

# LAW IN TRANSITION SERBIA – SLOVAKIA

editors

prof. Svetislav Taboroši, Ph.D.

Faculty of Law, Belgrade

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.

Faculty of Law, Košice



Belgrade, 1999

Prof. dr Stevan Lilić

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

## LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA

### I. UPRAVA I PODELA VLASTI

Moderna misao o potrebi razdvajanja upravljanja od vladanja javlja se početkom 19. veka sa idejom da „vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima”.<sup>1</sup> *Ideja da upravljanje treba da zameni vladanje, posebno se uobličava u solidarističkim koncepcijama socijal-funkcionalista početkom 20. veka o upravi kao vršiocu upravne delatnosti i javnih službi. Prema ovom stanovištu, iz kojeg je proizašla i savremena koncepcija o upravi kao instrumentu socijalne regulacije, uprava više nije (i ne može biti) deo države kao organizacije sa tzv. monopolom fizičke sile i prinude u rukama vladajuće klase, kako se to donedavno i kod nas isticalo.*

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (John Locke, 1632-1704) u delu *Dve rasprave o vladi* (*Two Treatises on Government*) iz 1689-90. godine<sup>2</sup>, a razradio francuski politički mislilac Šari Monteskje (Charles Montesquieu, 1689-1755) u delu *O duhu zakona* (*De l'Esprit des lois*), koje je objavljeno 1748. godine.<sup>3</sup> Prema ovom stanovištu, kada isto lice (čovjek ili organ): ...sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom.<sup>4</sup>

U okviru koncepcije o podeli vlasti, kao posebno javlja se i pitanje razgraničenja između izvršne i upravne vlasti. Uopšte uzev, pitanja u vezi sa problematikom izvršne vlasti su istorijski i komparativno mnogobrojna i kompleksna.<sup>5</sup>

Tradicionalno se u sistemima podele vlasti podrazumeva da je izvršna vlast (egzekutiva) grana državne vlasti kojoj je poverena funkcija izvršavanja zakona

1 Claude-Henri de Saint-Simon, Katekizam industrijalaca. Izbor iz djela, Zagreb, 1979, str. 206-231.

2 Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Beograd, 1978; Kosta Čavoški: *Politička filozofija Džona Loka*, Filozofske studije, br. V, 1974, str. 107-224.

3 Uporedi: Monteskje, *O duhu zakona*, Beograd, 1989; Radomir Lukić: *Monteskjeova politička teorija*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 1955, str. 119-134, i dr.

4 Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 191-192.

5 Uporedi: Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980; Slavoljub Popović, *Organi izvršne vlasti*, Uporedni politički sistemi, Beograd, 1983, str. 290-295, i dr.

donetih od strane organa zakonodavne vlasti (parlamenta). Međutim, problem nastaje zbog toga što, logički posmatrano, izvršna funkcija (kao aktivnost izvršenja zakona) podrazumeva kako  *donošenje podzakonskih akata* (npr. uredbе), tako i  *donošenje pojedinačnih akata*. S obzirom da pojedinačni akti mogu biti  *sudski* (presude) i  *upravni* (rešenje), proizilazi da izvršna funkcija u sebi obuhvata i sudsku i upravnu funkciju. Zbog toga se uvodi dopunsko merilo razgraničenja, koje sudsku i upravnu funkciju razgraničava prema organima koji ih vrše. Drugim rečima, sudsku funkciju vrše sudovi<sup>6</sup>, a upravnu organi uprave. Ono što, međutim,  *ostaje nerazgraničeno jeste razlika između izvršne i upravne funkcije*. Zapravo, prema ovom tradicionalnom stanovištu, nije moguće utvrditi suštinsku razliku između izvršne i upravne funkcije, pa se uzima da razlika i ne postoji. Tipična ilustracija ovog pristupa je stanovište čuvenog austrijskog pravnog teoretičara, tvorca tzv. čiste teorije prava, Hansa Kelzena (1881-1973), koji ističe da *...zakonodavstvo (ono što se u rimskom pravu zove „legis latio“) predstavlja stvaranje zakona (leges). Međutim, kada se govori o „izvršenju“ mora se tačno znati šta se izvršava, pošto opšte pravne norme izvršava ne samo izvršna vlast, već i sudska. Razlika je samo u tome što se „u jednom slučaju izvršenje opštih pravnih normi poverava sudovima, a u drugom, tzv. izvršnim, odnosno upravnim (administrativnim) organima...“<sup>7</sup>.*

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti ne mogu u potpunosti izjednačiti, s obzirom da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i  *formulisanjem politike*<sup>8</sup>, odnosno donošenjem najvažnijih, tzv. *strategijskih političkih odluka*. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona, već i poseban centar političke moći i odlučivanja.<sup>9</sup> Slično stanovište imaju i naši autori koji polaze od tzv. *klasne suštine države i prava* pri određivanju teorijskog pojma izvršne vlasti koji ističu da je: *„Izvršna vlast glavna poluga državne vlasti (...) Njeno političko prvenstvo nad drugim vlastima zasniva se ne samo na njenim unutrašnjim svojstvima, čak ne ni pretežno na ovim svojstvima, već na činjenici koncentracije klasnih interesa vladajuće klase u društvenom nosiocu izvršne vlasti. Onda izvršna vlast služi kao moćno oružje za očuvanje klasnog poretka, za učvršćenje vladavine vladajuće klase.“<sup>10</sup>*

Polazeći od ovih okolnosti, izvršnu i upravnu funkciju moguće je i  *sadržinski razgraničiti*, s obzirom da izvršna funkcija sve više podrazumeva  *vodenje*

*politike* (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da predlaže parlamentu zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka koje imaju za cilj *svakodnevno operativno izvršavanje* konkretnih zadataka koji se pred državu postavljaju.<sup>11</sup>

## II. DRŽAVNA UPRAVA

Teorijski pojam državne uprave, koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije na osnovama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Ovaj pristup pojmu uprave u teorijskom smislu konstruiše kao tzv. funkciju državne uprave koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „upravnih akata“ kao pojedinačnih akata vlasti i vršenjem „upravnih radnji“ kao materijalnih radnji prinude. Tvorac ovog stanovišta je poznati nemački pravni mislilac Georg Jelinek (1851-1911).<sup>12</sup>

Teorijski koncept državne uprave (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten je kao prevaziđen još pre više od pola veka) stavljen u kontekst tzv. *klasne suštine države i prava*, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.<sup>13</sup> Prema ovom stanovištu, koje kod nas već više decenija uporno zastupa akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na *„...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...“<sup>14</sup>*, dok se vršenje uprave svodi, kako su to isticali sovjetski autori čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na *„...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i tžgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti isl.“<sup>15</sup>* Od teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave kao vršenja autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze

11 Ivo Krbeč, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str. 78, i dr.

12 Uporedi: Georg Jelinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

13 Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

14 Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127: „Država je organizacija s monopolom fizičkog nasilja“ i Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43: „Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu“.

15 A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

6 Uporedi: Martin Shapiro, *Courts – A Comparative Political Analysis*, Chicago, 1981.

7 Hans Kelzen: *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 138.

8 Uporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Beograd, 1936, i dr.

9 Enciklopedija političke kulture, *Izvršna vlast*, Beograd, 1993, str. 451.

10 Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980, str. 233, 243.

i pojedini naši autori upravnog prava, posebno Pavle Dimitrijević i Ratko Marković<sup>16</sup>, Zoran Tomić<sup>17</sup> i drugi<sup>18</sup>.

Slobodan Jovanović (1869-1958), međutim, pokazao je još početkom ovog veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, ...teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju da pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala...<sup>19</sup>.

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*Rule of Law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.<sup>20</sup> 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 pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima), propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.<sup>21</sup> Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasiističke režime. Ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati

16 Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo I*, Beograd, 1986.

17 Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991.

18 Uporedi: Dragan Milkov, *Upravno pravo (upravna delatnost)*, Beograd, 1988; Nevenka Bačanin, *Teorija upravnog prava*, Beograd, 1994, i dr.

19 Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25-25.

20 Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

21 Uporedi: *Temelji moderne demokratije - Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989)*, Beograd, 1989, i dr.

cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.<sup>22</sup> Za razliku od ovog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbi ili pojedinačnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

U odnosu na upravu, to znači da i delatnost uprave ne postaje legitimna (opravdana) samim tim što je uprava vrši na legalan način. Iz tih razloga, danas se smatra da koncept legaliteta upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe, 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. U tom smislu: „...*uprava prestaje biti samo sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto...*“<sup>23</sup>

### III. UPRAVA KAO JAVNA SLUŽBA

Nasuprot „državnom“ i „klasnom“ modelu uprave, modeli uprave koji danas preovladaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge uprave, polazi od toga da se vršenje upravnih aktivnosti države *ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti* (u smislu izdavanja zapovedi i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine.

Prema ovom stanovištu, čiji je tvorac čuveni francuski pravni mislilac Leon Digi (1859-1928), u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, državna javna vlast se transformiše u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazo-

22 Uporedi: Milivoje Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; Danilo Basta, Điler Miler, *Pravna država - poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; Vliadan Vasilijević (urednik), *Pravna država*, Beograd, 1990, i dr.

23 Serge Alain Meschenakoff, „The Vagaries of Administrative Legitimacy“, *International Review of Administrative Science*, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

vanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.<sup>24</sup>

Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept uprave koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, „...savremeni ustavni i upravni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge...“<sup>25</sup> Od ovog teorijskog stavovišta u određivanju pojma uprave polaze i naši poznati autori koji se bave upravnim pravom, posebno Lazo Kostić<sup>26</sup>, Mihailo Ilić (1919-1944)<sup>27</sup>, Nikola Stjepanović (1907-1987)<sup>28</sup>, Dragaš Denković<sup>29</sup>, Slavoljub Popović<sup>30</sup> i drugi.<sup>31</sup>

Za razliku od pravno-političkih koncepcija, socio-tehnološke koncepcije o upravi vezuju teorijski pojam uprave za tzv. *organizovani ljudski rad*. Prema ovom stanovištu, upravna delatnost nije delatnost kojom se isključivo bavi država (vlast), već je ona svojstvena svakom obliku organizovanog rada. U tom smislu, i upravne aktivnosti koje obavlja država, odnosno državna uprava, podležu istim principima jedne posebne *tehnologije radnog procesa* koja se označava kao *upravljanje*.

Istorijski posmatrano, socio-političke teorije vode poreklo od tzv. upravne pragmatike, kao skupa brojnih *upravnih tehnika, iskustava i metoda* pragmatikog i aplikativnog karaktera.

Kameralisti, rani srednjoevropski predstavnici pravca upravne tehnike, koristili su i razvijali tehnike i metode tzv. *čistog upravnog iskustva* u vođenju

24 Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.

25 David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel, 1982, str. 3-4.

26 Lazo M. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I-III*, Beograd, 1933-36.

27 Uporedi: Mihailo Ilić, *Administrativno pravo – teorijski deo*, Beograd, 1928.

28 Uporedi: Nikola Stjepanović, *Osnovi administrativnog prava*, Subotica, 1940; *Upravno pravo FNRJ*, Beograd, 1958; *Upravno pravo SFRJ I-II*, Beograd, 1964; *Upravno pravo SFRJ I-II*, Beograd, 1973; *Upravno pravo u SFRJ*, Beograd, 1978; N. Stjepanović, S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991; S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1998.

29 Dragaš Denković, *Upravno pravo kao naučna disciplina*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1, 1969; *Preobražaj predmeta upravnog prava...*, Zbornik za društvene nauke, Matica srpska, br. 67, Novi Sad, 1979.

30 Uporedi: Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989, i dr.

31 *Nota bene*: I u ovom radu polazi se od teorijske koncepcije socijalne funkcije države i savremenog modela uprave kao sistema ljudske saradnje, a ne od državno-pravnog modela uprave kao instrumenta za vršenje upravne vlasti ili aparata sa monopolom prinude za ostvarenje klasne dominacije. Sa druge strane, konkretne institucije našeg pozitivnog upravnog prava (npr. upravno-pravni odnos, upravni akt, upravni postupak, upravni nadzor i sl), biće izložene onako kako su u zakonima i drugim propisima date *de lege lata*. S tim u vezi, treba imati u vidu stanje u našem upravnom zakonodavstvu, tj. da mnoge institucije našeg važećeg upravnog prava još uvek počivaju na konceptu poslova uprave i upravne delatnosti kao oblika vršenja upravne funkcije, a ne na savremenim teorijskim konceptima (uprave kao javne službe).

državnih, odnosno policijskih poslova, kako su se tada nazivali poslovi uprave. U kasnom srednjem veku, posebno u Francuskoj, Nemačkoj i Austriji, izraz *policija* imao je i šire značenje i označavao je upravu u celini.<sup>32</sup> Zato treba biti obazriv i radove iz tog vremena koja nose naziv policijske nauke treba shvatiti kao dela koja se odnose na upravu, a ne na policiju u današnjem smislu reči.<sup>33</sup> Kameralisti verno i bez kritike beleže sve poslove koje kao kraljevski ili carski činovnici obavljaju (prema načelu da je podjednako značajan svaki zadatak na kome se radi) i na osnovu uopštavanja tih iskustava stvaraju čitave sisteme sa *preskripcijama* (receptima) za „dobro upravljanje“. Svoje stavove izlažu u praktikumima i udžbenicima za nove generacije lojalnih vladarevih činovnika i, između ostalog, preporučuju da se snage građana moraju u odnosu na snage vladara nalaziti uvek u takvom odnosu „...da snaga građana u svakom slučaju bude manja od mere prinudnih snaga države...“<sup>34</sup>

Novе koncepcije, tehnike i metode upravljanja javljaju se, međutim, naročito početkom i sredinom 20. veka kao odgovori na probleme upravljanja vezane za *kompleksne industrijske i ekonomske sisteme*. Osim političara i pravnika, problemima uprave počinju se baviti i ekonomisti, tehničari i inženjeri. Ističe se da u velikim i složenim tehnološkim sistemima (npr. u industrijskim zavodima) svaka radna operacija ima svoj *tehnički optimum*, tj. jednu teorijski određivu tačku u kojoj je odnos između uloženi sredstava, vremena, rada i drugih faktora, sa jedne, i najvećeg efekta, odnosno rezultata, sa druge strane, najpovoljniji. Na tim osnovama nastale su i koncepcije o tzv. naučnoj organizaciji rada koje problematiku upravljanja vide prevashodno kao pitanja *organizacije*, odnosno selekcije optimalnih tehnika i metoda organizovanja.<sup>35</sup>

Prvobitne koncepcije naučne organizacije rada, međutim, bivaju izložene *argumentovanoj kritici* kao suviše apstraktne i nedovoljno realne, s obzirom da, insistirajući samo na pitanjima organizacije, ne uočavaju, niti uvažavaju dva

32 Starogrčka reč *polis*, koja je označavala tadašnji *grad-državu* (Atinu, Spartu i dr), zadržala se i do današnjeg dana u govotu svim jezicima sveta, mada u jednom znatno užem smislu. Tako *polis*, odnosno *policija*, danas, po pravilu, označava jedan specijalizovani, „lako naoružani“ podsistem uprave čiji je zadatak održavanje svakodnevnog „javnog reda i mira“.

33 Uporedi: Nicolas de la Mare, *Traité de la police*, 1705; Gothieb von Justi, *Grundgesetze der Polizeiwissenschaft*, 1765; Joseph von Sonnenfels, *Grundgesetze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*, 1770-1776, itd. (Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985, str. 257; Slavoljub Popović, *Upravno pravo*, Beograd, 1989, str. 120-121, i dr).

34 Joseph von Sonnenfels, *Grundsetze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*, Band I, Wien, 1796, str. 42; (Eugen Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb, 1971, str. 13).

35 Uporedi: Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911), New York, 1967; Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale — Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle* (1916), Paris, 1941; Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd, 1959, i dr.

veoma bitna realna elementa, tj. *ljude* sa svojim složenim psihičkim strukturama, sa jedne, i *društvo* kao socijalno okruženje organizacije, sa druge strane.<sup>36</sup> *Psihološka kritika* naučne organizacije rada ističe da se kod upravljanja organizacijom mora uzeti u obzir i „psihološka realnost”, tj. motivi, reagovanja i ponašanja pojedinaca koji u radnom procesu ostvaruju tzv. društvene uloge i stupaju u međuljudske odnose.<sup>37</sup> Sa druge strane, *sociološka kritika* ističe da se kod upravljanja organizacijom mora uzeti u obzir i socijalna realnost, tj. uticaj, ograničenja i stimulacije koje deluju na organizaciju i dolaze iz njenog društvenog okruženja.<sup>38</sup>

Socio-tehnološke koncepcije određuju teorijski pojam uprave kao kontinuiranu delatnost koja obuhvata posebne funkcije – *planiranja, usmeravanja, kontrolisanja, ocenjivanja i ponovnog usmeravanja*. U nastojanju da se poveća stepen racionalizacije, efikasnosti i ekonomičnosti uprave, sačinjena je i jedna posebna „lista” upravnih poslova koji su tipični za svaki oblik upravljanja, bilo da se obavlja u okviru privredne korporacije ili u okviru države. Ta lista upravnih aktivnosti sumirana je u poznatoj (engleskoj) skraćenici POSDCORB koja obuhvata: planiranje, organizovanje, selekciju kadrova, usmeravanje, koordinaciju, izveštavanje i finansiranje.<sup>39</sup> Rezultati savremenog socio-tehnološkog pristupa problemima upravljanja pokazali su da se i u okviru države upravne aktivnosti ne mogu više posmatrati isključivo kao jedna funkcija vršenja državne vlasti, već kao kompleks aktivnosti koje služe ostvarivanju postavljenog cilja. Zbog toga se i državna uprava mora posmatrati u jednom širem društvenom kontekstu, a ne isključivo u kontekstu vršenja vlasti. Polazeći od toga, i tzv. upravna funkcija države, shvaćena kao posebna funkcija vlasti, mora se redefinisati u smislu da predstavlja samo jednu od brojnih funkcija upravljanja koje ostvaruje država.<sup>40</sup>

36 Uporedi: Don Martindale, *Institutions, Organizations and Mass Society*, Boston, 1966; Mijat Damjanović, *Organizacija i upravljanje*, Beograd, 1982, i dr.

37 Uporedi: Elton Mayo, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, New York, 1933; Robert Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, 1940; Chris Argyris, *Personality and Organization*, New York, 1957, i dr.

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

39 Uporedi: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

40 Uporedi: Herbert Simon, *The New Science of Management*, New York, 1960; Eugen Pusić, *Uprava*, (1961) Zagreb, 9. izd. 1989; Dragoljub Kavran, *Nauka o upravljanju*, Beograd, 1991, i dr.

Teorija i praksa upravljanja u organizacijama uopšte, a u okviru uprave posebno, u poslednjih dvadesetak godina dobijaju posebnu dinamiku zbog novog razvoja standarda upravne efikasnosti<sup>41</sup> i tehnologije upravljanja.<sup>42</sup> Kompleksne tehnike i metode upravljanja danas su naročito razvijene, pošto su svoju prvobitnu pragmatsku orijentaciju oplemenile ne samo elementima psiholoških i socioloških istraživanja, već i metodologijom opšte teorije sistema, sa jedne, i najsavremenijom informatičkom tehnologijom, sa druge strane.<sup>43</sup>

Savremene socio-tehnološke koncepcije u određivanju teorijskog pojma uprave polaze, dakle, od stanovišta da se upravne aktivnosti u okviru države ne mogu svesti samo na jednu od funkcija državne vlasti, već da se one moraju posmatrati sa stanovišta vršenja brojnih i složenih funkcija upravljanja.

#### IV. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU

Tradicionalne pravno-političke, kao i savremene socio-tehnološke koncepcije određivanja pojma uprave imaju jedan inherentni („urođeni”) nedostatak. Naime, i jedna i druga koncepcija metodološki su nemoćne da svojim teorijskim viđenjem sadržine pojma uprave izraze celovitost uprave kao složene društvene pojave koja se, između ostalog, manifestuje u raznim političkim („vlast”), pravnim („funkcije”), psihološkim („ljudi”), socijalnim („organizacija”), tehnološkim („radni proces”) i drugim elementima.

Zbog toga su se nastojanja u određivanju modernog teorijskog pojma uprave *okrenula* najnovijim metodološkim i naučno-istraživačkim dostignućima oličnim u opštoj teoriji sistema. Kao rezultat toga, stvorene su teorijske i metodološke pretpostavke na osnovu kojih je moguće odrediti jedan moderan teorijski pojam uprave polazeći od premise da je uprava složeni upravni sistem za socijalnu (društvenu) regulaciju.

Za razliku od tradicionalnih i novijih pravno-političkih i socio-tehnoloških koncepcija uprave, *moderni teorijski pojam* uprave polazi od uprave kao jednog složenog upravnog sistema ljudske saradnje za socijalnu regulaciju.

Moderni teorijski pristup pri određivanju pojma uprave polazi od stanovišta da uprava predstavlja jedan složen i dinamički sistem, odnosno preciznije,

41 Uporedi: James March, Herbert Simon, *Organizations*, New York, 1958; Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Novato, 1980, i dr.

42 Uporedi: James Emery, *Organizational Planning and Control Systems – Theory and Technology*, New York, 1969.

43 Uporedi: A. Melozinek, A. Kornhauser, L. Šturm, *Technick und Informationsgesellschaft*, Alsbach, 1987; Klaus Grimmer, *The Use Of Information Technology In Qualitative Administration Work – Organizational, Economic and Service-Related Aspects*, European Center For Research and Documentation In Social Sciences, Vienna, 1987, i dr.

upravni sistem. Izraz *sistem* u najopštijem smislu može se definisati kao celina sastavljena iz delova, sa jedne strane, i kao celina koja se razlikuje od svoje okoline, sa druge. U tom smislu, „...*upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrsta sistema*...“<sup>44</sup>

Pod sistemom ljudske saradnje podrazumevaju se *razni oblici ponašanja ljudi radi uspostavljanja njihovih međusobnih odnosa u procesu rada sa ciljem ostvarivanja nekog efekta* (npr. proizvodnja, kulturni razvoj, zaštita prirode i dr). Budući da su oblici ponašanja ljudi motivisani željom (ili nuždom) da se uspostavi saradnja sa drugim ljudima, iz toga proizilazi da je ponašanje jednog čoveka uvek orijentisano ka odgovarajućem ponašanju drugog.<sup>45</sup>

Koncept socijalne regulacije proizilazi iz okolnosti da ljudi u društvu ostvaruju svoje interese kako u odnosima međusobne saradnje, tako i u međusobnim sukobima. Međusobna konkurencija pojedinaca i društvenih grupa za relativno oskudna materijalna i društvena dobra ispoljava se bilo kao *dominacija* (kada se interesi jednih ostvaruju na račun drugih), bilo kao *kompromis* (kada se interesi ostvaruju samo jednim delom i nikada u potpunosti). U tom smislu, koncept socijalne regulacije polazi od stanovišta da upravni sistem, kao sistem ljudske saradnje, ima za cilj neutralisanje kontingentnosti<sup>46</sup>, tj. *negativnih efekata nezvesnosti* koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.<sup>47</sup>

Moderni koncept uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od rezultata do kojih je došla opšta teorija sistema<sup>48</sup> i od tzv. *sistemskog pristupa* u određivanju složenih prirodnih, i posebno, društvenih pojava.<sup>49</sup>

Karakteristična za nauku, posebno za oblast društvenih nauka, bila je njena prevashodno pozitivistička orijentacija usmerena ka utvrđivanju činjenica i određivanju elemenata koji jednu pojavu razlikuju od druge (*differentia specifica*). Iako je ovim pristupom svojevremeno dat veliki doprinos razvoju znanja o detaljima u okviru specifičnih i ograničenih područja (npr. broj, vrsta i značenje

44 Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985, str. 9, 11.

45 *Ibid.*, str. 33.

46 Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985; Herbert Werlin, *Contingency Theory: The Wrong Door*, International Review of Administrative Sciences, vol. 55, no. 1, 1989, i dr.

47 Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989, str. 339-340.

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

49 Uporedi: Niklas Luhmann, *Teorija sistema, svrhovitost i racionalnost* (1961), Zagreb, 1981.

pravnih normi u okviru jednog zakona), u uslovima neprekidnog narastanja opšte društvene složenosti, pozitivistički pristup sve je više „otkazivao“, uz karakterističnu konstataciju da dolazi do očiglednog raskoraka između teorijskih koncepcija i modela, sa jedne, i društvene realnosti, sa druge strane. U oblasti prava, kao tipičan primer nemoći pravnog pozitivizma da se uhvati u koštac sa društvenim realnostima navodi se tzv. *raskorak prava i stvarnosti*, metaforično izražen kao „pobuna fakta protiv prava“.<sup>50</sup>

Tradicionalni pozitivistički pristup počiva na konceptu da celinu koja se proučava treba *rastaviti* na tzv. *sastavne delove*, jer se polazilo od toga da je *celina jednaka mehaničkom zbiru svojih delova* (npr. da pravo predstavlja „skup“ pravnih normi i sl). Sistemski pristup, međutim, polazi od toga da celina nastaje samo kao interakcija delova celine među sobom i da *celina ima vrednost koja je višeg reda* u odnosu na vrednost zbira njenih delova (npr. pravni sistem je vrednost višeg reda od prostog zbira pravnih normi sadržanih u zakonima i drugim pravnim aktima). Zbog toga celina ima karakter *sistema* u kojem postoji međusobno dejstvo njegovih delova i koji je izložen uticajima svog okruženja. Sistem je, dakle, u stalnoj dinamičkoj interakciji sa svojim okruženjem kako bi se prilagodio i osigurao svoj opstanak. U metodološkom smislu, „...*teorija sistema označila je veliku promenu optike, intelektualne perspektive iz koje se posmatra realnost*...“<sup>51</sup>

U tom kontekstu, sistemski pristup je *odlučujuća teorijska pretpostavka* za savremeno proučavanje kompleksnih socijalnih sistema, posebno uprave, jer su karakteristike kompleksnih sistema drugačije od onih koje važe za jednostavne celine.<sup>52</sup> Sistemi visokog stepena složenosti i sa velikim brojem međusobnih veza svoju stabilnost postižu stvaranjem posebnih, tzv. *modularnih* podsistema unutar sebe, koji omogućavaju prilagodavanje sistema na promene u okolini i u njemu samom. U suprotnom, dolazi do *stagnacije*, pa čak i *kolapsa* sistema.<sup>53</sup>

Prekretnica u metodologiji proučavanja uprave, kao i tehnologiji upravljanja, nastupa sredinom, a naročito se razvija u drugoj polovini 20. veka, pojavom kibernetičke modelistike zasnovane na egzaktnim *matematičkim modelima* upravljanja i organizovanja složenih regulacionih procesa primenom *informatičke tehnologije*.<sup>54</sup> U transdisciplinarnim metodološkim i tehnološkim okvirima kibernetike kao opšte nauke o upravljanju, čiji je predmet *komunikacija i kontrola* u

50 Uporedi: Slobodan Perović, *Krizu pravnog sistema*, Pravni život, br. 11, 1987.

51 Miroslav Pečujlić, *Metodologija društvenih nauka*, Beograd, 1982, str. 45-46.

52 Uporedi: Rajko Tomović, Radivoj Petrović, *Moderni pogledi na upravljanje sistemima*, Beograd, 1970.

53 Lovro Šturm, *Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3-4, 1987, str. 429.

54 Uporedi: Lee Loewinger, *Jurimetrics - The Next Step Forward*, Minnesota Law Review, no. 5, 1949; Stevan Lilić, *Kibernetička modelistika i određivanje upravne funkcije*, Pravni život, br. 11, 1985.

složenim dinamičkim sistemima<sup>55</sup>, nastaje i razvija se čitav spektar regulacionih koncepcija, upravljačkih tehnika i novih tehnologija, kao što su sistemska analiza, linearno i dinamičko programiranje, operaciona istraživanja, projekt menadžment, poslovna logistika, teorija igara, tzv. *cost-benefit* analiza, formulacija strategije, automatska obrada podataka, itd.<sup>56</sup> Kibernetička modelistika prilazi upravi prvenstveno sa aspekta uloge informacija u procesu ostvarenja upravnih aktivnosti, postavljajući tako *funkciju upravljanja* u kontekst *regulacije sistema*.<sup>57</sup> Najopštije posmatrano, kibernetički model polazi od toga da se svaki sistem sastoji od dva podsistema: a) onog koji upravlja (upravljački sistem) i b) onog kojim se upravlja. Informacije čine supstrat (suštinu) upravljanja i mogu biti: *direktne* (koje teku od upravljačkog podsistema ka sistemu kojim se upravlja) i *povratne* (koje teku od podsistema kojim se upravlja ka upravljačkom podsistemu). Povratne informacije, odnosno povratna veza (tzv. *feed-back*), kao oblik regulacije, odnosno kontrole aktivnosti sistema, koriste rezultate ostvarenih aktivnosti sistema radi korigovanja njegovih budućih aktivnosti, i tako *zatvaraju* tzv. komunikacioni krug.

Za određivanje teorijskog pojma uprave sa stanovišta kibernetičke modelistike, posebno je značajan tzv. kibernetički model uprave, koji je sačinio francuski stručnjak za upravu Lisjen Mel (Lucien Mehl). Prema ovom modelu, uprava je fenomen koji se javlja kod složenih sistema u okviru ljudske zajednice. Prema Melu, organizacije, kao kompleksni i dinamički socijalni sistemi sa finalitetom, predstavljaju složene društvene celine koje se obrazuju radi postizanja nekog cilja (tzv. *finalitet*).<sup>58</sup> U okviru jedne organizacije (npr. države), aktivnosti ljudi mogu se posmatrati bilo kao regulatorne (*upravljačke*) aktivnosti, bilo kao efektorske (*realizatorske*) aktivnosti. Regulatorne aktivnosti dalje mogu biti selektorske aktivnosti (*aktivnosti određivanja cilja*) i transduktorske aktivnosti (*aktivnosti sprovođenja cilja u izvršenje*). Osim toga, postoje i kontrolne aktivnosti (*aktivnosti kontrole realizacije ostalih aktivnosti*) u vidu *feed-back* aktivnosti. Polazeći sa stanovišta kibernetičke modelistike, sadržina teorijskog pojma uprave može se odrediti kao vršenje transduktorskih aktivnosti, tj. kao skup aktivnosti kojima se ciljevi neposredno sprovode u materijalnu realizaciju (efekat). Poseban doprinos kibernetičke modelistike u određivanju teorijskog pojma uprave ogleda se u

55. Uporedi: Norbert Wiener, *Cybernetics: Or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), Cambridge, 1968.

56. Uporedi: William House, *The Impact of Information Technology on Management Operations*, Princeton, 1971.

57. Uporedi: Ross Ashby, *Self-Regulation and Requisite Variety* (1956), F. Emery (Editor), *Systems Thinking*, Harmondsworth, 1969; Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, London, 1956, i dr.

58. Uporedi: Lucien Mehl, *Za kibernetičku teoriju upravnog delovanja*, (E. Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb, 1971, str. 115-174); Lucien Mehl, *La cybernetique et l'administration*, La Revue Administrative, Paris, no. XII, 1959, str. 542-567, i dr.

sadržinskom određivanju upravnih aktivnosti kao aktivnosti „transduktorskog karaktera” kojima se opšti ciljevi sistema sprovode u neposredno izvršenje. U tom smislu, donošenje upravnih akata od strane organa uprave i drugih ovlašćenih subjekata bila bi tipična transduktorska aktivnost kojom se opšti cilj (utvrđen u zakonu) sprovodi u realizaciju radi postizanja odgovarajućeg efekta (ponašanje ljudi).

## V. SOCIJALNA REGULACIJA

Opšti privredni i društveni razvoj<sup>59</sup>, uz veliki obim državne intervencije i normativnu regulativu, ukazuju na okolnost da se socijalna regulacija u vodenju javnih poslova ne može više posmatrati kao *marginalna* aktivnost u odnosu na osnovne društvene procese. Socijalna regulacija koju sprovodi uprava i sama sada postaje *osnovni* društveni proces i čini bitnu pretpostavku ekonomske efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva<sup>60</sup>.

Krajem 19. i početkom 20. veka uprava se javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova (u zdravstvu, prosveti, saobraćaju, komunikacijama, komunalnim službama i sl.), a atributi vlasti, iako nisu sasvim nestali, više ne predstavljaju osnovnu sadržinu upravne aktivnosti države. Funkcije uprave ne samo da postaju sve brojnije, već i sve složenije i teže. Jedva da postoji neki posao u radu državne uprave ili u proizvodnji koji je nekada bio jednostavan, da sada nije postao izuzetno složen. Kao klasičan primer uspešne intervencije države u procese socijalne regulacije navodi se korist, ekonomičnost i uspešnost državne poštanske službe SAD krajem prošlog veka.<sup>61</sup> Ove okolnosti ukazuju i na to da problemi upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve složeniji i brojniji, kao i da opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom međusobno sve više konvergiraju.<sup>62</sup>

U 20. veku javljaju se i prve kompleksne analize uprave u savremenom industrijskom društvu koje kombinuju političko i tehnološko stanovište, i koje kao središnje pitanje postavljaju odnos uprave i političke vlasti. Polazeći od sadržinskog jedinstva tehnologije obavljanja upravnih aktivnosti kao brojnih i složenih funkcija upravljanja, kako u „javnom” (državnom), tako i u „privatnom” (pos-

59. Uporedi: John Naisbitt, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb, 1985.

60. Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

61. Uporedi: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C., 1955.

62. Uporedi: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles, 1990; Stevan Lilić, *Polazne osnove tehnološke transformacije upravnog sistema*, *Pravni život*, br. 1-2, 1991, i dr.

lovnom) sektoru, umesto dotadašnjeg teorijskog pojma *državno-pravne* uprave, nastaje tzv. ciljno-racionalni (zweckrational) koncept moderne upravne organizacije.<sup>63</sup> Ovaj model naglašava dvostruku ulogu uprave: sa jedne strane, uprava se može posmatrati kao instrument za vršenje političke vlasti („uprava kao vlast“), a sa druge, kao organizacija za vršenje javnih službi („uprava kao služba“).

Rezultati ovih proučavanja, posebno tzv. velikih upravnih sistema (npr. zdravstvene službe, državne uprave, industrijske korporacije, saobraćajne mreže, urbani konglomerati i sl.), pokazuju da se u složenim savremenim uslovima života upravljanje ne može odvijati proizvoljno, već prema određenim pravilima. U tom smislu, upravnu delatnost, kao stručnu, racionalnu i kontinuiranu delatnost, mogu obavljati samo profesionalni i depolitizovani upravni službenici. Sa druge strane, kako postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti već politike, upravni službenici ne treba da se bave politikom, jer je to posao političara.

U ovakvim okolnostima, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju ne kao instrument vlasti, već prvenstveno kao regulator društvenih procesa. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, upravo je uprava ta organizacija koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude.

Koncept uprave kao sistema socijalne regulacije podrazumeva, dakle, da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa ne pristupa kao vladanju ljudima, već kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. Kao što je istaknuto, koncept uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od stanovišta da uprava, kao sistem ljudske saradnje, ima za cilj neutralisanje negativnih efekata neizvesnosti (kontingentnosti) koja proizilazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji, a ne iz uspostavljanja dominacije države nad ljudima primenom autoritativnih sredstava i metoda vlasti.

Polazeći od iznetog, može se reći da je osnovna socijalna funkcija i društvena uloga uprave, odnosno države u tome da svojim aktivnostima ostvari opšte blagostavnije društva (*welfare*). Drugim rečima, opšte ciljeve društva država realizuje ostvarivanjem opštih, odnosno javnih interesa (*bono publico*) kao onih interesa koji stoje iznad pojedinačnih (ličnih ili grupnih) interesa. Uostalom, upravo se prema ovom merilu mogu jasno razlikovati demokratske od autoritativnih država, posebno ranije socijalističke od savremenih socijalnih država. Tako, dok se u socijalističkim državama opšti ciljevi društva prvenstveno realizuju autoritativnim putem i vršenjem vlasti (npr. kako je to tvrdio A.I. Denisov), dotle

63 Usporedi: Maks Veber, *Privreda i društvo* (1921), Beograd, 1976.

se u socijalnim državama javni interesi prvenstveno realizuju neautoritativnim putem i obavljanjem javnih službi (npr. kako to tvrdi Leon Digi).

## VI. LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA

U poslednjih dvadesetak godina, dinamika razvoja uprave i upravnog prava u razvijenim zemljama ukazuje na rasprostranjen proces administrativne deregulacije, ali i na proces stvaranja novih administrativnih institucija, posebno u međunarodnim i regionalnim okvirima. U Evropi, ovi procesi imaju dva osnovna toka.

Sa jedne strane, u okvirima integracionih procesa Zapadne Evrope, oličanim, pre svega, u pravu i institucijama Evropske unije (Evropske zajednice), posebno je aktuelno pitanje „implementacije prava Zajednice od strane država članica“, u smislu da: „...implementacija prava Zajednice ne može biti posmatrano kao 'automatski' ili 'statičan' proces primene imperativnih pravnih akata Zajednice; naprotiv, to je proces uzajamnog uticaja između Zajednice i država članica. (...) Uprave država članica su nacionalne uprave, oblikovane tradicijom i iskustvom u nacionalnim kontekstu. Otuda je i za primenu jednog akta Zajednice od posebnog značaja i upoređivanje odgovarajućih nacionalnih uprava.“<sup>64</sup>

Sa druge strane, u bivšim socijalističkim zemljama srednje i istočne Evrope, nestaju čitavi arsenali propisa o „posebnim“ uslovima i upravnim merama iz perioda administrativne hiperregulacije društvenih odnosa, a u okviru njih i razna administrativna ograničenja, pre svega u oblasti slobode kretanja, svojine i javnog života. Kako se ističe: „...izazovi sa kojima su suočene javne uprave u Srednjoj i Istočnoj Evropi, pre svega, podrazumevaju redefinisavanje njihove uloge u društvu. (...) Sledstveno tome, uspesi reforme javne uprave u najvećoj meri zavise od političkog, pravnog, društvenog i privrednog razvoja.“<sup>65</sup>

Kao opšta prethodna napomena, može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i kroz proces usklađivanja (*harmonisation*) upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije. Primera radi, evo kako se upravno pravo Evropske unije primenjuje u Francuskoj, gde Državni savet i danas nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravno-pravne institute: „...*duboke promene u upravnom pravu Francuske posledica su određene politike internacionalizacije i decentralizacije u međunarodnom pravnom sistemu. Tu se ističe da je Državni savet više godina, čitavim nizom svojih odluka jasno u sudskoj*

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

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



praksi prihvatio *superiornost međunarodnog prava, i posebno superiornost prava Evropske zajednice prema nacionalnom pravu Francuske. U tom smislu, Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta načela francuskog prava mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija kao, na primer, u materiji prava izbeglica; da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice Zajednice; da se francuski zakoni, čak i oni doneti kasnije, koji nisu saglasni sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primenjivati saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike; da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije, ne pitajući Ministarstvo inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno uredbi (regulativa) i direktiva Zajednice.*<sup>66</sup>

U odnosu na aktuelno stanje našeg znanja i prakse u vezi sa upravnim pravom, uočava se velika potreba upoznavanja i prilagodavanja naše upravne nauke i našeg upravnog zakonodavstva, pre svega, u smislu napuštanja prevaziđenih koncepcija o upravi kao instrumentu političke vlasti, sa jedne strane, ali i u smislu „hvatanja koraka” sa savremenim tokovima upravnog prava, sa druge strane. Ovo se naročito odnosi na najnovije procese u okviru uporednog i međunarodnog upravnog prava, a posebno sa onim procesima sa kojima se tradicija upravnog prava suočava u zemljama Evropske unije, jer: „...saradnja između država, privreda i društava u okviru Zapadne Evrope daleko prevazišla tradicionalne modele odnosa između nacionalnih država”.<sup>67</sup>

66 Dragaš Denković, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3-4, 1993, str. 452.

67 William Wallace (Editor), *The Dynamics of European Integration*, London, 1990, str. 21.

## LEGITIMITY OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY

## Summary

Modern thought regarding the requirement of division between administration and government arises in the beginning of the 19th century along with the idea that „government of people should be replaced with administration of things”. The idea that administration should replace government particularly takes shape in solidaristic conceptions of the social-functionalists in the beginning of the 20th century.

Division of power is an organizational principle upon which rest contemporary legal and political systems of government. Within the framework of division of power, the issue of division between executive and administrative powers arises as a separate one. Traditionally, within the systems of division of power it is understood that the executive power is a branch of state government in which *is vested the function to administer laws* passed by a legislative organ (parliament). According to this traditional view, it is indeed impossible to determine the essential distinction between executive and administrative function, and is thus held that there is no distinction. However, in contrast to this traditional view, currently is especially emphasized that functions of executive and administrative powers cannot be fully equalized, in view of the fact that executive power is not engaged only in administration of law, but in *formulation of policy*, i.e., passing the most important, so-called strategic political decisions. As some of our authors point out (Ratko Marković, for instance) proceeding from the so-called *class essentiality of state and law* in determining theoretical concept of executive power: „Executive power is the principal lever of state government ( ) Its political supremacy over other powers is based not only on its internal characteristics, not even prevailing on these characteristics, but also on the fact concerned with concentration of class interests of the ruling class in the hands of social holders of executive power. Hence, executive power serves as a powerful weapon for the purpose of maintaining class society, for strengthening the government of the ruling class.”

According to this approach, the concept of administration in theoretic sense is constructed as the so-called function of state administration which amounts to authoritative exercise of laws by passing „administrative acts” as individual acts of government and by exercising „administrative actions” as substantive acts of coercion. However, as early as the beginning of this century, Slobodan Jovanović (1869-1958) has shown that state cannot be reduced to an organization employing force and coercion. Thus, „a theory considering state as a power, proceeds from the fact that one's rights depend on one's power. On the other hand, it is exactly on account of its being more powerful that it has the right to use force. It ensues

that on the basis of its power, a state is entitled to issuing orders to its subjects only in as long as it manages to induce its subjects into submission, without any laws, but simply by use of force. Theory regarding the right of the more powerful lacks ability to prove transformation of force into law for, according to this theory too, force cannot have a more durable effect than it otherwise would have if it were deprived of a legal characteristic.

On the basis of general legal norms are brought individual legal norms personified in individual legal acts (for instance, judgements rendered by courts and decisions of administrative organs) directly affecting behaviour of people. In respect of administration, it means that the activity of administration does not become legitimate (justified) either, by virtue of its being exercised legally on the part of administration. Owing to these reasons, today it is held that the concept of legality of administrative power has to give place to the concept of legitimacy (justifiability) of administrative action.

The concept of social function, i.e., social role of administration, proceeds from the fact that exercising of administrative activities of a state cannot be reduced exclusively to exercising of state power (in the sense of issuing orders and exercising coercive actions in respect of its subjects), but that the exercise of administrative activities primarily understands the exercise of public services, as activities by means of which are created and provided conditions essential to citizens' everyday life and work, contributing to the over-all development and progress of a community at large.

Proceeding from this, in theory and practice of developed states it is now markedly emphasized that the contemporary concept of administration offering public services emerged as a result of apprehension of states as organizations whose social function is exercising of public services. As David Rosenbloom says „contemporary constitutional and administrative systems rest on the concept of state as an organization offering public services.“

Results of the contemporary socio-technological approach to the problems of administration have shown that administrative activities within a state can no longer be considered exclusively as a single function of the exercise of state power, but as a complex of activities which serve the purpose of accomplishing the set objective. Proceeding from this fact, the so-called state administrative function as well, understood as a distinct function of power, has to be redefined in terms that it represents but a single function among many administrative functions exercised by the state. In determining theoretical notion of administration, contemporary socio-technological conceptions proceed thus from a view that administrative activities within a state cannot be reduced to the one of the state power functions, but that they have to be viewed in terms of numerous and complex exercise of administrative functions.

Theoretical and methodological assumptions were created as a result, forming the basis which rendered possible determination of a modern theoretical notion of administration, proceeding from the premiss that administration is a complex administrative system aiming at social regulation. In contrast to traditional and more recent legal-political and socio-technological conceptions of administration, modern theoretical notion proceeds from the view that holds administration as a complex administrative system of human cooperation in the field of social regulation. The modern concept of administration as a system of social regulation proceeds from the results obtained by the general systems theory and the so-called systemic approach in determining the complex natural and particularly social phenomena.

In the field of law, the so-called *discrepancy between law and reality*, metaphorically expressed as „rebellion of facts against law“ is depicted as a typical example of impotence of legal positivism to come to grips with social reality. Traditional positivistic approach rests on the concept holding that the composite whole under consideration should be decomposed into the so-called constituent parts, on account of proceeding from the fact that the composite whole equals the mechanical sum of its constituent parts (for example, that law represents the „body“ of legal norms and like). Viewed in the most general terms, cybernetic model proceeds from the view holding that every system is comprised of two subsystems: a) the one that administrates (administrative system), and b) the one that is being administered. In reference to determining the theoretical notion of administration, viewed from cybernetic modeling, of special importance is the so-called cybernetic model of administration worked out by a French administration expert, Lucien Mehl. According to this model, administration is a phenomenon arising in complex systems within human community. According to Mehl, organizations, as complex and dynamic social systems with finality, represent complex social entities formed to accomplish a certain goal (the so-called finality). Within an organization (state, for example), human activities may be viewed either as regulative (*administrative*) activities or as effectuating (*realizing*) activities. Proceeding from the cybernetic modeling view, the content of theoretical notion of administration may be determined as the exercise of transductional activities, i.e., as a set of activities by means of which goals are being directly materialized (effectuated). Marked contribution of cybernetic modeling in determining theoretical notion of administration is reflected in establishment of the content of administrative activities as activities that are „transductional in character“, by means of which the general goals of a system are being transferred to direct realization. This model accentuates a twofold role of administration: on the one hand, administration may be viewed as an instrument of exercising of political power („administration as power“), and on the other hand as an organization for exercising public services („administration as a service“).

On the other hand, since the establishment of political objectives has nothing to do with expertise but with politics, administrative officials should not engage themselves in politics, this being the job of politicians. Under such circumstances, administration realizes its social function not as an instrument of power, but primarily as a regulator of social processes. At the same time, as the role of administration as an instrument of social regulation grows, its role as an executor of political power and coercion wanes.

The concept of administration as a system of social regulation thus understands that administration activities in regulation of social processes be not approached in the same way as the government of people, but as a process of legitimate effect on the behaviour of people according to the standards set up in perspective. The concept of administration as a system of social regulation proceeds from the view that administration, as a system of human cooperation, aims at neutralizing negative effects of uncertainty (*contingencies*) rather as a result of possible illegitimate behaviour of other people in social interaction, than as a result of the establishment of state domination over people by employment of authoritative instruments and methods of power.

Proceeding from the above-mentioned, it may be said that the social function and social role of administration, i.e., state imply realization of general welfare of a community by exercising its activities. Nevertheless, it is exactly in respect of this criterion that a clear distinction between democratic and authoritarian states is rendered possible, especially in respect of the former socialist and contemporary social states.

## SADRŽAJ — OBSAH — SUMMARY

Imrich Kanárik LEGALITA V PROCESE TRANSFORMÁCIE NA PRÁVNÝ ŠTÁT <i>THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE PROCESS OF TRANSFORMATION TO THE STATE OF LAW</i> .....	7
Dragan M. Mitrović, Milan Paunović PRAVNA DRŽAVA I LJUDSKA PRAVA <i>RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS</i> .....	27
Mária Hencovská MOŽNOSTI OBMEDZENIA ZÁKLADNÝCH LJUDSKÝCH PRÁV A SLOBÔD TRESTNÝM ZÁKONOM <i>POSSIBILITIES OF RESTRICTING FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS AND LIBERTIES BY THE PENAL CODE</i> .....	43
Stevan Lilić LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA <i>LEGITIMITY OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY</i> .....	57
Igor Palúš, Peter Mosný ÚSTAVO-PRÁVNE POSTAVENIE POLITICKÝCH STRÁN V SLOVENSKEJ REPUBLIKE <i>CONSTITUTIONAL - LEGAL POSITION OF POLITICAL PARTIES IN THE SLOVAK REPUBLIC</i> .....	77
Branko Rakić OSNOVNI PRAVCI HARMONIZACIJE JUGOSLOVENSKEG PRAVA SA PRAVOM EU <i>BASIC APPROACHES OF HARMONIZATION OF YUGOSLAV LAW WITH THE EUROPEAN UNION LAW</i> .....	91
Gabriela Dobrovičová PRAMENE SLOVENSKEJHO PRÁVA V PROCESE TRANSFORMÁCIE SPOLOČNOSTI <i>THE SOURCES OF SLOVAK LAW AND THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF THE SOCIETY</i> .....	111

Svetislav Tahoroši PROBLEMI PRIVREDNOPRAVNOG SISTEMA U JUGOSLAVIJI <i>PROBLEMS OF ECONOMIC LAW IN YUGOSLAVIA</i> .....	135
Ján Husár POSTAVENIE FONDU NÁRODNÉHO MAJETKU V PROCESE PRIVATIZÁCIE <i>POSITION OF THE FUND OF NATIONAL ASSETS IN THE PROCESS OF PRIVATISATION</i> .....	155
Dejan Popović POREZ NA DODATU VREDNOST: NEDOSTAJUCA KARIKA U PORESKOM SISTEMU SR JUGOSLAVIJE <i>THE VALUE ADDED TAX: A MISSING LINK IN THE TAX SYSTEM OF THE FR YUGOSLAVIA</i> .....	167
Vladimír Babčák PRÁVNE PROBLÉMY UPLATŇOVANIA DANE Z PRIDANEJ HODNOTY NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY <i>LEGAL PROBLEMS OF THE VALUE-ADDED TAX APPLICATION IN THE AREA OF THE SLOVAK REPUBLIC</i> .....	203
Ignjatović Đorđe ORGANIZOVANI KRIMINALITET U ZEMLJAMA U TRANZICIJI <i>ORGANIZED CRIMINALITY IN COUNTRIES IN TRANSITION</i> .....	219
Jozef Madliak ORGANIZOVANÁ ZLOČINNOSŤ – REÁLNA HROZBA PRE SLOVENSKÚ REPUBLIKU <i>ORGANISED CRIME - A REAL THREAT TO THE SLOVAK REPUBLIC</i> .....	247
Marinka Cetinić INKRIMINACIJE SILOVANJA U NAJNOVIJIM KRIVIČNIM NEKIH ZEMALJA U TRANZICIJI I STANJE S PREDLOGOM U JUGOSLAVIJI <i>RAPE IN THE LATEST PENAL CODES OF SOME COUNTRIES IN TRANSITION AND THE STATE OF DE LEGE FERENDA</i> .....	259
Jozef Olej ÚVAHA O PREZUMPCII NEVINY A DONÚTENÍ V TRESTNOM KONANÍ <i>SOME THOUGHTS ON PRESUMPTION OF INNOCENCE AND COERCION IN CRIMINAL PROCEEDINGS</i> .....	269
Gašo Knežević RASPAD SFR JUGOSLAVIJE I TRANZICIJA ZAKONA (MEDUNARODNOPRIVATNOPRAVNI ASPEKT - JUGOSLOVENSKO ISKUSTVO) <i>DISINTEGRATION OF THE SFR YUGOSLAVIA AND TRANSITION OF LAWS</i> .....	285

Katarína Kirstová PLATNÁ PRÁVNA ÚPRAVA INŠTITÚTU DEDIČSKEJ NESPÔSOBILOSTI A VYDEDENIA <i>VALID LEGAL REGULATIONS GOVERNING THE INSTITUTES OF INHERITOR'S INCAPACITY AND DISHERISON</i> .....	301
Momir Milojević ČLANSTVO JUGOSLAVIJE U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA <i>MEMBERSHIP OF YUGOSLAVIA IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS</i> .....	315