

Др СТЕВАН ЛИЛИЋ\*

## ЛЕГИТИМИТЕТ УПРАВНОГ ДЕЛОВАЊА И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### I Управа и подела власти

Модерна мисао о потреби раздавања управљања од владања јавља се почетком 19. века са идејом да „владање људима треба да буде замењено управљањем стварима”.<sup>1</sup> Идеја да управљање треба да замени владање, посебно се уобличава у солидаристичким концепцијама социјал-функционалиста почетком 20. века о управи као вршиоцу управне делатности и јавних служби. Према овом становишту, из којег је произашла и савремена концепција о управи као инструменту социјалне регулације, управа више није (и не може бити) део државе као организације са тзв. монополом физичке сile и принуде у рукама владајуће класе, како се то донедавно и код нас истицало.

Подела власти је организационо начело на коме почивају савремени правни и политички системи власти. Модерну концепцију о подели власти први је формулисао енглески политички и правни филозоф Џон Лок (John Locke, 1632-1704) у делу *Две расправе о влади* (*Two Treatises on Government*) из 1689-90. године<sup>2</sup>, а разрадио француски политички мислилац Шарл Монтескје (Charles Montesquieu, 1689-1755) у делу *О духу закона* (*De l'Esprit des lois*), које је објављено 1748. године.<sup>3</sup> Према овом становишту, када исто лице (човек или орган): ...сједини у својим рукама и законодавну власт и управну, слобода је немогућа, пошто у праву нико не може бити ограничен својом властитом вољом него туђом.<sup>4</sup>

\* Редовни професор Правног факултета у Београду.

<sup>1</sup> Claude-Henri de Saint-Simon, *Катекизам индустрисалаца*, Избор из дјела, Загреб, 1979, с. 206-231.

<sup>2</sup> Упореди: Џон Лок, *Две расправе о влади*, Београд, 1978; Коста Чавошки: *Политичка филозофија Џона Лока*, Филозофске студије, бр. В, 1974, с. 107-224.

<sup>3</sup> Упореди: Џон Лок, *Две расправе о влади*, Београд, 1989; Радомир Лукућ: *Монтескјеова политичка теорија*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2, 1955, с. 119-134, и др.

<sup>4</sup> Стјубен Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, с. 191-192.



У оквиру концепције о подељи власти, као посебно јавља се и питање разграничења између извршне и управне власти. Уопште узев, питања у вези са проблематиком извршне власти су историјски и компаративно многообројна и комплексна.<sup>5</sup>

Традиционално се у системима поделе власти подразумева да је извршна власт (егзекутива) грана државне власти којој је поверена функција извршавања закона донетих од стране органа законодавне власти (парламента). Међутим, проблем настаје због тога што, логички посматрано, извршна функција (као активност извршења закона) подразумева како доношење подзаконских аката (нпр. уредбе), тако и доношење појединачних аката. С обзиром да појединачни акти могу бити судски (пресуде) и управни (решење), произилази да извршна функција у себи обухвата и судску и управну функцију. Због тога се уводи допунско мерило разграничења, које судску и управну функцију разграничава према органима који их врше. Другим речима, судску функцију врше судови<sup>6</sup>, а управну органи управе. Оно што, међутим, остаје неразграничено јесте разлика између извршне и управне функције. Заправо, према овом традиционалном становишту, није могуће утврдити суштинску разлику између извршне и управне функције, па се узима да разлика и не постоји. Типична илустрација овог приступа је становиште чувеног аустријског правног теоретичара, творца тзв. чисте теорије права, Ханса Келзена (1881-1973), који истиче да ...законодавство (ono што се у римском праву зове "*legis latio*") представља стварање закона (*leges*). Међутим, када се говори о "извршењу" мора се тачно знати шта се извршава, пошто опште правне норме извршава не само извршна власт, већ и судска. Разлика је само у томе што се ...у једном случају извршење општих правних норми поверила судовима, а у другом, тзв. извршним, односно управним (административним) органима...<sup>7</sup>.

Међутим, за разлику од овог традиционалног става, данас се посебно истиче да се функције извршне и управне власти не могу у потпуности изједначити, с обзиром да се извршна власт данас не бави само извршавањем закона, него и формулисањем политike<sup>8</sup>, односно доношењем најважнијих, тзв. стратегијских политичких одлука. То значи да извршна власт није више само функција извршења закона, већ и посебан центар политичке моћи и одлучивања.<sup>9</sup> Слично становиште имају и наши аутори који полазе од тзв. класне суштине државе и права при одређивању теоријског појма извршне власти који истичу да је: "Извршна власт главна полуга државне власти (...) Њено политичко првенство над другим властима заснива се не само као на њеним унутрашњим својствима, чак не ни претежно на овим својствима, већ на чињеници концентрације класних интереса владајуће класе у друштвеном носиоцу извршнe власти. Отуда извршна власт служи као моћно оружје за очување класног поретка, за учвршћење владавине владајуће класе."<sup>10</sup>

Полазећи од ових околности, извршну и управну функцију могуће је и садржински разграничити, с обзиром да извршна функција све више подразумева вођење политике (посебно изражено у овлашћењу владе да предлаже парламенту законе), док управна функција обухвата доношење управних одлука које имају за циљ свакодневно оперативно извршавање конкретних задатака који се пред државу постављају.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Упореди: Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980; Славољуб Поповић, *Органи извршне власти, Упоредни политички системи*, Београд, 1983, с. 290-295, и др.

<sup>6</sup> Упореди: Martin Shapiro, *Courts - A Comparative Political Analysis*, Chicago, 1981.

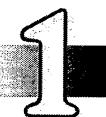
<sup>7</sup> Ханс Келзен: *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951, с. 138.

<sup>8</sup> Упореди: Слободан Јовановић, *Поратна држава*, Београд, 1936, и др.

<sup>9</sup> Енциклопедија политичке културе, *Извршна власт*, Београд, 1993, с. 451

<sup>10</sup> Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, с. 233, 243.

<sup>11</sup> Иво Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1950, с. 78, и др.



## II Државна управа

Теоријски појам државне управе, који је настао у Немачкој у другој половини 19. века, полази од затворене и апстрактне мисаоне конструкције на основама легалистичког позитивизма и нормативистичке докматике. Овај приступ појму управе у теоријском смислу конструише као тзв. функцију државне управе која се своди на ауторитативно извршавање закона путем доношења "управних аката" као појединачних аката власти и вршењем "управних радњи" као материјалних радњи принуде. Творац овог становишта је познати немачки правни мислилац Georg Jellinek (1851-1911).<sup>12</sup>

Теоријски концепт државне управе (у Немачкој и другим развијеним европским земљама напуштен је као превазиђен још пре више од пола века) стављен у контекст тзв. класне суштине државе и права, међутим, нарочито долази до изражaja крајем тридесетих, а пуни замах добија током четрдесетих и педесетих година овога века у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама.<sup>13</sup> Према овом становишту, које код нас већ више деценија упорно заступа академик професор Радомир Д. Лукић, држава се своди на "...организацију владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке сile..."<sup>14</sup>, док се вршење управе своди, како су то истицали совјетски аутори чији су се ученици и код нас користили, на "...прикупљање пореза, политичку репресију (прогонства и изгнанства, хапшења), управљање војском и организацију шпијунаже и контрашијунаже, заштиту друштвеног поретка и државне безбедности тсл."<sup>15</sup> Од теоријског становишта у одређивању појма управе као вршења ауторитативних активности заповедања и принуде полазе и поједини наши аутори управног права, посебно Павле Димитријевић и Ратко Марковић<sup>16</sup>, Зоран Томић<sup>17</sup> и други<sup>18</sup>.

Слободан Јовановић (1869-1958), међутим, показао је још почетком овог века да се држава не може свести на организацију за примену физичке силе и принуде. Тако, ...теорија која државу узима као силу, полази од тога да сваки има онолико права колико и силе. Уместо да решава проблем о оправдању државе, ова га теорија просто одриче, пошто узима да употреби силе не треба никаквог оправдања, ако је само употребљења сила доволно велика. С једне стране, држави не треба никакво право на употребу силе, пошто је држава јача од оних над којима врши принуду. С друге стране,

<sup>12</sup> Упореди: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

<sup>13</sup> Упореди: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

<sup>14</sup> Радомир Лукић, *Теорија државе и права*, Београд, 1973, с. 56. Осим тога, упореди: Радомир Лукић, *Теорија државе и права I*, Београд, 1956, с. 127: "Држава је организација с монополом физичког насиља" и Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд, 1993, с. 43: "Зато државу можемо најкраће да дефинишемо као организацију која има најјачи апарат за физичку принуду у датом друштву, или краће, као организацију с монополом за физичку принуду".

<sup>15</sup> А. И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, с. 165.

<sup>16</sup> Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Београд, 1986.

<sup>17</sup> Зоран Томић, *Управно право*, Београд, 1991.

<sup>18</sup> Упореди: Драган Милков, *Управно право (управна делатност)*, Београд, 1988; Невенка Бачанин, *Теорија управног права*, Београд, 1994, и др.

баш зато што је јача, она има право на употребу силе. На основу своје сile, држава би имала право заповедања својим поданицима само дотле, докле би била у стању покорност својих поданика, и без икаква права, прстом силом изнудити. Теорија о праву јачег немоћна је да докаже претварање силе у право, пошто и по тој теорији сила не може имати трајнијег дејства од онога који би и иначе, лишена правног обележја, имала...<sup>19</sup>.

Концепт правне државе (*Rechtsstaat*) и принцип владавине права (*Rule of Law*) велике су тековине европске и светске цивилизације.<sup>20</sup> У односу на управу, посебан значај правне државе је у томе што обезбеђује легалитет (законитост) управних одлука. Без правне државе незамислив је и сваки савремени управни систем.

Као творевина 19. века, концепт правне државе подразумева нормативистички модел уређења друштвених односа, према којем се правним нормама, оличеним у законима и другим општим подзаконским актима (нпр. уредбама, наредбама и правилницима), пропisuју правила друштвеног понашања. На основу општих правних норми, доносе се појединачне правне норме оличене у појединачним правним актима (нпр. пресудама судова и решењима органа управе), које непосредно утичу на понашање људи.

Међутим, концепт правне државе у свом извornом виду, који подразумева да је неки поступак власти оправдан самим тим што је легалан, тј. у складу са неким прописом, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине.<sup>21</sup> Из тих разлога, довољно је само споменути нацистичке и расистичке режиме. Остваривање концепта правне државе данас не може представљати циљ, већ само нужну претпоставку за владавину права, остваривање уставности и законитости, правде и правичности.<sup>22</sup> За разлику од овог првобитног концепта правне државе, савремене концепције полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неопходан и легитимитет, тј. оправданост њеног деловања у сваком конкретном случају. Према томе, неки поступак (нпр. доношење закона, уредбе или појединачног акта) не постаје легитиман самим тим што га је спровела држава или неки њен орган, већ се оправданост сваког конкретног поступка или акта мора ценити и на основу оправданости његове садржине.

У односу на управу, то значи да и дeлатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин. Из тих разлога, данас се сматра да концепт легалитета управне власти мора уступити место концепту легитимитета (оправданости) управног деловања. Како се истиче, легитимитет власти не може се више тражити у њеном настанку, већ у њеном дeлању. Овај обрнути ред посматрања не само да ставља под велику сумњу традиционална правна становишта по питању односа права и управе, већ у значајној мери мења општи поглед на управу. У том смислу: "...управа престаје бити само слушкиња унапред постављеног правног поретка и постаје покретач друштвених токова, у оквиру којих заузима значајно, ако не и најзначајније место...".<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, с. 25-25.

<sup>20</sup> Упореди: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

<sup>21</sup> Упореди: *Темељи модерне демократије - Избор декларација и повеља о људским правима* (1215-1989), Београд, 1989, и др.

<sup>22</sup> Упореди: Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд, 1939; Данило Баста, Diter Miler, *Правна држава - порекло и будућност једнe идејe*, Београд, 1991; Владан Василијевић (уредник), *Правна држава*, Београд, 1990, и др.

<sup>23</sup> Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, с. 309.

### III Управа као јавна служба

1

Насупрот "државном" и "класном" моделу управе, модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским), произилазе из концепције социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању опште друштвене добробити (romo público). Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге управе, полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радњи принуде према својим поданицима), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем развоју и напретку друштва као целине.

Према овом становишту, чији је творац чувени француски правни миспилац Leon Digi (1859-1928), у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја, државна јавна власт се трансформише у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и др.<sup>24</sup>

Полазећи од тога, у теорији и пракси развијених земаља данас се посебно истиче да је савремени концепт управе која пружа јавне услуге проистекао из схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби. Тако, "...савремени уставни и управни системи почивају на концепту државе као организације која пружа јавне услуге..."<sup>25</sup> Од овог теоријског становишта у одређивању појма управе полазе и наши познати аутори који се баве управним правом, посебно Лазо Костић<sup>26</sup>, Михаило Илић (1919-1944)<sup>27</sup>, Никола Стјепановић (1907-1987)<sup>28</sup>, Драгаш Денковић<sup>29</sup>, Славољуб Поповић<sup>30</sup> и други.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Упореди: Leon Digi, *Преображај јавног права* (1913), Београд, 1929.

<sup>25</sup> David Rosenblom, *Public Administration and Law*, New York-Basel, 1982, с. 3-4.

<sup>26</sup> Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I-III*, Београд, 1933-36.

<sup>27</sup> Упореди: Михаило Илић, *Административно право - теоријски део*, Београд, 1928.

<sup>28</sup> Упореди: Никола Стјепановић, *Основи административног права*, Суботица, 1940; *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958; *Управно право СФРЈ I-II*, Београд, 1964; *Управно право СФРЈ I-II*, Београд, 1973; *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978; Н. Стјепановић, С. Лилић, *Управно право*, Београд, 1991; С. Лилић, *Управно право*, Београд, 1998.

<sup>29</sup> Драгаш Денковић, *Управно право као научна дисциплина*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1, 1969; *Преображај предмета управног права...*, Зборник за друштвене науке, Матица српска, бр. 67, Нови Сад, 1979.

<sup>30</sup> Упореди: Славољуб Поповић, *Управно право - општи део*, Београд, 1989, и др.

<sup>31</sup> *Nota bene:* И у овом раду полази се од теоријске концепције социјалне функције државе и савременог модела управе као система људске сарадње, а не од државно-правног модела управе као инструмента за вршење управне власти или апарата са монополом принуде за остварење класне доминације. Са друге стране, конкретне институције нашег позитивног управног права (нпр. управно-правни однос, управни акт, управни поступак, управни надзор и сл), биће изложене онако како су у законима и другим прописима дате *de lege lata*. С тим у вези, треба имати у виду стање у нашем управном законодавству, тј. да многе институције нашег важећег управног права још увек почивају на концепту послова управе и управне делатности као облика вршења управне функције, а не на савременим теоријским концептима (управе као јавне службе).

За разлику од правно-политичких концепција, социо-технолошке концепције о управи везују теоријски појам управе за тзв. организовани људски рад. Према овом становишту, управна делатност није делатност којом се искључиво бави држава (власт), већ је она својствена сваком облику организованог рада. У том смислу, и управне активности које обавља држава, односно државна управа, подлежу истим принципима једне посебне технологије радног процеса која се означава као управљање.

Историјски посматрано, социо-политичке теорије воде порекло од тзв. управне прагматике, као скупа бројних управних техника, искустава и метода прагматског и апликативног карактера.

Камералисти, рани средњоевропски представници правца управне технике, користили су и развијали технике и методе тзв. чистог управног искуства у вођењу државних, односно полицијских послова, како су се тада називали послови управе. У касном средњем веку, посебно у Француској, Немачкој и Аустрији, израз полиција имао је и шире значење и означавао је управу у целини<sup>32</sup>. Зато треба бити обазрив и радове из тог времена која носе назив полицијске науке трећа схватити као дела која се односе на управу, а не на полицију у данашњем смислу речи.<sup>33</sup> Камералисти верно и без критике бележе све послове које као краљевски или царски чиновници обављају (према начелу да је подједнако значајан сваки задатак на коме се ради) и на основу уопштавања тих искустава стварају читаве системе са прескрипцијама (рецептима) за "добро управљање". Своје ставове излажу у практикумима и уџбеницима за нове генерације лојалних владаревих чиновника и, између остalog, препоручују да се снаге грађана морају у односу на снаге владара налазити увек у таквом односу "...да снаге грађана у сваком случају буде мање од мере принудних снага државе...".<sup>34</sup>

Нове концепције, технике и методе управљања јављају се, међутим, нарочито почетком и средином 20. века као одговори на проблеме управљања везане за комплексне индустријске и економске системе. Осим политичара и правника, проблемима управе почину се бавити и економисти, техничари и инжењери. Истиче се да у великом и сложеним технолошким системима (нпр. у индустријским заводима) свака радна операција има свој технички оптимум, тј. једну теоријски одредиву тачку у којој је однос између уложених средстава, времена, рада и других фактора, са једне, и највећег ефекта, односно резултата, са друге стране, најповољнији. Натим основама настале су и концепције о тзв. научној организацији рада које проблематику управљања виде превасходно као питања организације, односно селекције оптималних техника и метода организовања.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Старогрчка реч полис, која је означавала тадашњи град-државу (Атину, Спарту и др), задржала се и до данашњег дана у готово свим језицима света, мада у једном знатно ужем смислу. Тако полис, односно полиција, данас, по правилу, означава један специјализовани, "лако наоружани" подсистем управе чији је задатак одржавање свакодневног "јавног реда и мира".

<sup>33</sup> Упореди: Nicolas de la Mare, *Traité de la police*, 1705; Gotlieb von Justi, *Grundstze ger Polizeiwissenschaft*, 1765; Joseph von Sonnenfels, *Grundgesetze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*, 1770-1776, итд. (Еugen Пусић, Управни системи I, Загреб, 1985, стр. 257; Славољуб Поповић, Управно право, Београд, 1989, стр. 120-121, и др).

<sup>34</sup> Joseph von Sonnenfels, *Grundstze der Polizei, Handlung und Finazwissenschaft*, Band I, Wien, 1796, с. 42; (Еugen Пусић, Проблеми управљања, Загреб, 1971, с. 13).

<sup>35</sup> Упореди: Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911), New York, 1967; Henri Fayol, *Administration Industrielle et Général — Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle* (1916), Paris, 1941; Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд, 1959, и др.

Првобитне концепције научне организације рада, међутим, бивају изложене аргументовању критици као сувише апстрактне и недовољно реалне, с обзиром да, инсистирајући само на питањима организације, не уочавају, нити уважавају два веома битна реална елемента, тј. људе са својим сложеним психичким структурама, са једне, и друштво као социјално окружење организације, са друге стране.<sup>36</sup> Психолошка критика научне организације рада истиче да се код управљања организацијом мора узети у обзир и "психолошка реалност", тј. мотиви, реаговања и понашања појединача који у радном процесу остварују тзв. друштвене улоге и ступају у међуљудске односе.<sup>37</sup> Са друге стране, социолошка критика истиче да се код управљања организацијом мора узети у обзир и социјалну реалност, тј. утицај, ограничења и стимулације које делују на организацију и долазе из њеног друштвеног окружења.<sup>38</sup>

Социо-технолошке концепције одређују теоријски појам управе као континуирану дејатност која обухвата посебне функције - планирања, усмеравања, контролисања, оцењивања и поновног усмеравања. У настојању да се повећа степен рационализације, ефикасности и економичности управе, сачињена је и једна посебна "листа" управних послова који су типични за сваки облик управљања, било да се обавља у оквиру привредне корпорације или у оквиру државе. Та листа управних активности сумирана је у познатој (енглеској) скраћеници POSDCORB која обухвата: планирање, организовање, селекцију кадрова, усмеравање, координацију, извештавање и финансирање.<sup>39</sup> Резултати савременог социо-технолошког приступа проблемима управљања показали су да се и у оквиру државе управне активности не могу више посматрати искључиво као једна функција вршења државне власти, већ као комплекс активности које служе остваривању постављеног циља. Због тога се и државна управа мора посматрати у једном ширем друштвеном контексту, а не искључиво у контексту вршења власти. Полазећи од тога, и тзв. управна функција државе, схваћена као посебна функција власти, мора се редефинисати у смислу да представља само једну од бројних функција управљања које остварује држава.<sup>40</sup>

Теорија и пракса управљања у организацијама уопште, а у оквиру управе посебно, у последњих двадесетак година добијају посебну динамику због новог развоја стандарда управне ефикасности<sup>41</sup> и технологије управљања.<sup>42</sup> Комплексне технике и методе управљања данас су нарочито развијене, пошто су своју првобитну pragматску

<sup>36</sup> Упореди: Don Martindale, *Institutions, Organizations and Mass Society*, Boston, 1966; Мијат Дамјановић, *Организација и управљање*, Београд, 1982, и др.

<sup>37</sup> Упореди: Elton Mayo, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, New York, 1933; Robert Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, 1940; Chris Argyris, *Personality and Organization*, New York, 1957, и др.

<sup>38</sup> Упореди: Philip Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, 1948; Talcot Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, 1960; Michel Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, 1963; Herbert Simon, *On The Concept of Organization Goal*, American Science Quarterly, June 1964; Fred Emery, Eric Trist, *The Causal Texture of Organizational Environments*, Human Relations, no. 1, 1965, и др.

<sup>39</sup> Упореди: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

<sup>40</sup> Упореди: Herbert Simon, *The New Science of Management*, New York, 1960; Еugen Пусић, *Управа*, (1961) Загреб, 9. изд. 1989; Драгољуб Кавран, *Наука о управљању*, Београд, 1991, и др.

<sup>41</sup> Упореди: James March, Herbert Simon, *Organizations*, New York, 1958; Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Novato, 1980, и др.

<sup>42</sup> Упореди: James Emery, *Organizational Planning and Control Systems - Theory and Technology*, New York, 1969.

оријентацију оплемениле не само елементима психолошких и социолошких истраживања, већ и методологијом опште теорије система, са једне, и најсавременијом информатичком технологијом, са друге стране<sup>43</sup>.

Савремене социо-технолошке концепције у одређивању теоријског појма управе полазе, дакле, од становишта да се управне активности у оквиру државе не могу свести само на једну од функција државне власти, већ да се оне морају посматрати са становишта вршења бројних и сложених функција управљања.

#### **IV Управа као систем за социјалну регулацију**

Традиционалне правно-политичке, као и савремене социо-технолошке концепције одређивања појма управе, међутим, имају један инхерентни ("урођени") недостатак. Наиме, и једна и друга концепција методолошки су немоћнe да својим теоријским виђењем садржине појма управе изразе целовитост управе као сложене друштвене појаве која се, између остalog, манифестије у разним политичким ("власт"), правним ("функције"), психолошким ("људи"), социјалним ("организација"), технолошким ("радни процес") и другим елементима.

Због тога су се настојања у одређивању модерног теоријског појма управе окренула најновијим методолошким и научно-истраживачким достигнућима оличеним у општој теорији система. Као резултат тога, створене су теоријске и методолошке претпоставке на основу којих је могуће одредити један модеран теоријски појам управе полазећи од премисе да је управа сложени управни систем за социјалну (друштвену) регулацију.

За разлику од традиционалних и новијих правно-политичких и социо-технолошких концепција управе, *модерни теоријски појам управе* полази од управе као једног сложеног управног система људске сарадње за социјалну регулацију.

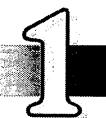
Модерни теоријски приступ при одређивању појма управе полази од становишта да управа представља један сложен и динамички систем, односно прецизније, управни систем. Израз *систем* у најопштијем смислу може се дефинисати као целина састављена из делова, са једне стане, и као целина која се разликује од своје околине, са друге. У том смислу, "...управни системи су системи људске сарадње, а системи људске сарадње врста система..."<sup>44</sup>.

Под системом људске сарадње подразумевају се разни облици понашања људи ради успостављања њихових међусобних односа у процесу рада са циљем остваривања неког ефекта (нпр. производња, културни развој, заштита природе и др). Будући да су облици понашања људи мотивисани жељом (или нуждом) да се успостави сарадња са другим људима, из тога произилази да је понашање једног човека увек оријентисано ка одговарајућем понашању другог.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Упореди: A. Melézinék, A. Kornhauser, L. Šturm, *Technick und Informationsgesellschaft*, Alsbach, 1987; Klaus Grimmer, *The Use Of Information Technology In Qualitative Administration Work - Organizational, Economic and Service-Related Aspects*, European Center For Research and Documentation In Social Sciences, Vienna, 1987, и др.

<sup>44</sup> Еуген Пусић, *Управни системи I*, Загреб, 1985, с. 9, 11.

<sup>45</sup> Еуген Пусић, *Управни системи I*, Загреб, 1985, с. 33.



Концепт социјалне регулације произилази из околности да људи у друштву остварују своје интересе како у односима међусобне сарадње, тако и у међусобним сукобима. Међусобна конкуренција појединача и друштвених група за релативно оскудна материјална и друштвена добра испољава се било као доминација (када се интереси једних остварују на рачун других), било као компромис (када се интереси остварују само једним делом и никада у потпуности). У том смислу, концепт социјалне регулације полази од становишта да управни систем, као систем људске сарадње, има за циљ неутралисање контингентности<sup>46</sup>, тј. негативних ефеката неизвесности који произилазе из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији.<sup>47</sup>

Модерни концепт управе као система за социјалну регулацију полази од резултата до којих је дошла општа теорија система<sup>48</sup> и од тзв. системског приступа у одређивању сложених природних, и посебно, друштвених појава.<sup>49</sup>

Карактеристична за науку, посебно за област друштвених наука, била је њена превасходно позитивистичка оријентација усмерена ка утврђивању чињеница и одређивању елемената који једну појаву разликују од друге (*differentia specifica*). Иако је овим приступом својевремено дат велики допринос развоју знања о детаљима у оквиру специфичних и ограничених подручја (нпр. број, врста и значење правних норми у оквиру једног закона), у условима непрекидног нарастања опште друштвене сложености, позитивистички приступ све је више "отказивао", уз карактеристичну констатацију да долази до очигледног раскорака између теоријских концепција и модела, са једне, и друштвеној реалности, са друге стране. У области права, као типичан пример немоћи правног позитивизма да се ухвати у коштац са друштвеним реалностима наводи се тзв. *раскорак права и стварности*, метафорично изражен као "побуна факта против права".<sup>50</sup>

Традиционални позитивистички приступ почива на концепту да целину која се проучава треба *раставити* на тзв. саставне делове, јер се полазило од тога да је целина једнака механичком збиру својих делова (нпр. да право представља "скуп" правних норми и сл.). Системски приступ, међутим, полази од тога да целина настаје само као интеракција делова целине међу собом и да целина има вредност која је вишег реда у односу на вредност збира њених делова (нпр. правни систем је вредност вишег реда од простог збира правних норми садржаних у законима и другим правним актима). Због тога целина има карактер система у којем постоји међусобно дејство његових делова и који је изложен утицајима свог окружења. Систем је, dakле, у сталној динамичкој интеракцији са својим окружењем како би се прилагодио и осигурао свој опстанак. У методолошком смислу, "...теорија система означила је велику промену оптике, интелектуалне перспективе из које се посматра реалност...".<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Упореди: Еуген Пусић, *Управни системи I*, Загреб, 1985; Herbert Werlin, *Contingency Theory: The Wrong Door*, International Review of Administrative Sciences, vol. 55, no. 1, 1989, и др.

<sup>47</sup> Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989, с. 339-340.

<sup>48</sup> Упореди: A. Angyl, *A Logic of Systems* (1941), F. Emery (Editor), *Systems Thinking*, Harmondsworth, 1969; Ludvig von Bertalanffy, *General Systems Theory*, D. Singer (Editor), *Human Behavior and International Politics*, Chicago, 1965; John Dorsey, *A Communication Model for Administration*, American Science Quarterly, December 1957; Stafford Beer, *Decision and Control - The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, New York, 1959, и др.

<sup>49</sup> Упореди: Nikolas Luhmann, *Теорија система, сврховитост и рационалност* (1961), Загреб, 1981.

<sup>50</sup> Упореди: Слободан Перовић, *Криза правног система*, Правни живот, бр. 11, 1987.

<sup>51</sup> Мирослав Печујлић, *Методологија друштвених наука*, Београд, 1982, с. 45-46.

У том контексту, системски приступ је одлучујућа теоријска претпоставка за савремено проучавање комплексних социјалних система, посебно управе, јер су карактеристике комплексних система другачије од оних које важе за једноставне целине.<sup>52</sup> Системи високог степена сложености и са великим бројем међусобних веза своју стабилност постижу стварањем посебних, тзв. модуларних подсистема унутар себе, који омогућавају прилагођавање система на промене у околини и у њему самом. У супротном, долази до стагнације, па чак и колапса система.<sup>53</sup>

Прекретница у методологији проучавања управе, као и технологији управљања, наступа у средином, а нарочито се развија у другој половини 20. века, појавом кибернетске моделистике засноване на егзактним математичким моделима управљања и организовања сложених регулационих процеса применом информатичке технологије.<sup>54</sup> У трансдисциплинарним методолошким и технолошким оквирима кибернетике као опште науке о управљању, чији је предмет комуникација и контрола у сложеним динамичким системима<sup>55</sup>, настаје и развија се спектар регулационих концепција, управљачких техника и нових технологија, као што су системска анализа, линеарно и динамично програмирање, операциона истраживања, пројект менаџмент, пословна логистика, теорија игара, тзв. *cost-benefit* анализа, формулатија стратегије, аутоматска обрада података, итд.<sup>56</sup> Кибернетска моделистичка прилази управи првенствено са аспекта улоге информација у процесу остварења управних активности, постављајући тако функцију управљања у контекст регулације система.<sup>57</sup> Најопштије посматрано, кибернетски модел полази од тога да се сваки систем састоји од два подсистема: а) оног који управља (управљачки систем) и б) оног којим се управља. Информације чине супстрат (суштину) управљања и могу бити: директне (које теку од управљачког подсистема ка систему којим се управља) и повратне (које теку од подсистема којим се управља ка управљачком подсистему). Повратне информације, односно повратна веза (тзв. *Feed-back*), као облик регулације, односно контроле активности система, користе резултате остварених активности система ради кориговања његових будућих активности, и тако затварају тзв. комуникациони круг.

За одређивање теоријског појма управе са становишта кибернетске моделистике, посебно је значајан тзв. кибернетски модел управе, који је сачинио француски стручњак за управу Лисијен Мел (Lucien Mehl). Према овом моделу, управа је феномен који се јавља код сложених система у оквиру људске заједнице. Према Мелу, организације, као комплексни и динамички социјални системи са финанитетом, представљају сложене друштвене целине које се образују ради постизања неког циља (тзв. *финитет*).<sup>58</sup>

<sup>52</sup> Упореди: Рајко Томовић, Радивој Петровић, *Модерни погледи на управљање системима*, Београд, 1970.

<sup>53</sup> Ловро Штурм, *Значење системског управљања за јавну управу*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3-4, 1987, стр. 429.

<sup>54</sup> Упореди: Lee Loewinger, *Jurimetrics - The Next Step Forward*, Minnesota Law Review; no. 5, 1949; Стеван Лилић, *Кибернетска моделистичка и одређивање управне функције*, Правни живот, бр. 11, 1985.

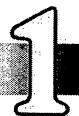
<sup>55</sup> Упореди: Norbert Wiener, *Cybernetics: Or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), Cambridge, 1968.

<sup>56</sup> Упореди: William House, *The Impact of Information Technology on Management Operations*, Princeton, 1971.

<sup>57</sup> Упореди: Ross Ashby, *Self-Regulation and Requisite Variety* (1956), F.Emery (Editor), *Systems Thinking*, Harmondsworth, 1969; Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, London, 1956, и др.

<sup>58</sup> Упореди: Lucien Mehl, *За кибернетски теорију управног деловања*, (Е.Пусић, *Проблеми управљања*, Загреб, 1971, стр. 115-174); Lucien Mehl, *La cybernétique et l'administration*, La Revue Administrative, Paris, no. XII, 1959, стр. 542-567, и др.

У оквиру једне организације (нпр. државе), активности људи могу се посматрати било као регулаторске (управљачке) активност, било као ефекторске (реализаторске) активности. Регулаторске активност даље могу бити селекторске активности (активности одређивања циља) и трансдукторске активности (активности спровођења циља у извршење). Осим тога, постоје и контролне активности (активности контроле реализације осталих активности) у виду feed-back активности. Полазећи са становишта кибернетске моделистике, садржина теоријског појма управе може се одредити као вршење трансдукторских активности, тј. као скуп активности којима се циљеви непосредно спроводе у материјалну реализацију (ефекат). Посебан допринос кибернетске моделистике у одређивању теоријског појма управе огледа се у садржинском одређивању управних активности као активности "трансдукторског карактера" којима се општи циљеви система спроводе у непосредно извршење. У том смислу, доношење управних аката од стране органа управе и других овлашћених субјекта била би типична трансдукторска активност којом се општи циљ (утврђен у закону) спроводи у реализацију ради постицања одговарајућег ефекта (понашање људи).



## V Социјална регулација

Општи привредни и друштвени развој<sup>59</sup>, уз велики обим државне интервенције и нормативну регулативу, указују на околност да се социјална регулација у вођењу јавних послова не може више посматрати као маргинална активност у односу на основне друштвене процесе. Социјална регулација коју спроводи управа и сама сада постаје основни друштвени процес и чини битну претпоставку економске ефикасности, културног развоја и општег друштвеног напретка у условима развијеног индустриског и урбанизованог друштва<sup>60</sup>.

Крајем 19. и почетком 20. века управа се јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова (у здравству, просвети, саобраћају, комуникацијама, комуналним службама и сл), а атрибути власти, иако нису сасвим нестали, више не представљају основну садржину управне активности државе. Функције управе не само да постају све бројније, већ и све сложеније и теже. Једва да постоји неки посао у раду државне управе или у производњи који је некада био једноставан, да сада није постао изузетно сложен. Као класичан пример успешне интервенције државе у процесу социјалне регулације наводи се корист, економичност и успешност државне поштанске службе САД крајем прошлог века.<sup>61</sup> Ове околности указују и на то да проблеми управљања у привреди и јавним службама постају све сложенији и бројнији, као и да општи принципи и технологија управљања државом и привредом мешовито све више конвергирају.<sup>62</sup>

У 20. веку јављају се и прве комплексне анализе управе у савременом индустриском друштву које комбинују политичко и технолошко становиште, и које као средишње питање постављају однос управе и политичке власти. Полазећи од садржинског једини-

<sup>59</sup> Упореди: John Naisbitt, *MegaTrendovi - Десет нових смјерова развоја који мијењају наш живот*, Загреб, 1985.

<sup>60</sup> Упореди: Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989.

<sup>61</sup> Упореди: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C., 1955.

<sup>62</sup> Упореди: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles, 1990; Стеван Лилић, *Полазне основе технолошке трансформације управног система*, Правни живот, бр. 1-2, 1991, и др.

ства технологије обављања управних активности као бројних и сложених функција управљања, како у "јавном" (државном), тако и у "приватном" (пословном) сектору, уместо дотадашњег теоријског појма државно-правне управе, настаје тзв. Циљно - рационални (*zweckrational*) концепт модерне управне организације.<sup>63</sup> Овај модел наглашава двоструку улогу управе: са једне стране, управа се може посматрати као инструмент за вршење политичке власти ("управа као власт"), а са друге, као организација за вршење јавних служби ("управа као служба").

Резултати ових проучавања, посебно тзв. великих управних система (нпр. здравствене службе, државне управе, индустриске корпорације, саобраћајне мреже, урбани конгломерати и сл), показују да се у сложеним савременим условима живота управљање не може одвијати произвољно, већ према одређеним правилима. У том смислу, управну делатност, као стручну, рационалну и континуирану делатност, могу обављати само професионални и деполитизовани управни службеници. Са друге стране, како постављање политичких циљева није ствар стручности већ политике, управни службеници не треба да се баве политиком, јер је то посао политичара.

У оваквим околностима, управа остварује своју социјалну функцију не као инструмент власти, већ првенствено као регулатор друштвених процеса. У сложеним и динамичним условима савременог живота, управо је управа та организација која располаже великом стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Истовремено, са порастом улоге управе као инструмената социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.

Концепт управе као системе социјалне регулације подразумева, dakле, да се активностима управе у регулацији друштвених процеса не приступа као владању људима, већ као процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима. Као што је истакнуто, концепт управе као система за социјалну регулацију полази од становишта да управа, као систем људске сарадње, има за циљ неутралисање негативних ефеката неизвесности (контингентности) која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији, а не из уступстављања доминације државе над људима применом ауторитативних средстава и метода власти.

Полазећи од изнетог, може се рећи да је основна социјална функција и друштвена улога управе, односно државе у томе да својим активностима оствари опште благостање друштва (*welfare*). Другим речима, опште циљеве друштва држава реализује остваривањем општих, односно јавних интереса (*bono publico*) као оних интереса који стоје изнад појединачних (личних или групних) интереса. Уосталом, управо се према овом мерилу могу јасно разликовати демократске од ауторитативних држава, посебно раније социјалистичке од савремених социјалних држава. Тако, док се у социјалистичким државама општи циљеви друштва првенствено реализују ауторитативним путем и вршењем власти (нпр. како је то тврди А. I. Denisov), дотле се у социјалним државама јавни интереси првенствено реализују неауторитативним путем и обављањем јавних служби (нпр. како то тврди Leon Digi).

## VI Легитимитет управног деловања и право Европске уније

У последњих десетак година, динамика развоја управе и управног права у развијеним земљама указује на распрострањен процес административне дерегулације, али и

<sup>63</sup> Упореди: Maks Veber, *Привреда и друштво* (1921), Београд, 1976.

на процес стварања нових административних институција, посебно у међународним и регионалним оквирима. У Европи ови процеси имају два основна тока.

Са једне стране, у оквирима интеграционих процеса Западне Европе, оличеним, пре свега, у праву и институцијама Европске Уније (Европске Заједнице), посебно је актуелно питање "имплементације права Заједнице од стране држава чланица", у смислу да: "...имплементација права Заједнице не може бити посматрано као 'автоматски' или 'статичан' процес примене императивних правних аката Заједнице; напротив, то је процес узајамног утицаја између Заједнице и држава чланица. (...) Управе држава чланица су националне управе, обликоване традицијом и истукством у националним контексту. Отуда је и за примену једног акта Заједнице од посебног значаја и упоређивање одговарајућих националних управа."<sup>64</sup>

С друге стране, у бившим социјалистичким земљама Средње и Источне Европе, нестају читави арсенали прописа о "посебним" условима и управним мерама из периода административне хипер-регулације друштвених односа, а у оквиру њих и разна административна ограничења, пре свега у области слободе кретања, својине и јавног живота. Како се истиче: "...изазови са којима су суочене јавне управе у Средњој и Источној Европи, пре свега, подразумевају редефинисање њихове улоге у друштву. (...) Следствено томе, успеси реформе јавне управе у највећој мери зависе од политичког, правног, друштвеног и привредног развоја."<sup>65</sup>

Као општа претходна напомена, може се рећи да се управно право Европске Уније развија и кроз процес усклађивања (*harmonization*) управног права појединих држава чланица са правом Уније. Примера ради, ево како се управно право Европске Уније примењује у Француској, где Државни савет и данас наставља са традицијом да својим одлукама и праксом ствара нове управно-правне институте: "...дубоке промене у управном праву Француске последица су одређене политике интернационализације и децентрализације у међународноправном систему. Ту се истиче да је Државни савет више година, читавим низом својих одлука јасно у судској пракси прихватио супериорност међународног права, и посебно супериорност права Европске Заједнице према националном праву Француске. У том смислу, Државни савет је својом одлуком прихватио да општа начела француског права могу бити изведена из међународних конвенција као, на пример, у материји права избеглица; да судирективе Европске Заједнице обавезне за државе чланице Заједнице; да су француски закони, чак и они донети касније, који нису сагласни са међународним уговорима, не могу примењивати сагласно члану 55. Устава Француске Републике; да је судија овлашћен да сам тумачи међународне конвенције, не питајући Министарство иностраних послова, као и да француски законодавац мора поштовати право изведене из права Европске Заједнице, односно уредби (регулатива) и директиве Заједнице."<sup>66</sup>

У односу на актуелно стање нашег знања и праксе у вези са управним правом, уочава се велика потреба упознавања и прилагођавања наше управне науке и нашег управног законодавства, пре свега, у смислу напуштања превазиђених концепција о управи као инструменту политичке власти, са једне стране, али и у смислу "хватања корака" са савременим токовима управног права, са друге стране. Ове се нарочито односи на најновије процесе у оквиру упоредног и међународног управног права, а посебно са

<sup>64</sup> Heinrich Siedentopf, Jaques Ziller, *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London, 1988, с. 1, 7.

<sup>65</sup> Joachim Jens-Hesse (Editor), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public Sector Reforms in Post-Communist Societies*, Oxford, 1993, с. vi.

<sup>66</sup> Драгаш Денковић, Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3-4, 1993, с. 452.

оним процесима са којима се традиција управног права суочава у земљама Европске Уније, јер: "...сарадња између држава, привреда и друштава у оквиру Западне Европе далеко превазишла традиционалне моделе односа између националних држава".<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> William Wallace (Editor), *The Dynamics of European Integration*, London, 1990, c. 21.

**Dr STEVAN LILIĆ\***

## **LEGITIMITE DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET LE DROIT DE L'UNION EUROPEENE**

### **Résumé**

Avant tout, l'article montre que le fonctionnement de l'administration d'Etat ne devient pas légitime (justifiée) par le fait même que cette fonction a été faite de la façon légale. Car l'administration cesse d'être la servante d'un ordre juridique d'avance instauré et devient un des plus importants promoteurs des courants administratifs. L'administration, comme l'a affirmé Léon Digui (1825-1928) et dont l'opinion partage toute une série de nos théoriciens contemporains du droit administratif (Stjepanović, Denković, Popović), de plus en plus, devient un service public, c'est à dire une organisation qui rend des services publics. A cette transformation de l'administration d'État, cependant, dans la plus grande mesure, correspond se elle est comprise comme système de réglementation sociale. A la fin, l'article ouvre la question du rapport de légitimité du fonctionnement administratif et du droit de l'Union européenne en liaison avec de plus grande coordination des droits administratifs de certains Etats membres avec le droit de l'Union.

---

\* Professeur titulaire à la Faculté de Droit à Beograd.