

ПРЕДМЕТ И МЕТОД ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЊЕНО МЕСТО У СИСТЕМУ НАСТАВЕ НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ

I

Статутом Правно-економског факултета у Нишу, у оквиру другог ступња наставе на Правном одсеку (политичко-управни смер), уведен је један нови предмет, који је добио назив Јавна управа. Када је познато да овакав предмет није био до сада саставни део наставних планова правних факултета поставиће се питања о предмету и методу ове нове научне дисциплине, као и о њеном месту у систему редовне наставе на правном одсеку нашег факултета. Могу се, чак, поставити и даља питања: какви су карактер и сврха ове научне дисциплине уопште, који су узроци довели до њене појаве и какве су њене развојне перспективе? Циљ овога написа је да покуша са одговором на нека од ових питања.

Морамо одмах изјавити да су одговори на ова питања, у погледу своје прецизности и исцрпности, ограничени многим објективним околностима. Да наведемо неке од њих. Наука о јавној управи, (ми ћемо у овом раду употребљавати такав назив), у нашој земљи налази се у почетној фази свога развоја да се тако изразимо, у фази конституисања и афирмације. Чак и у земљама у којима ова научна дисциплина „живи“ више од пола века, многа суштинска питања остала су нерасветљена. Нећемо погрешити ако кажемо да је ова научна дисциплина, у дословном смислу речи, чедо XX. века, на које он, као његов творац, преноси све своје добре и лоше особине: динамику, али и конфузију; практичност, али и површност; неформалност, али и недореченост. Развој ове нове науке ни издалека не прати оно тихо и префињено ткање, започето у антици и настављено све до данашњих дана, кроз које су стваране остале друштвене науке: филозофија, правне науке и друге.

Уза све то, постоји још један други проблем. Он није тако значајан да би се о њему морало много говорити, али он ипак постоји. То је проблем који мање-више прати развој сваке нове научне дисциплине и са неколико речи се може описати као „борба за место под сунцем“. Наиме, Наука о јавној управи не ступа на неко ново подручје, које до сада није било предмет истраживања других научних дисциплина. Напротив, проблемима управе баве се данас многе науке. Одмах се поставља питање разграничења између нове науке и већ постојећих дисциплина,¹ а овде-онде и немиле појаве научног секташења (негирање потреба за стварањем нове науке јер она наводно нема свој предмет истраживања, итд.). Зар онда

није природно да најпре приступимо одговору на питање: шта је предмет науке о јавној управи?

II.

Чувени британски писац из области јавне управе Вилиам А. Робсон написао је следеће речи које се односе на предмет Науке о јавној управи:

„Најплодније поље истраживања у друштвеним наукама јавља се на подручју које се граничи правом, економиком, науком о политици и психологијом, чија област је тако дуго била готово неистражена”.²

Ова једна реченица садржајнија је од сваке формалне дефиниције, али она оставља много недореченог. Постављају се питања о каквом се то пљу на том међупростору ради, који је његов конкретан изражајни облик, који су његови саставни елементи итд.? Питања не изгледају целисходна, јер сам назив наука о јавној управи указује да је реч о јавној управи. Међутим, сама појава ове две речи, узете једна поред друге, израза који су тако спорни и нерашчишћени. изазива управу конфузију. Јер рећи за нешто да је „јавно” одмах захтева објашњење и супротног појма „приватно”. Али није само у томе проблем. Ако би се он састајао само у том разграничењу између „јавног” и „приватног” можда би се још и могао решити. Треба одговорити, на пример на питање због чега је код нас управљање привредним организацијама „јавни” посао, а у буржоаским земљама „приватни”? О проблемима у вези са одређивањем појма „управа” у оквиру предмета Управно право, или Право јавне управе (проф. Крбек) се већ довољно зна.

Суочени са овим сложеним проблемима писци прибегавају различитим начином њиховог решавања. На једној страни имамо таквих схватања која одбацују потребу и могућност утврђивања појма јавне управе као предмета науке о јавној управи, већ се задовољавају само тиме да објасне садржину израза „управа”. Због тога по овим писцима и не постоји наука о јавној управи већ само наука о управи (код нас проф. Пусић). На другој страни имамо писце који тврде да се појам јавне управе може утврдити и то на позитиван начин (код нас проф. Димитријевић и проф. Вавпетич). Просторно смо ограничени да интерпретирамо резултате до којих су и једни и други писци дошли.

Још једна напомена могла би да нам послужи као извињење што и не покушавамо са интерпретацијом различитих гледишта о појму јавне управе. У научним круговима си тврди да данас постоји преко 200 дефиниција јавне управе!

Ма како изгледало нелогично, усуђујемо се да кажемо да су за нас оба конфронтрана гледишта подједнако прихватљива. Овде не мислимо на садржину тих схватања, већ на ставове у погледу могућности или немогућности утврђивања појма јавна управа. Они који тврде да се не може утврдити појам

јавне управе већ само управе, у праву су ако до таквог закључка долазе на основу посматрања реалног света, у коме свака свесна људска делатност садржи елементе управе. Ту околност у последње време, нарочито користе буржоаски писци истичући да у основи нема никакве разлике између јавне управе и приватне управе.³¹ Ако оставимо по страни мотиве буржоаске науке, због којих приступа интеграцији „јавне” и „приватне” управе, може се констатовати да овакво изучавање, са методолошке стране представља један напредак. Тако напр. многи принципи који се примењују у управљању привредом могу користити и у осталим областима и обрнуто. На другој страни они писци који сматрају да у стварном животу постоји друштвена појава која се зове јавна управа и која већ самим тим може бити предмет научног истраживања, не могу а да не буду у праву. Таква реална друштвена појава заиста постоји, људи о њој говоре и пишу. Она је једна реалност а не фикција. На тај начин чини да смо запали у зачарени круг из кога се не може изаћи! Простим признањем ове чињенице нећемо доћи у бољи положај. Опредељивање за једно или друго гледиште ко-сило би се са ставовима које смо напред изложили. Компромис? Можда је могућ али не тако частан!

Сматрамо да је одређивање појма јавне управе као предмета истраживања науке о јавној управи једино могуће уз предходно утврђивање карактера саме науке о јавној управи. Под овим подразумевамо битне црте које одређују физиономију сваке научне дисциплине, а које, се, у крајњој анализи, испољавају у циљевима или резултатима које остварује таква дисциплина.

У ту сврху послужићемо се презумпцијом, која антаципира тврдњу, да је јавна управа једна реална, превасходно друштвена појава, која у сваком датом историјском тренутку има своје конкретне егзистентне форме. Какве су то форме утврђује се емпирички а не а priori.

Из ове основне предпоставке могу се извући даљи закључци, који нам могу много помоћи у сагледавању карактера науке о јавној управи:

прво, да су одређени друштвено-економски услови предходили стварању овакве друштвене појаве;

друго, да она игра одређену улогу у друштву итд.

Проучавање друштвених узрока који су условили стварање јавне управе вероватно би нас провело кроз читаву историју људског друштва, од првих примитивних друштвених заједница па до савремених заједница (као што су, рецимо Уједињене нације). На свакој етапи друштвеног развоја људи свесно, из мноштва својих свакодневних активности издвајају једну групу делатности које означавају „јавним” и односе се према овим делатностима другачије него према својим личним активностима. Каква ће бити конкретна садржина ове посебне групе делатности зависиће од мноштва фактора, који утичу на аконкретну друштвену констелацију. У првобитној заједници то може бити делатност која се предузима у циљу од

ржавања заједничке ватре, или расправљање о правцу у коме ће се кретати једно племе; у античком Риму то је била набавка и продаја соли (види Ливије II 9) или убирање пореза са јавних добара (Лив. XXIII 49), а у нашем веку то су тако многобројне и сложене делатности, да се и сама помисао њиховог набрајања мора одбацити. Ако би покушали да одговоримо на питање због чега су ове делатности „јавне” на тај начин што ћемо рећи да су оне „јавне” зато што их појединци, узети сваки за себе, не могу обављати, (водећи рачуна о конкретним друштвено-економским условима), онда би овакав одговор био само делимично потпун. Он пре говори о последици него ли о узроку. А нас интересује управо узрок. Одговор на то питање дала је марксистичка теорија. Они су јавни због тога што се помоћу њих, узети у њиховој укупности, одржава дати начин производње, који је условљен објективним друштвено економским чиниоцима. На тај начин објаснили смо и прави друштвени узрок који је довео до стварања јавне управе (у смислу функције), као и улогу коју ова друштвена појава врши. Ово нам је било потребно како би могли приступити одређивању карактери науке о јавној управи. Основна карактеристика ових делатности које смо означили као „јавне” лежи у томе да се оне одвијају по одређеним, друштвеним, законитостима.

Ове законитости могу бити и јесу предмет научних истраживања. Једна од научних дисциплина које се баве истраживањем ових законитости је и наука о јавној управи. Тиме смо дали само најопштију карактеристику, која уједно важи и за све остале друштвене науке. Друга карактеристика ове научне дисциплине састоји се у следећем. Она се бави изучавањем оних законитости које владају у понашању људи поводом вршења „јавних” делатности, а одвијају се, у сваком датом моменту, кроз одређену конкретну форму. Ова карактеристика је веома важна, јер, како ћемо касније видети, нашу науку интересују све форме кроз које се обављају „јавне” делатности, како смо их напред описали. Та конкретна форма су управне организације у организационом и функционалном смислу. Пошто се ради о истраживању у области свесног понашања људи можемо закључити да наука о јавној управи спада у ред тзв. „бихевиористичких” наука. Овде израз „понашање” не треба схватити у сувише уском, техничком смислу речи. Оно обухвата како активна тако и пасивна стања (нпр. како су људи организовани у управним организацијама итд.). Неки писци одређују карактер науке о јавној управи на тај начин што је уврштају у ред политичких наука. Разлог томе је што је у савременом периоду јавна управа заиста један од важних инструмената за спровођење политике (у државно-правном смислу речи). Ми сматрамо да је овакав став неприхватљив из разлога у које се овом приликом не можемо упуштати детаљније. Само ћемо напоменути да, по нашем мишљењу, егзистенција јавне управе није везана за постојање државе и права.

На основу ових краћих напомена о карактеристикама науке о јавној управи можемо приступити ближе одређивању

њеног предмета. Потребно је само да се предходно осврнемо на значење које дајемо изразу „управна организација”, Проф. Пусић одређује значење овог израза на следећи начин: „Управна организација то је таква организација у којој људи обављају друштвене послове на темељу трајне подјеле дужности и овласти, као своје стално занимање.”^{5/} На тај начин проф. Пусић доследно остаје при свом ставу да је непотребно и немогуће утврђивати појам „јавне управе”. Међутим, овај став може нам послужити да иницирамо шта се по нашем схватању може сматрати јавном управом. У овом ставу заступљени су сви битни елементи који карактеришу управну организацију као конкретни изражајни елементат јавне управе, изузев једног који је можда формалан али исто тако битан. Тај елементат састоји се у томе што су овакве организације друштвено третиране као **јавно-управне организације** из чега произилази низ специфичности које их издвајају од осталих управних организација. Једну од последица поседовања тог елемента правилно је уочио проф. Димитријевић утврђујући да ове јавно-управне организације као субјекти јавне управе „имају извесне заједничке карактеристике, ... делују према извесним заједничким и сродним методама, ... организовани (су) на основу извесних заједничких принципа и сви они функционишу као једна хармонична целина”.^{6/}

Истицањем овог формалног елемента можда смо се доста приближили схватањима тзв. органске теорије, али то није наша намера. Ми само сматрамо да је за науку о јавној управи довољно ако пође од елемента који су садржани у јавној управи, а да одређивање конкретне садржине тога појма није задатак теорије већ емпирије.

Поставља се питање какав је циљ научних истраживања, која врши наука о јавној управи. Поједини писци веома су неодређени када се ради о овом питању. Тако нпр. проф. Пусић сматра да се наука о управи бави „описом, класификацијом и тумачењем управе, њене улоге у друштву и понашања људи у управи и у односу на управу”.^{7/} Ми се не би могли сложити са оваквим схватањем. „Опис”, „класификација” и „тумачење” могу, по нашем схватању, бити само методе прилажења једној појави, а никако циљ научног истраживања. Прави циљ сваке науке је не да непристрасно опише неку појаву већ и да активно учествује у њеном позитивном развоју. Због тога сматрамо да је циљ науке о јавној управи утврђивање извесних принципа који би послужили као руководство за акцију у датој области. Међутим, на овом питању, које је у теорији доста и различито интерпретирано, овом приликом се не можемо дуже задржати.

III.

Престало нам је да кажемо неколико речи о методу науке о јавној управи и њеном месту у систему редовне наставе на правном факултету.

Што се тиче самог метода може се рећи да је он веома сложен и његово детаљно објашњавање захтевало би посебну и врло обимну студију. То долази због чињенице да се у изучавању јавне управе узимају у обзир разноврсни аспекти: психолошки, политички, правни, економски, технички итд., а као што је познато, сваки од њих предмет је посебних научних дисциплина, које такође имају своје посебне методе. Ипак метод науке о јавној управи није никакав прост збир метода узетих из различитих научних дисциплина већ је то метод *суи генерис*. Ово произилази из специфичности циљева које има наука о јавној управи. Оно што је битно јесте да наука о јавној управи полази од конкретних изучавања јавно-управних организација, а своја истраживања завршава уопштавањима. Не треба посебно наглашавати да је основни метод ове науке историјски материјализам који даје материјалистичка дијалектика, „као наука у суштини и општим законима кретања природе, друштва и мишљења” (проф. Лукић).

Што се тиче места науке о јавној управи у систему редовне наставе на правном факултету, одговор на ово питање може се назрети из предходних излагања. По нашем мишљењу наука о јавној управи, схваћена као наставна дисциплина има задатак да компетира знања са којима дипломирани правници почињу свој практични рад. Она треба да их упозна са оном проблематиком о којој не расправљају друге дисциплине на правном факултету. Наиме запажено је да дипломирани правници, након завршених студија одлазе у праксу са недовољним и нејасним представама о средини у којој ће радити, а која је, добрим делом, она друштвена појава коју смо назвали јавна управа. Знања која студентима пружају правне науке, првенствено управно право (или право јавне управе), углавном се састоје у опису, класификацији и тумачењу правних норми и правних института. Таква знања су неопходна правнику да би уопште могао да успешно извршава свој позив у друштву. Међутим, она нису и једина која су му потребна у практичном реду. Када је реч о јавној управи онда је потребно да млади правник зна, поред садржине прописа који ма се, данас, одређује организација и функционисање јавне управе, још и то како **стварно** функционише јавна управа, и како она изгледа у конкретном животу; који и какви се односи, изузев правних, развијају унутар јавне управе и у вези са њеном делатношћу. На тај начин, под претпоставком да се усвоје предња схватања, може се сагледати право место у систему наставе на правном факултету ове младе научне дисциплине

Миодраг Петровић

R É Z U M É

Dans le premier chapitre l'auteur pose la question du caractère et des buts des nouvelles études scientifiques qui s'étudient dans les facultés de Droit. Il nous fait connaître quelques problèmes devant lesquels se sont trouvées ces nouvelles études. Les problèmes les plus importants sont: les difficultés pour définir les domaines que cette science étudie et le manque d'expérience nécessaire pour le développement de chaque science.

Dans la seconde partie, l'auteur essaye de fixer le domaine de l'étude de l'administration publique et dans ce but il expose les différents points de vue des auteurs Yougoslaves et étrangers. Il considère que l'administration publique est un phénomène réel et social qui dans chaque société a ses formes concrètes d'existence. Ces formes ne peuvent se constater que d'une manière empirique. Ce sont les organisations d'administration publique, d'activité publique.

Dans la troisième partie, on parle des méthodes scientifiques de l'administration publique, de son rôle dans l'éducation des jeunes juristes.

1) О проблему разграничења између науке о јавној управи и других научних дисциплина које се баве изучавањем јавне управе исцрпно је писао проф. П. Димитријевић у свом чланку Предмет и садржина „Организације“ и метода рада јавне управе“ науправним школама. (Нова администрација бр. 4|58, стр. 431 — 441. У овом чланку шире су обрађена питања која су веома интересантна за сагледавање предмета о коме овде говоримо.

2) Цитирано по: Poul Meyer: Administrative Organization — A Comparative Study of the Organization of Public Administration, Copenhagen, 1957, str. 13

3) У том погледу нарочито се, последњих година истиче тзв. „Питсбургска школа“ чији су носиоци професори универзитета у Питсбургу Dzēms Tompson, Pieter Hamund и др. Основни програм поменуће школе састоји се у проналажењу „универзалне валидне теорије“ која би важила за све организације у којима се одвија процес управљања, на бази компаративних метода изучавања. Досадашњи резултати ове школе изложени су у књизи која носи назив Comparative Studies in Administration, Pitsburg, 1959.

4) Од енглеске речи „behave“ понашати се, владати се итд. Као што је познато основна наука која се бави проучавањем понашања људи јесте психологија, са својим бројним гранама.

5) Dr. Eugen Pusić, Управа, књига I, Загреб, 1961, стр. 5

6) Др. Павле Димитријевић, Организација и методи рада јавне управе II изд., Београд 1959, стр 30.

7) Др. Е. Пусић, цит. дело, стр. 9