према поднетим пројектима. Сматра се да се тако иде у корак са временом, са технолошким променама које прате савремени развој друштва. Уместо разлога политичког или каквог другог

опортунитета добијају широк простор прагматизам, прибегавање практичним решењима која не задају непосредно видљиве тешкоће.

14. — Бирокупатизација повлачи за собом читав сплет иманентних слабости које су присутне и у нормативној делатности демократских органа централне државне власти. Делатност је истовремено и веома искомпликована и недопустиво упрошћена; она је гломазна и сувише уситњена; она је прожета истим принципима али и подложна неочекиваним одступањима; она је сувише крута али и сувише непостојана; она достиже постављене циљеве или и често подбацује; она оставља утисак чврстине али и хроничних слабости; она показује прекомерне захвате на неким подручјима али и недовољне на другим; она прибегава актуелним подухватима али и често далеко заостаје за оним што живот захтева; она показује успешне резултате али и елементарне неуспехе, итд.

15. — Разуме се, свака бирокупатизација ослања се на извесне персоналне носиоце, појединце и групе. Ни ова у том погледу није никакав изузетак. Нормативна делатност централних представничких тела ангажује одређени број посланика, са свим њиховим друштвеним и индивидуалним димензијама. Њихова солидарност или међусобна подвојеност, њихово јединство или распарчаност на групе, њихово заузимање или индолентност, њихово осећање везаности за друштво и оне које репрезентују и осећање самобитности, итд. — све су то елементи са којима се мора рачунати. И не само то: они су само агенси неких других и још важнијих група, класа и слојева, партија и њихових припадника, разних група за притисак, итд., који у одређеном систему или тенденцији бирокупатизације налазе остварење и услов своје егзистенције. Зато се увек иза тих појава налазе људи са свим одговарајућим својствима објективног положаја који имају у друштву и субјективног профила који их карактерише. А као најбитнији ту се појављују припадници административно-стручног апарата државе. Они се налазе у позадини формално уобличене нормативне делатности при чему релативно неприметно кроз јавну делатност остварују и своје личне тензије.

16. — Може се поставити питање да ли и у којој мери овако развијене теоријске поставке одговарају конкретној стварности појединих земаља. Одговор би се могао тражити само на основу аргументоване анализе расположивих података. Следствено томе, и ми бисмо могли проверавати односне поставке посматрањем поретка у коме се и сами налазимо. И, у немогућности да тако на овом месту поступимо, могли бисмо само приметити да наш систем социјалистичке демократије — и поред своје ефикасности и вредности негативног једног централистичког бирокупатизма који има низ одговарајућих атрибута — представља оквир у коме се само на други начин, са друкчијим интензитетом и тежином негативних последица испољавају елементи, па и тенденција, бирокупатизације управо у сфери нормативне делатности. Ако нема корена за бирокупатију која подрива саме темеље социјализма, постоје погодни услови за разне бирокупатске деформације. Задатак науке се и састоји у томе да на њих указује и евентуално допринесе њиховом отклањању.

17. — У закључку овог разматрања — које првенствено има задатак сумарног формулисања неких теоријских поставки — треба рећи само следеће: бирократизација нормативне делатности централних представничких органа проистиче из стабилности и континуираности административног стручног апарата који фактички интелектуално ствара законодавне акте уз истовремену непостојаност и променљивост представничких тела која су само идејни инспиратори и политички квалификовани доносиоци законодавних аката. То је објективно нужна тенденција, уколико настане стицај низа повољних околности али и делемично изражавање одговарајућих појава уколико постоји максимални субјективни напор водећих политичких снага да се она ограничи. Специфичност нормативне делатности повлачи за собом и специфичност ове бирократизације.

Др. Стеван К. Врачар

## R É S U M É

### *Bureaucratization de l'activité normative des corps représentatifs centraux*

L'auteur tâche de relever, sous forme de thèses fondamentales, l'importance des phénomènes qui reflètent la bureaucratization dans le domaine de l'activité législative. A son avis, ces phénomènes représentent la déformation spécifique dans l'organisation et le fonctionnement de toute démocratie moderne et ils se réduisent toujours à une forme de manifestation de la suprématie de l'appareil professionnel-technique sur les corps représentatifs. Il est caractéristique que cette suprématie se manifeste considérablement moins sur le plan juridique formel que sur le plan effectif et pour cette raison il est nécessaire d'examiner l'état réel beaucoup plus que les dispositions qui règlent le lien entre les corps représentatifs et les autres facteurs qui agissent lors de la législation. De même, les phénomènes de la bureaucratization doivent être considérés dans l'ensemble des conditions sociales existantes et particulièrement dans les cadres du système politique respectif, car c'est seulement de cette façon qu'on peut établir l'extension et la portée de ces déformations. Cependant, sans égard à cela, la constatation suivante paraît être incontestablement fondée: envisagé dans une perspective historique plus large et sous l'aspect du développement général de la démocratie, le processus de la bureaucratization de l'affaiblissement du parlementarisme et de l'efficacité des corps représentatif en général, d'un côté, et du renforcement du rôle du pouvoir administratif les périls de ces déformations puissent être éliminés par des moyens de droit et exécutif, de l'autre. Par conséquent, il ne faut pas se nourrir d'illusions que purement formels et de bonnes intentions, car derrière ceux-là peuvent être cachées formes profondément enracinées de bureaucratization. Il y a toute une série de circonstances qui confirment cette présomption. Tout d'abord, dans la société moderne il y a, de toute évidence, une expansion de l'activité législative dont le résultat est un nombre croissant de lois et d'autres actes normatifs; il existe une hypertrophie spécifique de réglementation et les corps représentatifs ne sont pas en état de régler tout par leurs prescriptions; par conséquent, ils sont obligés, de fait, de laisser aux autres organes la réglementation même de ces rapports sociaux qui, en effet, devraient faire l'objet de la réglementation par la voie légale. En outre, l'étendue et la variété des domai-

nes de la réglementation légale produisent la nécessité d'une certaine spécialisation au sein du parlement même et on recourt à la formation de plusieurs chambres, de divers comités, commissions et de corps auxiliaires et tout cela a pour conséquence l'extension de l'administration. Au lieu d'assister le parlement, ces corps s'arrogent en effet le droit de décider. De même, le gouvernement et les ministres usurpent, de fait ou en vertu des autorisations légales, le pouvoir législatif (la législation dite déléguée, l'extension du domaine de réglementation par la voie des ordonnances et d'autres actes analogues, etc.). Pourtant, le plus important c'est que l'appareil professionnel et technique possède une influence considérablement plus grande que l'on ne croit généralement: il n'est pas uniquement un aide mais un participant effectif à la législation, car dans les projets on donne des solutions préjudicielles, on introduit les orientations et suggère les idées, on détermine la teneur et la forme des textes légaux et l'intervention du parlement est limitée à des corrections plus ou moins grandes. De cette façon, l'administration manifeste sa propre essence même par la législation et particulièrement tous ses faibles immanents: premièrement, son isolement et son caractère fermé, l'inertie et la neutralité apparente; deuxièmement, son formalisme et la négligence de la substance des choses; troisièmement, son rationalisme technocratique, etc. Tout cela provoque des conséquence correspondantes et les faiblesses dans la législation même. En même temps, il se manifestent inévitablement aussi les caractéristiques de la position sociale et politique non seulement des députés mais aussi des experts et même de leur profil politique et moral et de leurs propriétés personnelles. Par conséquent, la bureaucratisation de l'activité législative résulte de la stabilité et de la continuité de l'administration et de l'appareil professionnel et elle est favorisée par le fait que la structure des corps représentatif est sujette aux changements et la possibilité qu'ils ont d'agir uniquement comme inspirateurs d'idées et législateurs politiques qualifiés. Les déformations de ce genre existent même dans notre législation et il faut rechercher les moyens pour leur élimination.

## ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ШЕФА ДРЖАВЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

1. Свака организована друштвена заједница има своје органе који у обављању функција заједнице располажу извесним правима и дужностима. То важи и за државу, и то пре свега управо државу као у данашњим условима још увек најзначајнију друштвену заједницу. У свакој држави постоји низ органа, почев од шефа државе до најнижег службеника, између којих је извршена расподела права и дужности, адекватна места које сваки од њих у државном механизму заузима.

Корелатив права и дужности које поједини државни органи врше треба да буде одговорност за коришћење тим правима односно испуњавање тих дужности. Без такве одговорности, при данашњем степену људске свести, не би постојала сигурност да ће права и дужности бити вршени онако како то природа и карактер државне власти захтевају. Систем ове правно регулисане одговорности, има стога у савременим условима необичан значај.