

*Дејан Вучетић\**

**ПРИКАЗ КЊИГЕ: МИЛАН ПЕТРОВИЋ, НАУКА О  
УПРАВЉАЊУ КАО ПРЕТПОСТАВКА УПРАВНЕ  
ПОЛИТИКЕ (ОПШТИ ДЕО), ЦЕНТАР ЗА  
ПУБЛИКАЦИЈЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, НИШ,  
2006, 404 СТРАНИЦЕ**

„Каква год будућност била, наука о управљању биће суштински инструмент благостања човечанства.” (С. А. Beard, *Public Policy and General Welfare*, New York 1951, 150).<sup>1</sup>

За нову књигу професора Правног факултета Универзитета у Нишу, др Милана Петровића, никако се не може рећи да је још једно дело стандардне „интелектуалне конфекције“, односно тзв. уџбеник „универзитетске продукције“, већ да представља озбиљну научну монографију, која је, по речима, доајена управног права и науке о управљању у нас, покојног професора Славољуба Поповића, „први озбиљан научни рад те врсте у нас“.<sup>2</sup>

Ова књига је и посебна врста „курса“ из науке о управљању, која има и ту врлину да исказује смислену вишедимензионалност и спаја оно што је, на први поглед, неспојиво. Са једне стране, она студенте уводи у предметно-тематске склопове, за које они нису, у теоријском смислу, најспремнији и, истовремено, надилази пуко школско, отварањем читалачких мисаоних хоризоната, снабдевајући их алатима за, евентуална, каснија самостална теоријска захватања. Са друге стране, књига која је пред нама биће од велике спознајне користи и

---

\* Асистент-приправник на Правном факултету у Нишу

<sup>1</sup> Цитирано према: М. Петровић, *Наука о управљању...*, стр. 13.

<sup>2</sup> Овакав став покојног професора још више добија на тежини, уколико се има у виду да је он њиме унизио и сопствени теоријски труд (као и рад колега Б. Марковића и Р. Кузмановића, као коаутора) на расветљавању проблема са којима се наука о управљању суочава, учињен у раду „Основи науке о управљању“ (Београд, 1994. године)

искусним научним мислиоцима, укључујући и оне који се у теоријским просторима науке о управљању осећају одомаћеним,<sup>3</sup> као и тзв. креаторима управно-политичких мера у оквиру српског управног система.

Ауторов приступ предмету изучавања је изразито проблемски оријентисан, уз неопходно, правовремено коришћење историјско-дескриптивног приступа. Петровић је уложио огроман напор да велико градиво систематизује у складну, десетоделну целину. Тим целинама он одређује науку о управљању као техничку науку; расправља о њеном историјском развоју и садашњем стању; дефинише предмет и метод науке о управљању; анализира основна питања управне организације и институције; обрађује основне тенденције у развоју управних институција и организација; бави се проблемима руковођења и вођства у управним организацијама; одређује системе управних радњи; наводи средства јавне управе; објашњава функционисање великих савремених (рационалних) службеничких система; и, на крају, рад затвара анализом питања спољашње контроле управе.

Сваки од делова је затим подељен на низ потцелина (огледа о појединим питањима науке о управљању) којима су обрађене све релевантне теме науке о управљању, али тако да истовремено дају одговоре и постављају нова питања. Овде су издвојене неке од најважнијих потцелина.

У оквиру првог дела „Наука о управљању као техничка наука (технологија управе) и као претпоставка управне политике“, обрађена су питања: појма и врсти техника, теоријских и догматских наука, техничких наука, суштине науке о управљању, науке о управљању и управне политике, правне технике, теорије законодавства и технологије власти.

Потцелине другог дела „Историја и стање науке о управљању“ су: доба камералистике и науке о полицији, гашење првобитне науке о управљању и учење Лоренца фон Штајна (Lorenz von Stein), односно Макса Вебера (Max Weber) као обновитеља науке о управљању, обнова науке о управљању кроз комуналну науку, обнова науке о управљању у Сједињеним

---

<sup>3</sup> Разлог више у прилог аргумента да је рад требало објавити на латиници – и тако га отворити и ка онима који своја знања о науци о управљању темеље на прегалаштву познатог академика некадашње Југославије, Еугена Пусића, и његовим монументалним постигнућима из области теорије науке о управљању, са којима дело које је пред нама може да стоји раме уз раме.



Америчким Државама, теорија организација и теорија система, наука о управљању у Русији, наука о управљању у Србији и некада у Југославији, извори науке о управљању и назив науке о управљању.

У трећем делу „Предмет и метод науке о управљању“ потцелине обухватају следеће проблеме: предмет науке о управљању, наука о организацији и пословању предузећа (наука о економици погона), кибернетика, општи и посебни део науке о управљању, главни и споредни методи науке о управљању.

Четвртим делом „Тенденције у развоју управних институција и организација“ анализирани су: појам тенденције, тенденција увећавања управних институција и организација и држава благостања, тенденција ка диференцијацији (разновидности) управних институција и организација, тенденција ка ширењу улоге јавних служби и дифузији државне власти, тенденција ка бирократизацији и технократизацији управе (у свом историјском и савременом западном обличју) и тенденција ка интернационализацији управе.

У оквир петог дела „Основна питања управне организације и институције“ смештени су: појам организације, организација и институција, организација руковођења (хијерархија и колегијалитет), типологија организација-структура, рашчлањавање управних надлештава, комуникације и информације у управној организацији.

У шестом делу „Руковођење и вођство у управним организацијама“ аутор се бавио питањима појмова руковођења, менаџмента и вођства; стила руковођења и вођства; моделима менаџмента; задацима (функцијама) руковођења и вођства у управним организацијама; мотивацијом персонала; организовањем и вођењем састанака у јавној управи; централизацијом и децентрализацијом, концентрацијом и деконцентрацијом.

У седмом делу „Системи управних радњи“ главне потцелине су: задаци (мисије, циљеви, сврхе, функције) јавне управе, приватизација и квази-приватизација управних задатака (управно квази-тржиште и менаџмент тоталног квалитета), одлука (појам и врсте) и одлучивање, проблем рационалности одлука и одлучивања, одлуке као решења конфликта унутар управе, поступак одлучивања, технике одлучивања, план и планирање (општа питања), типологија планова и планирања, евалуација програма, планирање управног персонала (управних кадрова),

управни надзор над управом (самоконтрола управе), контроле економичности управе (истраживања користи и трошкова), морална одговорност јавних службеника (проблем управног морала или службеничке етике), морална одговорност јавних службеника и интересне скупине (групе за притисак), морална одговорност јавних службеника и политичке странке.

Осми део „Средства јавне управе“ сачињавају следеће битне потцелине: непокретна средства и техничка помагала, остваривање управних задатака уз помоћ информационе технике (компјутера), буџетско и финансијско планирање и буџетска начела.

У деветом делу, посвећеном службенички системима у Европи приказани су: пруско-немачки службенички систем (његов историјски развој и данашње стање), чиновнички систем у Француској, Великој Британији и Русији.

У последњем, десетом делу, „Спољашња контрола управе“ потцелинама је обухваћена: непосредна парламентарна контрола управе, контрола управе путем рачунских судова и контрола управе путем омбудсмана.

Већ на самом почетку се види да је аутор уложио велики напор да избегне уобичајене интерпретативне обрасце приликом одређивања предмета науке о управљању, у чему је отишао јако далеко и, што се ретко среће, одредио место ове науке међу другим наукама, које се, генерално узев, деле на техничке, теоријске и догматске. Наука о управљању у њима налази своју потпору, као и у неколико других „помоћних дисциплина“: јеринговској правној техници, бентамовској теорији законодавства и макијавелистичкој технологији власти. При томе, морамо нагласити да овде посреди никако није тежња ка некаквом теоријском максимализму, већ да аутор жели да нас, уколико смо заборавили, подсети на неодрживост строгих дисциплинарних подела у савременој правно-научној мисли. Орати само своју „њиву“, без свести о њеном положају у „космосу“ других „њива“, никада није било довољно! Аутор, такође, показује да „специјалистичке“ теме науке о управљању свој пуни смисао и оправдање добијају тек када буду повезане са основним питањима науке о држави и догматске јуриспруденције.

Петровић се није либио ни упуштања у нека од најтежих правних питања и размрсивање оних чворова којих се највећи број теоретичара са опрезом клони. Тако, на почетку рада наилазимо на одређење државе као (просторног, временског и персоналног)



важења права, а права (на Хегеловом трагу) као реалног (просторног) поретка субјективних права.

У анализи улоге управе у друштву његова полазна претпоставка је да су појава и развој управе повезани с општим привредним, културним и друштвеним развојем, при чему се разликује двострука улога управе у друштву: она је истовремено инструмент власти и носилац низа друштвено корисних послова којима се задовољавају потребе грађана. Због тога, сматра он, у проучавање управе треба укључити, поред управно-правног и управно-технички правац проучавања, притом обогаћен политиколошким, социолошким и социјално-психолошким сазнањима, као и савременим истраживањима теорије комуникација, информација, одлучивања, система итд. Аутор, веберовски детаљно, на основу богатог историјско-упоредног материјала (од управних система старог Египта и Кине, преко управних система европских апсолутистичких монархија и османлијске Турске до управа развијених земаља као што су САД, Велика Британија, Француска, Русија и Немачка) утврђује општи ток кретања у развоју управе.

Притом, Петровићев циљ није био да покаже све из богате и разнолике појавности управе, већ да изгради конзистентан појмовни и категоријални апарат помоћу кога се та, понекад конфузна, појавност може разумети и да тиме, посредно, допринесе превладавању епохе лаичке управе, стручном усавршавању студената, неговању специфичне етике управних службеника и афирмацији рационалних метода и техника управљања.

Свестан недовршивости пута истински научног мишљења, аутор, на саморазумљив и савремен начин, даје подстицај за оријентисање и упућивањем на широку литературу из најразличитијих области од значаја за претресану проблематику. Коришћењем и упућивањем и на литературу за коју се не може рећи да је литература науке о управљању првог реда – али не у својству ауторитативних извора, већ као грађе за разумевање савремених кретања и за проверу и потврду својих теоријских антиципација – пружена је и додатна перспектива при сагледавању проблема којима се аутор бавио.

Оно што се може узети као још једна значајна карактеристика Петровићевог рада јесте постојано, несвакидашње и у његовом стилу препознатљиво, преплитање различитих

аспеката теоријских излагања, који варирају од упућивања и увођења у систематику предмета излагања, преко виспрених повезивања различитих тематских подручја, која на први поглед не морају показивати нужну међуупућеност, па преко вешто уклопљених историјских реминисценција, до анализа најновије историје и текућих дешавања на међународној позорници. Аутор, без имало теоријског устезања, допушта да се у његовим излагањима сусретну и чисто правна догматска јуриспруденција, политичка теорија у ширем смислу и елементи политичке аналитике, при чему му је јако својствено да се не либи да сваку ствар назове правим именом.<sup>4</sup> Петровића одликује, и, не само у уско стручном погледу, ретко виђена способност уочавања теоријски релевантне грађе, чак и у ономе што је, на први поглед, јако удаљено од научне мисли.

Поред те, хвале вредне, комбинације проницљивости и ерудиције, што се у оцењивању ове књиге још једном неизоставно мора истаћи као њена драгоценост врлина, не би требало пропустити да се напомене да ово дело поседује ноту неубичајене занимљивости, што се не очекује од високо теоријске литературе којој ова књига жанровски припада. Коначно, темељитошћу приступа тематици, преобиљем укључене грађе, ова књига није само сведочанство о ауторовој марљивости и преданости научном раду, већ она својим читаоцима може донети најразличитије интелектуалне користи – и то пре свега онима који се сами баве или се желе бавити озбиљним теоријским радом.

<sup>4</sup> Ово је довољно илустровати једним цитатом: „Диктатура успостављена 1944-45. године имала је низ сличности са совјетским режимом, али се од њега такође и разликовала у одређеним битним тачкама. То није била, као у СССР-у, диктатура Комунистичке партије, већ диктатура једнога човека, коме је Комунистичка партија служила као идеолошки индоктринатор и као апарат масовне контроле, без кога један тоталитарни режим не може да опстане. Ослонац диктатуре било је сељаштво: „Ми не говоримо сељацима о томе да су они најснажнији стуб наше државе, да бисмо евентуално добили њихове гласове, него зато што они у ствари то јесу.“ (Јосип Броз Тито у Загребу, “Борба” од 2. новембра 1946.) Те разлике, као и Титово непријатељство према Совјетском Савезу, довели су и до сукоба југословенског режима са странкама бољшевичкога типа. Тито се приближио Западу. У резолуцији Информационог бироа комунистичких партија о стању у КП Југославије од 28. јуна 1948. године, титократија је окарактерисана као “турски терористички режим”. А у резолуцији Информбироа из новембра 1949. године стоји: “Као резултат контрареволуционарне политике клике Тито-Ранковић, која је узурпирала власт у партији и држави, у Југославији се учврстио антикомунистички, полицијски државни режим фашистичког типа.” (в. стр. 49-50).

