

ПРЕОБРАЖАЈ УПРАВЕ И ПРОСПЕКТИВНА УПРАВА

Већ је давно речено да се у складу са демократским духом развија децентрализована држава у којој се лакше решавају проблеми који у први мах изгледају сложени и забрињавајући. Посебно се истиче да се добро влада из далека али се боље управља из близа ⁽¹⁾, што другим речима значи да би сваком грађанину требало обезбедити да што више учествује у функционисању државе и њених органа па је самим тим у духу демократске тенденције развоја друштва неопходна и већа сарадња свих органа ради обезбеђења општих задатака читаве друштвене заједнице а посебно је та сарадња неопходна у федеративној држави.

Већ се давно осећала потреба за преображајем државе и њене управе. Данас се много што-шта променило и свуда је, могло би се рећи, заљубљана стара класична држава и њена управа, па је стога дискусија о преображају друштва и државе општа тема о којој се непрестано расправља и траже одговарајућа решења и у капиталистичким и у социјалистичким земљама.

Посебно се говори о самоуправном друштву. Негде се самоуправно друштво своди на извесну партиципацију радника у предузећима и радним организацијама а у Југославији самоуправни систем је замишљен као потпуни облик непосредне демократије јер у скупштинама општинским, аутономних покрајина, републичким и у Скупштини СФРЈ интересе радних људи односно грађана заступају њихови делегати који и даље остају на својим радним местима у својим радним организацијама. По делегатском систему, који је увео нови Устав делегације су саставни део скупштина, које су преко њих радно везане за самоуправну друштвену базу и одговорне својим радним организацијама и другим самоуправним заједницама ⁽²⁾.

Међутим, и у самоуправном друштву постоји јавна управа. Исправно се истиче „независно од тога којим путем се једно друштво развија, функције управе не одумиру већ се ... оне преображавају у складу са мењањем друштвених односа”. ⁽³⁾

У том духу се истиче да нови Устав полази од схватања да је солидна, висококвалификована, иницијативна и одговорна управа један од

(1) Michel Dendias, Le gouvernement local. La centralisation et la Décentralisation administratives. Sirey Paris, 1930.

(2) Е. Кардељ, Основни узроци и правци уставних промена, „Комунист”, Београд, 1973, стр. 93.

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

основних предуслова за добро функционисање целог скупштинског система Али, да би таква социјалистичка и самоуправна демократија представљала један чврст систем власти радничке класе и свих радних људи она се мора ослањати на способну, чврсту и одговорну државну управу". (4)

Према томе 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 скупштинских органа утврђују одређене политичке, политичко извршне и управне функције ради обезбеђења самоуправних социјалистичких односа.

Није ми намера да овде истичем неке посебне задатке и функције јавне управе у једној социјалистичкој земљи јер и у социјалистичком друштву јавна управа као и у капиталистичком друштву, штити одређени друштвено-политички систем, обезбеђује одређене услове да би се могле задовољити одређене људске потребе и обезбедила права које грађанима пружа социјалистички друштвено-политички систем.

II. Овде бих хтео скренути пажњу на једну веома актуелну тенденцију у преображају управе која је све више предмет расправљања посебно у Француској. Наиме, у низу реформи које се предлажу за управу доста је раширена тенденција за увођењем проспективне управе. Посебно се за проспективну управу залаже проф. L. Sfez који у надахнуто писаној и аргументовано образложеној својој монографији о проспективној управи указује и на многа радикална решења за преображај управе. (5) Пре свега истиче разлику између „прогнозирања" и „проспективе" јер по овом схватању проспектива тежи преображају а не прогнозирању путем посматрања друштвених токова. (6)

По овом схватању проспективна управа би у ствари била управа која не би могла бити класична управа подређена представничким и политичко-извршним органима, већ би проспективна управа морала бити некаква управа врхунских експерата који би образовали високи 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 и економских и друштвених услова давала правац и оквире развоја преображаја друштва. По овом гледишту проспективна управа води аутономном преображају управе како би она што боље одговорила потребама друштва, па је стога проспективна управа неспособна са системом подређене управе, јер би проспективна управа ради преображаја друштва морала руководити читавим системом делатности мреже управних и политичко-извршних органа у земљи. (7)

Такво гледиште које проспективној управи даје улогу неког врхунског стручног органа изнад друштва било ког друштвено-политичког система, која пред собом има у виду будући преображај друштва, очиглед-

(4) Е. Кардељ, Основни узроци и правци уставних промена, „Комунист", Београд, 1973, стр. 99—100.

(5) L. Sfez, L'administration prospective, A. Colin, Paris, 1970.

(6) L. Sfez, op. cit. str. 267.

(7) L. Sfez, str. 217—220.

но је у супротности са захтевима демократског и социјалистичког друштва. Не одбацујући потребу преображаја друштва и управе у складу са развојем науке и друштвених односа, и сматрајући да је неопходно управи дати и тзв. проспективну улогу, тим више би се морало залагати да и проспективна управа буде подвргнута праву односно нормама које доносе представнички односно скупштински органи.

III. Постоје и друга гледишта о проспективној оријентацији управе која више одговарају стварности.

а) Проф. М. Валин такође има у виду проспективну управу и ту има у виду управу која садржи скуп активности које предвиђају и дају подстрек за преображај државе и управе у складу са развојем друштвених односа узимајући у обзир статистику, демографске, економске, политичке и културне услове одређеног друштва. (8) То би била управа која постепено али неминовно преображава државу и управу.

б) С друге стране предлаже се оснивање Института проспективе који би имао међуминистарски карактер. Овај би институт располагао моћним средствима информатике и за државу би био ризница чињеница која би обухватила све јавне и приватне радове који имају проспективни карактер. Овај би институт проучавао могуће и жељене правце еволуције, могућности промена у различитим секторима друштва. Проучавао би које би акције дугог рока требало уводити за могућу бољу интеграцију Француске у Европској заједници. Ово се гледиште залаже и да у сваком министарству један функционер високог ранга буде посвећен само размишљању о проблемима дугог рока из одговарајућег сектора и подноси предлоге министру.

Избор будућности не би смео бити искључиво право одговорних политичара већ би се морале имати у виду и идеје одговорних економских и друштвених фактора. По себи се разуме политичка власт мора сачувати одговорност за синтезу и одлуке. (9)

ц) 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”. (10)

IV. Упоредно проучавање указује да се класична управа преображава све више и у капиталистичком и у социјалистичком друштву. Мо-

(8) Marcel Waline, Précis de Droit Administratif, T. I. Ed. Montchrestien, Paris, 1969, стр. 14—15.

(9) Imaginer L'Avenir, Propositions Libérales établies par le Club Perspectives et Réalités sous La direction de Charles-Noël Hardy, Préface de Valéry Giscard d'Estaing, B. Grasset, Paris, 1972, стр. 92—93.

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

У Совјетском Савезу теоретичари права посебно се залажу за реформу управе. Видети о томе преглед свих ових тежњи за реформу управе у СССР-у Ју. А. Tikhomirov, Pouvoir et Administration dans la société socialiste, Centre national de la Recherche Scientifique, Paris, 1973.

жда је исувише смело данас тврдити да класична управа није никад имала поглед 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 динамичне друштвене стварности са тежњом да се с обзиром на будући развој друштва а на основу научних достигнућа и у складу са развојем друштвених односа преображава и улога јавне управе.

Нема сумње да привредно планирање, урбанистичко планирање, планирање у области заштите природе, у здравственој и социјалној политици и у другим све новијим областима савремених друштвених потреба и задатака свакако не могу више бити задовољаване само традиционалним методима рада управе. Стога и нова улога управе у виду проспективне управе такође може бити корисна јер би квалификовано пружала потребне податке политичким и друштвеним факторима који у сваком друштвено-политичком систему коначно одлучују о будућем развоју друштва.

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 обезбеђење циљева одређеног друштвено-политичког система и стварање услова за задовољење свакодневних људских потреба, и преображавала се у инструменат технократске или бирократске групе која би наметнула своју власт.

Нема сумње да се класична управа и у капиталистичком друштву преображава јер се све више узајамно преплићу управни и економски односи. Исправно се истиче да многи економски проблеми данас постају у великој мери и управни, јер како су постали свакодневни они често постају и управни. Међутим, с разлогом се указује да је последица овакве нове тенденције развоја управе у ствари стварање услова за рабање технократије јер сложеност проблема захтева специјалисте стручњаке који лаицима лако намећу своје одлуке јер је њима тешко да дискутују о одлукама стручњака. Тако се постепено развија технократија. (11) То је уједно и опасност од проспективне управе која не би била подређена скупштинским органима ни подвргнута праву. Стога, ако гледамо стварност онакву каква јесте, таква проспективна управа у којој би врхунски стручњаци, суверено одређивали правце развоја друштва не може бити решење за реформу државе и њене управе било ког друштвено-политичког система.

С друге стране, општа је тежња да се ауторитативна управа све више преображава у управу у којој странке сарађују са управом а не да управа буде искључиво ауторитативна и наређује. Посебно ову нову тенденцију наговештавају проф. Ж. Риверо (12) и проф. А. Орју (13). Ме-

(11) Francis-Paul Benoit, Le droit Administratif Français, Dalloz, Paris, 1968, стр. 9—10.

(12) J. Rivero, A propos des métarmophose de l'administration d'aujourd'hui, Melanges offerts à Rene Savatier, Paris, Dalloz 1965, стр. 821—833.

Ћутим, суверена проспективна управа би била у супротности са овим новим тенденцијама демократизације управе.

Све то наводи да је проф. Риверо у праву кад истиче да је данас управно право у потпуној кризи и стога подвлачи да у наредним годинама с обзиром на научно-техничка средства информације који ће поставити проблеме који се још увек не могу у потпуности предвидети, треба очекивати преображај јавне управе који ће захтевати прилагођавање једном обновљеном свету али ни по њему то још никако не значи да не би била подвргнута одговарајућим скупштинским органима и не би била подвргнута праву. (14)

V. Међутим, то никако не значи да се проспективна улога управе мора искључити, напротив проспективна улога јавне управе и у социјалистичком, а посебно југословенском самоуправном друштву могла би бити целисходна под условом да је подређена скупштинским органима који одређују циљеве и развој сваког друштвено-политичког система. Све интензивније учешће грађана у одлучивању и управљању преко одговарајућих скупштинских тела, радних и друштвених организација, по правилу, би морало утврђивати правац развоја преображаја друштва и уједно повргавало управу праву и судској контроли законитости рада управе као и непрестаној друштвеној контроли.

Уместо проспективне управе са далеким циљевима друштвеног преображаја, која носи собом опасност од неизвесности и непредвидљивости друштвеног развоја, можда би било целисходније 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.

VI. 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 одговарати једном али не одговарају другом друштвено-политичком систему.

У југословенском савременом друштву самоуправљање суштински није политичка догма већ политички метод управљања државом у коме би се демократија морала остваривати све потпунијим учешћем грађана у одлучивању и управљању и тако спречавати не само бирократизацију управе већ и онемогућити и стварање услова за технократију и уједно преображавати друштво у савез друштвено-политичких заједница и других самоуправних организација који ће обезбеђивати и самоуправно социјалистичко друштво и уједно штитити и право грађана и радних организација, односно преобразити друштво у савез социјалистичких асоцијација.

По себи се разуме да и овде важи правило да би једна теорија имала могућности да из сфере снова пређе на терен стварности, није довољно да она буде теоријски заводљива, већ треба такође да има ослонца и у чињеницама. Ван сваке је сумње да друштвено-политички

(13) A. Nauriou, Le droit administratif de l'Aléatoire, Mélanges Offerts, à M. le Doyen Louis Trotabas Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1970, str. 197.

(14) Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1973, стр. 28.

систем и специфични услови сваке земље одређују и специфична решења која одговарају одређеном друштвено-политичком систему и степену развоја друштвених односа. Специфични разлози и омогућују стварање самоуправног социјалистичког друштва у Југославији. То свакако није једноставно и лакше је замислити него остварити али је то југословенска стварност чија искуства могу бити од користи и другим земљама које теже тражењу путева за преображај друштва и јавне управе. У своје време Монтескје се залагао да се друштво преобрази у савез асоцијација, данас Југославија иде даље и настоји да савез социјалистичких асоцијација буде стварност.

Др Драгаиш Денковић

РЕЗИОМЕ

Преобразование управления и перспективное управление

Автор указује, да у савременом друштву старо класичко државство и његово управљање не стоје тако чврсто, као раније, и да зато постоје интересне дискусије о преобразовању друштва и државства, које се одвијају и у капиталистичким и у социјалистичким државама. Особито пажњу аутор посвећује изложеној тенденцији преобразовања управљања, која се одвија у Францији и у којој у различитим формама предлагају неопходност предоставити управљању перспективну улогу. Аутор даје излагање различитих ставова, које се одвијају око ове тенденције. Он представља стороника преобразовања управљања, који се залажу за промену применљиву за обновљено друштво, али он против става, који предоставља перспективном управљању улогу неког врховног органа специјалиста, који стоји изнад друштва и његовог државног политичког система. Ова концепција јасно налази се у супротности са захтевима демократског и социјалистичког друштва. Не одбацивајући неопходност преобразовања друштва и управљања у складу са развојем науке и друштвених односа, аутор сматра, да перспективно управљање мора бити постављено у зависност од права и његових норм, које се приимају од представљених т.е. скупштинских органа.

SUMMARY

The transformation of administration and prospective administration

The author notes that the classical state and its administration have begun to rock and, therefore, the discussion on the transformation of the society and state, which is taking place both in the capitalistic and socialist states, is of considerable interest. He pays the particular attention to the review of tendencies in the transformation of administration, which is becoming the subject of growing discussion in France, where it is suggested in different forms that administration should be given a prospective role. The author presents various views in connection with this tendency. He

pledges such transformation of administration which would promote the accomodation to the changed world, but is against the attitude that grants to prospective administration a role of the supreme expert body beyond the society of any socio-political system. Such a concept is obviously contrary to the requirements of a democratic and socialistic society. Not rejecting the need for transformation of administration and society in accordance with development of science and social relations, the author is of the opinion that prospective administration has to be submitted to the law and norm enacted by representative and parliamentary bodies.

RÉSUMÉ

La transformation de l'administration et l'administratton prospective

L'auteur attire l'attention sur le fait que dans la société contemporaine l'ancien Etat classique et son administration sont fort ébranlés et c'est pourquoi la discussion qui a lieu sur la transformation de la société et de l'Etat tant dans les pays capitalistes que dans les pays socialistes présente un réel intérêt. Il a consacré une attention particulière à l'exposé des tendances dans la transformation de l'administration qui est de plus en plus l'objet de discussions en France et d'après laquelle on propose sous des formes différentes qu'il est indispensable d'attribuer à l'administration un rôle prospectif. L'auteur a exposé les opinions différentes qui ont trait à cette tendance. Il plaide en faveur de la transformation de l'administration qui exigera l'adaptation à un monde renoué, mais il s'oppose à l'opinion qui attribue à l'administration prospective le rôle d'un certain organe technique suprême au-dessus de la société de n'importe quel système politique social. Une telle conception est évidemment en opposition avec les exigences de la société démocratique et socialiste. Sans rejeter la nécessité de la transformation de la société et de l'administration l'auteur considère que l'administration prospective doit se conformer aussi au droit c'est-à-dire aux normes qui sont adoptées par les organes représentatifs c'est-à-dire les organes d'assemblée.