

PRAVNI ŽIVOT

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

Prvi broj časopisa za pravnu teoriju i praksu »Pravni život«, izašao je 1952. godine kao zajedničko glasilo udruženja pravnika NR Srbije i NR Bosne i Hercegovine. Iste godine, kao izdavač, uključuje se i Udruženje pravnika Crne Gore.

Kao zajedničko izdanje sva tri udruženja časopis izlazi do 1960. godine, kada se izdvaja Udruženje pravnika Crne Gore i pokreće svoj časopis »Pravni zbornik«. Godine 1969. to isto čini Udruženje pravnika Bosne i Hercegovine i pristupa izdavanju svog glasila »Pravna misao«.

Od 1969. godine »Pravni život« izlazi kao glasilo Saveza udruženja pravnika SR Srbije, nastavljajući započeti kontinuitet od osnivanja.

U proteklom periodu do 1980. godine urednici »Pravnog života« su bili: Mihailo Đorđević (1950—1969), Živojin Aleksić (1969—1975) i Milan Petrović (1975—1980).

»Pravni život« nastavlja i posle 41 godina svog izlaženja da podstiče i unapređuje pravnu misao i, kao što njegov naziv nagoveštava, da poklanja najveću pažnju svemu onome što se u pravnom životu zbiva na jugoslovenskom prostoru.

ogledi * ogledi * ogledi * ogledi * ogledi

STEVAN LILIĆ*

POLAZNI OSNOVI STRUKTURALNE TRANSFORMACIJE UPRAVNOG SISTEMA

Aktuelna dramatična politička zbivanja u velikoj meri odvlače pažnju šire javnosti od niza važnih pitanja značajnih za uključivanje naše zemlje u savremene evropske i svetske tokove. To, međutim, ne znači, da su ova pitanja postala manje značajna i manje aktuelna — naprotiv. Sa druge strane, iako se često radi o veoma stručnim pitanjima, u javnoj se komunikaciji koriste mnogi stručni izrazi i pojmovi (parlamentarni pluralizam, monetarna restrikcija, tržišna privreda, sredstva pravne države, upravna funkcija i dr.) koji, u ovakvim okolnostima, po pravilu, dobijaju smisao sasvim različit od svog izvornog značenja. U tom kontekstu javljaju se i pitanja vezana za preobražaj i reformu uprave, koja dobijaju poseban značaj kada je potrebno utvrditi jasne programske ciljeve na osnovu kojih bi se u reformskoj i razvojnoj politici mogla odabrati opcija za model uprave koji *stvarno* odgovara savremenim svetskim standardima i tendencijama. Iz ovih razloga, pri razmatranju pitanja u vezi sa upravom, posebno u našim uslovima, treba naročito ozbiljno uzeti upozorenje »*da je onaj ko se bavi upravom u opasnosti da ga zbune njeni ciljevi, organizacioni principi i pravna pravila, i da ga lako mogu zavarati zamisli, formulacije i opsesivne iluzije, iza kojih može stajati uverljivost ideologije, a da skoro uvek nedostaje mogućnost suštinske provere postavljane teze, jer nedostaju činjenice.*« (E. Pusić, et al. predgovor)

Strukturalne transformacije savremenog društva, po pravilu počinju, ali se ne završavaju samo na reformama u ekonomskom

* Dr Stevan Lilić, docent Pravnog fakulteta u Beogradu.

i političkom sistemu. Efikasno rešavanje strukturalnih disproporcija jedne složene društvene zajednice kao što je naša, pretpostavlja ne samo savremene reformske zahvate u oblasti privrednog, pravnog i političkog života, već i odlučno zalaganje za savremene orijentacije u strukturalnoj transformaciji organizacije i rada uprave.

Niz indikatora (neefikasnost u radu, političko nasleđe, nezadovoljavajuća stručnost, enormni troškovi, nizak tehnološki nivo itd.), nedvosmisleno ukazuju da su se i u našim uslovima stekle sve okolnosti za otvaranje, razmatranje i rešavanje osnovnih pitanja u vezi sa ulogom i položajem uprave u odnosu na savremene standarde društvenog i kulturnog razvoja.

Integracioni tokovi u razvijenom svetu, posebno u Evropi, ne samo što nameću potrebu prilagođavanja našeg upravnog sistema i upravnog zakonodavstva ovim promenama, već i našu upravnu nauku i upravne stručnjake stavljaju pred probu spremnosti, sposobnosti i umešnosti, kako u pogledu određivanja osnovnih pretpostavki strukturalne transformacije uprave prema priznatim svetskim konceptualnim i organizacionim standardima, tako i u pogledu projektovanja i implemetacije upravnih sistema koji su kompatibilni sa programskim orijentacijama savremenog demokratiskog parlamentarnog pluralizma i tržišne privrede.

Polazeći od toga, svaka savremeno orijentisana strukturalna transformacija i reforma upravnog sistema mora se opredeliti u odnosu na sledeća pitanja: kakav model upravnog sistema odabrati; koji su osnovi legitimiteta i legaliteta upravnog delovanja; kako utvrditi stepen efikasnosti upravnog sistema; šta se podrazumeva pod tehnološkom transformacijom upravnog sistema i da li se ostvaruje efikasna kontrola upravnog sistema.

Modeli upravnog sistema. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao *aparata vlasti*, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativno-pravni model *autoritativnih administrativnih struktura i procedura*. Istovremeno, iskustva zemalja suočenih sa razvojnim teškoćama takođe nedvosmisleno ukazuju da su autoritativni administrativni modeli iscrpli svoje organizacione, funkcionalne, tehnološke i finansijske mogućnosti, čime postaju praktično neupotrebljivi za savremene potrebe. Na ove okolnosti naročito ukazuje dinamika razvoja uprave u evropskim zemljama u poslednjih dvadesetak godina. Posebno ilustrovana je aktuelna situacija u tzv. post-socijalističkim zemljama centralne i istočne Evrope, u kojima, na očigled celog sveta, nestaju čitava područja pod posebnim administrativnim režimima regulacije (npr. administrativna ograničenja slobode kretanja, nastanjivanja i prelaska granice; carinske, monetarne i trgovinske restrikcije itd.).

Za razliku od prevaziđenih modela uprave kao *aparata vlasti*, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske sa-

radnje, ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati), samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državno-pravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši *upravnu vlast*, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka. Istovremeno, model uprave kao aparata vlasti (kasnije nazvan model »državne uprave«), biva prihvaćen i u drugim socijalističkim zemljama, uključujući i u našoj. Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): *»Uprava je (...) manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i tsl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže itd.«* (A. I. Denisov, str. 165). Zanimljiva je okolnost da se i nakon pola veka, ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti) još uvek sreće kod nas, iako se ova koncepcija već napušta i u samom Sovjetskom savezu: *»Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subkordinacije.«* (Akademija nauka SSSR, str. 127). Ono što je, međutim, posebno indikativno, je da se u radovima pojedinih naših autora iz ove oblasti ne polazi samo od autoritativnog modela uprave, već se izričito zagovara vraćanje okvira proučavanja uprave na skoro čitav jedan vek u nazad (!), tj. *»... na onu sadržinu iz koje je bilo izvedeno u vremenu razvijanja državnog kapitalizma u građanskom društvu.«* (P. Dimitrijević, R. Marković, str. 218).

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije *socijalne funkcije* uprave i njene delatnosti (L. Duguit). Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude, u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.). U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprava iz modela »državne«, u model »javne uprave«. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja, posebno se ističe da se *»Savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni sistemi pretežno*

počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.« D. Rosenbloom, str. 3—4). Međutim, evo primera radi, kako to izgleda u nekim našim službenim elaboratima na temu reforme uprave: »Polazeći pak od načelnih opredeljenja koja preovlađuju u modernim nacionalnim zakonodavstvima, upravnu funkciju trebalo bi koncipirati kao osnovnu funkciju državne vlasti koja bi se sastojala u izvršavanju upravnih radnji u vidu mera prinude ili ograničenja.« (Z. Jelić, et al., str. 33). Ono što u ovakvim elaboratima naravno nedostaje su činjenice, odnosno konkretno navođenje koja su to »moderna nacionalna zakonodavstva« u kojima preovlađuje medel uprave kao funkcije državne vlasti. Ovakve stavove ne bi vredelo ni spominjati, da nije žalosne istine da izradu ovakvih (kao i bezbroj drugih, za savremene potrebe praktično neupotrebljivih elaborata i materijala), ne plaća svako od nas kroz brojne poreze i doprinose kojima smo opterećeni. Pri tome, ne treba zaboraviti i cenu koju plaća i priroda koja nas okružuje, čije se šume i stabla besomučno seku i uništavaju za tone i tone papira.

Transformacija sistema državne uprave u sistem javne uprave koja pruža javne usluge i obavlja javne službe, podrazumeva i njenu depolitizaciju, tj. uvođenje standarda u kadrovskoj selekciji upravnih radnika koji će se, umesto na kriterijumima političke podobnosti (pripadnosti političkoj grupaciji), zasnivati na principima stručnosti i profesionalne etike. Savremena uprava mora biti ekspertno orijentisana, a ne aparat za realizaciju političkih smerica aktuelne vlasti.

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na skup normi (tj. na zakone i propise) koji regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koji regulišu državnu upravu. Ovo iz razloga što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi, koji pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. Otuda proizilazi da svaki savremeni projekt strukturalne transformacije uprave, pa i naše, mora početi od modela *uslužno orijentisane javne uprave* (service oriented public administration) kao svoje konceptualne osnove.

Legitimitet i legalitet upravnog delovanja. Koncept pravne države (Rechtsstaat) i princip vladavine prava (rule of law) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito upravnim propisima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu (tj. da je

neki postupak opravdan samim tim što je u skladu sa nekim propisom) danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime). Iz tih razloga, pravna država danas ne može predstavljati cilj, već samo *nužnu pretpostavku* za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem (R. Lukić), odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po propisu), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države i delovanje uprave mogu steći svoj legitimitet samo odgovarajućim delanjem. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li vreda dostojanstvo ličnosti). S obzirom na veliki uticaj koji je francuska pravna misao imala kod nas, posebno u Srbiji, evo primera radi, jedno karakteristično savremeno francusko gledište: *»Legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj obrnuti red posmatranja, ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. Javna uprava prestaje biti sluškinja unapred postavlienog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto. (S toga je) veoma ilustrativno posmatrati kako marksistički analitičari države (kao direktni nastavljači koncepta nemačkog idealizma), najveći značaj pridaju »državnom aparatu« (državnoj upravi), preko kojeg država deluje i od kojeg ona izvodi svoj legitimitet.«* (S. A. Mescheriakoff, str. 309).

Kako delatnost uprave ne postaje legitimna samim svojim vršenjem, to i koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti upravnog delovanja. Ovakav pristup označava i savremenu orijentaciju u određivanju uloge javne uprave, čime upravno delovanje prestaje biti samo *pravna manifestacija državne vlasti* i postaje aktivni pokretač brojnih društvenih tokova. U našim uslovima, transformacija uprave od aparata vlasti u pružaoca javnih usluga, označila bi i ostvarenje socijalne (otvorene), umesto tzv. klasne (zatvorene) funkcije upravnog sistema.

Efikasnost upravnog sistema. Upravni sistemi u razvijenim zemljama, kao aktivni učesnici u društvenim tokovima, predstavljaju jednu od osnovnih poluga materijalnog i duhovnog razvoja savremenog društva. Ovo nameće potrebu određivanja standarda na osnovu kojih se mogu planirati, implementirati i kontrolisati stvarni efekti njihovog rada. Zbog toga se pri koncipiranju savremenih upravnih sistema, osim legitimiteta upravnog delovanja i za-

konitosti upravnih odluka, mora voditi računa i o efikasnosti rada javne uprave.

Poznato je da tzv. državna uprava nikada nije bila posebno efikasna: uostalom to se od nje nije ni tražilo. Sa aspekta vršenja vlasti, od uprave se tražilo da bude onoliko efikasna, koliko je to bilo neophodno da se »ne izgubi vlast«. U krajnjoj liniji to se moralo ostvariti po bilo koju cenu, pa se teško moglo govoriti o efikasnosti u smislu optimalnog odnosa između uloženi sredstava i ostvarenog cilja.

Kao posledica brojnih aktivnosti koje realizuju, savremeni upravni sistemi, međutim, pod pritiskom su enormnih troškova. Nedostatak finansijskih sredstava i povećana potražnja njihovih usluga, suočavaju upravne sisteme sa velikim teškoćama. U ovakvim uslovima, zahtevi za racionalnim i ekonomičnim korišćenjem resursa, posebno sa razvojem ekološke svesti, postaje prioritet od najvećeg značaja. Za razliku od privrede, javna uprava ne može da »prodaje« usluge koje pruža. Zbog toga savremena uprava mora, uz povećanje efikasnosti svog rada, istovremeno da smanjuje svoje troškove. To se postiže uvođenjem nove tehnologije i racionalnom organizacijom rada, kojom se poboljšavaju organizacioni i funkcionalni uslovi ostvarivanja upravnih zadataka. Na ovaj način, u obavljanju svojih aktivnosti, savremeni upravni sistemi *načelno konvergiraju standardima funkcionisanja ekonomskih sistema.*

Razvijena društva se opredeljuju za takve modele upravnog sistema koji odgovaraju njihovim potrebama. Ovo iz razloga što zadržavanje modela krutih hijerarhijskih odnosa i činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, negativno utiče ne samo na aktivnosti ekonomskog sistema, već i na opštu dinamiku naučno-tehnološkog razvoja. Kao posledica toga, kategorije kao što su *deregulacija* i *privatizacija* nisu više isključivo rezervisani za ekonomiju, već se sve češće koriste kao opšti pojmovi kojima se obeležava široko područje upravnih reformi, čija je svrha da se upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišne logike. »U najširem smislu, privatizacija (odnosno deregulacija), najčešće se koristi kao opšti pojam kojim se obeležava široki spektar reformskih poduhvata, čija je svrha da upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišnog mehanizma. (...) To su višedimenzionalni i složeni fenomeni koji su tesno povezani sa ostalim novim koncepcijama u javnoj upravi.« (H. J. de Ru, str. 8, 11).

Ova ekonomska orijentacija u radu javne uprave, usmerena ka olakšavanju rada privrede, mora postati osnovna programska orijentacija u naporima na transformaciji postojećeg modela upravnog sistema kod nas: »Društvo se mora opredeliti za takav model uprave koji će u sadašnjem trenutku odgovarati njegovim potrebama, jer bi dalje zadržavanje krutih hijerarhijskih odnosa, pothranjivanje tendencija funkcionerske uprave, uz ostatke činov-

ničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, onesposobilo akcije u ekonomsko-privrednom sistemu i organizaciji naučno-tehnološkog razvoja u dostizanju ritma razvoja u svetu koji nas okružuje. Ova »ekonomska orijentacija« i racionalizacija rada uprave, usmerena ka olakšavanju rada privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i nesporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave.» (Stručni savet za oblast državne uprave. str. 30—31).

Tehnološka transformacija upravnog sistema. Tehnologija i informatika nezadrživo prodiru i u upravne sisteme i bitno utiču na strukturalne transformacije i reforme uprave (J. P. Baquiast). Prikupljanje, obrada i korišćenje podataka od uvek je igralo značajnu ulogu u vođenju društvenih poslova. U savremenim uslovima, može se reći da je upravo obrada podataka i informacija osnovna funkcija savremene države, te je i informatička aktivnost upravnih i drugih podsistema države, bitna pretpostavka zakonitom, efikasnom i ekonomičnom ostvarivanju uloge države i upravnog sistema. Ovu tvrdnju lako dokazuju mnogi primeri iz najrazličitijih oblasti javnog života — od popisa stanovništva do vođenja najraznovrsnijih službenih i drugih evidencija (matične knjige, prebivalište i boravište, lično ime itd.).

Informatička tehnologija može se koristiti praktično u svim oblastima upravne aktivnosti: od projektovanja unutrašnje organizacione strukture upravnih organizacija, do vođenja informaciono-dokumentacionih i upravljačkih sistema na nacionalnom i lokalnom nivou (telekomunikacije, saobraćaj, komunalni poslovi itd.). Ovo proizilazi iz okolnosti da je veliki deo upravnih poslova rutinske i repetitivne prirode što omogućava njihovu standardizaciju i automatizaciju kako u prikupljanju i obradi podataka za donošenje i realizaciju upravnih odluka i vođenja upravnog postupka, tako i u oblasti kompjuterske obrade teksta i opšte informatizacije kancelarijskog poslovanja.

Najnovija dostignuća na području tehnološke modernizacije javne uprave pojedinih zemalja (Norveške, SAD, Francuske i dr.), već polaze od primene sofisticirane tehnologije za ostvarivanje upravnih ciljeva, kao što su tzv. inteligentni informacioni sistemi, odnosno ekspertni sistemi (J. Bing). Svetska iskustva govore o potrebi *inoviranja duha* postojeće upravne strukture, kako bi se uključila u savremene tokove: *»Javnoj upravi je potrebna socijalna inovacija kako bi se adaptirala za transformaciju u informacionom društvu. Savremena tehnologija, pored tehničkih, očigledno obuhvata i druga pitanja. Ona zahteva »informatičko-orijentisani« pristup javnoj upravi. (Zbog toga) uvođenje i razvijanje informatičke tehnologije u upravi traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagođavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave.»* (H. Reinemann, str. 19). S obzirom da naša zemlja u znatnoj meri kasni u svom opštem tehnološkom razvoju, pa i na području in-

formatizacije uprave, tehnološka transformacija naše uprave javlja se kao prioritet od najvećeg značaja.

Kontrola upravnog sistema. Kako je savremena uprava veoma kompleksan i moćan sistem, to i nadzor nad aktivnostima upravnog sistema mora odgovarati složenosti upravnih procesa. Tradicionalnu političku i pravnu kontrolu pravilnosti i zakonitosti rada upravnog sistema neophodno je »oplemeniti« savremenim i efikasnim institucijama. Ove iz razloga što postojeća upravna i sudska kontrola, osim što obezbeđuju legalnost upravnih odluka, često nisu u stanju da obezbede neophodnu efikasnost i potreban legitimitet.

Unutrašnja upravna kontrola ima za cilj preispitivanje upravne odluke niže instance od strane više upravne instance radi obezbeđivanja jednoobraznosti i koordinacije nižih upravnih nivoa koji, po prirodi stvari, ne mogu imati u vidu celinu procesa i problema. Sudska kontrola upravnih odluka, bilo od strane specijalizovanih upravnih sudova, bilo od strane sudova opšte nadležnosti, ima za cilj primenu utvrđenih standarda i normi upravnog postupanja i odlučivanja. Iako detaljno regulisane zakonom, ove institucije pravne kontrole uprave, međutim, usled raznih okolnosti, često ne funkcionišu onako kako bi trebale, a sve je više situacija u kojima samo njihovo aktiviranje iziskuje napor i angažovanje koji znatno prevazilazi one efekte koje građani očekuju. Rezultat toga je da građani, iako im pravna sredstva formalno stoje na raspolaganju, *de facto* nisu u mogućnosti da ostvare efikasnu pravnu zaštitu u odnosima sa upravom.

U razvijenim zemljama je poslednjih decenija intenzivirana potraga za delotvornijim sredstvima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka upravnog delovanja. Tako, umesto neefikasnih pravila (administrativnih i sudskih) *struktura i procedura*, razvijena društva traže jeftina i jednostavna sredstva za efikasno ostvarivanje i zaštitu ljudskih sloboda i prava (W. Gellhorn, str. 3—4). Iskustva i praksa ovih zemalja pokazuju veoma visoki stepen efikasnosti pojedinih savremenih institucija kontrole uprave, od kojih je najpoznatija institucija *ombudsmana*.

Ombudsman je institucija koja je prvobitno nastala u Švedskoj, i koja je danas postala simbol zaštite sloboda i prava građana ne samo od nezakonitog i nepravilnog rada uprave, već i od tzv. lošeg upravnog delovanja (*maladministration*). »Ova ustanova je danas postala inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.« (J. Đorđević, str. 636).

Delotvornost institucije ombudsmana proizilazi iz uspešne kombinacije sredstava pravne i političke kontrole, posebno iz mogućnosti ombudsmana da upravni sistem učini *transparentnim*, tj.

da pažnju parlamenta, a time i javnosti, skrene na žalbe i pritužbe koje građani imaju u odnosu na upravu. Institucija ombudsmana omogućava, da se povodom obraćanja građana, celokupni upravni sistem i njegovo delovanje neposredno stavi na uvid javnosti, tako da i sama činjenica postojanja ombudsmana vrši *pozitivan uticaj* na ceo upravni sistem (W.H.R. Wade, str. 76). Na području ostvarivanja efikasne kontrole upravnog sistema, strukturalna transformacija i reforma našeg upravnog sistema ne bi bila potpuna bez ombudsmana kao zaštitnika sloboda i prava građana.

*
* *

Euogen Pusić et alia: Uprava i društvo, Zagreb, 1987.

A. I. Denisov: Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava, Beograd, 1949.

Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo: Introduccion al Derecho Sovietico (na španskom), Moskva, 1988.

Pavle Dimitrijević, Ratko Marković: Upravno pravo, Beograd, 1986.

Leon Digi: Preobražaj javnog prava, Beograd, 1929.

Radomir D. Lukić: Teorija države i prava, Beograd, 1956.

Serge Alain Mescheriakoff: The Vagaries of Administrative Legitimacy, IRAS, Vol. 56, No. 2, 1990.

David Rosenbloom: Public Administration and Law, New York—Basel, 1982.

Zoran Jelić, Bogoljub Milosavljević, Toma Milanović: Načelna i otvorena pitanja reforme državne uzrave, Informacije, SSPU SZUU, br. 36, 1990.

Hendrik J. de Ru: Progress, Benefits, and Costs of Administrative Privatization, IRAS, Vol. 56, No. 1, 1990.

Stručni savet za oblast državne uprave, Informacije, SSPU SZUU, 1987.

Jean-Paul Baquias: Nouvelles Technologies et Reforme Administrative, Revue Français d'Administration Publique, No. 37, 1986.

Jon Bing: Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration, Law/Technology, Vol. 20, No. 1, 1987.

Heinrich Reinemann: Training The Public Service For Information Management, Brussels, 1987.

Walter Gellhorn: Ombudsmen And Others — Citizen's Protectors In Nine Countries, Cambridge, 1967.

Jovan Đorđević: Politički sistem, Beograd, 1967.

H.W.R. Wade: Administrative Law, Oxford, 1982.

Summary

STEVAN LILIĆ*

LEGAL FOUNDATIONS OF
STRUCTURAL TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE SYSTEM

Transformation and reform of administration are receiving a particular significance when it is necessary to determine the clear programmatic goals on the basis of which in reform and developmental, policy and option could be chosen for the model of administration which really corresponds to modern world standards and tendencies.

In elaborating the models of administration which prevail today in developed countries, author endeavors for depolization of our administrative system and its transformation from the apparatus of power and coercion into the organization with social function of performing the public services to citizens and discharging of public offices, with application of technological modernization in realization of administrative goals.

* Dr. Stevan Lilić, Professor at Belgrade Faculty of Law.