

## ОРГАНСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ(\*)

Многозначност појма „управа“ последица је не само комплексности управе као реалног феномена, већ је, пре свега, консеквенца саме природе рационалног („научног“) сазнања. Реално, сви се феномени јављају као јединствене, сложене и динамичке целине — „тоталитети“. Рационално сазнање ових појава, међутим, није само по себи тоталитет. Рационално сазнање обележено је једним „дуализмом“ који се манифестује у могућности конструисања „функционалног“ и „структуралног“ појма реалног феномена. Са своје стране, овај дуализам концептуално и методолшки онемогућава коначну појмовну „фүзију“ функционалног и структуралног у јединствени, по садржини „хомогени“, функционално-структурални појам. Непознавање и неразумевање ове „технологије“ рационалног сазнања може само да има (и има) озбиљне методолшке последице.<sup>(1)</sup> Ова релативна ограниченост рационалног сазнања никако не искључује — напротив подразумева, друге облике сазнања („филозофско“, „интуитивно“ и сл.) који су као такви подобни за „тоталну перцепцију“ реалног феномена.

Иако се не могу „стопити“ у једну хомогену појмовну целину, функционални и структурални појам стоје у тесној узајамној вези и међузависности. У најопштијем смислу, функционални појам дефинише појаву са становишта њеног „функционисања“ тј. као континуирани редослед узрока и последица што се манифестује у виду „делања“, односно „вршења функције“. Са друге стране, структурални појам омогућава детекцију фактора који дату делатност (функцију) врше. Структурални појам омогућава идентификацију „вршилаца“ делатности. Методолошки посматрано, утврђивање функционалног појма нужно претходи утврђивању структуралног. Овај редослед *ad definitionem* проистиче из опште претпоставке да свака реална појава има свој узрок („материјализам“), односно да нема реалних појава који нису изложене утицају свог окружења („дијалектика“).

(\*) Приступно предавање на редовном курсу за предмет Управно право, одржано 4. октобра 1982. године на Правном факултету у Београду.

(1) Најновија истраживања у области опште методологије сазнања дају извесне резултате у правцу превазилажења подвојености рационалног сазнања који се могу сматрати охрабрујућим. Ово се посебно односи на примену „кибернетског модела сложеног динамичког система са финалитетом“ и на примену „опште теорије система“ („GST“), као методолошко-сазнајних инструмената. О настанку тзв. системског приступа, види посебно А. Ангуал: *A Logic of Systems. Foundations for a Science of Personality*, Chapter 3, Harvard University Press, 1941, p. 212-262, у зборнику „Systems Thinking“, F. E. Emery, Penguin Education, London, 1976, p. 17-29.

Дуализам рационалног сазнања одражава се консеквентно и на све научне дисциплине чији је предмет проучавања „управа“, посебно и на дисциплину управног права. У том смислу, ни појам „управа“ није могуће конструисати као јединствену, појмовно „хомогену“ и теоријски „чисту“, функционално-структуралну категорију. Оно што је могуће, и нужно, то је утврђивање садржине појма „управа“ посебно са функционалног и посебно са структуралног („органског“) становишта.<sup>(2)</sup>

Утврђивању „органског“ појма, као особеног структуралног приступа одређивању појма „управа“, нужно претходи утврђивање овог појма у функционалном значењу, јер да би се утврдило „ко“ врши управу, мора се претходно утврдити „шта“ је управа. Обрнута операција методолошки није могућа, а изведене појмовне и теоријске конструкције „дубе на глави“.

Функционални појам управе одређује управу као особену делатност — „функцију“ — која се од других делатности разликује по својим садржинским обележјима.

У свом језичком значењу израз „функција“ потиче од (латинског) глагола „*functio*“ са значењем „обављати“, „радити“, „делати“, односно „вршити“. У том смислу израз „функција“ одређује се као „делатност“. Израз „функција“ има и једно уже — стручно-техничко — значење које је одређено у семантичком и граматичком погледу. Са семантичког становишта израз „функција“ означава вршење само оне делатности која је „основна“ и чије вршење даје „битно обележје“ некој појави. Граматички смисао израза „функција“ (који у себи инкорпорише и наведену семантичку компоненту) детерминише његово коришћење искључиво у сингуларном облику — тј. као „функција“, што истовремено значи да се овај израз не може користити у плуралном облику — тј. као „функције“. Оваква семантичка, односно граматичка физиономија термина „функција“ последица је околности да, у строго методолошком смислу, једна појава не може имати више „бити“.<sup>(3)</sup> Постоји, међутим, и још једно, специфично, значење израза „функција“ које се среће у тзв. егзактним наукама (посебно у математици и физици) и којим се обележава посебан однос корелације неких вредности или величина, тако да промене код једне нужно производе одговарајуће ефекте код друге. У овом значењу израз „функција“ нема никакве везе са овим разматрањем.

Одређивању функционалног појма управе могуће је приступити, у основи, на два начина: било полазећи од неких манифестационих облика вршења управне делатности, било полазећи од неких садржинских (унутрашњих) обележја делатности која се врши. У првом случају управна делатност одређује се на основу спољних — „формалних“ — елемената, а у другом, на основу садржинских — „материјалних“ — ком-

(2) На методолошку немогућност појмовне физије функционалног и структуралног и у области управног права, посебно у вези са појмом управе, указано је код нас пре више од пола века. У том смислу нарочито, I. Krbeek, *Upravno pravo* (књ. 1 *Uvodna i osnovna pitanja*), Zagreb, 1928, str. 1—10. и *Upravno pravo* (књ. 2 *Organizacija i vrste uprave*), Zagreb, 1932, str. 13. Интересантно је, у вези с тим, да неки наши савремени аутори говоре о „потпуном“ појму (јавне) управе, који се добија „... комбинацијом појма јавне управе у организационом и функционалном смислу...“ С: Половић, *Управно право*, Београд, 1979, стр. 19-20.

(3) Бит је само „једна“ и манифестује се вршењем одговарајуће „Функције“. Тако, на пример, иако је очигледно способан за вршење безброј различитих активности, човек своју „бит“ остварује „мислећи“ — отуда је и „функција“ човека да „мисли“ (што је уосталом и појмовно адекватно изражено термином *homo sapiens*).

понената. Консеквентно, могуће је конструисати функционални појам управе „у формалном смислу“, односно функционални појам управе „у материјалном смислу“. Конструисање функционалног појма управе, било у формалном, било у материјалном смислу, искључиво је операција теоријске моделистике.(4)

Питање прецизног утврђивања садржине функционалног појма „управа“ посебно се поставља при покушајима уобличавања физиономије — садржине и обима — дисциплине управног права како у смислу систематизованог и конзистентног скупа правних норми („управно право као грана правног система“), тако и у смислу систематизоване и непротивречне целине рационалних појмова и категорија („наука управног права“). Конструисање „гране“ права као „у себи усклађеног и непротивречног“ скупа правних норми претпоставља испуњење два битна услова: прво, садржинско — „технолошко“ — јединство делатности (функције) која се обавља и друго, јединство правног режима којим се вршење те делатности (функције) регулише. Тек је уобличавање једне целине у „грану“ правног система (тј. у „Управно право“) претпоставка за конструисање научне дисциплине која ту целину проучава (тј. „Науке управног права“).

Иако се знатан број аутора код нас бави, непосредно или посредно, проблематиком управног права, целовите и систематске теоријске конструкције дали су (покојни) академик Иво Крбек (професор Управног права на Правном факултету Свеучилишта у Загребу) и др Павле Димитријевић (професор Управног права на Правном факултету Универзитета у Београду).

1. Разматрајући проблематику садржине „управне делатности“, посебно у настојању да је садржински разлучи од судске, проф. Крбек констатује да ово диференцирање није могуће до краја извести. Следствено томе, није могуће ни конструисати теоријски „чист“ појам управне делатности полазећи од њених садржинских (унутрашњих) компоненти. Последица тога је, како сам аутор каже, да „...научни појам који трпи изузетке није никакав научни појам...“(5) Следећи доследно сопствени став, проф. Крбек закључује да „...управно право нема неку точну, стварну материју која би га карактерисала...“, те да је због тога „...управно право у основноме онај остатак права који се не може уврстити ни у коју другу правну грану...“(6) Остајући и овог пута доследан сопственом ставу, проф. Крбек није могао ову еклектичку целину означити појмом „управно право“ (јер нису били испуњени услови „технолошке хомогености“ и једнообразности режима правне регулације), већ се опредељује за прецизан израз „право (јавне) управе“.(7)

(4) Насупрот томе, теоријско конструисање функционалног појма управе на основу позитивно-правних текстова доводи, по правилу, до инверзије предмета и инструмената анализе, на теоријски модел појма постаје предмет, а позитивно-правни појам средством анализе, како се може наћи код појединих аутора који, на пример, истичу да је (јавна) управа „... онај начин вршења власти и извршавања основних и других задатака државе... формулисаних у правним прописима...“ Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 32.

(5) I. Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ*, knj. 1. Zagreb, 1960, стр. 111.

(6) *Ibid.*, стр. 113.

(7) Мишљења смо да се концепција „право... управе“ не може означити као „негативно дефинисање“ управног права, већ да је по среди „негативна“ управног права — зашто би се иначе и сам аутор определио за други термин којим означава ову „диозу“ целину („право... управе“, уместо „управног права“)?

Посебан значај теоријске поставке проф. Крбека је у томе што је постојећу концепцију „управног права“ довео до својих крајњих логичких консеквенци. То има за последицу да је „изашло дело на видело“ и постало је очигледно да оно што по називу фигурира као „управно право“ по садржини то није. Отуда је и појава концепције „права (јавне) управе“ значила и формално „ликвидирање“ нечега што у ствари и није било оно што би требало да буде. Иако консеквентан, ефекат је, међутим, био драстичан, и ми смо почетком шездесетих година *de facto* остали без управног права.

2. Настанком „права... управе“ и нестанком „управног права“ јавља се у нашој науци „*vacuum*“, који траје готово деценију и по. Ова ситуација није дала мира проф. Димитријевићу који овако образлаже своје мотиве: „Недовољна одређеност материје управног права доводила је до прилично произвољног ширења или сужавања општих оквира ове правне гране.“ ... „Мислимо да је то стање трајало сувише дуго и да су његове последице биле штетне. Зато нам изгледа да би био користан још један покушај — поред оних који су до сада чињени — да се утврди специфична садржина управног права као посебне гране права.“(8)

Концепција управног права проф. Димитријевића своди се, у основи, на следеће: да би се могло говорити о управном праву као конзистентној целини, неопходно је претходно испуњење услова за конституисање у „грану“ правног система. Посебна тешкоћа испољава се код утврђивања „технолошке хомогености“ материјалних компонената делатности која се означава као „управа“, односно као „управна функција“. За разлику од проф. Крбека, чији је крајњи закључак да садржинско (материјално) одређивање „управне делатности“ није могуће (посебно због тога што теоријски није могуће разлучити садржину управне од судске делатности) — проф. Димитријевић, користећи најсавременију методологију опште теорије управљања комплексним динамичким социјалним системима са финалитетом (тзв. GST метод), теоријски у потпуности разлучује управну функцију од судске, лоцирајући прву на тзв. нивоу трансдукторских („посредничких“) активности, а другу на тзв. нивоу „*feed-back*“ („контролних“) активности државе.(9)

Претходно раздвајање управне од судске функције, омогућава приступ одређивању битних садржинских (унутрашњих) — „технолошких“ — обележја управне функције. У вршењу управне функције, фактор „технолошке хомогености“ манифестује се као компонента ауторитативности при утврђивању примарне диспозиције појединачне правне норме („јача воља“ вршиоца управе), односно као компонента ауторитативности у вршењу материјалних аката (примена „принуде“). Следствено томе, вршење управе манифестује се као ауторитативно прецизирање примарне диспозиције у појединачном случају издавањем „управног акта“, односно као примена материјалних аката принуде или огра-

(8) П. Димитријевић, *Управно право као грана правног система*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 3-4/1974, стр. 328. Остаје само да се нагаба зашто други наши аутори који се баве овом проблематиком (посебно они из универзитетских центара у Загребу, Београду, Сарајеву, Новом Саду, Сплиту и Нишу) нису, све до тада, па ни сада, реаговали на „велики изазов“ проф. Крбека.

(9) О проблематичности управљања код комплексних динамичких социјалних система са финалитетом: Lucien Muhl, *Notions de base de la Cybernetique*, Paris, 1959. (одломак под насловом „За кибернетску теорију управног деловања“ преведен је и објављен код нас у Хрестоматији Е. Пушића, *Problemi upravljanja*, Загреб, 1971, стр. 115-174).

ничења вршењем „управних радњи“. Овакав приступ омогућио је идентификацију специфичних садржинских компонената управне функције и њено „интерно“ диференцирање (након „екстерног“ диференцирања у односу на судску функцију) од других активности — „послова и задатака“, „основних делатности“ и сл. — које вршиоци управе могу да обављају. Оваквим поступком проф. Димитријевићу пошло је за руком оно што академик у Крбеку није — да утврди јединствене материјалне (садржинске) компоненте управне делатности и да концептуално и методолошки отвори пут конституисању дисциплине управног права код нас. Своју концепцију управног права проф. Димитријевић изложио је на потпун, и за наше прилике јединствен начин, у раду *Елементи управног права*.(10)

Детекцијом „структуралног“ у реалном феномену омогућава се идентификација фактора који неку активност „врше“. Органски појам управе одређује управу са становишта њених „вршилаца“.

Квалификатив „органски“ термиолошки и појмовно лоцира све вршиоце управе полазећи од садржине делатности (функције) коју обављају. Сви вршиоци управе, с обзиром да врше једну — по садржини и по правном режиму регулације — јединствену делатност (тј. „управу“), и сами чине једну јединствену („органску“) целину. У нашој литератури из ове области, међутим, углавном се среће израз „организациони појам управе“ (одн. „појам управе у организационом смислу“).(11) Овај израз, иако традиционалан, није и адекватан, јер „организациони појам“ упућује на „делатност организовања“ а не на „вршиоце управе“. Органски појам управе, због тога што полази од функције која се врши инкорпорише све вршиоце управе независно од основа по којем управу врше. Сами вршиоци управе, изузев што чине „органску целину“ по основу вршења управе, не представљају једнородну скупину. Тако се вршиоци управе могу јавити у оквиру државе, али исто тако и ван ње. Поред тога, вршење управе се код неких субјеката јавља као „основна“ активност, док се код других јавља као „помоћна“ или „допунска“. У оквиру државе формирају се посебни организациони подсистеми — „органи управе“ — којима вршење управе представља обављање „основне“ активности. Поред тога, у оквиру државе могу се образовати и други државни органи и организациони облици („државне организације“) код којих се вршење управе не јавља као основна, већ као „помоћна“ или „допунска“ активност.(12)

(10) П. Димитријевић, *Елементи управног права*, Београд, 1980, (у припреми за штампу је и елаборирана верзија ове концепције, *Основи управног права*). Концепција управног права овог аутора послужила је као основ наставног програма за Управно право на Правном факултету Универзитета у Београду. Прихваћена од стране наставника и сарадника на предмету, може се рећи да представља зачетак нове „школе“ управног права код нас.

(11) Између осталих, Н. Стјепановић, *Управно право СФРЈ*, (1978) говори о „управи као организацији“ стр. 34; С. Поповић, *Управно право* (1979) говори о „организацији јавне управе“ (стр. 99), односно о „организацији државне управе“ (стр. 99) да би завршио са „субјектима који могу да врше недржавну јавну управу“ (стр. 211); И. Богковић, *Управно право* (1981) говори о „организацији државне управе“ (стр. 159); И. Фестић, *Управа, власт, законитост* (1982) употребљава израз „систем управе“ (стр. 87); А. Христов, *Управа у делегатском систему* (1979) спомиње „основне организације управе“ (стр. 163) и тако даље. Као заједничко обележје наведених аутора остаје да се изрази користе без ближег појмовног и термиолошког прецизирања.

(12) Тако се код нас, поред органа управе могу јавити као вршиоци управе и други државни органи као што су скупштина друштвено-политичке заједнице или њен извршни орган (решавају у „управним стварима“), па макар и суверен (у ствари „судске управе“). Ови државни органи врше управу као „помоћну“ активност у

Као вршиоци управе могу се јавити и субјекти који се не налазе у оквиру државе. Како ови — тзв. недржавни субјекти — сами по себи не могу вршити ауторитативне активности, па према томе ни „управу“, неопходно је да им држава (као ексклузивни вршилац ауторитативних активности) посебно (изричито или прећутно) повери овлашћење за вршење ауторитативних активности, односно за вршење „управе“. Како се недржавни субјекти образују ради вршења неке друге „основне делатности“ (нпр. производње материјалних добара), то се вршење управе од стране ових субјеката јавља као вршење једне „допунске“ активности у вези са обављањем основне делатности. Вршење управе омогућава овим субјектима да своју основну делатност остварују ефикасније и сигурније. Због тога се, по правилу овлашћење за вршење управе поверава истом недржавном субјекту који обавља неку основну делатност која је од нарочитог интереса за друштвену заједницу и за чије је континуирано обављање ова посебно заинтересована.<sup>(13)</sup> Но, уколико се вршење управе и повери недржавном субјекту, само њено вршење одвија се по истој „технологији“ и подвргава истом правном режиму њеног вршења као кад је врше органи управе (или други државни органи и „организације“).

Ради прецизног појмовног и термилошког утврђивања органског појма управе, нужно је аналитичко разграничење у односу на изразе „управа“, „државна и недржавна управа“ и, посебно „јавна управа“.

Израз „управа“ сам по себи не открива своју функционалну, односно структуралну садржину. Његова „безличност“ проистиче из његове општости која конзумира оба могућа значења — „функцију“ која се врши и „субјект“ који је врши. Како методолошки није могуће конструисање јединственог „функционално-структуралног“ појма, то се и општим појмом „управа“ може означити било делатност која се врши („управна функција“), било субјект који је врши („вршилац управе“), али никако истовремено и управна функција и вршилац управе. Значење и садржина појма „управа“ морају се посебно утврђивати за сваки случај према конкретном граматичком и логичком контексту у којем се јавља.

У стручној и научној литератури код нас врло су чести случајеви непрецизне употребе корелативних израза „државна“ и „недржавна“ управа.<sup>(14)</sup> Коришћењем израза „државна управа“, по правилу, желе се

односу на своју основну функцију (нормативну, извршну или судску). Поред тога, и друге организационе целине у оквиру државе — „организације које врше послове од посебног интереса за друштвено-политичку заједницу“ (заводи, дирекције и др.) — могу се јавити као вршиоци управе. Код „државних организација“ вршење управе се јавља као „помоћна и допунска“ активност ради ефикаснијег и сигурнијег вршења њихове основне — „стручне“ — активности.

(13) Код нас се ова ситуација манифестује у „поверавану јавних овлашћења“, односно „управних овлашћења“ у оквиру тога, недржавним субјектима као што су самосталне организације (служба друштвеног књиговодства), самоуправне организације и заједнице (организације удруженог рада, самоуправне интересне заједнице и др.), друге организације и заједнице (друштвене организације, пословне заједнице и др.), удружења грађана и слично. „Јавна (управна) овлашћења“ најчешће се поверавају оним недржавним субјектима за које је прописом утврђено да обављају делатност „од посебног друштвеног интереса“ (нпр. „школство“, „здравство“, „комуналне делатности“ и сл.). Вршење послова „од посебног друштвеног интереса“, међутим, не повлачи аутоматски и располажење „јавним овлашћењима“. Тако, на пример, неоспорно је да је „позоришна делатност“ од посебног друштвеног интереса, али њено обављање истовремено не подразумева и вршење „јавних овлашћења“ — напротив, тешко је чак и замислити „управно овлашћење“ позоришта да привођи грађане на позоришну представу.

(14) У том смислу посебно С. Поповић, *Управно право* (1979). Код овог аутора срећу се без ближег појмовног и термилошког прецизирања веома различити термини, између осталих и „јавна управа“ (стр. 18); „државна управа“ (стр. 20); „недржавна јавна управа“ (стр. 49); „друштвена управа“ (стр. 20); „органи државне управе“ (стр. 103); „недржавни (друштвени) органи“ (стр. 100) и тако даље.

означити посебни државни органи — „органи управе“ — као вршиоци управе. За ову сврху, међутим, израз „државна управа“ краће је неприкладан, с обзиром да квалификатив „државни“ упућује на било који орган државе који врши управу, те овај израз не омогућава квалитативну дистинкцију између органа управе и других државних органа и „организација“ (као могућих вршиоца управе). Израз „државна управа“ поготово се не може користити у функционалном смислу (нпр. „вршење државне управе“), јер би то значило да постоји нека друга „управа“ коју врши само држава и која се по садржини разликује од „управе“ коју врше недржавни субјекти. Ово код нас није случај, с обзиром да је „управа“ коју врши држава и „управа“ коју врше недржавни субјекти, по својој садржини, јединствена делатност (функција) која се не мења у зависности од вршиоца. Као корелатив изразу „државна управа“ јавља се израз „недржавна управа“ (а понекад и израз „друштвена управа“) Иако се, по правилу, овим изразом желе означити вршиоци управе ван државе, он је непрецизан и не одговара из истих разлога, из којих не одговара ни израз „државна управа“, пошто не обезбеђује квалитативну дистинкцију између разних недржавних субјеката који врше управу. Израз „недржавна управа“ ни у ком случају не одговара као функционални појам (нпр. „вршење недржавне управе“) опет из истих разлога из којих се функционално значење израза „државна управа“ не може прихватити.

Коначно, у нашој стручној, а нарочито научној литератури, веома је распрострањена употреба израза „јавна управа“. Велика „популарност“ овог израза допринела је, између осталог, и његовој великој непрецизности. Термин „јавна управа“, пре свега није домаћа творевина. Овај израз води порекло из англо-саксонског правног подручја где се, по правилу, користи у функционалном смислу за означавање посебне активности вршења управе у „јавним стварима“, која се по садржини разликује од активности вршења управе у „приватним (пословним) стварима“. По тој основи се у англо-саксонским земљама и разликују појмови „*public administration*“ („јавна управа“) „*bussines administration*“ („пословна управа“), као функционалне категорије. За разлику од англо-саксонског подручја, функционално диференцирање „јавне“ од „пословне“ управе, у основи, не одговара еуро-континенталним политичким и правним приликама, а поготово не нашим приликама ако се има у виду „скупштински систем јединства власти“, као и околност да је „управа“ по садржини јединствена делатност и да не зависи од субјекта који је врши.<sup>(15)</sup> Поред тога, ако се има у виду да ниједан наш позитивно-правни текст не користи израз „јавна управа“, боље га је, све у свему, оставити англо-саксонској „*administration science*“ (одакле је и потекао), него га непрецизно и недоследно користити.

\*

Из изложеног произилази да „органски појам управе“, као особени вид структуралног значења општег појма „управа“, појмовно и термино-

(15) С. Поповић, *op. cit.* Овај аутор изричито говори о „... Јавној управи у функционалном или материјалном смислу...“ (стр. 6).

лошки обухвата све вршиоце управе у јединствену („органску“) целину, по основу садржинског обележја делатности („управне функције“) коју врше.

Вршиоци управе као такви могу бити лоцирани у оквиру државе („вршиоци управе у оквиру државе“) или ван оквира државе („вршиоци управе ван оквира државе“). Као вршиоци управе у оквиру државе јављају се „органи управе“ као основни вршиоци управе и други државни органи и „организације“ који управу врше као „помоћну“ или „допунску“ активност. Као вршиоци управе ван оквира државе јављају се недржавни субјекти којима је поверено вршење управе, и који је врше као своју „допунску“ активност.

За појмовно и термилошко обележавање вршилаца управе, употребљени термини (нарочито „државна и недржавна управа“ и, посебно, „јавна управа“) садржински не одговарају и не обезбеђују довољан степен прецизности у разграничењу функционалне од органске компоненте, нити доприносе бољој квалитативној дистинкцији вршилаца управе — напротив.

Недвосмислену, прецизну и теоријски „чисту“ садржину органског појма управе, као ознаку за све вршиоце управе која не зависи од основа и обима вршења управе — већ од саме чињенице да се врши, могуће је обезбедити коришћењем појмовно и термилошки најадекватнијег (а уједно и најједноставнијег) израза за означавање вршилаца управе — просто „вршилац управе“.

## SUMMARY

### THE ORGANIC CONCEPT OF ADMINISTRATION

The terminological and substantial complexity of the concept of „administration“ derives, among other things, from the very nature of rational (scientific) methodology. This rational knowledge comprises a dualism which is manifested in the necessity of the particular construction of a „functional“ and „structural“ concept of the uniformly real phenomenon, respectively, the impossibility of the construction of the so-called „functional-structural“ concept as a „pure“ theoretical category. This dualism of rational conception is also manifested in the determination of the concept of „administration“.

The functional concept defines the administration as an activity (a „function“), which is being performed; in the substantial (material) sense, it is defined as an „administrative function“ i.e. the execution of authoritative activities in individual situations by the issuance of primary orders („administrative normative acts“) and the execution of material acts of coercion or restriction/limitation („administrative activities“).

The organic concept (a separate aspect of the structural concept) defines the administration from the viewpoint of the factor executing the administrative duties i.e. from the viewpoint of the „executor of administration“. The organic concept of administration allows the construction of the theoretically „pure“ category, since it incorporates all of the executors of the administrative functions (administrative bodies, other state/governmental bodies, non-governmental factors with special authority, etc.) into a united — „organic“ — whole, on the basis of the substantial („technological“) uniformness of activities being performed, and the legal regime regulating



that performance. Taking the „executor of administration”, being the factor performing the „administrative function”, as the starting point, the organic concept of administration eliminates all of the conceptual deficiencies and terminological ambiguities of other similar categories, such as „state administration”, „non-governmental administration”, „social administration” and, particularly, „public administration”.

## RÉSUMÉ

### LA NOTION ORGANIQUE DE L'ADMINISTRATION

La complexité terminologique et du contenu de la notion de „l'administration” découle, entre autre, de la nature même de la connaissance rationnelle (scientifique). A la connaissance rationnelle est immanent un dualisme qui se manifeste dans la nécessité de la construction particulière de la notion „fonctionnelle” et „structurelle” du phénomène réel unique, ou de l'impossibilité de la construction de ce que l'on appelle la notion fonctionnelle-structurelle en tant que catégorie théorique „pure”. La dualisme de la connaissance rationnelle se manifeste aussi dans le cas de la détermination de la notion „administration”. La notion fonctionnelle définit l'administration en tant qu'activité („fonction”) qui est exercée et quant au sens (matériel) du contenu elle la définit comme „fonction administrative”, c'est-à-dire comme l'exercice des activités autoritatives dans les diverses situations par la proclamation des ordres primaires (des „actes administratifs”) et par l'exercice des actes matériels de contrainte ou des limitations (des „actions administratives”). La notion organique (en tant que forme particulière du structurel) définit l'administration du point de vue des sujets qui exercent l'administration, c'est-à-dire au point de vue des „exécuteurs de l'administration”. La notion organique de l'administration donne la possibilité de construire les catégories théoriquement „purs” parce qu'elle incorpore tous les exécuteurs de la fonction administrative (par exemple les organes de l'administration, les autres organes de l'Etat, les sujets n'appartenant pas à l'Etat avec des pouvoirs spéciaux et ainsi de suite) dans un ensemble — „organique” — unique, sur la base de l'unité du contenu („technologique”) des activités qui son exercées et du régime juridique qui régleme ses activités. En partant de „l'exécuteur de l'administration” en tant que sujet qui exerce „la fonction administrative”, la notion organique de l'administration écarte toutes les imperfections concernant la notion et les imprécisions terminologiques des autres catégories analogues telles que sont „l'administration d'Etat”, „l'administration non-étatisée”, „l'administration sociale” et en particulier, „l'administration publique”.