

ОДНОС УПРАВНОГ ПРАВА И НАУКЕ О УПРАВИ

1. Из сложених друштвених односа проистиче и сложени механизам управе која је несумњиво одраз друштвене стварности. Разноврсне варијанте механизма управе зависе према томе од друштвено-политичког система одређене земље и одговарајућег позитивног права. Међутим, да би управа што боље одговорила свом задатку, целисходно је и нужно да организација и делатност управе, као и контрола рада управе и правна средства за заштиту права грађана и радних организација буду одраз јасно утврђених основних начела одговарајућег друштвено-политичког система и одговарајућих научних дисциплина. Нема сумње да свеобухватно научно проучавање феномена управе може бити резултат проучавања више научних дисциплина: филозофије, социологије, политичке економије, теорије државе и права, уставног права, политичког система, привредног и грађанског права, финансијског права, кибернетике, психологије, етике, науке о управи и управног права, као и других одговарајућих наука. ⁽¹⁾

С обзиром на то да је наука управног права најприсније везана за науку о управи пошто и једна и друга проучавају феномен управе, неопходно је обратити посебну пажњу на однос управног права и науке о управи. Да бисмо утврдили овај однос, морамо изложити и развој науке о управи и утврдити њен предмет.

Пре свега, наука о управи је претходила управном праву, али је касније управно право преовладало и потисло науку о управи. ⁽²⁾ Међутим, у најновије време у свим земљама, и капиталистичким и социјалистичким, наука о управи све се више афирмира и развија. Стога се развоју науке о управи и односу са управним правом обраћа посебна пажња. Посебну пажњу су томе посветили и Међународни конгрес Института за управне науке одржан у Мадриду 1956. и Конгрес Међународног друштва за политичке науке одржан у Брислу 1967. године. Констатовано је, поред осталог, да се с једне стране код политиколога, који проучавају проблеме управе, јавља све већи интерес за правне проблеме, а с друге, код специјалиста управног права реципрочно се све више обраћа пажња научним истраживањима социолога, политиколога и специјалиста науке о управи јер сви они посвећују пажњу феномену управе.

(1) Видети Ц. А. Јампољска у књизи: Научные основы государственного управления в СССР, „Наука“, Москва, 1968, стр. 40

(2) А. Денковић: Управно право као научна дисциплина, Анали Правног факултета у Београду, 1969, бр. 1; стр. 41—51

Постоје гледишта која постављају питање да ли је оправдано упо-
ређивати науку о управи и науку управног права, јер сматрају да право
није наука. По овом гледишту, право је техника друштвеног уређења коју
прописује власт објективним нормама и које грађани морају поштовати
под претњом одговарајућих санкција. ⁽³⁾ Међутим, под одређеним услови-
ма и позитивноправне дисциплине су свакако научне дисциплине ⁽⁴⁾, па је
стога сасвим оправдано посветити пажњу односу науке управног права и
науке о управи.

2. Наука о управи се све више афирмира у свим земљама тако да
постоји већ низ запажених дела у светској литератури. Напред је већ изло-
жено да је управа била првобитно предмет проучавања науке о управи, а
да се тек после појављује наука управног права. Овде ваља истаћи да је
у светској литератури, која не проучава само позитивно право о управи
него феномен управе разматра у целини, имајући у виду и односе управе
који нису регулисани правом, било расправљања како назвати тај пред-
мет. По једнима, овај предмет би био наука о управи или наука о управља-
њу, по другима управне науке, наука или науке о јавној управи, социологи-
ја управе, социологија организација, теорија управе или, најзад, јавна
управа што би у ствари било превод израза *Public Administration* који
је у употреби у Сједињеним Америчким Државама и Великој Британији.

Спор око назива овог предмета највише се водио око тога да ли се
определити за назив управне науке или управна наука, односно науке о
управи или наука о управи. Није немогуће бранити гледиште да би више
одговарао назив управне науке, јер би се у овом предмету управа морала
проучавати комплексно примењујући научно-истраживачки поступак и са-
знања о управи различитих научних дисциплина (економских и правних на-
ука, филозофије, психологије, социологије и др.), али је несумњиво да се
овим називом подвлачи да различите научне дисциплине проучавају упра-
ву и да она више одражава мозаик гледишта о управи него јединствену
научну дисциплину. Међутим, свеобухватно проучавање управе уз помоћ
свих одговарајућих научних дисциплина не би се смело схватити као збир
и мозаик сазнања о управи из различитих научних дисциплина, већ као
јединствена научна дисциплина која има одређени циљ да интеграцијом
свих сазнања о управи допринесе свеобухватном али јединственом проуча-
вању ради налажења не само што боље организације управе већ и што
ефикасније управе која ће обезбедити да управа служи човеку и друш-
тву. ⁽⁵⁾ Слично овом спору, у Сједињеним Америчким Државама је спорно,
да ли овај предмет, који се тамо назива *Public Administration*, сматрати
науком или студијом о јавној управи. Истиче се да је разлог овом спору,
што се у Сједињеним Америчким Државама у проучавању управе првен-
ствено проучавао психолошки процес управљања, па се стога устручавало
ова проучавања називати науком већ се све више означавала као студија

(3) A. Molitor: *Droit administratif et sciences administratives*, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, Bruxelles, 1967, No 3, str. 147.

(4) А. Денковић: *оп. cit*

(5) G. Langrod: *La science administrative et sa place parmi les sciences voisines*, у књизи *Traité de science administrative*, Mouton, Paris, 1966. str. 111—113; Е. Старосьшяк: *Элементы науки управления*, „Прогрес“, Москва, 1965, стр. 43—44.

о управи. (6) Уколико се овај предмет проучава одређеним научно-методолошким поступком, нема сумње да је самостална научна дисциплина која свеобухватно проучава управу, а не само студија која проучава извесне посебне проблеме јавне управе.

3. Кад се данас упоређује управно право и наука о управи, прво се истиче да је управно право правна наука, односно наука управног права, а да наука о управи није правна наука. Успешном развоју науке управног права посебно је допринела концепција о правној држави која је потисла апсолутистичку државу. Правна држава је истакла начело законитости као основно начело за делатност управе што је имало као последицу и судску контролу рада управе чиме се уједно обезбеђивала и заштита права грађана. Поред овог разлога истиче се да су успеху развоја управног права у XIX веку посебно допринели у континенталним европским земљама руководећи кадрови управе који су махом били правници. Говорило се чак о правничком монопољу („Juristen-Monopol”) и то стога што су, с једне стране, једни правници прописивали нормативне акте, а с друге, као судије посебног управног судства други правници изрицали шта је право.

4. У Великој Британији у XIX веку није био исти развој као у континенталној Европи. Може се сматрати да се концепција о правној држави хронолошки већ раније била појавила у Великој Британији него у Немачкој и Француској јер су се тамо најпре и појавила ефикаснија правна средства за заштиту права грађана од незаконите и неправилне делатности органа управе. Међутим, за Велику Британију је карактеристично да поштовање правних правила није везано за посебно управно право ни за установљавање посебног управног судства. Енглески правник Дајси (Dicey) посебно је утицао да судови опште надлежности решавају спорове који се воде у вези са делатношћу управних органа и то не на основу посебних управноправних норми већ на основу општих правних правила, односно примењујући Common law. Овај отпор посебном управном судству у Великој Британији, поред осталог, проузрокован је и читавим низом изузетних органа са судским овлашћењима који су у XVI и XVII веку били инструмент апсолутистичке владавине за време династија Тјудора и Стјуарта. Познато је да је Дајси истицао да Велика Британија нема и да неће ни имати управно право, али се с разлогом данас истиче да је и у то време, кад је он то тврдио, било исправније порицати само постојање посебног управног судства у Великој Британији, јер иако тада није било управног судства ни управног спора, управно право је ипак постојало пошто су и тала закони и одређена правна правила прописивали функционисање извесних јавних власти и утврдили овлашћења јавних служби. Овај утицај Дајсија, односно ова концепција је трајала све до прве половине XIX века и тако уједно успорила развој управног права у Великој Британији. Наука о јавној управи, односно израз Public Administration је више америчког порекла тако да је у Великој Британији овај израз новијег датума, али се управа баш стога што није било управног права углавном проучавала као политичка наука која је обухватала локалну и централну управу и проучавала њихову конкретну делатност. Развој управног права у Великој

(6) G. Langrod: op. cit., стр. 113.

Британији није потиснуо науку о јавној управи. Напротив, после другог светског рата знатан је развој науке о управи тако да се појављују дела из те области која управу проучавају социолошки, политички, правно, економски, односно проучавају управу у целини. Посебно се истиче да се овом проучавању управе махом посвећују појединци који су један део живота провели у раду одређене јавне службе и тако имали могућности да у току рада запазе проблеме и да их уједно са таквим искуством и проучавају. И поред изложеног развоја науке о јавној управи у Великој Британији, нарочито после другог светског рата, ваља уочити да се у Великој Британији развија и управно право јер се у вези са интервенционистичком улогом државе појављују све више управноправни прописи са одређеним системом судских органа и квази-судских органа који стварно врше извесна овлашћења управних судова. Стога у Великој Британији данас већ постоји обимна литература управног права. (7).

5. У Сједињеним Америчким Државама јавна управа се проучава још од успостављања независности федерације САД. До 1888. године у америчкој политичкој науци преовлађавала је правна анализа законских текстова, а не проучавање сагласности стварних друштвених односа са утврђеним правилима, нити стварно функционисање државног механизма. (8) Док је такво проучавање управе одговарало тадашњим приликама у САД, крајем XIX века оно више није одговарало. Повећавање управног апарата и проблеми који су се постављали у вези са делатношћу управе и њеним интервенционизмом, као и организација великих градова, допринели су да се управа више није проучавала само правном анализом, већ управи посвећује пажњу и политичка наука и социологија, а у проучавању управе има се у виду и технологија делатности управе. Развој науке о управи у САД имао је више етапа од којих су три главне и то: а) пионирска — у којој су ударени темељи науке о управи (1887—1921); б) класична (1921—1945) у којој су поводом реформе управе после првог светског рата управни стручњаци као специјалисти за познавање проблема управе дали замах развоју науке о управи; в) психосоциолошка (од 1945) у којој наука о управи проучава психосоциологију управних организација.

1. Пионирска етапа. — Почетак развоја науке о управи поклапа се са потребама и жељама за побољшањем функционисања управе после сецесионистичког, односно грађанског рата (1861—1865) у коме су победиле напредније концепције северних држава. Посебно је утицао на развој науке о управи у овом периоду некадашњи председник САД професор Вудров Вилсон (Woodrow Wilson) који је 1887. објавио свој познати чланак под насловом (Студија о јавној управи" (The Study of Public Administration) у часопису Political Science Quarterly, 1887, No 2, стр. 197—222). Овај је чланак проф. Вилсона одговарао тежњама тадашњих напредних друштвених

(7) J. A. G. Griffith — H. Street, Principles of Administrative Law, Pitman, London, 1963; J. A. G. Griffith — H. Street: A Casebook of Administrative Law, Pitman, London, 1964; H. W. R. Wade: Administrative Law, Clarendon Press. Oxford. 1961; J. F. Garner: Administrative Law, London, 1967; W. A. Robson: Justice and Administrative Law, Stevens. London 1951 i dr.

(8) G. Langrod: Science et enseignement de l'Administration Publique aux Etats-Unis. Paris, A. Colin, 1954, стр. 36

снага у САД које су због учесталих злоупотреба органа управе, као и корупције извесних високих функционера, захтевали преображај режима јавне управе. У том смислу су донети и извесни нормативни акти који су дали потребна овлашћења федералним органима за побољшање функционисања федералне управе. У овом периоду развоја науке о управи у САД и проф. В. Вилсон као и други неки његови савременици сматрали су да се управа мора одвојити од политике. С друге стране, под утицајем Фредерика Тајлора (Frederich W. Taylor — 1850—1915), који је истицао концепцију о рационализацији у раду индустријских предузећа и с обзиром на успешну примену ових идеја у пракси које су допринеле повећавању производње, увредило се и код проф. Вилсона и његових следбеника гледиште да би методе рада у великим индустријским предузећима требало применити и у раду јавне управе. ⁽⁹⁾ Учвршћењу ове концепције допринео је и Француз Анри Фајол (Henry Fayol), по струци инжењер рударства, који је поред осталог истицао да би држава и њени органи требало да послују као и велика предузећа, односно да се државом и њеним органима руководи као и у великим предузећима. Његова концепција је одговарала и допуњавала већ доминирајуће гледиште о овом питању у САД, тако да је тамо одмах прихваћена и узела маха и то док је сам Фајол био непознат у Француској. ⁽¹⁰⁾ Међутим, ваља истаћи да је у овом периоду развоја проучавања јавне управе професор Франк Џонсон Гуднов (Frank Johnson Goodnow — 1859—1939) имао великог утицаја на развој не само науке о управи већ и специфичног америчког управног права. У својим радовима проф. Гуднов је истицао неколико главних мисли о улози управе: а) управа мора бити рационална; б) управа мора бити одвојена од политике; в) корисност активности управе мора бити основ сваке ефикасне друштвене контроле управе; г) неопходна примена упоредног метода у проучавању управе уопште и проучавању управног права посебно. ⁽¹¹⁾ Иако је у овом периоду у САД доминирало свеобухватно проучавање управе а не само позитивно правно проучавање управе, проф. Гуднов није само дао замаха развоју предмета јавне управе већ је ударао и темеље америчком управном праву и указивао на потребу проучавања и националног и упоредног права. ⁽¹²⁾ Оно што је карактеристично за америчку науку о јавној управи тог периода је у томе што је углавном у готово свим радовима из ове области тежиња у проучавању односа између управе приватних привредних предузећа и јавне управе, а не проучавање специфичног карактера јавне управе.

(9) G. Langrod: *La science administrative et sa place parmi les sciences voisines*, op. cit. стр. 106; др П. Димитријевић, *Јавна управа, Виша управна школа*, Ниш, 1964, стр. 87—90; др. Е. Пусић: *Наука о управи*, Школка књига, Загреб, 1968, стр. 20.

(10) P. Legendre: *Histoire de la pensée administrative française* у књизи *Traité de Science administrative*, op. cit. стр. 71—72; Видети Н. Fayol: *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunot, 1916; др П. Димитријевић: op. cit. стр. 90—92, др Е. Пусић, op. cit. стр. 21.

(11) G. Langrod: *La science et l'enseignement de l'administration publique aux Etats-Unis*, A. Colin, Paris, 1954, стр. 41—42

(12) F. F. Goodnow: *Politics and Administrative Law*, New York, 1900; *Municipal Home Rule*, New York, 1890; *The Principles of American Administrative Law*, New York, 1905, (француски превод од А. et G. Jèze, 1907); *Comparative Administrative Law*, New York 1893 (француски превод 1907); *Social Reform and the Constitution*, New York, 1911

б) Класична етапа . — У овом периоду, који настаје одмах после првог светског рата, развој науке о управи је последица многобројних одлука о реформи управе припреманих од стручњака који су проучавали управу и посветили се обради науке о управи. На развој ове класичне школе у развоју науке о управи посебно је утицао проф. Леонард Вајт (Leonard D. White) који је 1926. објавио своје дело: Увод у студије јавне управе (Introduction to the study of public administration — последње издање 1955). У овој етапи развоја науке о управи посебна пажња обрађана је специјализацији и награђивању кадрова, структури појединих служби, оснивању руководећих бироа, побољшању поступка за састављање буџета и др. За овај период карактеристично је да је после првог светског рата у неким великим градовима установљен нов систем управе. По овом новом систему опште руковођење и управљање свим општинским службама није поверено изабраном градском, односно општинском одбору већ је поверено једном високо квалификованом стручњаку коме су дата широка овлашћења са задатком да буде у ствари „техничар градске делатности“, односно тзв. City manager. Овај нови систем допринео је да преовлада тенденција научног проучавања технологије управе, имајући посебно у виду оперативну функцију управе како би управа постигла што боље резултате. Такво проучавање управе представљало је не само одређен правац за проучавање управе већ и читав покрет који је у САД познат под именом Scientific management movement. Исправно се истиче да је концепција ове школе имала у виду извесне елементе нужне за проучавање управе у целини као што су планирање, организација, делатност службеника, руковођење, координација, контрола и др., али није водила рачуна о људском елементу јер су човек и његова улога у процесу управљања и у раду управе били потпуно занемарени. У совјетској литератури се посебно истиче да се за социјалистичку управу не могу примењивати основна учења о менаџерству јер ова теорија у менаџментима види не само управљаче свих могућих класа већ по том учењу од менаџмената зависи и развитак друштва. ⁽¹³⁾ У ствари исправно се истиче да је ова концепција о проучавању управе која је пошла од чисто практичних циљева за што боље организовање рада управе, ради што успешнијег резултата делатности управе свела се такође на изванредан догматизам јер је по сваку цену тежила што једноставнијим решењима и стигла до извесног формализма својим апстрактним шемама и рецептима о организацији и оперативној делатности управе који су истицани као утврђена начела. ⁽¹⁴⁾

Ова америчка класична школа у проучавању управе, углавном је посветила пажњу проблемима унутрашње организације појединих служби (специјализацији задатака појединих служби, системима организације и њиховим последицама, јединственом руковођењу, ограничењу броја сарадника у једној служби, централизацији и децентрализацији). Према гледишту великог броја писаца класичне школе специјализација служби би мо-

⁽¹³⁾ А. Е. Лунев: Роль права в управлении, Советское государство и право, 1968, No 11, стр. 74

⁽¹⁴⁾ G. Langrod: La Science administrative et sa place parmi les sciences voisines, op. cit. стр. 106

гла бити следећа: а) оперативне службе (line units, services operationnels) односно службе које врше одређене службе за друштво у целини или службе које имају задатак да врше службу за одређени део друштва (заштита грађана и добара, школско образовање, борба против епидемија и др.); б) помоћне службе (auxiliary units — services auxiliaires). С обзиром на то да је ради извршења задатака оперативних служби нужно да свака служба располаже истоврсним средствима (људством, материјалним средствима, непокретностима и др.), неопходно је да у децентрализованом систему организације свака оперативна служба има јединице које би се старале о овим средствима и њима располагале. Ради ефикасности сматрало се корисним да се ове јединице групишу као заједничке службе које се с обзиром на свој задатак називају помоћним службама; в) штабске службе (staff units, les services d'états-majors). Великим организацијама са сложеним задацима тешко је управљати инокосно. Стога се за одређивање програма рада, доношење значајних основних одлука за рад организације и координацију рада сложене организације, као и контроле извршења задатака велике организације, поред старешине ове организације који одговорно учествује у свим овим пословима, ради ефикасности рада одређује и један број сарадника високог ранга који заједно са старешином образују штабску службу. С разлогом је истакнуто да је доста тешко тачно одредити разлику између помоћних служби и штабских служби. ⁽¹⁵⁾

С друге стране, и у овом периоду сматрало се да наука о јавној управи и наука о управљању предузећима имају много заједничког посебно у погледу унутарње организације појединих служби, метода регрутовања службеника и радника, као и односа појединаца и група у оквиру управе. Тако по овом схватању нема битне разлике између једног федералног надлештва и једне велике банке или једне велике фабрике аутомобила. ⁽¹⁶⁾

в) Психосоциолошка етапа. — У развоју науке о управи психосоциолошко проучавање управе дошло је као реакција против раније класичне школе у проучавању управе. Овај нови правац у проучавању управе у САД отпочео је 1945. године са појавом књиге професора Херберта Сајмона (Herbert Simon): Понашање управе: студија процеса доношења одлуке у управној организацији (Administrative behavior: a study of decision making process in administrative organization, New York, Mac Millan, 1945). Овој књизи дао је предговор Честер Бернар (Chester J. Bernard) који је први истакао потребу психосоциолошког проучавања управе. Касније је проф. Сајмон заједно са професорима Доналд Смитбургом (Donald W. Smithburgh) и Виктор Томсоном (Victor Thomson) објавио 1950. године уџбеник „Јавна управа“ (Public Administration, New York, Knopf, 1950) у коме је до краја изложио своју концепцију о проучавању управе.

Пре свега, ова је школа критиковала извесна начела о управи која је истакла класична школа проучавања управе. Класична школа је, на пример, истицала начело специјализације појединих служби и службеника. Међутим, психосоциолошка школа је сматрала да није довољно само зала-

(15) B. Gournay, J. F. Kesler et J. Siwek — Pouydesseau: *Administration publique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1967, стр. 18—19

(16) B. Gournay : *op. cit.* стр. 15

гати се за специјализацију већ је нужно истаћи која је специјализација најефикаснија за управу, што класична школа није учинила. С друге стране, још се истиче да строга примена начела јединственог руковођења, које је једно од главних начела класичне школе, доводи у опасност примену начела специјализације, јер задаци великих организација и предузећа могу бити тако комплексни и сложени да их мора решавати штаб специјализованих стручњака, а не јединствено, односно инокосно руководство. Поред тога психосоциолошка школа још истиче да начело класичне школе о ограничењу броја сарадника у одређеној радној организацији, у ствари да се број сарадника креће од три до петнаест, није сагласно са начелом које истиче класична школа да би хијерархијска лествица морала бити сведена на минимум, пошто је очигледно да би овако мале радне јединице образовале читаву мрежу хијерархијских старешина. Најзад, по учењу психосоциолошке школе, начела која је истакла класична школа не само да су у извесној мери противуречна већ нису ни довољно прецизна да би могла у довољној мери обезбедити ефикасност делатности управе.

Психосоциолошка школа проф. Сајмона није само критиковала класичну школу проучавања управе, већ је имала и своју концепцију о проучавању управе. Оно што је битно и ново у овој школи је истицање да су основ науке о управи тековине социјалне психологије и савремених социологија. Поред тога, да би наука о управи објаснила стварно функционисање појединих служби управе, она мора проучавати понашање појединаца и група које раде у одређеној служби. Међутим, за проучавање метода и начина како треба да буде организована управа, нужно је пре свега извршити прецизну дескрипцију положаја и улоге управе. Стога је првенствено неопходно утврдити организацију управе; констатовати овлашћења појединих органа; које одлуке доносе поједини службеници или категорије службеника и да ли и ко врши одређен утицај на службенике који доносе одлуке. Према томе, психосоциолошка школа проф. Сајмона не даје одређена правила о организацији управе већ више упућује на анализу управног понашања како би се научним истраживањима објаснили извесни проблеми и уједно омогућило налажење могућих хипотеза за што бољу и ефикаснију делатност управе чиме је отворено ново поглавље у научном свеобухватном проучавању управе у САД. Битно је у теорији професора Сајмона и његове психосоциолошке школе проучавање појма одлуке и с тим у вези прецизно анализирање кад, ко и каква овлашћења има да доноси одлуке. Истиче се да и извршни орган има у одређеном обиму овлашћење да одлучује без обзира што његова слобода није велика. Међутим, највиши и виши кадрови управе овлашћени су да врше избор како ће утицати на понашање службеника одређених органа с тим што се подвлачи да се овај утицај не врши само актима власти већ и другим могућим видовима утицаја. Све одлуке имају одређен циљ, предмет или вредност тако да су одлуке више или мање степенасто хијерархијски класификоване. Пре школе проф. Сајмона посебно се подвлачило да се код одлуке разликује циљ одлуке и средство за извршење одлуке. Тако је, на пример, за извршиоца одлуке циљ извршење одлуке, а овај исти циљ је за доносиоца одлуке, по правилу, само средство којим се служи виши хијерархијски старешина за постизање одређеног циља. Проф. Сајмон такође врши разликовање циља одлуке од

средства за извршење одлуке, али једном другом класификацијом. Код сваке одлуке по проф. Сајмону разликују се: фактичке чињенице и вредносне чињенице. Тако, на пример, кад једна општина гради нови друм, фактичке чињенице су: отпорност различитих типова друмских покривача, особине ових различитих типова друмова за саобраћај, предрачун трошкова за изградњу друма и др. С друге стране, вредносне чињенице представљале би по овом гледишту безбедност аутомобилиста и пешака, допунски порези и др. С тога коначна одлука зависи од оцене вредности ових чињеница. Професор Сајмон посебну пажњу посвећује још и ефикасности одлуке што по њему значи да је одлука органа ефикаснија ако се њом постиже бољи резултат коришћењем истих извора или постижу бољи резултати који су ефикаснији. ⁽¹⁷⁾ Ради утврђивања ефикасности одлука управних организација према проф. Сајмону нужно је извршити истраживања која ће омогућити да се утврде „функције производње” управних организација. Да би се ова истраживања могла извршити, он истиче да је нужно да буде одређена вредност или предмет сваке управне делатности; одређене управне и вануправне околности које утичу на интензитет вршења одређених управних функција и да буду извршена конкретна истраживања која би оценила колико промене управних и вануправних околности могу утицати на резултат предузетих мера. ⁽¹⁸⁾ Проф. Сајмон такође посвећује пажњу специјализацији. Познато је да ова специјализација у управи може бити хоризонтална и вертикална. Хоризонтална специјализација је класична специјализација с обзиром на потребу поделе рада у оквиру једне радне организације. Вертикална специјализација је подела задатака које имају извршни и наредбодавни органи. Ова вертикална специјализација по проф. Сајмону је неопходна из три групе разлога:

а) обезбеђује координацију одлука које доносе службеници организације да одлуке појединих службеника не противрече једна другој. Ради обезбеђења ове координације нужна је служба обавештавања у оквиру саме организације;

б) омогућује највећу корист од стручности чланова организације јер се у поступку одлучивања пре доношења одлуке консултују сви стручњаци — специјалисти чије је мишљење меродавно за доношење одређене одлуке;

в) обезбеђује одговорност наредбодавних органа и омогућује политичким органима да оријентису рад организација и да врше контролу делатности ових организација. ⁽¹⁹⁾ Професор Сајмон такође посвећује пажњу и другим важним управним проблемима који спадају и у област управног права, као што су планирање управне делатности, хијерархијска контрола, централизација и децентрализација. ⁽²⁰⁾

Америчко проучавање јавне управе после другог светског рата вршило је велики утицај и изван САД, али се већ сад појављује тежња да се наука о управи развија и према специфичним условима датог друштвено-

(17) B. Gournay . . . : op. cit. стр. 21—22

(18) B. Gournay . . . : op. cit. стр. 24—25

(19) B. Gournay . . . : op. cit. стр. 24—25

(20) B. Gournay . . . : op. cit. стр. 31

политичког система. Стога се данас наука о управи развија не само у буржоаским државама већ под специфичним условима развија се и у социјалистичким државама.

С обзиром на то да се у САД посвећивала пажња јавној управи, односно науци о јавној управи, то је уједно успорило развој науке управног права. Подвлачи се да су чак теоретичари науке о јавној управи тежили да игноришу науку управног права и њен значај за друштвени живот. С друге стране, остављајући по страни изузетке, то је, како је добро речено, довело до узајамног непознавања значаја права као фактора који утиче на делатност управе, као и преовлађујућем утицају практичара у утврђивању доктринарних синтеза.

6. Други је развој у Француској. У Француској XX века доминира наука управног права која је својим истакнутим правним теоретичарима (Duguit, Jèze, Hauriou, Bonnard, Berthelemy, Waline, de Laubadère, Rivero и др.) достигла највећи домет у светској литератури науке управног права. Ова развијена француска наука управног права допринела је извесном отпору према увођењу науке о управи, поготову што је страна теоријском излагању развијеног француског управног права које је проучавало управу као позитивно-правну дисциплину, али на основу свестране анализе управне и управно-судске праксе, као и упоредно правним проучавањем феномена управе. Такво прилажење обради управног права је и довело управно право Француске до највишег домета научне правне мисли. Међутим, животна стварност је утицала да се и у Француској почиње после другог светског рата развијати наука о управи. Појављују се дела која свеобухватније проучавају управу, ⁽²¹⁾ док се најзад није увео и предмет наука о управи не само у Националној високој управној школи (Ecole nationale d'Administration) већ и на Правном факултету у Паризу. ⁽²²⁾

7. С обзиром на то да су наука управног права и наука о управи веома блиске, јер обе проучавају феномен управе, природно је да се морала одредити специфичност предмета науке о управи која уједно одваја науку о управи од науке управног права.

По једном гледишту, с обзиром на то да право увек у правној форми изражава само етичке, социјалне и економске концепције које владају у одређеном друштву, то и управно право претпоставља извесан број основних опредељења, која се односе како на односе управе са појединцима, тако и на најбоље методе уређивања и пословања управних организама. Према томе, управни режим једне земље је одређен не само правним правилима која конституишу њено управно право, већ и одређеним опредељењима, од којих главна опредељења право задржава и санкционише, али

(21) На пример R. Gregoire, *La fonction publique*, A. Colin, Paris, 1954; M. Crozier, *Le phenomene bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963

(22) Најзначајније дело из ове области у француској литератури је *Traité de Science administrative*, Mouton, Paris, 1966. Уствари ово дело је колективан рад низа најистакнутијих француских правника. Поред тога истичу се још и дела: B. Gournay: *Introduction à la science administrative*, Colin, Paris, 1966; B. Gournay, J. F. Kesler et J. Siwek — Pouydesseau, *Administration publique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1967

која заслужују да се посебно проучавају у њиховој техничкој а не правној перспективи. Питање да ли је боље поверити власт одлучивања у одређеној служби хијерархијском старешини у Паризу или његовим локалним представницима, није предмет правног проучавања, већ технике управљања. Исти је случај и у тражењу најбољег начина како поделити територију и распоредити различите службе. Ако се прихвати одређено решење, и ако се законским текстом то потврди, оно постаје правно правило. Према томе, наука о управи је проучавање најбољих метода организације и пословања управе. Али проучавање науке управног права, и ако је њен предмет различит, мора посветити пажњу управној техници која објашњава правила која садржи ово право” (23) По једном другом гледишту наука о управи је дисциплина која проучава средства којима би се јавној управи обезбедило да буде што више корисна. (24) Примећује се с разлогом да овако постављени циљеви науке о управи не би били довољни за право одређивање предмета ове науке. Не наводећи све нијансе које постоје у литератури у погледу одређивања предмета науке о управи, може се истаћи као најоснованије гледиште да је наука о управи друштвена наука која проучава: а) стварно функционисање управе; б) делатност људи који су овлашћени да припремају и извршавају или наређују да се изврше одлуке политичких органа; в) наука о управи, поред тога, нужно описује и објашњава структуру и задатке органа којима је политичка власт поверила бригу о колективном интересу и, с друге стране, проучава и понашање појединаца и група који узимају учешћа у функционисању појединих органа или трпе утицај ових органа. (25) С овим гледиштем се у ствари само прецизније допуњује раније наведено гледиште да наука о управи проучава најбоље методе организације и пословања управе.

8. У социјалистичким државама све више се запажа развој науке о управи, посебно у СССР-у, Пољској и Југославији.

а) Један вид новог приступања проучавању феномена управе у совјетским друштвеним наукама је и посебан предмет под називом Совјетска изградња (Советское строительство). Предмет изучавања ове посебне научне дисциплине обухвата елементе правних и неправних наука који су нужни за изучавање организације и делатности управе. Ова дисциплина проучава не само питање организације и делатности свих органа управе већ и различите форме и методе рада управе, као и разноврсне облике привлачења радног народа за активно учешће у управљању јавним пословима. (26) У овом предмету немају се у виду само органи државне управе већ се посебна пажња посвећује и облицима партијног руководства и узајамном односу совјета и друштвених организација. Међутим, ваља нагласити да предмет совјетска изградња, како се посебно истиче, проучава само организациону делатност совјета, с тога би било неправилно сматрати да овај

(23) J. Rivero: *Droit administratif*, Dalloz, 1965, No 15, стр. 19

(24) M. Waline: *Traité de droit administratif*, Sirey, Paris, 1957, стр. 249

(25) B. Gournay, J. F. Kesler et J. Siwek — Pouydesseau, *op. cit.* стр. 7—8

(26) Советское строительство. Под редакцией В. И. Васильева, „Высшая школа”, Москва, 1967, стр. 7—9

предмет обухвата све проблеме совјетске изградње. ⁽²⁷⁾ У совјетској литератури друштвених наука нису сви сагласни у погледу одређивања предмета ове дисциплине. Постоји и гледиште (В. Ф. Коток) да би овај предмет требало да изучава само организационе односе управе који нису регулисани правом, ⁽²⁸⁾ а по једном другом гледишту предмет проучавања ове дисциплине био би само организациона делатност локалних органа управе. ⁽²⁹⁾ Исправно се истиче да је увођење овог предмета у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама последица опште прихваћеног схватања да управно право није довољно да пружи сва потребна сазнања за обезбеђење добро организоване управе и ефикасност њеног функционисања. С тога је нужна наука о управи која се разликује од управног права и по предмету и по методу научног истраживања, а један вид такве науке је и појава предмета Совјетска изградња који је у Бугарској уведен под називом Социјалистичка изградња. ⁽³⁰⁾ Нема сумње да ће предмет совјетска изградња прерасти у науку о управи или ће поред совјетске изградње као уже дисциплине за проучавање организације управе упоредо постојати и наука о управи која ће свестрано и у целини проучавати феномен управе. Најновија совјетска литература наговештава такав исход што би било и у складу са општим развојем науке о управи у свету.

б) Ваља запазити да се у савременој совјетској литератури друштвених наука истиче да је још Лењин указивао да се не може управљати без познавања науке о управи и захтевао састављање уџбеника који би изложили организацију рада и посебно рада у вези са управљањем у управи. ⁽³¹⁾ Тако се још 1921. године објављује брошура „Тејлоров систем и организација рада совјетских предузећа“ (Н. К. Крупска) и „Принципи организације“ (П. И. Керженцев 1922), а проф. О. А. Ермански у том периоду објављује дело „Научна организација рада и производње у Тејлоровом систему“. Запажа се да је у првом периоду после Октобарске револуције било доста пажње посвећено иностраној науци о управи и научној организацији рада и то под утицајем Лењина који је указивао на потребу проучавања Тејлоровог система и сматрао да је Совјетска Република „дужна преузети све тековине од вредности које је у тој области постигла наука и техника“. ⁽³²⁾ С тога су у том периоду преведена многа дела из буржоаске литературе у вези са организацијом рада. Истиче се да совјетски научници нису били слепи следбеници буржоаске науке о управи већ су организационо-техничке проблеме управе проучавали не толико у вези са психологијом и физиологијом рада, већ су ове проблеме проучавали на основу марксистичке социологије, политичке економије, судске праксе и других друштвених нау-

(27) Советское строительство *op. cit.* стр. 9

(28) Советское строительство *op. cit.* стр. 10

(29) Советское строительство *op. cit.* стр. 11

(30) А. Ангелов, И. Дерменджиев, Г. Костадинов. Административно право на СР Бугарија. Обща част, Юридически факултет, Софија, 1967, стр. 75.

(31) Наведено према Ц. А. Јампольска у предговору књиге: Е. Старосъщяк: *op. cit.* стр. 10

(32) Наведено према предговору Ц. А. Јампольске у књизи: Е. Старосъщяк: *op. cit.* стр. 11

ка. ⁽³³⁾ Посебно се истиче да ово совјетско прилажење науци о управи није била наука о управи која се заснивала на апстрактним правилима „опште науке о организацији”. Напротив, полазило се од Лењиновог упутства да је за добро управљање поред умешности за убеђивање, као и победе у грађанском рату, неопходно умети организовати. С тога се истиче да је овакав приступ обради совјетске науке о управи у то време дао овој науци борбени и партијни карактер и заснивао је на марксистичкој методологији. То је и разлог да се у совјетској науци сматра да је наука о управи више организационо-политичка наука него организационо-техничка. ⁽³⁴⁾ Организацијом управе бавили су се не само руководиоци органи државе, већ су постојали и посебни органи који су имали задатак да проучавају структуру апарата органа управе, метода управљања, као и питања рационализације рада. Међутим, данас се у совјетској литератури подвлачи да је овај развој у другој половини 1930. године нажалост заустављен. Тако је комплексно проучавање управе углавном прекинуто, али су се проблеми управе и даље проучавали у оквиру управног права. ⁽³⁵⁾ Од 1940. године посебно се у удбеницима управног права посвећује већа пажња проблемима организације совјетске управе, као што су на пример: партијно руководство, демократски централизам, учешће широких народних маса у државној управи, образовање кадрова за управни апарат итд. Међутим, још многи други проблеми науке о управи нису били обухваћени, на пример, структура и функција управе, техника организације управе, рационализација организације управе, анализа услова који утичу на избор најцелисходнијег решења одређеног питања у вези са управом и др. С разлогом се објашњава да је ово била последица тога што су се ови проблеми организације управе проучавали у том периоду само у оквиру нормативних аката, односно у позитивноправној науци управног права. ⁽³⁶⁾ У најновијој совјетској литератури се стога истиче да је нужно у целини проучавати функцију целокупног система управе и њених органа од врха до дна. ⁽³⁷⁾ С тога се и у Совјетском Савезу сада пришло комплексном проучавању управе с тим што у том раду учествују правници, филозофи, економисти, психолози и други одговарајући стручњаци. Првобитно су оснивани савети за проучавање управе. Ово комплексно проучавање проблема поверено је Академији наука СССР која има и научни савет за кибернетику у коме поред осталих секција постоји и секција за теоријска проучавања организације. Поред тога, проблемима управе бави се и Институт државе и права Академије наука СССР, чија је секција за државну управу и управно право недавно објавила запажено дело „Научни основи државне управе у СССР (1968)” ⁽³⁸⁾

Гледишта о предмету науке о управи у совјетској литератури нису јединствена. Постоје углавном три гледишта. По једном, предмет науке о

(33) Ц. А. Јампољска, *op. cit.* стр. 11

(34) Ц. А. Јампољска, *op. cit.* стр. 19

(35) Ц. А. Јампољска, *op. cit.* стр. 13

(36) Ц. А. Јампољска, *op. cit.* стр. 14

(37) Ц. А. Јампољска, *op. cit.* стр. 15

(38) Ц. А. Јампољска у књизи: Научные основы государственного управления в СССР, „Наука”, Москва, 1968

управи је цео развој социјалистичког друштва. Оправдана је критика која се не саглашава са оваквим одређивањем предмета ове науке, јер нова наука има своје оправдање ако се у оквиру постојећих научних дисциплина не може целисходно проучавати нов специфичан предмет који није предмет изучавања у старим научним дисциплинама. По себи се разуме да се и специфичан предмет нове научне дисциплине у ствари издваја из старих научних дисциплина што може бити резултат диференцијације или интеграције одређених научних дисциплина. ⁽³⁹⁾ По другом гледишту, предмет науке о управи обухвата само област управе у производњи или народној привреди. Исправно се одриче оправданост овог гледишта јер научна организација управе није нужна само у области привреде већ и у другим областима друштвеног живота као што су, на пример, социјално-културна и управно-политичка и др. ⁽⁴⁰⁾ По трећем гледишту, предмет науке о управи обухватао би проблем усавршавања управе у свим областима друштвеног живота. И код овог трећег гледишта постојало је више нијанси. По једној, наука о управи би „обједињавала елементе различитих наука, како друштвених, тако и природних и то онолико колико оне имају извесне везе са управом”. По овом гледишту, то готово и не би била посебна наука већ неки комплекс наука у коју би у целини ушла и наука управног права. Међутим, и ово је гледиште с разлогом одбачено. Поводом овог гледишта већ је позната примедба истакнутог пољског правника професора Старошћака, који је духовито истакао: „Не може се управљати без знања таблице множења, али таблица множења није предмет науке о управи” ⁽⁴¹⁾. С тога ово треће гледиште истиче да наука о управи не проучава све проблеме у вези са односима које има управа у друштву, већ оне проблеме који су везани са организацијом управе ради повећања њене ефективности. ⁽⁴²⁾ Подвлачећи самосталност и оправданост науке о управи, у совјетској литератури се истиче да се предмет науке о управи може уочити и у садржају самог предмета. Према једном гледишту, наука о управи садржи три дела. Први део проучава проблеме узајамног дејства разних фактора који утичу на управу и које са свог становишта проучавају и друге научне дисциплине, како би се што боље сагледала управна стварност у целини. ⁽⁴³⁾ Ово гледиште сагласно је са гледиштем које истиче савремена француска литература науке о управи да је њен задатак да опише и објасни феномен управе, односно да „фотографише” управну стварност. ⁽⁴⁴⁾ У совјетској литератури се истиче да се ово француско схватање задатка науке о управи може прихватити

⁽³⁹⁾ Ц. А. Јампољска у књизи: Научные основы государственного управления в СССР, стр. 39

⁽⁴⁰⁾ Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 41—42

⁽⁴¹⁾ Наведено према Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 43

⁽⁴²⁾ Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 43; А. Ангелов и др.: *op. cit.* стр. 79

⁽⁴³⁾ Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 44

⁽⁴⁴⁾ B. Gourney, *Introduction à la science administrative*. A. Colin, Paris, 1966, стр. 7—8

и у социјалистичком друштву додајући да се ово проучавање врши ради усавршавања рада управе. ⁽⁴⁵⁾ У ствари усавршавање рада управе је задатак и науке о управи у буржоаском друштву.

Други део науке о управи који оправдава њену самосталност као научне дисциплине, по овом совјетском схватању, има задатак да проучава проблеме управе који ни у једној другој науци нису предмет изучавања, али су од битног значаја за усавршавање рада управе. Као пример ових проблема наводе се проблеми научне организације рада у области управе, као и проблеми у вези са коришћењем модерних савремених техничких средстава, проблеми усавршавања документације и других. ⁽⁴⁶⁾

Трећи део науке о управи, по овом совјетском гледишту, обухватао би она питања која или никако нису предмет изучавања „старих” наука или је ово изучавање недовољно или се методом које примењују „старе науке” не може уопште постићи свестрано научно истраживачко проучавање одређених проблема феномена управе у целини. ⁽⁴⁷⁾ У закључку овог совјетског гледишта о предмету науке о управи истиче се да многи буржоаски научници науци о управи дају и назив „управна социологија” или „социологија јавне управе” ⁽⁴⁸⁾ У вези са овим схватањем буржоаских научника наведено совјетско гледиште исправно подвлачи да је оправдана тежња да се науци о управи да социолошки карактер, али се с друге стране истиче да социолошко изучавање проблема управе у буржоаском и социјалистичком друштву има различите циљеве јер једни теже усавршавању управе буржоаског друштва а други усавршавању управе социјалистичког друштва. ⁽⁴⁹⁾ То је свакако тачно, али постоји општа сагласност и у буржоаској и у социјалистичкој литератури друштвених наука да наука о управи има задатак да својим свестраним проучавањем феномена управе допринесе што већем усавршавању рада управе.

Посебан утицај на развој науке о управи у социјалистичким државама имао је истакнути пољски правник Јержи Старошћак (Jerzy Starosciak) који је као професор управног права у Варшави поред значајних дела из своје уже струке дао запажено дело посвећено основима науке о управи. (*Elementy nauki Administracji*, Warszawa, 1964). Ово је дело преведено на руски језик са предговором истакнутог совјетског правника. Ц. А. Јампољске (*Элементы науки управления*, Прогресс, Москва, 1965).

9. У југословенској савременој литератури, која је проучавала управну проблематику, исправно је већ указано, да је после ослобођења настав-

(45) Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 44 примедба 21

(46) Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 45

(47) Ц. А. Јампољска. *op. cit.* стр. 45

(48) В. Goughay, *op. cit.* стр. 7

(49) Ц. А. Јампољска: *op. cit.* стр. 46—47

љено традиционално проучавање управе, односно управа се најпре проучавала само у управном праву. Међутим, у складу са развојем науке о управи у светској литератури она се развија и код нас. У настојању да се развије наука о управи код нас, посебан је утицај академика и професора др Л. Вавпетича који је још 1950. године указивао да је с обзиром на друштвени развој као и на развој управе у свету и код нас, недовољно проучавати управу само у управном праву, већ се упоредо са управним правом управа мора проучавати комплексно односно увести посебан самосталан предмет Наука о управи који би управу проучавао у целини, а не само позитивноправно. Развој науке о управи у савременој југословенској литератури сажето али веома документовано изложио је академик професор др Л. Вавпетич у свом чланку „Елементи за развој наше управне знаности“⁽⁵⁰⁾ у коме је посебно изложио сва основна теоријска гледишта о науци у управи у југословенској литератури и дао своје сугестије за даљи развој управне науке код нас. Иначе, први објављени рад из ове области после ослобођења код нас су предавања др Л. Гершковича који је под насловом: „Наука о администрацији“ (Београд, 1951) објавио своја предавања на Правном факултету у Београду. После овог рада објављују своје уџбенике и друге радове из ове области проф. др. П. Димитријевић, проф. др. Е. Пусић и академик и професор др Л. Вавпетич⁽⁵¹⁾. Задржаћемо се овде само на одређивању предмета науке о управи у нашој савременој литератури о управи да бисмо уочили однос науке о управи и науке управног права у нашој литератури о управи.

У нашој савременој литератури предмет јавне управе проф. др П. Димитријевић дефинише „као укупност управне делатности и органа управе и управних организација“⁽⁵²⁾. У новијим својим радовима проф. П. Димитријевић подвлачи да је битно у овом проучавању људско понашање наводити: „да су управна делатност“ и „управне организације“ две манифестације једног истоветног процеса и да тај процес (понашање) чини основни предмет нашег проучавања.⁽⁵³⁾ Проф. др Е. Пусић истиче да је предмет науке о управи, улога управних организација у друштву и понашање људи у тим организацијама и према њима. Наука о управи није, попут правних наука, нормативна већ емпиријска дисциплина, наука о одређеној врсти друштвених појава којој је циљ утврђивање објективних законитости и пра-

(50) Vestnik Inštituta za javno upravno in delovna razmerja pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 1968, štr. 3/4, str. 1—14

(51) Др П. Димитријевић: Организација и методи рада јавне управе, Савремена администрација, Београд, 1959; Јавна управа, Виша управна школа, Ниш, 1964; др Е. Пусић: Управа, књ. I, Школска књига Загреб, 1961; Наука о управи, Школска књига, Загреб, 1968; Самоуправљање. Народне новине, Загреб, 1968; др Л. Vavpetič: Temeljni pojmi naše javne uprave, knj. I (1961), i knj. II, (1963), Pravni fakultet Ljubljana.

(52) Др П. Димитријевић: Јавна управа, Виша управна школа Ниш, 1964, стр. 9

(53) Др П. Димитријевић и А. Јовановић—Рајс: Основи науке о јавној управи, св. I, Виша управна школа, Ниш, 1967, стр. 4

владности". (54) Академик и професор др Л. Вавпетич истиче да „разлика између науке управног права и управних наука је у томе да се управне науке не баве само правним питањима на подручју управе. За њих нису од интереса само правне норме са подручја јавне управе. За управне науке од интереса су друштвени односи који су повезани са делатношћу јавне управе, као и друштвене појаве које су последица те делатности. Ови се односи морају проучавати системски, што више целовито, имајући у виду сва одговарајућа гледишта. Ту спадају свакако економско, друштвено-политичко, психолошко, социолошко, морално-етичко, организационо-техничко као и правно гледиште.” (55)

10. Иако наука о управи данас већ има одређенији предмет свог проучавања, с разлогом се истицало да „проблем основних концепција науке о управи... остаје непрецизан и колебљив. Упоређење извесних покушаја (о одређивању предмета) доказује да се често једноставно традиционалне концепције прихваћене у управном праву преносе у оквир ванправног проучавања управе” (56). Међутим, истакнути административиста и политиколог Жорж Лангрод (G. Langrod), чији је утицај за развој науке о управи, посебно у Француској, од великог значаја и који је дао напред наведену примедбу о непрецизности предмета науке о управи, у новијим својим радовима прецизније одређује предмет науке о управи. По њему, наука о управи је свеобухватно проучавање управе која синтезом, односно интеграцијом сазнања различитих научних дисциплина о феномену управе израста у посебну научну дисциплину. Нема сумње да комплекс истоветних елемената може бити истовремено проучаван од више научних дисциплина, али у функцији посматрања која су специфична за сваку од ових различитих научних дисциплина, која са свог гледишта и циљева своје дисциплине, проучавају извесне појаве у вези са феноменом управе. Међутим, као што је већ речено, наука о управи није збир одређених чињеница и сазнања о управи, већ интеграција различитих сазнања која има одређен циљ и то свеобухватно проучавање феномена управе ради налажења што боље организације управе и што веће ефикасности у раду управе. Овај интеграциони процес се одражава и у томе што се досадашња изузетна дихотомија која се огледала у проучавању односа „грађанина и друштва” сада преображава у интегрирану научну дисциплину која проучава „грађанина у друштву”, па је с тога нужно да наука о управи свеобухватно проучава феномен управе. (57) С овим гледиштем се у ствари само прецизније допуњује раније на-

(54) Др Е. Пусић: Наука о управи, Школска књига, Загреб, 1968 стр. 29.

(55) Dr L. Vavpetić: Temeljni pojmi naše javne uprave, knj. I стр. 240.

(56) G. Langrod, наведено према А. Мољтор; оп. cit. стр. 158

(57) G. Langrod: La Science administrative et sa place parmi les sciences voisines, op. cit. стр. 109—110.

ведено гледиште да наука о управи проучава најбоље методе организације и пословања управе.

11. И управно право проучава проблеме организације управе, њене односе у друштву као и њену одговорност, али су предмет проучавања они односи који су регулисани позитивним правом. Као што је већ напред изложено, управно право се не би смело ограничавати само на анализу позитивноправних норми већ свестраним проучавањем управе, управне и управно-судске праксе као и критичким синтезама морало би доприносити што већем обезбеђењу законитости и заштити права грађана и радних организација. Али, с обзиром на то да је неоспорно да је управно право позитивноправна дисциплина, нужно је да наука о управи проучава и ванправне проблеме управе, односно проучава цео процес организације и управљања уопште, а посебно јавне управе. При том наука о управи мора сагледати стварност и упозоравати на недостатке у организацији и методу у раду управе и тиме допринети усавршавању рада управе. Из свега изложеног следи да се наука о управи и наука управног права не супротстављају једна другој већ се узајамно допуњују.

Др Драгаши Денковић

РЕЗЮМЕ

Отношение административного права и науки об управлении

Учитывая возрастающую афирмацию в мире науки об управлении, автор знакомит с развитием данной науки в мировой литературе, в частности, во Франции, Великобритании, США и СССР, и указывает на взаимоотношение в указанных странах между наукой административного права и наукой об управлении. Он знакомит с основными взглядами на задачи науки об управлении, изложенными в мировой литературе и в югославской науке об управлении. Присоединяется к точке зрения, по которой наука об управлении должна быть не мозаикой из разных познаний об управлении, собранной из разных научных дисциплин, а единой научной дисциплиной, имеющей целью путем интеграции всех познаний об управлении способствовать всеобъемлющему изучению управления ради нахождения более совершенной ее организации и большей эффективности в работе управленческого аппарата, для создания всех условий к тому, чтобы управление служило человеку и обществу. Принимая во внимание, что наука административного права является позитивно-правовой наукой, необходимо, чтобы наука об управлении занималась изучением и неправовых проблем управления, т. е. занималась бы изучением всех процессов организации и управления вообще, а в частности органов управления. Наука административного права способствует более полному обеспечению законности и защите прав граждан и трудовых организаций, но наука об управлении, изучающая и

неправовые проблемы управления, должна обращать внимания и на недостатки в организации и методах работы управления. Автор присоединяется к точке зрения, по которой наука административного права и наука об управлении не противостоят одна другой, а взаимно дополняются.

SUMMARY

The Relation of Administrative Law and Administrative Science

In view that administrative science is taking root in the world, the author reviews its development in the world literature, in particular in France, Great Britain, USA and USSR, pointing the interrelation of the administrative law science and administrative science in the cited countries. He comments the basic approaches on the subject of administrative science in the world literature and in the Yugoslav administrative science. He supports the standpoint taking that the administrative science cannot be a sum and a mosaic of the knowledge on administration from the various scientific disciplines, but an integral discipline with the task to contribute to an overall study of administration in order to find a better organization or to secure a higher efficiency in order that administration renders better services to man and society. In view of that, the administrative law science is a positive juristic science it is indispensable that the administrative science should take up non-juristic problems of administration, i.e. it should study the entire process of organization and government in general, and of public administration in particular. Administrative law science contributes to a greater safeguard of the legality and to the protection of the rights of citizens and working organizations, while the administrative science studying non-juristic problems of administration should point out the shortcomings in organization and methods of administration. The author supports the standpoint according to which the administrative law science and the administrative science are not opposing but complementing each other.

RESUME

Le rapport entre le droit administratif et la Science administrative

Etant donné l'affirmation croissante de la Science administrative dans le monde, l'auteur présente le développement de cette science dans la littérature mondiale notamment en France, en Grande-Bretagne, aux USA et en URSS, indiquant le rapport mutuel existant entre la Science de droit administratif et la Science administrative dans ces pays. Il expose les principales vues sur la matière de la Science administrative dans la littérature mondiale ainsi que dans la Science administrative yougoslave. Il se prononce pour le point de vue selon lequel la Science administrative ne doit pas être une somme et une mosaïque des connaissances relatives à l'administration dans les différentes disciplines scientifiques, mais une discipline scientifique unique ayant pour but de contribuer, par l'intégration de toutes les connais-

sances sur l'administration, à son étude globale, afin de rechercher la meilleure organisation de l'administration et la plus grande efficacité de son fonctionnement, pour que l'administration soit dans la plus grande mesure au service de l'homme et de la société. Etant donné que la Science de droit administratif est une science juridique positive, il est nécessaire que la Science administrative étudie les problèmes administratifs non juridiques, c'est-à-dire l'ensemble du processus d'organisation et de gestion en général, et d'administration publique en particulier. La Science de droit administratif contribue à assurer dans la plus grande mesure la légalité et la protection des droits des citoyens et des organisations de travail mais la Science administrative, qui étudie aussi les problèmes administratifs non juridiques, doit attirer l'attention sur les défauts notés dans l'organisation et les méthodes de travail de l'administration. L'auteur partage l'opinion selon laquelle la Science de droit administratif et la Science administrative, loin de s'opposer, se complètent mutuellement.