

## O POJMU JAVNE UPRAVE U SAVREMENOJ TEORIJI

### I

Već više decenija u pravnim i političkim naukama postoji spor oko interpretacije pojma „javna uprava“. Ovaj spor, koji povremeno dobija razmere najkрупnijeg problema u teoriji, da bi, odmah zatim, zauzeo sasvim sporedno mesto, ostao je nerešen sve do naših dana. Teško je verovati da će se brzo postići potpuna saglasnost svih pisaca u pogledu značenja ovog složenog izraza.

Problem utvrđivanja sadržine pojma „javna uprava“ posebno je interesantan za našu teoriju. Ogromne i suštinske promene koje su se odigrale u našoj ekonomskoj, a samim tim i društveno-političkoj strukturi, nalažu da se sa posebnom pažnjom pristupa upotrebi pojmova, koji su stvarani u uslovima klasičnog društva. Jedan od tih pojmova, koji, *par excelance*, pripada modernoj buržoaskoj državi,<sup>1</sup> je, nesumnjivo, i pojam javna uprava.

U uslovima stvestranog socijalističkog preobražaja našeg društva zasnovanog na društvenoj svojini, samoupravljanju i najpunijoj afirmaciji radnog čoveka, stari pojmovi dobijaju sasvim novu sadržinu. Jedna od velikih odgovornosti teorije je da blagovremeno otkrije i objasni tu novu sadržinu.

Proces u kome se vrši ova, da je tako nazovemo, aktualizacija starih pojmova, radi njihovog što adekvatnijeg primenjivanja u novostvorenim društvenim uslovima, povezan je sa mnogim teškoćama. Njegov obavezni pratilac su i izvesna razmimoilaženja između pisaca koji se bave tom problematikom. Po našem mišljenju, ova razmimoilaženja su istovremeno i nedostatak i prednost. Nedostatak, jer usporavaju proces integracije napora koji se čine u proučavanju određene oblasti, prednost, jer sprečavaju površnost i upućuju na studioznije prilaženje problemu.

Diskusiju o značenju pojma „javna uprava“ u našoj teoriji karakterišu sledeće osobenosti:

prvo, ona je, relativno, novijeg datuma. Može se uzeti kao verovatno da se prva razmatranja ovog problema javljaju tek posle 1956. godine;

drugo, ona nije imala polemički karakter. Naime, pisci koji su se bavili utvrđivanjem sadržine pojma „javna uprava“ nisu pokušavali da diskutuju o ispravnosti stavova drugih pisaca već su samo izlagali svoje stavove, i

---

<sup>1</sup> Može se uzeti kao prilično pouzdano da je pojam „javna uprava“ (Public Administration) prvi put upotrebljen u teoretskim raspravama poslednjih decenija prošlog veka. Kao popularizator ovog termina uzima se obično Vudro Vilzon, ondašnji profesor univerziteta sa svojim člankom „The Study of Administration“ objavljenom u junu 1887.

treće, bilo je pokušaja da se dođe do zajedničkih stavova po ovom pitanju, ali se ne može reći da su oni urodili plodom.<sup>2</sup>

Nije cilj ovog rada da prezentira neko novo shvatanje o sadržini pojma „javna uprava“. Njegova namena nije čak ni to da pokušava sa konfrontiranjem različitih gledišta po ovom pitanju. On teži da doslovno ostane samo jedan prilog diskusiji, koja se o ovom pitanju vodi u savremenoj teoriji. Međutim, u ovom radu pokušava se da se problemu pristupi sa nešto šire platforme nego što je to uobičajeno. Čini se da je ta širina obezbeđena već samim tim što ovom problemu pristupamo sa pokušajem da ga pratimo u njegovom razvoju, i društvenoj uslovljenosti. Jer, nesumnjivo je da ovaj problem postoji već nekoliko decenija, te su činjeni mnogi, manje ili više uspešni pokušaji da se on reši. Ako ne suštinska, ono bar metodološka rešenja do kojih se u ovoj oblasti došlo u domaćoj i stranoj teoriji mogu mnogo da koriste. Sa druge strane, sama pojava problema u jednom određenom momentu društvenog kretanja nužno nas upućuje da uzroke njegovog nastanka, a samim tim i elemente eventualnih rešenja, tražimo u društvenim uslovima u kojima se pojavljuje.

Drugim rečima, težimo da, koliko je to u našoj moći, što više ostvarimo izvanrednu preporuku Lenjina, koja se može primeniti u svim oblastima društvenih nauka, da se svaki problem posmatra „samo a) istorijski; b) samo u vezi sa drugima; c) samo u vezi sa konkretnim iskustvom istorije.“<sup>3</sup>

## II

Švrha i karakter ove diskusije nameću da izvesnu pažnju posvetimo jednom pitanju koje nije direktno povezano sa predmetom o kome raspravljamo. Međutim, po našem mišljenju, najčešće dolazi do nesporazuma o značenju pojma „javna uprava“ samo zato što se najpre nije pokušalo da reši ovo prethodno pitanje. Reč je, naime, o problemu koji ima pretežno metodološki karakter a koji se postavlja u obliku pitanja: čemu služi utvrđivanje jednog pojma, u konkretnom slučaju pojma „javna uprava“? Konkretnije govoreći, potrebno je učiniti nedvosmislenom konkretnu svrhu koju treba da ostvari definisanje jednog pojma.

Drugačiji metodi biće primenjeni, pa će, prema tome, biti ostvareni i drugačiji rezultati, ako jedan pojam objašnjavamo radi njegovog razgraničenja od ostalih, više ili manje sličnih pojmova, ne upuštajući se u raspravljanje o *suštini* pojave koja je označena tim pojmom, a drugačije će biti ako, polazeći od toga da jedna pojava postoji, pokušavamo da otkrijemo njenu suštinu, njeno materijalno biće.

Samo ovo poslednje spada u domen naučnog istraživanja. Nauka je, kako se obično kaže, radni metod pomoću koga upoznajemo suštinu stvari koje nas okružuju. Istina, ima naučnih disciplina kojima je isključivi zadatak da otkrivaju značenje izraza koji se upotrebljavaju u govoru. Takva disciplina je npr. semantika. Međutim, za ove discipline su izrazi samo jedan deo *objektivnog* sveta čije tajne otkrivaju.

Međutim, da bi se moglo pristupiti naučnoj interpretaciji ove ili one pojave, pa bilo da se radi o društvenim pojavama ili materijalnim, u užem smi-

<sup>2</sup> Jedan od značajnih pokušaja na tom planu predstavlja V savetovanje Jugoslovenskog udruženja za upravnu nauku i praksu, održano u junu 1962. godine.

<sup>3</sup> Lenin, Sočinenija, IV izd., tom 35, str. 200.

slu, često je potrebno, najpre razgraničiti pojavu, čiju suštinu želimo da izučavamo. U društvenim naukama, gde postoji sveopšta isprepletanost i međusobna uslovljenost pojava, ovo razgraničenje je neophodan uslov naučnog istraživanja. Ova činjenica se često zapostavlja i zbog toga dolazi do ozbiljnih zabuna. Uzrok ovih zabuna je u tome što se, usled nedovoljne razvijenosti i specijalizacije terminologije u oblasti društvenih nauka, često dešava da jedan isti izraz služi za označavanje različitih pojava, ili pak, da se, iz bilo kojih uzroka, ista pojava označava različitim izrazima.<sup>4</sup> Društvene nauke, verovatno nikada neće dostići stepen do koga je došla medicina, i koji će brzo ostvariti tehničke nauke, da se uvede jedinstvena i opšte prihvaćena terminologija. To je sasvim razumljivo, kao što je poznato, društveni život nije podložan nikakvim formulama.

Ostaje, dakle, da, kada govorimo u utvrđivanju pojma javne uprave imamo na umu da je naš osnovni zadatak određivanje onih osnovnih i bitnih svojstava, koja ovoj pojavi daju poseban individualitet. Ali zbog opasnosti, koja je zaista aktuelna, da različite pojave nose ovaj isti naziv, neophodno je da najpre izvršimo njegovo razgraničenje. Tek kada to učinimo možemo pristupiti neposrednom opažanju. Onda možemo diskutovati o stavovima drugih pisaca koji su, proučavajući tu istu pojavu doneli određene zaključke i sudove.

### III

Termin „javna uprava“ ima tu nezgodnu stranu što se upotrebljava u vrlo različitim situacijama i za obeležavanje veoma različitih pojava. Do ovoga dolazi jer je on sastavljen od dva izraza, („javno“ i „uprava“), od kojih svaki ima po nekoliko značenja. Ne treba posebno isticati da su zbog ove okolnosti moguće najrazličitije kombinacije, pa prema tome i mnogobrojne varijante značenja pojma „javna uprava“. Zbog toga se javlja neophodna potreba da se učini dovoljno jasnim koje se značenje ima u vidu kada se ovaj pojam upotrebi.

U teoriji se to postiže na različite načine. U pojedinim slučajevima se putem deskripcije nekih ob bitnijih obeležja pojave ona izdvaja od ostalih pojava koje takođe mogu imati isti naziv. Najčešće se ovo, da ga tako nazovemo, identifikovanje pojave, koja je predmet proučavanja vrši implicitno. Dovoljno je da se zna metod koji se koristi u proučavanju pa da se obezbedi ovo razgraničenje. Drugim rečima, dovoljno je da se zna naučna disciplina sa čijeg se aspekta vrši proučavanje, jer ona obezbeđuje odgovarajući metod proučavanja.

Tako napr. javna uprava se, u prvom redu, može posmatrati i proučavati od strane *pravnih nauka*. Pošto objektivni „svet“ za koji se interesuju pravne nauke, uglavnom, predstavljaju pravne norme, to će se kao kriterijum razgraničenja značenja koje se pridaje pojmu „javna uprava“ prevashodno uzeti ovaj elemenat. Kao javna uprava, u okviru pravnih nauka, verovatno će se podrazumevati izvesna *pravna delatnost* koju vrše određeni subjekti. Pravne nauke preuzimaju na sebe odgovornost da utvrde osnovna obeležja i karakteristike ove delatnosti, tj. da utvrde pojam javne uprave sa pravnog

<sup>4</sup> Pravično uočavajući ovu pojavu, prof. P. Dimitrijević je sasvim umereno počeo svoja razmatranja o pojmu javne uprave citiranjem Lokove opaske „da mnoge rasprave nastaju među ljudima usled toga što se iste stvari nazivaju raznim imenima ili što se razne stvari obeležavaju istim nazivima“. (Organizacija i metodi rada javne uprave, II izd., Beograd 1959, str. 5.)

aspekta. *Političke* nauke takođe imaju svoj „svet“ činjenica za čije su proučavanje prilagođene. Pošto je politika, verovatno, kompleksniji pojam od pojma pravo, (jer je pravo samo sredstvo ispoljavanja i realizovanja politike), i to će i pojava koja nosi naziv „javna uprava“ sadržati pored pravnih i neke van-pravne elemente.

Na osnovu svega što smo do sada izložili, mogli bi zaključiti da ovo prethodno razgraničenje pojava koje su predmet istraživanja ima isključivo konvencionalno značenje. Zbog toga je, po našem mišljenju, nepotrebno raspravljati o tome da li je ovo razgraničenje adekvatno ili ne.

Stojimo na gledištu da za razvoj polemičkog odnosa između dva ili više shvatanja treba da se ostvare izvesni uslovi. Ono bez čega se ne može to je da postoji identičnost predmeta o kome se raspravlja, tj. da se radi o jednoj te istoj pojavi, i, drugo, da se ta pojava posmatra sa istog aspekta. Gledano u tom svetlu, naša diskusija u vezi sa pojmom javne uprave, polazi sa aspekta posebne naučne discipline, nauke o upravi,<sup>5</sup> a naš zadatak će biti da ukazemo kakav domašaj ima pojam „javna uprava“ onda kada je primenjen u okviru ove naučne discipline.

#### IV

Istorijski posmatrano, pojam javna uprava pojavio se mnogo ranije nego što se to obično misli. Tačnije, prema nekim izvorima njegova primena datira još iz starog Rima,<sup>6</sup> a nije isključena mogućnost još ranije primene ovog pojma. Nas, međutim, ne interesuje ova ranija upotreba pojma javna uprava, već ona koja je povezana sa razvojem naučne discipline — Nauke o upravi, odnosno Javne uprave.

Ineterasantno je zapaziti da se novija primena pojma javna uprava, kako smo već istakli, javlja poslednjih decenija 18. veka, i to na Novom kontinentu. Kao što je poznato ovo je period prerastanja liberalne buržoaske države u monopskopsko-birokratsku državu.

Liberalna buržoaska država, koja je u prvim decenijama svog postojanja obezbeđivala visoke okvire uspona buržoaskog društva na bazi privatne preduzimljivosti, ubrzo je postala kočnica tog istog društva. Moderna proizvodnja, zasnovana na naučnim otkrićima 19. veka, masovna produkcija, urbanizacija, a iznad svega, razvoj trgovine, zahtevali su nove garancije i zaštitu, što nije mogla da pruži liberalna buržoaska država, sa svojim prilično oslabljenim aparatom. Oštri klasni sukobi, kao rezultat disproporcije između područstvljenja proizvodnje i privatnog kapitalističkog prisvajanja, pretili su potpunim raspadom buržoaskog društva. U takvoj situaciji, vladajuća buržoaska klasa pronašla je jedino rešenje, koje odgovara njenim interesima, stvaranje velike, razgranate i sveobuhvatne administracije — birokratije. Modeli takvog rešenja već su postojali, samo ih je trebalo preuzeti i prilagoditi uslovima visokoin-

---

<sup>5</sup> Svoja shvatanja o karakteru ove naučne discipline izložili smo u Zborniku radova pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu, br. I, od 1962, u diskusiji pod naslovom: Predmet i metod javne uprave i njeno mesto u sistemu nastave na pravnom fakultetu.

<sup>6</sup> Od izvora koji datiraju iz ovog perioda ukazujemo na delo Tita Livija Ab urbe condita, (II 9, XXIII 49, i dr.).

dustrijalizovanog i urbaniziranog buržoaskog društva. Jedan od tih modela bila je apsolutna monarhija.<sup>7</sup>

Međutim, moderna buržoaska klasa nije mogla da prihvati one iste metode koje je tako uspešno primenjivala apsolutna monarhija u borbi za integraciju rascepanog feudalnog društva. To nije rezultat neke povećane predstave o humanosti u ljudskim odnosima kojom je obdarena buržoaska klasa, već svest o tome da u društvu postoji jedna nova klasa, koja ima svoj program i koja je organizovana na visokom stupnju — radnička klasa. Ova klasa odlučno bi se suprotstavila svakom otvorenom autokratizmu, a to bi moglo da znači kraj buržoaskog društva. Zbog toga se moralo voditi računa čak i o tome kakvi će se termini upotrebljavati, u čemu je svesrdno pomogla buržoaska nauka. Stvoreni su zaista zvučni i primamljivi termini „Država blagostanja“ (Welfare state) „Javna uprava“ (Public Administration) i drugi, iza kojih se krila stara sadržina.

Prema buržoaskoj nauci, uloga „Države blagostanja“ i „Javne uprave“ je jasna. One treba da obezbede opšte blagostanje naroda, da zaštite javni interes, da se izdignu iznad raznih sukoba, i, što je najvažnije, da neposredno pružaju razne usluge građanima. Ovakve konstrukcije su, može se slobodno reći, veoma uspešno izvršile svoju misiju. Država koja ima tako humane funkcije, kažu buržoaski teoretičari, mora da jača i da se razvija. Ona u prvom redu mora da se obezbedi solidnom administracijom. Takva ideja, kada se realizovala, dovela je do stanja u kome su se administracija i finansijska sredstva koja ona angažuje ustrošili, i narasli do gigantskih razmera.

Pošto nas, u okviru ovog rada, interesuje pojam „Javna uprava“, pokušaćemo da malo bliže objasnimo značenje koje mu se pridaje u buržoaskoj teoriji. U tom cilju citiraćemo stavove nekih istaknutih buržoaskih pisaca. Sva ova gledišta imaju jednu zajedničku karakteristiku da ne pokušavaju sa stvaranjem neke čvrste definicije ovog pojma. U tome se naročito ističu američki pisci. Tako npr. Džon Vieg opisuje javnu upravu na sledeći način: „U najširem smislu, uprava obuhvata svako područje i aktivnost upravljanja javnom politikom. Može se, čak, uzeti da ona uključuje i formalne postupke i poslove putem kojih zakonodavstvo vrši svoju vlast... U doslovnom smislu javna uprava obuhvata i funkcije sudova u administriranju pravdom i rad kako vojnih tako i civilnih agencija.“<sup>8</sup> Smatrajući da je ovakva definicija nepodesna za korišćenje, isti pisac pribegava „radnoj definiciji“: „Po utvrđenom običaju, javna uprava označava prvenstveno organizaciju, osoblje, praksu i postupke, koji su neophodni za efikasno vršenje civilnih funkcija izvršne grane vlasti.“<sup>9</sup>

Na interesantan, u izvesnom smislu, originalan način izlaže svoje shvaćanje o pojmu javne uprave drugi američki pisac Leonard Vajt. On govori o *sistemu* javne uprave i smatra da taj sistem sačinjavaju „svi zakoni, pravila, praksa, odnosi, kodeksi i običaji, koji postoje u svako vreme i na svakom području radi izvršavanja ili ispunjavanja javne politike.“<sup>10</sup> Po ovom piscu

<sup>7</sup> Ideju o tome da buržoasko društvo treba da prihvati iskustva apsolutnih monarhija u pogledu organizacije države izložio je Vudro Vilzon u pomenutom članku. „Mi možemo naučiti od Evropskih autokratija njihove efikasnije metode upravljanja bez uvođenja njihovog autokratskog duha i ciljeva“.

<sup>8</sup> Elements of Public Administration, uredio F. M. Marx, izdanje Prentice — Hall, Inc., 1959, str. 6.

<sup>9</sup> Isto.

<sup>10</sup> Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, 4. izd. The Macmillan Company; Njujork, 1956, str. 3.

javnu politiku utvrđuju predstavnički organi i njome se formulišu ciljevi države. On nabroja neke od tih ciljeva: održavanje javnog reda i mira, obrazovanje omladine, zaštita zdravlja, socijalna zaštita, usklađivanje i pomirenje sukobljenih grupa i interesa, itd.

Džon Fifner, profesor Javne uprave na Univerzitetu Južne Kalifornije, pri određivanju pojma javne uprave polazi od pojma upravljanje. On smatra da je upravljanje opšti proces „koji karakteriše sve kolektivne napore“. Javna uprava, po njemu, predstavlja samo jedan poseban sektor šireg područja upravljanja. „Javna uprava, kaže ovaj pisac, bavi se formulisanjem i sprovođenjem javne politike, koja je, u konačnoj liniji, određena od strane predstavničkih tela...“<sup>11</sup> Podvlačeći još više ovaj izvršni karakter funkcije javne uprave, Fifner ističe da se „javna uprava, uglavnom... bavi sprovođenjem svakodnevnog rada države.“ Ovaj svakodnevni rad države se, po Fifneru, sprovodi putem organizovanja i rukovođenja. „Organizovanje je strukturiranje pojedinaca i funkcija u produktivne odnose; rukovođenje se bavi usmeravanjem ovih pojedinaca i funkcija u cilju ostvarenja zadataka koji su unapred postavljeni.“<sup>12</sup>

Na kraju, pomenimo još i gledišta Herberta Sajmona, poznatog pisca iz oblasti javne uprave, koji smatra da se pojam javne uprave može utvrditi samo arbitrarno i to isključivo radi selekcije područja koje će biti predmet proučavanja. U tom smislu on javnu upravu definiše kao „aktivnosti izvršnih grana nacionalne, državne i lokalne uprave; samostalnih odbora i komisija koje imenuju Kongres i zakonodavna tela država; državne korporacije i izvesne druge agencije specijalnog karaktera.“<sup>13</sup>

Dalje navođenje gledišta američkih pisaca o ovom problemu, smatramo, nije potrebno jer su ona manje-više slična gornjim. Mislimo da se i na osnovu ovoga što je izloženo mogu izvesti neki zaključci o problemu koji nas interesuje.

Prvo, u američkoj teoriji pojam javna uprava služi da obuhvati različite forme državne delatnosti, bez obzira da li se one ispoljavaju u direktnom vršenju vlasti ili u obavljanju nekih privredno-ekonomskih ili kulturno-socijalnih delatnosti.

Drugo, uglavnom preovladava gledište da sve ove forme državne delatnosti spadaju u tzv. izvršnu granu vlasti, čime se podvlači njihov izvršni a ne politički karakter. Ova karakteristika je veoma važna, i buržoaska teorija je neprestano ističe, pokušavajući na taj način da stvori predstavu o tome kako je javna uprava samo oruđe u rukama predstavničkih tela.

Poslednje tendencije u savremenoj teoriji zapadnih zemalja, a posebno u SAD, polako napuštaju ideju o podeli procesa javnog upravljanja, koja je do sada praktikovana, na proces koji se odnosi na utvrđivanje politike i proces njenog izvršenja. Sve više se ističe da je reč o jednom jedinstvenom i nedeljivom procesu. Time se želi da izbegne kontradikcija koja je toliko očigledna, kada se kaže da izvršna grana vlasti samo izvršava politiku. Kao što je poznato, izvršna grana vlasti sve više preuzima kompetencije predstavničkih tela i faktički postaje nosilac politike u modernoj buržoaskoj državi.

<sup>11</sup> John Pfiffner i R. Vance Presthus, Public Administration, Njujork, 1953, str. 4.

<sup>12</sup> Isto, str. 5.

<sup>13</sup> Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Public Administration, Njujork, 1950, str. 7.

Na taj način može se očekivati, a ima i izvesnih praktičnih pokušaja na tom području, da se pojam javne uprave potpuno napusti u savremenoj teoriji i da se u okviru jedne naučne discipline izučavaju sve forme javnog upravljanja. Čak ima ozbiljnih predloga da se napusti podela na oblasti javnog i privatnog („business“) upravljanja i da se obe ove vrste upravljanja izučavaju u okviru jedne naučne discipline.<sup>14</sup>

Nasuprot američkoj teoriji koja se u proučavanju javne uprave prilično odvaja od pravnog elementa i veću pažnju posvećuje organizacionom i sociopsihološkom aspektu ove društvene pojave, u buržoaskim zemljama Evrope još nije došlo do konstituisanja jedne takve samostalne naučne discipline, koja bi upravu posmatrala sa vanpravnog aspekta. Zbog toga se izučavanje ovih problema vrši, da se tako izrazimo, u senci upravnog prava. To ima odraza i na shvatanje pojma javna uprava u teoriji ovih zemalja.

Međutim, iako se evropski način prilaženja ovom problemu razlikuje od američkog, dolazi se skoro do istih rezultata. To se najbolje može videti ako analiziramo stavove nemačkog pisca Hansa Petersa, koji je nesumnjivo istaknuti predstavnik nauke o upravi u Zapadnoj Evropi. U traženju odgovora na pitanje šta treba podrazumevati pod pojmom „javna uprava“, ovaj pisac polazi od razlikovanja tri grane državne vlasti: zakonodavne, sudske i upravne. Očigledno pod snažnim uticajem Hegela, on smatra da u osnovi svakog društva leži „državna ideja“ koju treba ostvariti. Zakonodavstvo, po ovom piscu, predstavlja unutarne povezivanje pojedinačnih državnih ciljeva i puteva koji treba da obezbede ostvarenje ove „državne ideje“, i ono to čini u opštoj formi. Zbog toga je ono prvi stepen konkretizacije „državne ideje“.

Ali, „državna ideja“ kada je formulisana putem opšte pravne norme, još se ne može ostvariti. Potrebno je da se obave mnogi pojedinačni zadaci. Javna uprava ima taj zadatak: ostvarivanje ciljeva države u pojedinačnim slučajevima. „Pri određivanju pojma javne uprave moramo, dakle, poći od svrhe države i tada ćemo lako saznati da je zadatak uprave ostvarenje državnih ciljeva. Zakonodavstvo znači, dakle, ... prvi stepen konkretizacije, pri čemu je dopušteno još jedno apstraktno formulisanje, i jedna opšta konkretizacija za ostvarivanje državnih ciljeva. Ali je sada potreban i drugi stepen konkretizacije: ostvarivanje državnih ciljeva u pojedinačnom slučaju.“<sup>15</sup>

Ovo svoje rezonovanje pisac dalje razrađuje: „Kao što se državna ideja mnogostruko odražava na pojedinim oblastima, isto tako sadržina i forma upravne delatnosti moraju biti različite. Samim stvaranjem normi ne ostvaruje se državni cilj. Mora, znači, da postoji jedno mesto (služba) koje će svakog dana i svakog sata, u svakom trenutku, pokretati postojeći državni mehanizam da bi se ispunili državni ciljevi. Dakle, uprava se razlikuje od zakonodavstva bitno u tome što ona ne utvrđuje apstraktnim normama dužnosti onih koji podležu vlasti, već radi ... u pojedinačnim slučajevima na ostvarivanju državnih ciljeva.“<sup>16</sup> Zbog toga su, po ovom piscu, potrebna, osim prava i druga sredstva za rad javne uprave. „Pravo je samo jedno od sredstava kojima se uprava služi u ispunjavanju državnih ciljeva i svojih zada-

<sup>14</sup> Ovakve tendencije naročito dolaze do izražaja na Pitsburškom univerzitetu, gde već nekoliko godina postoji grupa, uglavnom mladih pisaca koji se zalažu za metod uporednog proučavanja problema upravljanja. Prvi njihov zajednički rad nosi naziv Comparative Studies in Administration, izd. University of Pittsburgh Press, 1959. U ovom radu data su interesantna zapažanja o problemima upravljanja.

<sup>15</sup> Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, 1949, str. 3.

<sup>16</sup> Isto, str. 5.

taka. Pored prava određenom ulogu imaju i druga sredstva: tehnika, prirodne nauke, etnologija, geografija, medicina, ekonomske nauke, psihologija, itd."<sup>17</sup>

Razgraničenje između uprave i sudstva Peters vrši isključivo posredstvom pravne analize, primenjujući klasične metode. U to pitanje se nećemo dalje upuštati.

Ostaje nam da zaključimo da i ovaj pisac polazi od toga da je javna uprava, u suštini, izvršna po svom karakteru. Sa organizacionog aspekta on u ovaj pojam uključuje organe državne uprave, ustanove javnih službi i državne privredne korporacije. A to je, kako smo videli, krajnji zaključak i američkih pisaca pri određivanju pojma javna uprava.

Na kraju izlaganja o shvatanjima buržoaskih pisaca o pojmu javne uprave, izložićemo gledište danskog pisca Pola Mejera. Ono je interesantno zbog toga što, u izvesnom smislu, predstavlja sintezu američke i evropske teorije po ovom pitanju.

Ovaj pisac polazi od shvatanja da je veoma teško načiniti neku bitnu razliku između javne i privatne uprave. Razlog tome je što privatne kompanije u kapitalističkim zemljama često raspolažu izvesnim pravnim ovlašćenjima. Ova ovlašćenja na njih prenosi država. Isti pisac smatra da se pojam javne uprave kao funkcije može dati samo putem deskripcije nekih tipičnih delatnosti koje se vrše u društvu. To su: 1) Funkcija upravnog zakonodavstva, koja se vrši na osnovu delegiranog ovlašćenja datog od strane predstavničkih tela; 2) licenciranje, tj. davanje dozvola ili odobrenja građanima i organizacijama da vrše različite delatnosti; 3) razne akcije na uvođenju monopola nad izvesnom proizvodnjom ili davanje nekih povlastica privatnim preduzećima; 4) rešavanje o socijalnoj pomoći, izdavanje upravnih naredaba, ograničavanje prava ili imovine građana, određivanje staraoca, rešavanje o sporovima između građana (kad to ne čine sudovi); 5) rešavanje o statusnim pravima i dužnostima lica u javnoj službi; 6) vršenje inspekcije, itd. To su sve delatnosti čija je osnovna karakteristika autoritativnost u njihovom vršenju. Ovaj pisac naglašava da postoje i druge delatnosti koje se mogu uključiti u pojam javne uprave, kao što su davanje različitih obaveštenja građanima, itd.<sup>18</sup>

Do organizacionog pojma javne uprave Pol Mejer dolazi na taj način što utvrđuje da se pojedine društvene institucije specijalizuju za vršenje ovih delatnosti i te institucije su javna uprava.<sup>19</sup>

Možemo zaključiti da je način na koji Meyer pristupa određivanju pojma javne uprave veoma interesantan. On se zasniva na jednoj savesnoj i svestranoj analizi određenih činjenica, koje se ne mogu zapostaviti. Međutim, ovom piscu se može zameriti što pokušava da izvede doslednu podelu između funkcionalnog i organizacionog pojma javne uprave. U stvarnosti takva podela ne postoji jer se organizacioni i funkcionalni elementi mešaju u jednu jedinstvenu celinu.

Ostajući pri ranijoj tvrdnji da je nemoguće razviti polemički odnos sa shvatanjima o pojmu javne uprave kada su ona usmerena na razgraničenje područja istraživanja jedne naučne discipline, možemo konstatovati da su buržoaska gledišta o ovom problemu odgovarala koncepcijama buržoaske teorije o potrebi naučnog izučavanja određenih činjenica iz ove oblasti. Na

<sup>17</sup> Isto, str. 6.

<sup>18</sup> Paul Meyer, *Administrative organization*, Kopenhagen, 1957, str. 37-47.

<sup>19</sup> Isto, str. 48.



ovim koncepcijama razvilo se vrlo intenzivno proučavanje problema organizacije (strukturiranja) i metoda rada i rukovođenja na onom području društvene (državne) delatnosti koje je označeno kao javna uprava.

Ako se može izvući neki koristan zaključak na osnovu iskustava buržoaske teorije u vezi sa pojmom „javna uprava“, on bi se, svakako mogao konstruisati u obliku konstatacije da je pokušaj utvrđivanja nekih krutih pojmova i definicija na području društvenih zbivanja najčešće uzaludan, a često može naneti i ozbiljne štete.

## V

Kada prelazimo na područje teorije socijalističkih zemalja, problem određivanja pojma javne uprave se mnogostruko komplikuje. Tome doprinosi nekoliko faktora: a) dinamičnost ekonomskog, a samim tim i društveno-političkog razvoja, koja je tako intenzivna da osuđuje na propast svake pokušaje „zamrzavanja“ žive i pokretne stvarnosti nekim statističkim definicijama; i b) nedovoljna razvijenost same teorije u ovoj oblasti.

Prvi faktor deluje u tom smislu što se u državnoj i društvenoj strukturi neprestano vrše, usmerena i planirana pomeranja, zbog kojih se menjaju karakter i sadržina mnogih društvenih institucija, njihove forme i metodi funkcionisanja. To je naročito slučaj sa našom zemljom u kojoj su već izvršene takve revolucionarne promene u društveno-ekonomskoj strukturi, da sa velikom obazrivošću treba primenjivati pojmove koji su stvoreni u klasičnom savremenom društvu.

Drugi faktor, nesumnjivo je veoma važan. Kada to ističemo imamo na umu činjenicu da je u našoj zemlji tek u konstituisanju posebna naučna disciplina koja se bavi kompleksnim proučavanjem problema uprave i upravljanja u društvu. Postoje različite koncepcije o karakteru ove naučne discipline, o njenom zadatku, itd. Što se tiče ostalih socijalističkih zemalja, teško se može govoriti da je i tamo bolje stanje u pogledu razvoja ove naučne discipline.<sup>20</sup>

Međutim, prema dosadašnjem razvoju teorije u ovoj oblasti moglo bi se očekivati da će Nauka o upravi zauzeti mesto koje joj pripada u sistemu naučnih disciplina na području društvenih zbivanja. Jedan od uslova za to je precizno definisanje područja na kome će vršiti svoja istraživanja ova naučna disciplina, i utvrđivanje aspekata sa kojih će se to istraživanje vršiti.

Uprkos tome što se nauka o upravi u našoj zemlji nalazi tek u početnoj fazi svoga razvoja, i ovaj kratak period njenog postojanja doneo je mnogo neslaganja u pogledu shvatanja sadržine pojma „javna uprava“. Interesantno je pomenuti da postoje gledišta po kojima je upotreba ovog pojma neadekvatna i nepotrebna u teoriji. Takvo gledište zastupa prof. E. Pusić, koji svoj stav zasniva na neopravdanosti pravljenja razlika između „privatne“ i „javne“ sfere upravljanja.<sup>21</sup> Ovaj pisac smatra da umesto pojma „javna uprava“ treba

<sup>20</sup> U Sovjetskom Savezu već duže vremena postoji naučna disciplina koja nosi naziv Sovjetska (socijalistička) izgradnja. Njen osnivač bio je Kalinjin. Po njemu ova disciplina predstavlja izučavanje organizacione strukture, formi i metoda rada sovjetskog aparata, od vrha do dole, kao i aparata društvenih organizacija, koji je najtesnije povezan sa državnim organima. (Upor. G. V. Barabašev i K. F. Šeremet: O nastavi sovjetske izgradnje na višim pravnim školama, Vestnik Moskovskog univ., br. 1/60, str. 41).

<sup>21</sup> „Tradicionalno, oznaka „javna“ upućuje na razlikovanje između „privatnog“ i „javnog“ prava. U opravdanost ili bar apsolutnost ovog razlikovanja počelo se sumnjati svugde na svjetu, a naročito su takve sumnje opravdane u našem ekonomskom i društvenom uređenju“. (Uprava, I, Zagreb, 1961, str. 3).

upotrebljavati pojam „uprava“, koji je, po njemu, dovoljno širok da obuhvati sve one forme i metode upravljanja u društvu, čije se izučavanje, sa aspekta nauke o upravi, zahteva.<sup>22</sup>

Na drugoj strani u našoj teoriji postoje gledišta, a može se uzeti da su ona preovlađujuća, da je pojam „javna uprava“ potreban, i da ga zato treba koristiti u teoriji. Međutim, postoje ozbiljne razlike u pogledu obuhvatnosti ovog pojma, tj. sadržine koju mu pridaju pojedini pisci. Radi uočavanja ovih razlika analiziraćemo stavove istaknutih pisaca iz oblasti javne uprave prof. L. Vavpetiča i prof. P. Dimitrijevića po ovom pitanju.

Prof. L. Vavpetič polazi od postavke da svaka organizacija u društvu postoji radi obavljanja određenih zadataka. Karakter svake organizacije zavisi od prirode tih zadataka. Međutim, po prof. Vavpetiču, da bi se ovi zadaci uspešno obavljali u svakoj organizaciji, pored glavnog, postoji i jedan pomoćni radni proces, „koji omogućava uredan tok rada na izvršavanju osnovnih zadataka“. Taj proces, smatra prof. Vavpetič, ima isključivo pomoćni karakter. Njega obrazuju poslovi „organizacionog, tehničko-manipulativnog... značaja.“<sup>23</sup> Taj proces može se, po prof. Vavpetiču označiti kao „uprava“. Razrađujući dalje ovu ideju, prof. Vavpetič zaključuje da se pojmom „uprava“ označava posebno delovanje „koje ima svoje posebne oznake“. Pored toga, ovim izrazom se označavaju organi „koji u pojedinim organizacijama obavljaju upravni posao i koji su zbog toga uređeni shodno prirodi tog posla“.<sup>24</sup>

Ova svoja razmatranja prof. Vavpetič prenosi na područje državne organizacije. On polazi od postavke, u čiju ispravnost ne treba sumnjati, da je država samo jedna velika organizacija, i da su njeni osnovni zadaci usmeravanje i omogućavanje razvoja celokupne proizvodne i ostale stvaralačke delatnosti, u skladu sa načelima društvenog i državnog poretka. Ovaj osnovni zadatak u našoj državi izvršavaju njeni organi. Tako npr. zakonodavni organi donose opšte pravne norme, kojima se određuje obavezno ponašanje svih članova društva. Na drugoj strani postoje sudovi čiji je zadatak „da donose posebna pravila ponašanja“. Njihove norme „nisu apstraktne već konkretne, izdate na osnovu apstraktne norme u cilju njene primene“. Glavna karakteristika aktivnosti sudova je u tome što se ona pokreće „onda kada nastupe nesporazumi, ili... sporovi o tome kako se treba u datoj situaciji ponašati, i kada dođe u konkretnoj društvenoj situaciji do izrazite suprotnosti između interesa ili, po pravilu, do kolizije interesa“.<sup>25</sup>

Poslove koje obavljaju zakonodavni i sudski organi prof. Vavpetič smatra osnovnim zadacima države. Međutim, da bi se ovi zadaci uspešno vršili potrebni su i mnogi drugi poslovi „koje ne možemo označiti kao sastavni deo samog zakonodavnog procesa“, ili kao funkciju sudova. Ovi poslovi „čine veliku skupinu posebnog pomoćnog rada, koji je nužno potreban“ da bi se osnovni zadaci države mogli nesmetano izvršavati. Po svojoj suštini taj posao je, kako smatra prof. Vavpetič, koordinacionog, organizacionog i tehničko-manipulativnog karaktera, a njegovo vršenje zahteva stvaranje posebnih unutrašnjih organizacionih jedinica koje obavljaju tipično upravne poslove.<sup>26</sup> To su organi uprave.

<sup>22</sup> Isto, str. 5 i 6.

<sup>23</sup> Dr Lado Vavpetič, *Temeljni pojmi naše javne uprave, I knjiga (priručnik)*, Ljubljana, 1961, str. 15.

<sup>24</sup> Isto, str. 23.

<sup>25</sup> Isto, str. 58.

<sup>26</sup> Isto, str. 70.

Međutim, to nisu jedini zadaci organa uprave. „Da bi se postiglo društveno odgovarajuće ponašanje građana, u brojnim primerima potrebna su razna delovanja, kojima državni upravni organi istupaju, kada je potrebno, kako bi se građani pri ostvarivanju svojih društvenih odnosa ponašali tako, kako zahtevaju opšti društveni interesi. U tu svrhu moraju državni organi izdavati razne zapo- vesti... razne dozvole... razrešavati takve sukobe interesa, pri kojima je u sporu, na jednoj strani, opšti društveni interes, a na drugoj strani razne lične i posebne koristi građana”.<sup>27</sup> Svoja razmatranja prof. Vavpetič zaključuje tvrdnjom da je „suština državne upravne delatnosti u tome što je to nužno potrebna, pomoćna, pre svega koordinaciona i organizaciona, kao i administra- tivno-manipulativna, u pretežnoj meri i pravna delatnost, koja mora učiniti sve što je potrebno da bi se što bolje moglo obezbediti izvršavanje osnovnih zadataka, koji moraju doći u državi do izraza. Zadatke državne uprave obično obavljaju, na poseban način uređeni organi”.<sup>28</sup>

Do pojma „javna uprava” prof. Vavpetič dolazi analizirajući karakteristike naše državne uprave. Naziv „javna uprava” više odgovara zbog toga što naša uprava učestvuje u ostvarivanju opštih društvenih interesa. Ovaj naziv, po mišljenju autora, određuje poseban značaj naše uprave, koja nije više interven- cionistička „već uprava koja, u najtešnjoj vezi sa rešavanjem javnih poslova, razvija one pojave koje nastaju primenom načela socijalističkog humanizma”.<sup>29</sup> Utvrđujući organizacioni pojam javne uprave na taj način što njime obuhvata organe državne uprave federacije, republika i lokalnih društveno-političkih za- jednica, prof. Vavpetič je, ustvari, stavio znak jednakosti između pojmova „državna uprava” i „javna uprava”.

Stavovi prof. Vavpetiča, uprkos izvanrednom naporu autora da im pribavi naučnu argumentaciju, imaju svoje slabe tačke. Naročito je neprihvatljivo klasifikovanje funkcija države na glavne i pomoćne i svrstavanje državne uprave u pomoćnu delatnost. Sa aspekta osnovnog procesa koji se odvija u društvu — proizvodnje materijalnih dobara — čitava delatnost države ima po- moćni karakter. Sam državni proces, tj. delovanje države u pravcu održavanja datog načina proizvodnje, po svojoj suštini je jedinstven proces. Postoje samo različiti metodi pomoću kojih se taj proces vrši, pa prema tome i različiti or- gani koji ga vrše, ali se, po našem mišljenju, na osnovu toga ne može govoriti o tome da su neke funkcije pomoćne a neke glavne, jer se bez *sвих* njih taj proces ne bi mogao ni vršiti.

Mišljenja smo da je prof. Vavpetič pogrešno izveo analogiju između onoga što se zaista zapaža u svakoj organizaciji, a to je podela na glavni i pomoćni proces, pri čemu se ovaj poslednji može nazvati *upravljanjem*, i državne orga- nizacije, proglašavajući zakonodavstvo i sudstvo za glavni a državnu upravu za pomoćni proces. Ustvari, i kod zakonodavstva i kod sudstva i kod uprave, uporedo sa njihovim obavljanjem vrši se onaj poseban proces koji ima orga- nizacioni i tehničko-manipulativni značaj. Njega mogu, ali ne moraju, obavljati posebne organizacione jedinice. Kad se radi o zakonodavnim organima taj proces obavljaju, kada je reč o organizacionim delatnostima, određeni funkcioneri ovih tela, dok tehničko-manipulativne poslove obavlja odgovarajući stručni aparat. Kod sudskih organa tu funkciju vrše starešine sudova i njihovih radnih tela, uz odgovarajuću stručnu pomoć administrativnih službi. U organima uprave

<sup>27</sup> Isto delo.

<sup>28</sup> Isto delo.

<sup>29</sup> Isto, str. 116.

organizacionu funkciju vrše starešine organa uprave, dok tehničko-manipulativne poslove obavljaju posebne unutrašnje jedinice ili pojedini službenici.

Isto tako može se staviti primedba zbog načina na koji je prof. Vavpetič izvršio zamenu naziva „državna uprava“ terminom „javna uprava“. Takva jedna zamena, uostalom, nije prihvaćena u društvenoj praksi, koja pojmu „javna uprava“, kada i ako ga upotrebljava, daje jedan širi smisao.

Prof. P. Dimitrijević, pri utvrđivanju pojma „javna uprava“ polazi od šireg pojma „upravljanje“. On utvrđuje da je upravljanje delatnost „koja se sastoji u davanju ili određivanju pravca“ nekoj delatnosti, bilo da je ona individualna ili kolektivna. Međutim, ovo davanje pravca treba shvatiti šire. Ono uključuje, pored određivanja pravca neke delatnosti, i izvršnu aktivnost, koja se sastoji u neposrednim naporima na izvršavanju zadataka, kojima se postiže cilj te delatnosti. Sa druge strane, prof. Dimitrijević polazi od toga da se nauka o javnoj upravi bavi proučavanjem one vrste upravljanja koje se vrši povodom ostvarivanja određenih društvenih ciljeva. Ova vrsta upravljanja sastoji se iz različitih delatnosti i poslova, koji se, obzirom na neke specifičnosti, mogu grupisati u tri osnovne funkcije. „Najvišu funkciju upravljanja, njen najviši sloj, čine one delatnosti u kojima dolazi do izražaja opštedruštveni interes... To bi bila delatnost koja bi se sastojala u odlučivanju o najopštijim ciljevima zajednice. Odlučivanje o najopštijim ciljevima društva u najširem smislu obuhvata: određivanje ciljeva, utvrđivanje smera (pravca) u kome treba upraviteljsku aktivnost društva i vršenje opšteg nadzora nad radom na izvršenju ovih ciljeva. Sve ove delatnosti čine političku funkciju upravljanja“.<sup>30</sup> Ovu funkciju, koju autor naziva prvim stepenom konkretizacije društvenih ciljeva, vrše najviši predstavnici (politički) organi u društvu, putem donošenja statutarnih i drugih opštih akata.

„Drugu funkciju... sačinjavaju delatnosti organizovanja, naređivanja i sprovođenja sa koordiniranjem. Sve te delatnosti čine izvršnu funkciju upravljanja.“<sup>31</sup> Najzad, „poslednju funkciju iz koje se sastoji upravljanje, čine delatnosti neposrednog tehničkog izvršavanja. Tu spadaju razne stručne i tehničke radnje koje se ispoljavaju kao poslednji stepen u konkretizaciji društvenih ciljeva. To je neposredno tehničko i materijalno ostvarivanje pojedinačnih ciljeva, zadataka i poslova zajednice. Sve te stručne i administrativne — tehničke radnje mogu se nazvati jednim imenom *administrativna* ili *poslovodna* funkcija javnog upravljanja.“<sup>32</sup> Za ovu funkciju bitno je da se vrši na nivou neposrednog poslovanja i iscrpljuje se u neposrednom rukovođenju procesom rada, kao i u izvršavanju pojedinačnih zadataka.

Do gornje podele na funkcije upravljanja u društvu dolazi zbog složenosti samog procesa upravljanja. Posledica ove podele je postojanje posebnih nosilaca, vršilaca, pojedinih funkcija upravljanja. Dok je, na jednoj strani, određivanje opštih ciljeva društva stvar političke ocene određenih društvenih subjekata, dotle se neposredno izvršenje ovih ciljeva može uspešno ostvariti samo akcijom specijalizovanih organizacionih jedinica, koje imaju poslovno-operativni karakter. Izvršna funkcija nalazi se između ovih krajnosti, a to znači da njeni nosioci moraju posedovati određene kvalitete koji odgovaraju i prvoj i trećoj funkciji.

<sup>30</sup> Dr Pavle Dimitrijević, op. cit., str. 11 (svuda podvukao P. O.).

<sup>31</sup> Isto, str. 12.

<sup>32</sup> Isto, str. 12.

Polazeći od toga da razgraničenje pojma „javna uprava“ ima isključivi cilj da odredi područje proučavanja naučne discipline javne uprave, prof. Dimitrijević utvrđuje da bi ovaj pojam trebalo da obuhvati samo drugu i treću funkciju upravljanja. U organizacionom smislu ovde bi spadali političko-izvršni organi predstavničkih tela, organi državne uprave, organizacije koje vrše funkciju javnog upravljanja na području društvenih službi i određene organizacije u oblasti privrede. Autor dalje, posredstvom metoda restrikcije, isključuje iz pojma „javna uprava“ političko – izvršne organe i sudove. Prve zbog toga što su, po svom karakteru politički organi, a druge jer postoje posebne naučne discipline koje se bave izučavanjem njihove organizacije i metoda rada. Zbog toga prof. Dimitrijević zaključuje da „javnu upravu u organizacionom smislu čine državna uprava u organizacionom smislu i društvena (tj. „nedržavna“) uprava u organizacionom smislu. To je *ukupnost organa i organizacija državne uprave i organizacija javnog upravljanja na području privrede i na području društvenih službi*. Svi ti organi imaju izvesne zajedničke karakteristike, svi oni delaju prema izvesnim zajedničkim i srodnim metodima, svi oni organizovani su na osnovu izvesnih zajedničkih principa i svi oni funkcionišu kao jedna harmonična organizaciona celina. Zato se i obeležavaju jednim zajedničkim imenom kao *javna uprava u organizacionom smislu*.”<sup>33</sup>

Razmatranja prof. Dimitrijevića zaslužuju posebnu pažnju. Njihova vrednost je u tome što pojmu „javna uprava“ daju jedno šire značenje, obuhvatajući njime, kao opštim, dva konkretnija pojma: državna uprava i društvena uprava.<sup>34</sup> Na taj način obezbeđeno je i šire područje naučne discipline koja se bavi određenim problemima iz ove oblasti – nauke o javnoj upravi. Neki od stavova prof. Dimitrijevića po ovom pitanju poslužiće nam kao polazna tačka u izlaganju našeg shvatanja o pojmu javne uprave u savremenoj teoriji.

## VI

Opširna izlaganja u vezi sa gledištima koja postoje u stranoj i domaćoj teoriji u vezi sa pojmom „javna uprava“ potvrđuju naše, ranije izloženo, shvatanje, da se kod ovog problema treba najpre zadržati na pitanju kakva je svrha određivanja značenja ovog pojma. Na taj način izbeći će se mnogi nespornosti koji mogu nastati ako se meša obično, metodološko razgraničenje datog pojma sa utvrđivanjem suštinskih svojstava pojave koja se njime obeležava. U teoriji se, nažalost, ovo mešanje vrši gotovo sistematski.

Radi izbegavanja mogućih nesporazuma ističemo da se naša razmatranja u ovom radu odnose samo na razgraničenje pojma „javna uprava“ u svrhu metodološkog razgraničenja područja posebne naučne discipline nauke o upravi.<sup>35</sup> Naša polazna tačka u ovim razmatranjima je da je pojam „javna uprava“ konstruisana u teoriji i praksi radi podesnog obuhvatanja određenog kruga realnih pojava u društvu jednim zbirnim nazivom. To znači da ove pojave, iako imaju

<sup>33</sup> Isto, str. 30 (podvukao P. D. ).

<sup>34</sup> Do sličnog zaključka došao je i prof. Slavoljub Popović, koji smatra da je „Pojam javne uprave složen... pojam i on obuhvata: 1) državnu upravu i 2) društvenu upravu koju vrše samostalno ustanove i organizacije u vezi sa vršenjem javne službe“. (Upravno pravo, III izd., Beograd, 1962, str. 15).

<sup>35</sup> Ova disciplina nema opšte usvojeni naziv. Pojedini pisci upotrebljavaju naziv koji smo mi predložili. Drugi pisci, npr. prof. Dimitrijević, prof. Vavpetić i dr. koriste naziv „javna uprava“. Sličan naziv primenjuje se i u anglo-saksonskoj teoriji (Public Administration).

svoj poseban individualitet, poseduju neke zajedničke elemente, koji dopuštaju ovakvo pojamno obuhvatanje.

Zbog toga se odlučno suprotstavljamo onim gledištima koja pokušavaju da u pojmu „javna uprava“ nađu samo zamenu za izraz „državna uprava“. Takvo gledište bilo je zastupljeno od strane prof. Gerškovića na V savetovanju Jugoslovenskog udruženja za upravnu nauku i praksu (jun 1962).<sup>36</sup> Ovo činimo zbog toga što smatramo da se jedno takvo shvatanje protivi našoj društvenoj praksi.

Po našem mišljenju, termin „javna uprava“, onda kada je upotrebljen u smislu područja izučavanja od strane posebne naučne discipline — nauke o upravi, treba shvatiti isto kao i pojam „javno upravljanje“. Drugim rečima, to znači da se mi zalažemo da naučna disciplina — nauka o upravi, ili javna uprava, kao područje svog istraživanja ima jednu takvu kompleksnu društvenu pojavu, (ili, bolje rečeno, proces), kao što je upravljanje društvenim kretanjima, tj. javno upravljanje.

Dajući ovu sugestiju imamo u vidu da ona, u izvesnom smislu, odudara od nekih današnjih koncepcija o karakteru, zadatku i području nauke o upravi. Ove koncepcije, koje imaju znatnog oslonca u tradicionalnoj podeli celokupnog procesa javnog upravljanja na politiku i izvršenje, a u svojoj osnovi vuku poreklo iz teorije o podeli vlasti, po našem mišljenju, neopravdano sužavaju područje jedne takve naučne discipline kakva je nauka o upravi. U krajnjoj liniji, takve koncepcije ugrožavaju postojanje jedne samostalne naučne discipline, koja ima svoj predmet i metod proučavanja.<sup>37</sup>

Javna uprava, tj. javno upravljanje jeste jedan poseban proces, koji se odvija uporedo sa ostalim procesima u društvu. Ovaj proces, koji ima svoje dimenzije i subjekte koji u njemu učestvuju, neosporno je inkorporiran u ostale bazične procese društva, a u prvom redu u proces proizvodnje materijalnih dobara. No i pored toga, javno upravljanje ima svoje posebne zakonitosti koje, na savremenom stepenu našeg društvenog razvoja, zahtevaju svesnu i savesnu pažnju. Iznad svega, taj proces zahteva naučno proučavanje i teoretsko uopštavanje. A da bi se to postiglo on se mora posmatrati u svom jedinstvu i celovitosti.<sup>38</sup>

Materijalizovana jedinica proučavanja ovog procesa bila bi, po našem mišljenju *odluka*, i to odluka koja se donosi u cilju usmeravanja određenih društvenih kretanja. Šta je odluka, kako se motivirše, priprema, donosi, saopštava, izvršava? Kakvi tipovi organizacionih struktura u našem društvu se obrazuju u cilju donošenja i izvršenja odluka? Kakvi odnosi se razvijaju između ljudi u procesu javnog upravljanja? Sve su to pitanja koja su od izvan-

<sup>36</sup> Istina, prof. Geršković ovo pitanje smatra konvencionalnim, ali ipak stoji na stanovištu da se pojam ograničava samo na državnu upravu. (Upor. Materijali sa Savetovanja Jugoslovenskog udruženja za upravnu nauku i praksu, Kranj, 1962. god., izdanje JUAN, Beograd, 1962. str. 5).

<sup>37</sup> Dosadašnje koncepcije o shvatanju predmeta i zadataka nauke o upravi vrlo često i veoma argumentovano kritikovane su od raznih pisaca iz različitih oblasti društvenih nauka. Pomenimo ovde eminentnog Žana Mejno-a (Uvod u političku nauku, Beograd, 1960. str. 73—74) koji nedvosmisleno stavlja u sumnju postojanje jedne takve discipline.

<sup>38</sup> „Ako se posmatra život društva, onda se vide razni poslovi upravljanja, pojedinačni ili u njihovoj ukupnosti, i oni u svojoj celini čine ono što se naziva javna uprava. Za pravilno saznavanje realnih odnosa nije dovoljno izdvajati samo pojedine elemente stvarnosti i posmatrati realne pojave isključivo sa pojedinih aspekata“. (Dr P. Dimitrijević, op. cit., str. 48).

rednog značaja za naše socijalističko društvo, u kome javno upravljanje dobija jedan sasvim nov karakter.

Shvatanja slična ovom već su izražena od strane pojedinih pisaca. Već smo pomenuli da ima izvesnih pokušaja konstituisanja jedne opšte nauke o upravljanju od strane mlađih pisaca na Pitsburškom univerzitetu.<sup>39</sup> Motivi ovog pokušaja su poznati. Potrebno je, smanjiti razlike između dveju sfera upravljanja: privatnog i državno-kapitalističkog, jer su se one u suštini zaista smanjile.

Međutim, u ispravnost ovakvog stava uverava nas i dosadašnji razvoj teorije u ovoj oblasti u socijalističkim zemljama. Naučna disciplina socijalistička ili sovjetska izgradnja obuhvata u sebi izučavanje, sa organizacionog aspekta, svih oblika javnog upravljanja, uključujući tu i društvene organizacije.<sup>40</sup>

Naša razmatranja nikako ne znače eliminisanje pojma „javna uprava“ iz onih naučnih disciplina i područja gde se već duže vremena primenjuje. Tako npr. u pravnim naukama ovaj pojam ima svoje specifično *pravno* značenje, koje se razlikuje od onog koje mi pridajemo ovom pojmu. Zbog toga bi bilo pogrešno da se ova dva značenja međusobno upoređuju. Isto tako, naša sugestija nikako ne isključuje mogućnost da se unutar sistema nauke o upravi (javne uprave), izvrši podela na određene oblasti javnog upravljanja, i na taj način iskoriste mnoga dragocena iskustva naše teorije na tom području.

Smatramo da nije potrebno posebno isticati da su stavovi izraženi u ovoj diskusiji daleko od toga da budu neka zaokružena ceлина i da predstavljaju potpuni odgovor na sva postavljena pitanja. Oni su, kako smo već nekoliko puta istakli, samo jedan doprinos diskusiji koja se vodi u našoj teoriji po ovom, zaista interesantnom pitanju.

Miodrag PETROVIĆ

asistent Pravno-ekonomskog fakulteta  
u Nišu

### R é s u m é

#### SUR LA NOTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LA THEORIE CONTEMPORAINE

L'auteur de l'article en pose le problème de l'établissement du contenu de la notion de l'administration publique lorsqu'elle est employée dans une discipline scientifique particulière — dans la science de l'administration (l'administration publique, comme elle est appelée par certains auteurs).

Il s'y arrête d'abord sur certains aspects méthodologiques de l'établissement des notions dans le domaine des sciences sociales afin d'en procéder ensuite à une analyse et à la critique des opinions qui en existent à ce sujet dans la théorie du pays et étrangère.

<sup>39</sup> V. str. 12.

<sup>40</sup> V. o tome Vestnik Moskovskogo univerziteta br. 1/60 — članak G. V. Barabaševa i K. F. Šermeta, istaknutih pisaca u ovoj oblasti, pod naslovom: O nastavi sovjetske izgradnje na višim pravnim školama, kao i udžbenik ovih autora Sovetskoje stroitelstvo, Gosjurizdat, Moskva, 1961.

L'auteur n'est pas d'accord avec certaines opinions qui tendent vers une restriction de la notion de l'administration publique' et à sa limitation exclusive à l'administration de l'Etat. Il considère qu'il s'agit ici d'une notion complexe ayant un contenu différent.

L'auteur en propose, enfin, que la notion 'administration', publique lorsqu'elle est employée dans le sens du domaine de l'étude de la science de l'administration, soit entendue dans le sens d'un processus spécial qui se déroule dans la société — de la gestion publique. Ce processus doit être objet d'une étude scientifique, et c'est particulièrement important dans les conditions d'un Etat socialiste.