

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ПРЕОБРАЖАЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Ако смо сагласни са гледиштем које исправно истиче: „независно од тога којим путем се једно друштво развија, функције управе не одумиру, већ се рекао бих, оне преображавају у складу са мењањем друштвених односа” (1) онда није супротно концепцији самоуправног друштва ако се за одређене односе од општег интереса за читаву друштвену заједницу као и за евентуалне конфликтне ситуације које могу настати у сваком друштву, држави и њеној управи преко одређених представничких органа утврђују одређене политичке, политичко-извршне и управне функције ради обезбеђења самоуправних социјалистичких односа. Без обзира колико и којим темпом у самоуправном друштву држава одумиру односно колико друштво преузима на себе раније функције државе, ван сваке је сумње да држава и јавна управа у самоуправном друштву постоје као преобращени органи самоуправног друштва „у складу са мењањем друштвених односа” и да се с тога ни улога државе и њене управе у самоуправном социјалистичком друштву не може сматрати као кочница развоја социјалистичког самоуправног друштва већ као фактор који у одређеном периоду обезбеђује његов развој обављајући улогу коју утврђују највиши представнички органи самоуправног друштва.

Основни задатак нашег друштва и државе и по савезном Уставу, и по осталом позитивном праву, јесте изграђивање самоуправног социјалистичког друштвеног уређења што уједно одређује карактер и улогу државе и органа државне управе и радних организација као и њихове међусобне односе и судску контролу рада управе. Отуда се с обзиром на процес преображаја друштва и државе код нас, јавља и непрестана потреба за налажењем нових облика организације државе и њене управе који ће обезбедити систем друштвеног самоуправљања.

Преображај државне и јавне управе није појава која се само у нашем друштву уочава. Исправно се истиче да живимо у времену у коме се под утицајем развоја науке врши промена друштва и цивилизације а први услов овог преображаја је и дубока реформа појединих структура друштва. (2)

То је у складу и са гледиштем да се у организовању друштва, историјски и логички, прво утврђују задаци и методи појединих органа.

(1) Е. Кардељ, Друштвена улога управе и њено преображавање у условима самоуправљања, Радна и друштвена заједница, Београд, 1967, бр. 1, стр. 2.

(2) Louis Armand, Plaidoyer pour l'avenir, Colmann-Lévy, Paris, 1968, стр. 9—10.

Исправно се истиче: „Органи су само инструменти у служби утврђених задатака”. По овом истом гледишту „преображај структура је неминовна последица дијалектике циљева и средстава: технолошки развој доводи до промена у методама рада, што има за последицу преображај задатака, структура и људи, који могу са своје стране да се одупиру новим методама као и да утичу да се они преображавају. (3)

Зато се данас увелико већ у литератури правних и друштвених наука говори о тзв. проспективној управи односно о управи која садржи скуп активности које предвиђају и дају подстрека за преображај државе и управе у складу са развојем друштвених односа имајући у виду статистику, демографске, економске, политичке и културне услове одређеног друштва. (4) То би била управа која постепено али неминовно преображава државу и управу.

У том духу се и у новијој совјетској правној литератури истиче да управа поред осталих функција има и функцију „прогнозирања”. Подвлачи се такође, да се без прогнозирања на основу датих услова и достигнућа науке „не може утврдити будућа садржина ни друштва у целини, ни било ког посебног друштвеног процеса. Прогнозирање узима све већи значај за успешно извршење других управних функција, посебно планирања”. (5)

Међутим, истиче се да има разлике између „прогнозирања” и „проспективе” јер по овом схватању проспектива тежи преображају а не само прогнозирању путем посматрања друштвених токова. (6)

С друге стране истиче се да је данас неопходно „проучавати са проспективним духом односно водећи рачуна више о будућности него о садашњици, посветити пажњу више синтези него анализи, проучавати еволуцију сваког фактора, не изостављајући ниједан од њих, већ све повезане у целини, у духу синтезе која се данас намеће чињеницом међузависности увек све ближих најразличитијих људских активности”. (7) У вези с тим се подвлачи: „морамо проучавати економски и друштвени феномен наше епохе, водећи рачуна да се не позивамо на текстове људи који су за поштовање али превазиђени”. У том духу се и истиче: „почиње век структура у покрету”. (8) С тога је већ упућен апел да је неопходно мислити слободно са погледом у будућност и тежњом да се открије будућа стварност и без страха од онога што се може открити. (9)

Наша друштвена стварност даје могућности да се улажу напори како би се некомформистички и са погледом у будућност изграђивала социјалистичка самоуправна друштвена заједница. Отуда у нас толико промена и тражења све новијих облика савезних, републичких и покра-

(3) Lucien Sfez, *L'administration prospective*, Armand Colin, Paris, 1970, str. 208—209.

(4) Marcel Waline, *Précis de Droit administratif*, Editions Montchrestien, Paris, 1969, str. 14—15.

(5) Б. М. Лазарев у књизи *Административное право*. Под редакцией А. Е. Лунева, *Юридическая литература*, Москва, 1970, стр. 6—7.

(6) L. Sfez, *Op. cit.* стр. 267.

(7) Louis Armand, *op. cit.* стр. 18.

(8) L. Armand, *op. cit.* стр. 16.

(9) L. Armand, *op. cit.* стр. 18 примедба 1.

јинских органа и организација и њихових међусобних односа који ће у складу са преображајем друштвених односа преображавати и улогу државе и улогу јавне управе.

По себи се разуме да савремена научна мисао која мора инспирисати наше погледе у будућност мора бити заснована на објективном проучавању путем посматрања наше друштвене стварности како би и преображај и државе и друштва био у складу са преображајем друштвених односа и омогућио пуни развитак самоуправних социјалистичких односа у земљи.

Самоуправни систем организовања друштва и државе је одраз система социјалистичке демократије која се заснива на начелима хуманизма и уједно је једно од средстава да се на највише могућ демократски начин утврђени друштвени циљеви остваре. Исправно се истиче да се опште друштвене користи, претходно утврђене од представничких органа друштвене заједнице, остварују преко одговарајућих друштвених и државних функција. Отуда и улога самоуправних друштвених организација и државних органа као и органа јавне управе мора бити разноврсна како би се задаци друштвене и државне функције преко свих тих друштвених и државних органа што потпуније остварили. Посебно се истиче да јавна управа нема само правну функцију „већ је функција која у значајном виду обавља своје задатке и ванправним средствима”. (10) Поред тога с разлогом се указује да јавна управа све више постаје посебна стручна делатност која има задатак да посматра друштвену стварност, врши аналитичка проучавања, координира рад одређених служби, усмерава, организује и др. Све то води динамичном схватању управе јер како се исправно истиче „статичко схватање јавне управе је у супротности са њеном суштином, јер та делатност мора континуирано пратити динамична друштвена збивања да би могла одлучујуће учествовати у одређивању садржине општих друштвених користи и њиховом реализовању у реалном друштвеном збивању”. (11)

Има истине да је друштвени преображај толико динамичан да би ваљало говорити и о бржем преображају структура али и о спорости духа да прати овај преокрет. (12)

Међутим, тражење нових решења за одређивање улоге управе у друштву не сме бити догматско већ мора имати у виду, да зависно од степена развоја друштва и других фактора који утичу на овакав преображај неке институције могу да одговарају једном али не одговарају другом друштву. Ту се сусрећемо са дилемом да ли догматски унапред одређивати идеализирано будуће друштво и с тим у вези преображавати улогу управе или полазећи од друштвене стварности и њене сложености одбацити „апсолутне и коначне истине” и прихватити начело социјалног релативизма. (13) С разлогом се истиче да тенденције за упрошћеним и једно-

(10) Ладо Вавпетић, У друштву самоуправљача значење јавне управе битно се смањује; заблуда или нова истина? Енциклопедија модерна, Загреб, 1971, бр. 15, стр. 46.

(11) Л. Вавпетић, *op. cit.* стр. 47.

(12) Jean Duvignat, *Introduction à la sociologie*, Gallimard, Paris, 1971, str. 19.

(13) Gaston Bouthoul, *Les structures sociologiques*, Payot, Paris, 1968, str. 7.

ставним објашњењима одређених друштвених појава немају у виду сложеност друштвене стварности и да није без разлога ни Бенжамен Констан (Benjamin Constant) негде рекао „истина је у нијансама”. (14)

Ако наша друштвена стварност с обзиром на процес преображаја у самоуправно друштво непрестано тражи нове облике управе који ће у том процесу преображаја све више одговарати социјалистичком самоуправном друштву, мора се имати у виду да самоуправљање суштински није политичка догма већ политички метод управљања државом у коме би се демократија морала остваривати све потпунијим учешћем радних људи у одлучивању и управљању. Проф. А. Вавпетич исправно истиче да је „самоуправни организам — иначе својствен и друштвено врло значајан — само средство за остваривање одређених политичких идеја” и да је самоуправни систем „покретачка снага и акцијска сила која омогућава остварење политичких основа, а истовремено је снага која — битно оплођава политичку идејну основу”. (15)

У ствари тенденције ка увођењу „проспективне” управе која би имала да више гледа у будућност, управи ставља у задатак да за будућност утврђује хипотезе. Ту се појављују тешкоће јер хипотезе могу бити научне односно које се више или мање могу проверити, или хипотезе које толико смело гледају у будућност да је искључено њихово научно проверавање већ само могу представљати један могући систем вероватноће. У вези с тим се истиче да би било места метасоциологији која би се као социолошка дисциплина јасно разликовала од позитивне социологије и обухватила све евентуално могуће и теоријске аспекте друштвених наука. (16) Што другим речима значи да би метасоциологија расправљала о могућим будућним тенденцијама развоја друштва. Независно од оправданости овог гледишта, несумњиво је, да свака управа мора имати у виду развој друштва али можда није неоправдана ни бојазан оних који са извесним неповерењем гледају у „пророчанства” односно у далека предсказивања у овој области, јер се истиче да нико не може унапред прецизно видети развој једног друштва с обзиром да је неизвесност будућности богатија у непредвидљивом него у неизбежном. (17)

Имајући све ово у виду ваља тежити да се средствима самоуправног метода, што значи друштвеним договорима и споразумима као и убеђивањем и усаглашавањем појединачног интереса са општим интересом а с обзиром на степен друштвеног развоја, опрезно траже путеве преображаја државе и друштва и јавне управе.

Упоредноправно проучавање указује да се класична управа преображава све више и у капиталистичком и у социјалистичком друштву. Можда је и сувише смело данас тврдити да класична управа није никад имала поглед и у будућност, али је исправно гледиште да савремена јавна управа поред својих класичних задатака на одређеним подручјима своје делатности мора имати и ново подручје своје делатности у коме би посебна пажња била посвећена праћењу и анализирању диманичне друш

(14) G. Bouthoul, op. cit. str. 18.

(15) L. Vavpetič, op. cit. str. 41.

(16) G. Bouthoul, op. cit. str. 43—45.

(17) J. Duvignand, op. cit. str. 28.

твене стварности са тежњом да се с обзиром на будући развој друштва а на основу научних достигнућа и у складу са друштвеним односима преображава и улога јавне управе у социјалистичком самоуправном друштву.

Ова нова улога управе би још више подвукла њену стваралачку улогу али би тим више морала бити подвргнута поштовању начела законитости. Не сме се искључити да постоји опасност да би управа која би имала у виду првенствено стварање услова за далеки друштвени преображај можда запостављала своју улогу управљања односно обезбеђења циљева одређеног друштвено-политичког система и стварање услова за задовољење свакодневних људских потреба, и преображавала се у инструмент технократске или бирократске групе која је наметнула своју власт. У тежњи да укаже каква све опасност прети од класичне управе, француски историчар Сењобос је већ давно окарактерисао Француску као „дириговану демократију са централизованом бирократијом“. Други један француски филозоф Alain Chartier подвлачио је „наши господари су надлештва“. Маркс је на једном месту написао: „све ствари имају двојачко значење: једно је стварно а друго бирократско“. Овом гледишту се у ствари придружује и Кафка у свом роману „Замак“ у коме је управа представљена у облику тајанствене тврђаве чији се господари покоравају законима и методама које само они разумеју. ⁽¹⁸⁾

Из свега изложеног следи да није искључена опасност ни од бирократизирања тзв. проспективне управе која би могла бити још опаснија за савремено друштво с обзиром да тежи остварењу неког далеког хипотетичког друштвеног преображаја чиме би се неминовно на изванредан начин управа одвајала од савременог друштва. С тога уместо проспективне управе са далеким циљевима друштвеног преображаја, која носи собом опасност од неизвесности и непредвидљивости друштвеног развоја, можда би било целесходније ову проспективну улогу управе свести на разумну меру планираног преображаја и прогнозирања за један разумни и догледни период времена у коме не би долазило до жртвовања савремених генерација за далеке будуће циљеве, односно да се не би обистинила већ позната реч Кејнса (Keynes) да „дући рок, значи кад сви будемо мртви“. ⁽¹⁹⁾ Уколико нови талас развоја управе у свету буде све више се развијао у правцу нове проспективне улоге управе, утолико би више и ова управа морала бити подвргнута праву и контроли друштва. Посебно стога што би проспективна управа, по неким гледиштима, у ствари била управа која не би могла бити класична управа потчињена представничким и политичко извршним органима, већ би проспективна управа морала бити управа високих функционера који би као врхунски експерти образовали високо стручни орган са великим овлашћењима за преображај друштва па самим тим би и његова улога стварно била више политичког карактера, јер би на основу развоја науке као и економских и друштвених услова давала правац и оквире развоја и преображаја друштва. По овом истом гледишту проспективна управа води аутономном преображају управе како

(18) Vidi: Jean-Marie Auby et Robert Ducos-Ader, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1967, str. 17—18.

(19) L. Sfez, *op. cit.* стр. 17.

би она што боље одговорила потребама модерног друштва, па је с тога проспективна управа неспојива са схемом потчињене управе јер би проспективна управа ради преображаја друштва морала руководити читавим системом делатности мреже управних и политичко извршних органа у земљи. Истиче се да проспективна управа не би могла бити подвргнута праву јер преображај друштва који би се имао вршити и има у виду, није одређен утврђеним циљем. Напротив, изричито се наводи, да су „циљеви проспективне управе непрецизни, али средства нису” односно средства којима се постижу циљеви. Отуда се за проспективну управу предлаже давање само глобалних оријентација јер се будућност остварује сукцесивним реализацијама које су у зависности од свих услова и средстава за остварење циљева преображаја друштва. С тога се и истиче да ту нема места класичној подели функција на органе који одлучују и органе који извршују, већ се сучавамо са правним егзистенцијализмом јер ће друштвена стварност одређивати променљиве циљеве преображаја друштва па према томе и мењати улогу управе. ⁽²⁰⁾ Такво гледиште које проспективној управи даје улогу неког врхунског стручног органа изнад савременог друштва, јер пред собом има у виду будући преображај друштва, очигледно је у супротности са захтевима демократског и социјалистичког друштва. Не одбацујући потребу преображаја друштва и управе у складу са развојем науке и друштва, и сматрајући да је неопходно управи дати и тзв. проспективну улогу, тим више морамо се залагати да и проспективна управа буде подвргнута праву односно нормама које доносе одређени претставнички и други овлашћени органи.

С тога би таква проспективна улога управе у самоуправном друштву била најмање опасна и најцелисходнија јер све интензивније учешће грађана у одлучивању и управљању преко одговарајућих представничких тела, радних и друштвених организација би, по правилу, морало утврђивати правац развоја преображаја друштва и уједно подвргло управу праву и непрестаној контроли друштва.

Др Д. Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Современные тенденции преобразования органов управления

Автор указывает, что в литературе юридических и общественных наук правильно подчеркивается, что мы живем в эпоху, когда под влиянием развития науки подвергается изменениям общество и цивилизация и что первым условием преобразования является и глубокая реформа отдельных структур. В связи с этим находится и появление т. наз. проспективного управления, задача которого заключалась бы в преобразовании

⁽²⁰⁾ L. Sfez, *op. cit.* стр. 190—191.

общества, государства и его органов. Указанное перспективное управление являлось бы совместной активностью государства и органов управления в соответствии с ходом развития общественных отношений с учетом движения вперед науки, а также демографических, экономических, политических и культурных условий определенного общества. Знакома с появлением упомянутого перспективного управления в иностранной юридической литературе, автор выражает свое несогласие с точкой зрения, по которой перспективное управление было бы не подчиненным управлением, а являлось бы совершенно самостоятельным и независимым органом высоких специалистов-функционеров, роль которых, по существу, заключалась бы в обеспечивании правильного направления работы всей сети существующих государственных и административных органов в целях преобразования общества. Автор в своей статье отстаивает мнение, по которому и эта новая деятельность управления должна подчиняться праву, ибо в противном и перспективное управление неизбежно бы превращалось в инструмент технократской или бюрократской группировки, навязывающей свою власть обществу. В силу этого автор полагает, что перспективная роль управления в самоуправляемом обществе была бы менее всего опасной и самой целесообразной, так как рост активного участия граждан в принятии решений и управлении через соответствующие представительные тела, трудовые и общественные организации должно бы было, как правило, прокладывать пути развития преобразования общества и, одновременно, подчинило бы управление праву и неустанному контролю общества.

SUMMARY

Contemporary tendencies in the transformation of public administration

The author considers that it is correctly emphasized in the legal and social science literature that we live at a time when society and civilization are being changed under the impact of scientific development, and that a primary condition of this transformation lies in the thorough reform of individual structures. Related to this is the emergence of the so-called prospective administration whose task is to transform society, and the State and its administration. This prospective administration is assumed to be a set of activities by the State and its administration in accordance with the development of social relations bearing in mind the development of science and the demographic, economic, political and cultural conditions of a given society. Commenting on the appearance of this prospective administration in foreign legal literature the author disagrees with the viewpoint that the prospective administration should not be a subordinated administration, but an entirely autonomous and independent body of highly specialized functionnaires, whose role would be in fact to direct the work of the entire network of all state and administrative bodies for the sake of transforming the society. The author declares that this new activity of the administration must be subordinated to law, for, if not, this new prospective administration would be unavoidably transformed into an instrument of a technocratic or bureaucratic group which would impose its authority on society. The prospective role of administration would therefore be the least dangerous and the most purposeful in a self-managing society because the ever — increasing participation of citizens in decision-making and management through corresponding representative bodies work and social organizations would as a rule, have to determine the direction of the transformation of society and simultaneously subordinate administration to law and permanent control by the society.

RÉSUMÉ

Les tendances contemporaines de la transformation de l'administration publique

L'auteur attire l'attention que dans la littérature des sciences juridiques et sociales il est clairement mis en évidence que nous vivons dans une époque dans laquelle, sous l'influence du développement, les changements se produisent dans la société et dans la civilisation et que la première condition de cette transformation est la réforme profonde de certaines structures. Ceci est en relation aussi avec l'apparition de l'administration dite prospective, dont le devoir serait la transformation de la société, de l'Etat, et de son administration. Cette administration prospective serait l'ensemble des activités de l'Etat et de l'administration conformément au développement des rapports sociaux en prenant en considération de développement de la science, ainsi que des conditions démographiques, économiques, politiques et culturelles de la société déterminée. En expliquant l'apparition de cette administration prospective dans la littérature juridique étrangère, il prend position contre l'opinion selon laquelle l'administration prospective ne devrait pas être subordonnée à l'administration, mais qu'elle doit être un organe entièrement autonome et indépendant des hauts fonctionnaires techniques, dont le rôle consisterait en réalité à orienter tout le réseau de tous les organes de l'Etat et de l'administration aux fins de transformer la société. L'auteur s'applique à démontrer, dans son article, que cette nouvelle activité de l'administration doit aussi se conformer au droit, car sans cela l'administration prospective se transformerait inévitablement en instrument du groupe technocratique ou bureaucratique qui imposerait son autorité à la société. C'est pourquoi il considère que le rôle prospectif de l'administration dans la société d'autogestion serait le moins dangereux et le plus efficace, car la participation de plus en plus intense des citoyens dans les décisions et la question, par l'intermédiaire des corps représentatifs des organisations de travail et des organisations sociales devrait, en règle générale, déterminer la direction du développement de la transformation de la société et, en même temps, soumettre l'administration au droit et au contrôle permanent de la société.