

Др Стеван Лилић*)

САВРЕМЕНА УПРАВА,
ПРАВНА ДРЖАВА И
ИНФОРМАТИЧКА
ТЕХНОЛОГИЈА

1. УВОД

1.1. Сложеност. Основна је карактеристика савремене епохе, посебно друге половине двадесетог века, неслућено нарастање сложености у свим областима друштвеног живота — од свакодневних активности и рада у грандиозним урбаним комплексима мега-полиса (само тзв. шире подручје града Токија већ броји око 40 милиона становника), до планетарних мрежа ваздушних и сателитских телекомуникационих веза. Да су се времена дефинитивно променила, и да стање „није више оно које је некада било“ очигледно показују многе појаве.

„Од времена Исуса Христа па до године 1000, становништво света се није повећавало. Али од тада оно се умножило двадесет пет пута и даље се умножава. Од 1950. године до данас број становника је удвостручен и достиже пет милијарди — до 2010. године биће 7. милијарди (...).“¹⁾

1.2. Информација као развојни ресурс. За разлику од ранијих времена, када је број „локомотива“, тј. материјалних средстава (рудника, фабрика, возила итд.) означавао и степен друштвеног развоја, у савременим условима најзначајнији развојни ресурс је информација. У развијеним земљама тзв. индустрија знања²⁾, јавља се као моћна и пропульсивна привредна грана која претвара научна открића и спознаје у нове технологије: производи ове индустрије су тзв. „солуције проблема“

*) доцент на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд

¹⁾ Извор: »L'Express«, Париз, „Борба“, 7-8. X 1989. стр. 15. Nota bene: пет-милијардити земаљац рођен је у Загребу.

²⁾ International Conference: »Knowledge Industries — Levers of Economic and Social Development of the 1990' s“ Загреб — Department of Information Science, University of Strathclyde, Glasgow), Дубровник, мај 29 — јун 3 1989.

(«problem solution»). Индустија знања постала је кључни фактор производне продуктивности и конкурентске моћи — не само великих корпорација, већ и читавих држава.³⁾

„Процес репродукције било индивидуалног репродуктивног субјекта, било целокупног друштва незамислив је без информација. (...) Данас су информације кроз науку, иновације, трансфер технологије, «know-how» и «show-how», врло значајна компонента економског раста и развоја.“⁴⁾

1.3. Информацијско загађење. Сложеност савременог света испољава се првенствено у вртоглавом повећању броја извора који сваког тренутка генеришу огромне количине информација: од индивидуалне активности, образовања, културе, науке и технологије, све до комплексних система националне привреде и јавне управе.

„Јасно је да средствима којима данас располажемо не можемо изаћи на крај са толиким мноштвом информација. Неконтролисане и неорганизоване информације престају бити извор богатства савременог друштва. Напротив, постају нам непријатељи. (...) Информатичка технологија уноси ред у хаос информацијског загађења и осмишљава податке који би иначе били неупотребљиви.“⁵⁾

1.4. „Систем и криза“. Насупрот убрзаног научног и технолошког развоја савременог света, Југославија заостаје у развоју науке и технологије, што се врло неповољно одражава не само на њен економски и укупни друштвени развој, већ и на њен положај у међународној заједници. Има појединих ставова у којима се, у основи, заступа ставовиште да је технолошки развој изазов који је „наметнут“ нашој земљи од стране међународног окружења. Научно-технолошки изазов, међутим, није само последица спољњег утицаја, већ проистиче и из чињенице да се ниједан савремени друштвени систем, па ни наш, не може развијати као „отворено друштво“, уколико не развија научну и технолошку основу сопствене репродукције и развоја. Опште обележје у којем се налази југословенски систем означава се, не само у стручној и научној литератури, већ и у политичким документима као „криза“.⁶⁾

„Постојеће заостајање Југославије у односу на развој земаља сличне величине и могућности у области науке и технологије мора бити превладано. (...) Основно опредељење у стратегији технолош-

³⁾ Милићевић, Драгољуб: „Информација као основни развојни ресурс“, Зборник „Информација као развојни ресурс“ (М. Црнобрња редактор), Едиција Самоуправљање и трећа технолошка револуција, МЦ, Београд, 1985, стр. 11—12.

⁴⁾ Црнобрња, Михајло: „Економија и информације“, Зборник „Информација као развојни ресурс“, М. Црнобрња редактор, Едиција Самоуправљање и трећа технолошка револуција, МЦ, Београд, 1985, стр. 17—19.

⁵⁾ Naisbitt, John: „Мегатрендови — Десет нових смјерова развоја који мијењају наш живот“, Глобус, Загреб, 1985, стр. 131.

⁶⁾ Мирић, Јован: „Систем и криза“, ЦЕКАДЕ, Загреб, 1984.

ког развоја Југославије мора бити усмерено на подизању технолошког нивоа у свим областима посебно производних и друштвених активности процором у информационе технологије. (...).“⁷⁾

1.5. Стање правног система. И стање у области правног система, оцењено је као стање „дубине факта против права“ — правни систем не изражава реалне друштвене односе, чиме се стварају суштинске и формалне неусклађености између правне норме и друштвене реалности (тзв. *potmattivuty gap*). Са своје стране, ово доводи до раскорака између социјалне и системске интеграције правних институција и одражава се на опште стање уставности, законитости и правне (не)сигурности.

„У остваривању уставности и законитости стање је незадовољавајуће што изазива крупне проблеме у друштву. То се посебно изражава у појединим областима друштвеног живота, у области проширене репродукције, функционисања јединственог југословенског тржишта, девизног система, система цена, кредитно-монетарног и банкарског система, пореског система, заштите друштвене својине и друго. (...) Због постојећих слабости у функционисању политичког система, не обезбеђује се довољна заштита уставом утврђених слобода и права човека и грађана.“⁸⁾

1.6. Стање управног система. Више од десет година протекло је од доношења савезног Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе (1978), односно одговарајућих републичких и покрајинских закона. Овим законима (и прописима) разрађена су основна уставна начела о „систему државне управе“⁹⁾, као и о извршној и управној функцији, односно улози и положају извршних органа и органа управе. Поред тога, Закон садржи и бројне одредбе које се сходно примењују и на друге државне органе и њихове стручне службе, као и на самоуправне и друге организације и заједнице којима су поверена јавна овлашћења. Иако системски закон, остаје низ „претходних питања“ у оквиру управног система за које постоји потреба стручног и нормативног прецизирања — пре свега противречна улога и положај управе као вршиоца ауторитативних активности власти („систем државне управе“), са једне, и вршиоца неауторитативно-стручних делатности („public service“), са друге стране.

„Државна управа се не може успешно трансформисати и организовати, нити ефикасно вршити своје функције, задатке и послове на начин како је то до сада чинила. Досадашње мере на том плану проузроковале су садашње тешко стање у управи уопште, посебно у општинским органима управе. Генерални заокрет треба повезати

⁷⁾ Скупштина СФРЈ: „Одлука о стратегији технолошког развоја СФРЈ“, Скупштина СФРЈ, Април 1987, Библиотека Скупштине СФРЈ, Коло XXIV, свеска 7, Београд, 1987, стр. 20—21.

⁸⁾ Перовић, Слободан: „Криза правног система“, Правни живот, Београд, Бр. 11, 1987, стр. 1125.

⁹⁾ Пусић, Еуген: „Систем државне управе“, Општина, Београд, бр. 5—7, 1978, стр. 9—30.

са уставним променама и променама закона о основама система државне управе и осталих закона и других аката који регулишу функционисање управе.“¹⁰⁾

2. ПРАВНА ДРЖАВА У ТЕХНОЛОШКОМ ОКРУЖЕЊУ

2.1. Правна држава. Правна држава, као творевина касног XIX и раног XX века¹¹⁾, претпоставља остваривање функционалних процеса и организационих структура државе на основама устава и закона, без произвољности и идеолошког утицаја на поступке и радње државних органа, јавних служби и службених лица. Правна држава се у савременим условима јавља као претпоставка остваривања несумњиво утврђених цивилизацијских и политичких тековина, као што су заштита слобода и права грађана, социјална заштита, сигурност радног човека, заштита животне средине, права приватности итд. У једном ужем смислу, под правном државом се подразумева држава у којој је управа и судство одвојено од законодавства.¹²⁾ Концептуални модел европске правне државе, међутим, треба разликовати од принципа „владавине права“ који је карактеристичан врховни правни принцип држава у тзв. англосаксонском систему, у оквиру којег се, рецимо, може поставити питање „зашто Американци никада нису показивали одушевљење за опште политичке концепте као што то чине Французи“¹³⁾.

„Међутим ако је у погледу судства и успело да се релативно потпуно остваре начела правне државе, то није у пуној мери успело у погледу управе. Када се погледа стање у погледу управе, лако је утврдити да је законодавство које она примењује прилично шаролико, несистематизовано, и нарочито непотпуно, тако да управа и даље ужива врло велику слободу деловања. У земљама где је развијено управно судство, као што је особито Француска, овај недостатак закона донекле се надокнађује врло развијеном судском праксом. (...) Начела правне државе су опште добро солидног правног поретка. Зато се она имају остваривати и у социјалистичкој држави, и то још потпуније но у буржоаској, јер је начело законитости једно од основних начела социјализма. Ово особито важи и за нашу државу.“¹⁴⁾

¹⁰⁾ Стручни савет за област државне управе: „Мишљења, предлози и иницијативе Стручног савета за област државне управе дати поводом разматрања Извештаја о остваривању основа система и трансформације државне управе“, Информације, бр. 30, Завод за унапређење савезне управе, Београд, Децембар 1987, стр. 30—31.

¹¹⁾ Јовановић, Слободан: „Поратна држава“, Геца Кон А. Д., Београд, 1936.

¹²⁾ Спекторски, Евгеније: „Држава и њен живот“, Српска књижевна задруга, Београд, 1933.

¹³⁾ De Toqueville, Aleksis: »Democracy in America«, Vol. 2, Vintage Books, New York, 1957, (Why the Americans have never been so eager as the French for general ideas in political affairs — стр. 19—20).

¹⁴⁾ Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1979, стр. 1038.

2.2. **Правна држава и социјалистичке земље.** Као и код нас, промене у политичким системима многих социјалистичких земаља треба, између осталог, да омогуће преображај тзв. партијске државе у модерну и ефикасну правну државу, посебно у односу на „реконструкцију државног апарата“. Примера ради —

„Успостављање социјалистичке правне државе, реформа политичког система и увођење нових метода у руковођењу привредом, праже одлучан преображај правног образовања.“¹⁵⁾

2.3. **Разрешење конфликтних ситуација у правној држави.** Морални је императив сваког цивилизованог, посебно савременог европског друштва, да се при разматрању комплексних и конфликтних друштвених, пре свега, политичких, економских и правних питања (поготово оних која могу имати далекосежне и „судбоносне“ последице) активно и делотворно примењују унапред утврђене и предвиђене „структуре и процедуре“. На првом месту, то су свакако институције и механизми правног (правна средства, судски поступци и др.) и политичког система (усаглашавање ставова, расправа у представничким телима и сл.). Према речима америчког судије Џона Маршала (John Marshall) у решавању спорова, нарочито оних од посебног значаја за друштвену заједницу, треба поћи од „већ утврђених и добрих принципа“¹⁶⁾, пре свега, највиших правних начела уставности, правичности, законитости, равноправности итд. То, истовремено, подразумева функционисање правних институција — пре свега редовних, специјализованих и уставних судова, као ауторитативних и легитимних субјеката који дејствују у капацитету „пуне јурисдикције“. Посебно у савезним државама — како истиче чувени Ханс Келзен — политичка идеја федерализма, правно узев, довршена је тек институцијом уставног судства¹⁷⁾. Уставност и законитост, највиши су принципи правне државе.¹⁸⁾

а) **Начело уставности.** У федералним државама, начело супрематије савезног устава први је правни принцип уставности сваког федералног система, укључујући и југословенски. Да је федерализам основа, и главно обележје савременог југословенског уставног система, произлази већ и из првог члана Устава СФРЈ, којим је Југославија одређена као савезна држава — федерација. Југословенска федерација је државна заједница са јединственом територијом (члан 5) и јединственим држављанством (члан 249), у којој се обезбеђује заштита уставности и законитости (члан 204). У југословенском Уставу, овај принцип уставности формулисан је тако да републички устав и покрајински устав не може

¹⁵⁾ CPSU: »Documents and Materials — On Legal Reform«, Resolutions, 19th. All-Union Conference of the CPSU, Novosti Press Agency Publishing House, Moscow, 1988, стр. 160.

¹⁶⁾ Gunther, Gerald: »Constitutional Law — Cases and Materials« Ninth Edition, The Foundation Press, Mineola, N. Y., 1975, стр. 9.

¹⁷⁾ Штарк, Кристијан: „Историјски развој и актуелни значај супрематије устава“, Анали Правног факултета у Београду, Београд, бр. 5, 1988, стр. 509.

¹⁸⁾ Лукић, Радомир, „Уставност и законитост у Југославији“, Институт политичких наука Правног факултета у Београду, Београд, 1966.

бити у супротности са Уставом СФРЈ“ (члан 206), а његово остваривање поверено је Уставном суду Југославије којег је Устав СФРЈ, овластиво да по овом питању мериторно одлучује: Уставни суд Југославије доноси одлуку, и Скупштини СФРЈ даје мишљење да ли је републички, односно покрајински устав, у супротности са Уставом СФРЈ (члан 378). Са своје стране, Скупштина СФРЈ, тј. Савезно веће, претреса мишљење и предлоге Уставног суда Југославије у вези са остваривањем уставности и законитости (чл. 285, тач 11).

б) Начело законитости. И питања законитости треба разматрати са становишта уважавања „већ утврђених и добрих принципа“, тј. опште-признатих принципа правне државе — пре свега принципа „*fair due process*“, тј. спровођења законом предвиђеног поступка. Основни постулат овог принципа полички је веома једноставан (отуда и његова величина): незаконито је само оно што се утврди као незаконито — према томе, оно што је законито није незаконито, односно оно што је незаконито не може бити законито — трећег, са становишта правне логике нема. То значи да за постојање незаконитости неког акта и/или радње, мора претходно постојати одговарајући правни основ, који стање незаконитости ставља „ван сваке сумње“ и која пружа „материјални доказ“ (рецимо мериторна одлука суда) да су такви акти и/или радње незаконити. Другим речима, уколико се жели правно разрешити нека спорна ситуација (па чак и у случају да се ради о „уставности устава“), мора се уважити и веровати у основна начела правног поретка и правичности да се стање има узети као исправно док се супротно не докаже (*in dubio pro reo*). Стога, у конфликтним, а пототово у крајње конфликтним ситуацијама, треба веровати у непристрасност, ауторитет и стручност арбитра (нпр. уставног суда), да *he sine ira et studio* (дакле „без страсти и пристрасти“), обавити своју уставом и законом утврђену функцију — на шта је и морално обавезан положеном заклетвом.

2.4. Превазилажење правног нормативизма (догматизма). За правилним и објективним приступом у проучавању државних правних феномена, од виталног је значаја и метода којом се појаве посматрају. За све који се баве управним наукама и управним правом у нашој земљи, биће од посебног интереса подсетити на чињеницу, да је у радовима наших еминентних научних стручњака из управне области још пре више од пола века на јасан и непосредан начин, указано на неопходност „динамичког приступа“ изучавању права и (посебно) управних феномена.

„Живимо у, времену општих превирања, у доба простим оком видљиве динамике — на прекретници, како би рекли они који мисле да је само статика нормално стање, а динамика прелаз статике с једном садржином у статистику са другом садржином. То превирање, та видљива динамика захватила је и науку опште, те и правну науку напосе, што је за нас овде од интереса. (...) Никоме не пада на памет да тражи да правна наука промени свој предмет, објект свог изучавања (...) Али снажан је и не баш скоро почет захтев за тим да се мења, боље рећи, ревидира метода у правној науци. Тај захтев свакако не долази из обесне тежње ка новим, другачијим (...)“

него из најплеменитијих настојања, изазваних стварним приликама, и тежњом научног духа за што дубљим, за што потпунијим сазнањем у свим областима људске духовне делатности.“¹⁹⁾

И данас се аргументовано указује да методе могу бити „превазибене“ и то из простог разлога што једноставно не одговарају услед своје „крутости и ограничености“. Инсистирање на њима и када су се ствари очигледно промениле само значи неспособност даљег професионалног и научног развоја.

„Правни метод је настао из практичких потреба да би се омогућило одређивање понашања које се правним нормама захтева од људи. Због тога је и овај метод најчешће и примењиван. Он не објашњава зашто су правне норме онакве какве су, не оцењује их, нити предлаже њихову измену или побољшавање. (...) Ово открива и ограниченост правног метода за потпуно сазнавање права (...).“²⁰⁾

2.5. Право као комуникацијски феномени. Многи савремени правни писци, посебно они оријентисани на истраживање права као комплексног система, стоје на становишту да је право, с обзиром на реални развој савременог света, превасходно комуникацијски феномен, и да се не може свести искључиво на нормативно-ауторитативни поредак „санкционисан државном принудом“. Приступ праву као „динамичном и отвореном систему“ јасно је испољен не само у савременој стручној правној литератури²¹⁾, већ се рефлектује и у захтеву за превазилажењем тзв. нормативистичког патернализма државе.²²⁾

„Право се може дефинисати као етички надзор над комуникацијама и над језиком као обликом комуникација, поготову када је овај нормативни вид под контролом неке власти довољно јаке да својим одлукама да делотворну друштвену санкцију.“²³⁾

2.6. Управни поступак (зуповци и зусовци). Неоспорно је да је доношење кодификованих правила правних поступака, на пример, у комуникацији управе и судова са грађанима и другим странкама, од пресуд-

¹⁹⁾ Стјепановић, Никола: „Обрада административног права на правном факултету“ (Приступно предавање на катедри Административног права одржаног 3. новембра 1938. год.), Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 1, 1939, стр. 33.

^{*}) Као што је социологија превазишла ограничености правнодогматског метода, тако је и савремена технологија и системска методологија трансформисала хијерархијско-нормативистички концепт „државне управе“ у сложени и динамички модел „управног система“.

²⁰⁾ Димитријевић, Павле и Марковић, Ратко: „Управно право“, Службени лист СФРЈ, Београд 1986, стр. 347.

²¹⁾ Unger, Roberto Mangabeira: »Law In Modern Society«, The Free Press, New-York-London, 1976;

Hart, H.L.A.: »The Concept Of Law«, Clarendon Law Series, Oxford, 1984.

Висковић, Никола: „Тумачење у праву“, Правни живот, бр. 7—8, 1988, стр. 999—1016.

²²⁾ Станић, Гојко: „Устава слободе“, ЗОТКС, Љубљана, 1988, стр. 85.

²³⁾ Wiener, Norbert: „Кибернетика и друштво“, Нолит, Београд, 1964, Поглавље „Право и комуникације“, стр. 131-140.

ног значаја за афирмацију начела законитости у правној држави. Ипак, може се без икаквих резерви констатовати да је примена одредби законских и других прописа који регулишу примену управног поступка и управно-судског поступка „превазиђена“, у смислу да у садашњим условима ове норме представљају претпоставку, а не крајњи циљ управних активности. Свођење очигледног „плурализма управних процеса“ само на ауторитативне облике одлучивања о правима, обавезама и интересима у управном поступку, истовремено је свођење и „друштвене улоге државе“ само на статичке аспекте „хијерархијског нормативизма“²⁴⁾ и „општиности управног поступка“²⁵⁾, до „писмености“²⁶⁾ и „стру-афирмацију начела законитости у управном поступању међу социјалистичким земљама доношењем Закона о општем управном поступку (1956) и Закона о управним споровима (1952), исцрпне стручне расправе које су тим поводом свођене (што показују и веома бројни стручни радови из тих периода), практично су „апсолвирала“ сва битна питања и дилеме које су се, у вези са, и поводом тога, јавиле — од „општих проблема“²⁴⁾ и „општиности управног поступка“²⁵⁾, до „писмености“²⁶⁾ и „стручности кадрова“²⁷⁾. Отуда „стручна елаборација“ управних процедура (нпр. управног поступка) која, у данашњим условима полазиште није „ефикасност“²⁸⁾ и „неауторитативност“²⁹⁾, (најблаже речено) „касни“ најмање двадесетак година за домаћим научним и стручним резултатима, и најмање још за толико за светским — и то мерено према принципу да се „брзина конвоја мери према последњем броду“: довољно је упоредити развој управног права у САД, које су, под утицајем схватања енглеског правника Dicey-а, ноторне по свом „кашњењу“ у том погледу³⁰⁾ — а да се не спомину такве наше „оригиналне новине у приступу“, према којима — за ново донети закон — уместо израза „нов закон“, треба употребљавати израз „новелирани закон“, са објашњењем да се тиме „избегавају забуне“ (!). У разматрању „традиционалне“ управне материје поступка и спора међутим, има и низ новина које је ново „технолошко окружење“ проузроковало — на то нас упозоравају и упућују наши најискуснији познаваоци ове области.

²⁴⁾ Крбек, Иво: „Проблеми опћег управног поступка“, Наша законитост, Загреб, бр. 8—9, 1954, стр. 385—397.

²⁵⁾ Мајсторовић, Богдан: „Општиност управног поступка“, Анали Правног факултета у Београду, Београд, бр. 1, 1969, стр. 107—112.

²⁶⁾ Јевтић, Љубомир: „За бољу и стручнију писменост у управном поступку“, Општина, Београд, бр. 11, 1970, стр. 37—45.

²⁷⁾ Матовић, Иван: „Профил и стручно усавршавање кадрова који примењују управни поступак“, Општина, Београд, бр. 11—12, 1970, стр. 100—117.

²⁸⁾ Стјепановић, Никола: „Мере за убрзање и ефикасност поступка у управном поступку и управном спору“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 4, 1972, стр. 429—450.

²⁹⁾ Матовић, Иван: „Да ли је ауторитативност нужно својство ствари о којој се решава у управном поступку“, Наша законитост, Загреб, бр. 2, 1971, стр. 123—134.

³⁰⁾ Gellhorn, Walter — Byse, Clark — Strauss, Peter: »Administrative Law — Cases And Comments«, Seventh Edition, The Foundation Press, Mineola, N. Y. (Nota bene: прво издање 1940. године)

Schwartz, Bernard: »American Administrative Law«, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd, London, 1950.

„Државе би такође, морале подврћи критичкој анализи са ставовишта увођења модерне технологије и све норме управног поступка. Новелирање би се остварило у две фазе. У првој фази би остала класична процесна правила, с тим што би се уводила и нова, која би се користила тамо где је то могуће. Друга фаза би значила поступно напуштање класичних решења и постављање нових основа, које са собом доноси савремена технологија.“³¹⁾

3. (СВЕ НАШЕ) ТРАНСФОРМАЦИЈЕ

3.1. Актуелност управне проблематике. Рационализација и унапређење рада управног система у свим његовим сегментима увек је актуелна тема, посебно у постојећим друштвено-економским условима у Југославији. И у досадашњим многобројним научним, стручним и другим радовима, веома много пажње и простора посвећено је — са више или мање успеха — готово свим питањима од значаја или утицаја на рад и организацију управе код нас, између осталог, и питањима „перспектива“ и „развој управе“³²⁾, „самсуправљање и управа“³³⁾, „реорганизација управе“³⁴⁾, „реформа управе“³⁵⁾, „трансформација управе“³⁶⁾, „подрштвовање управе“³⁷⁾, „начела организације управе“³⁸⁾, „положај управе“³⁹⁾.

³¹⁾ Godec, Rupko: »Razvoj tehnike in upravni postopek«, Vestnik Instituta za javno upravo, бр. 3-4, 1987, стр. 166.

³²⁾ Пусић, Еуген: „Блиске перспективе развојне управе“, Наша законитост Загреб, бр. 9, 1979, стр. 3—13.

Шмидовник, Јанез: „Развојне поти наше управе, Правник, Љубљана, бр. 10—12, 1978, стр. 323—334.

Дамјановић, Мијат: „Управа — испред или иза свог времена“?, Општина, Београд, бр. 1—2, 1980, стр. 47—53.

³³⁾ Пусић, Еуген: „Самоуправљање и државна управа“, Наша законитост, Загреб, бр. 7—8, 1980, стр. 144—155.

Пусић, Еуген: »Public Administration and Self-Management in Yugoslavia«, International Review of Administrative Sciences, Bruxelles, Vol. 55, No 1, 1989, стр. 25—28.

³⁴⁾ Гатарич, Буро: „Нека размишљања о потреби реорганизације државне управе“, Наша законитост, Загреб, бр. 4, 1981, стр. 83—97.

Мунћан, Јован: „Правци трансформације и реорганизације државне управе“, Правна мисао, Сарајево, бр. 7—8, 1984, стр. 3—7.

³⁵⁾ Секулић, Љубо: „Неки аспекти реформе државне управе“, Општина, Београд, бр. 3, 1972, стр. 54—60.

³⁶⁾ Гатарич, Буро: „Трансформација државне управе“, Наша законитост, Загреб, бр. 2, 1981, стр. 95—119.

Трифунковић, Миодраг: „Систем и организација државне управе и њена самоуправна трансформација“, Општина, Београд, бр. 4—5, 1980, стр. 33—43.

³⁷⁾ Поповић, Славољуб: „О подрштвовању државне управе у систему друштвеног самоуправљања“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, бр. XXI, 1981, стр. 11—17.

Поповић, Славољуб: „Организација и функционисање управе у самоуправном систему“, Књижевне новине, Београд, 1978.

³⁸⁾ Стефановић, Јован: „Начела организације државне управе“, Зборник правног факултета у Загребу, Загреб, бр. 1, 1957, стр. 18—31.

³⁹⁾ Ђосовић, Станко: „Неки основни аспекти спровођења уставних и законских рјешења о положају и задацима управе у друштву, а посебно у остваривању делегатског система“, Правна мисао, Сарајево, бр. 3—4, 1980, стр. 63—68.

Мићуновић, Спасоје: „Положај управе у систему социјалистичког самоуправљања“, Пракса, Титоград, 1979, стр. 85—97.

Марковић, Бранислав: „Положај управе у самоуправном систему“, Зборник Више управне школе у Загребу, Загреб, бр. 11, 1982, стр. 63—73.

Гелевски, Симеон: „Самоуправна преобразба на југословенската управа“, Годишник на Правниот факултет во Скопје, Скопје, 1979, стр. 321—329.

„управа у уставном систему“⁴⁰⁾, „задаци управе“⁴¹⁾, „функције управе и економска стабилизација“⁴²⁾, „колегијални органи управе“⁴³⁾, „вертикална повезаност управе“⁴⁴⁾, „самосталност управе“⁴⁵⁾, „одговорност управе (државе) за штету“⁴⁶⁾, „управне организације“⁴⁷⁾, „управни кадрови“⁴⁸⁾, „етика управних радника“⁴⁹⁾, „друштвене делатности и јавне службе“⁵⁰⁾, „јавна овлашћења“⁵¹⁾; као и многа друга питања.

3.2. Рационализација и унапређење рада управе. Расправа о овим питањима посебно је добила на актуелности у светлу Закључака Скупштине СФРЈ о даљим правцима и активностима на трансформацији управе као целовитог система (Службени лист СФРЈ 18/88). У том склопу посебно су се разматрала питања „рада управе“, „ефикасност општинске управе“, „унапређење рада административних служби“, „аутоматизација управне делатности“, „организација посебних управних ресора“, „организација и функционисање државне управе“, као и увек актуелна тема „самоуправне трансформације управе“⁵²⁾.

40) Зарић, Љубиша: „Положај и функције управе у новом уставном систему“, Општина, Београд, бр. 11, 1973, стр. 35—46.

41) Секулић, Љубо: „Задаци управе произлазе из суштине нашег политичког и уставног система“, Комуна, Београд, бр. 1, 1977, стр. 9—11.

42) Хрњаз, Радован: „Остваривање функција државне управе у вези са реализацијом дугорочног програма економске стабилизације“, Правна мисао, Сарајево, бр. 7—8, 1984, стр. 21—39.

43) Петровић, Миодраг: „Нека питања организације и рада колегијалних органа управе“, Општина, Београд, бр. 6, 1982, стр. 43—59.

44) Фестић, Ибрахим: „Вертикална повезаност управе“, Наша законитост, Загреб, бр. 9, 1973, 729—732.

45) Милков, Драган: „Самосталност управе у вршењу јавне делатности“, Правни живот, Београд, бр. 12, 1983, стр. 1294—1305.

46) Денковић, Драгаш: „Основ одговорности за штету коју грађанима проузрокују јавни службеници“, Анали Правног факултета у Београду, Београд, бр. 1—2, 1962, стр. 58—66.

Томић, Зоран: „Правна природа тзв. одговорност државе за штету без грешке у југословенском праву“, Анали Правног факултета у Београду, Београд, бр. 5—6, 1983, стр. 692—707.

47) Крегар, Јосип и Павић, Жељко: „Тенденција пораста управних организација — примјер емпиријског истраживања републичке управе“, Зборник више управне школе у Загребу, Загреб, бр. 11, 1982, стр. 83—107.

48) Матовић, Иван: „Управа и образовање кадрова“, Зборник више управне школе у Загребу, Загреб, бр. 10, 1981, стр. 263—270.

49) Пусић, Еуген: „Етика управних радника — тезе“, Наша законитост, Загреб, бр. 6, 1981, стр. 102—107.

50) Ковачевић, Миљковић: „Правни положај друштвених делатности“, Правни факултет Нови Сад, 1966;

Продановић, Димитрије: „Појам јавних и друштвених служби код нас“, Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу, Ниш, 1966, стр. 203—214.

51) Дувњак, Нецад: „Појам и правна природа повјеравања јавних овлашћења“, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, бр. XXVIII, 1980, стр. 105—121.

Пирнат, Рајко: „Развој јавних пообласти в повојној Југославији“, Вестник Института за јавно управу, Љубљана, шт. 1—2, 1988, стр. 77—90.

52) Саветовање (XXX) Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу (20—21. октобар 1988, Сарајево): „Унапређивање и рационализација рада државне управе“, Информације, Савезни секретаријат за правосуђе и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 33, 1989.

Марић, Станко: „Садржај и методе рада органа управе“ (стр. 28—31); Велковски, Павле и Малинов, Тони: „Унапређење и рационализација рада управе“ (стр. 36—44).

„У нашој пракси увек је био актуелан захтјев да управа врши своје функције ефикасно. Данас, међутим, у цјелини гледано, управа све слабије функционише, што се веома неповољно одражава на остваривање правног система и обезбеђивање уставности и законитости, и то има вишеструко штетне посљедице. Без резерве можемо рећи да су садашње друштвено-економске и друге тешкоће умногоме и настале због слабог функционисања институције државе, а првенствено државне управе.“⁵³⁾

3.3. Дерегулација. За савремени свет у развоју карактеристично је доношење великог броја нормативних аката и прописа, што је, између осталог, условљено приступом да се друштвени токови „нормирају“ у циљу њиховог функционисања. Број прописа постаје велики у условима динамичког развоја науке и технологије с обзиром да се јављају нова подручја (нпр. нуклеарна енергија, заштита животне средине, генетски инжењеринг итд.) за која постоји потреба да се прописима регулишу. Ове околности карактеристичне су и за нашу земљу, уз све специфичности југословенског федералног уређења. Из тих разлога и код нас се, посебно у области управне регулативе све више говори о потреби „рационализације нормативне делатности“.⁵⁴⁾

„Када је 1978. године захтев за сужавањем државне регулативе у авио-саобраћају (...) коначно спроведен у дело, отпочела је нагло и у светским размерама да се афирмише идеја о дерегулацији економских и других односа, чију суштину чини залагање за отклањања свих облика пренаглашеног нормативизма (...) ради стварања оптималних претпоставки за размах предузетничке иницијативе и модерног пословања примереног савременом тржишном моделу привређивања.“⁵⁵⁾

Типура, Илија: „Ефикасност општинске управе“ (стр. 45—48);

Пацек, Јоже: „Нека питања у вези организовања, рада и даљег развоја административно-стручних служби“ (стр. 49—55);

Брејц, Миха: „Организациони аспекти аутоматизације управних делатности“ (стр. 62—70);

Рајковић, Вељко: „Нова организација у вршењу послова управе у области унутрашњих послова у СР Црној Гори — Досадашња искуства“ (стр. 32—35);

Драшковић, Радован: „Самоуправна трансформација организације управе, с посебним освртом на организацију општинске управе у САП Војводини“ (стр. 71—81).

Тегелтија, Војин: „Нека питања организације и функционисања државне управе“, Правна мисао, Сарајево, бр. 3—4, 1986.

⁵³⁾ Кријан, Перо: „Функционисање управе и правни активности за њену рационализацију и унапређење“, Информације, Савезни секретаријат за правосуђе и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 33, 1989, стр. 3.

⁵⁴⁾ Алагић, Неџмудин: „Рационализација нормативне дјелатности“, Информације, Савезни секретаријат за правосуђе и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 33, 1989, стр. 9—12.

⁵⁵⁾ Јелић, Зоран: „Дерегулација економских и друштвених односа“, Информације, Савезни секретаријат за правосуђе и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 31, 1988, стр. 14.

3.4. Стање савезне управе. Рационализација и унапређење рада управе, у свим својим сегментима, представља проблематику која је перманентно актуелна већ дужи низ година. Ово се посебно односи и на савезну управу, у оквиру које је вршено више анализа о појединим питањима, као што су: „остваривање извршне функције“⁵⁶⁾, „доградња система државне управе“⁵⁷⁾, „примена микрофилма“⁵⁸⁾ итд.

„(И то) још увек недовољна усмереност савезне управе на функцију извршења, односно на спровођење политике и извршавање савезних закона; недовољно ефикасан рад савезних инспекцијских органа; слабости у остваривању сарадње савезних органа управе са надлежним органима и организацијама федерације, република и аутономних покрајина; неопходност даљег унапређења организованости савезне управе и смањења броја запослених у њој; још увек релативно низак степен техничко-технолошке модернизације савезних органа управе и организација; неадекватно напраћивање стручних и креативних кадрова и сл.“⁵⁹⁾

3.5. Стање републичке управе. Различита настојања рационализације појединих републичких (покрајинских) управа, и у оквиру њих и управе на општинском нивоу, практично је већ дужи низ година најактуелнија тема у свим републикама (покрајинама). Примера ради, у оквиру СР Србије, бележе се различити покушаји рационализације управе ради смањења броја органа и запослених радника у појединим периодима, с тим што је та акција посебно интензивирана у периоду 1985 — 1987. Иако су постигнути извесни резултати (нпр. у погледу пројектовања „оптималног“ модела организације општине управе) не може се рећи да су резултати задовољавајући.

„Минимални ефекти таквих напора, могу се донекле објаснити чињеницом да нису ни били обезбеђени сви потребни предуслови (сужавање обима послова органа управе и измене у радно-статусном законодавству, на пример), као ни да се општа друштвена клима за остварење тако радикалних захтева није битније мењала. (...) Уз то скоро у потпуности било је препуштено управи да сама себе рационализује, што, не само у нашим условима, већ посматрано упоредно и историјски није објективно могуће.“⁶⁰⁾

⁵⁶⁾ Ставилеши, Есад: „Остваривање извршне функције у СФРЈ“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 29, 1987, стр. 1—30.

⁵⁷⁾ Милановић, Томислав: „Остваривање извршне и управне функције и нека питања доградње система државне управе“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 29, 1987, стр. 22—30.

⁵⁸⁾ Фатић, Бранислав: „Искусства нормативног уређења примене микрофилма“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 29, 1987, стр. 68—73.

⁵⁹⁾ Машић, Градимир и Новаковић, Божидар: „Унапређење и рационализација рада савезних органа управе“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 33, 1989, стр. 17.

⁶⁰⁾ Милосављевић, Богољуб и Даниловић, Олга: „Активности на рационализацији управе у СР Србији“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 33, 1989, стр. 20.

3.6. Управа и друштво — стање локалне управе. Стање локалне управе — пре свега општинске (али и градске⁶¹) и регионалне), прате описне трендове „развоја“ управе и управног система код нас. Веома интересантни (и у неким случајевима заиста изненађујући) подаци стања републичке, а посебно локалне (општинске) управе у СР Хрватској, презентирани су у детаљној и сериозној студији „управа и друштво“ (заправо једине такве врсте код нас) коју је израдио Институт за друштвена истраживања у Загребу.⁶² Резултати до којих се дошло — *mutatis mutandis* — могу се односити на све наше друге средине. И у том смислу примера ради, веома су индикативна стручна запажања до којих се дошло у вези разматрања ситуације односа тзв. комуналног система и локалне самоуправе (у СР Хрватској).

„Ова илустрација (у односу на општину Ластово — прим. СЛ) упућује поред осталог и на закључак да је након Устава из 1974. године уведена у општинама, као основним друштвено-политичким заједницама организациона густоћа која не само да је прескупта, већ је и са стајалишта прокламираних политичких циљева нерационална и у крајњој линији друштвено некорисна. (...) У таквим околностима, предвиђени механизми интеграције (у првом реду скупштина општине и друга делегатска тијела) не могу, ни поред најбоље воље постати интеграционим жариштем општине. То је једна од кључних узрока појаве неформалних координативних механизма, координатора координаторских координатора.“⁶³)

4. УПРАВНИ СИСТЕМИ И ИНФОРМАТИЧКА ТЕХНОЛОГИЈА

4.1. Управни системи

4.1.1. Системи људске сарадње. Управни системи („територијални“, „функционални“ и „асоцијативни“), као комплексни и динамички системи „људске сарадње“, не могу се концептирати, нити разумети и објаснити само на основу „затвореног“ аналитичког и позитивистичког проучавања заснованом на нормативистичкој догматици (нпр. на основу тзв. класичног управно-правног приступа). Ово из разлога што су управни системи „реални“ и „отворени“ динамички системи, а не апстрактне мисаонолошке конструкције.

„Управни је систем такав систем људске сарадње, чији су елементи управне организације (...) Управне организације су и саме системи људске сарадње. То значи да су управни системи, системи вишег реда, јер су њихови елементи — не изравно поједине радне улоге, већ такве улоге повезане у уже системе.“⁶⁴)

⁶¹) Романић, Ковиљка: „Путеви трансформације управе у Граду и општинама Београда“, *Комуна*, бр. 9, 1978, стр. 46—51.

⁶²) Пусић, Еуген et al.: „Управа и друштво“, ИДИС, Загреб, 1987.

⁶³) Рамљак, Милан: „Комунални систем или локална самоуправа“, *Наша законитост*, Загреб, бр. 1, 1989, стр. 13.

⁶⁴) Пусић, Еуген: „Управни системи I & II“, ГЗХ, Загреб, 1985, стр. 63 (књ. I).

4.1.2. Системски приступ. Стварајући нове теоријске основе научног сазнања и нове методе научног истраживања и стављањем питања комплексне интеракције у центар свог интересовања, савремена наука је истовремено отворила и низ других питања и области непосредно повезаних са феноменом сложености — од општих принципа аутоматског управљања сложеним системима до природе и карактера информације и комуникационих структура. Овај, системски приступ сложеним појавама, данас је услов *«sine qua non»* и основ за најелементарније научне расправе. Управо је системски приступ био оно делотворно (методолошко) средство којим се могло успешно супротставити нарастању сложености, тако што је промењен циљ самих научних истраживања. Карактеристично за науку, посебно за област друштвених наука, до скоро је била превасходно позитивистичка оријентација, усмерена ка позитивном утврђивању чињеница. Наравно, ово је било веома корисно, посебно у смислу развијања знања и упознавања са детаљима специфичних и ограничених домена (нпр. структура правних норми у појединим правним прописима). Међутим, у условима непрекидног нарастања сложености, позитивистички приступи су „отказивали“, уз карактеристичну ситуацију да је „систем добар али пракса не ваља“: нема очигледнијег примера за ову ситуацију да тзв. раскорака права и стварности, што је нажалост веома карактеристично и за наше управне процедуре, и поред великог броја стручних објашњења, коментара прописа, збирки управне и судске праксе и сл.

„Основни приступ традиционалне науке састоји се у томе, да се ентитет који се истражује раставља на потпуно изоловане појаве — тзв. изоловане каузалне ланце, сматрајући да је целина једнака механичком збиру тако изолованих делова. Нов приступ сматра да целина настаје само у интеракцији делова и да је више него збир делова. (...) Тако формирана целина има карактер отвореног система који је изложен утицају спољашњег окружења. Систем се налази у сталној динамичкој интеракцији да би се прилагоднио окружењу и осигурао властити опстанак. (...) Иако ово изгледају банални искази, теорија система означила је велику промену оптике, интелектуалне перспективе из које се посматра реалност.“⁶⁵⁾

4.1.3. Вођење комплексних система. Системски приступ уз тзв. кибернетску моделистику одлучујућа је методолошка подршка за савремено управљање комплексним социјалним системима, посебно економским и управним.⁶⁶⁾

„Вођење комплексних система захтева другачије законитости управљања од оних на које смо навикли употребљавати при решавању једноставних проблема и у оквиру појединих управних ресурса. (...) Посебно значајно је повезивање система у мрежу. Системи високог ступња сложености и са великим бројем међусобних веза своју стабилност постижу стварањем делова система у модулар-

⁶⁵⁾ Печујлић, Мирослав: „Методологија друштвених наука“, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 45—46.

⁶⁶⁾ Лиљић, Стеван: „Кибернетска моделистика и правилно одређивање управне функције“, Правни живот, бр. 11, 1985, Београд, стр. 1073—1082.

ном облику и са надређеним структурама унутар система. Код кибернетског управљања је најзначајнија функција негативне повратне везе која омогућава прилагођавање система на промене у околини и у њему самом. Несистемско управљање, које не поштује те законитости, доводи или до колапса или до стагнације система.⁶⁷⁾

4.1.4. Ефикасност управних система. Ефикасни управни систем, (заједно са ефикасним економским системом), чини једну од основних „полуга“ развоја савременог друштва, од којих у највећој мери зависи степен општег материјалног и духовног развоја друштвене заједнице. То има за последицу потребу савременог приступа у погледу методолошке основе проучавања комплексних социјалних система уопште, као и нужност стручног прилаза у погледу одређивања стандарда на основу којих се могу планирати, имплементирати и контролисати ефекти функционисања сложених управних система. Из ових разлога, разумљиво је што се у превладавању „збуњујуће сложености“ управног система тражи савремени, системски, аналитички и стручни приступ.

„Једно од основних питања савремених управних система је питање њихове ефикасности. Управа није никада била нарочито ефикасна, углавном се то од ње није ни тражило. Са аспекта носиоца власти требала је да буде ефикасна само онолико, колико јој је то обезбеђивало трајно вршење власти. Жељу за том врстом ефикасношћу не налазимо на страни грађана, јер то непосредно задира у њихове интересе. (...) Резултат ових супротних интереса и дуготрајне политичке борбе, настанак је правне државе, која је као једно од својих првих тековина формирала начело законитости рада управе.⁶⁸⁾

4.1.5. »Cost/Benefit« и ефикасност управних система. Савремени управни системи под притиском су енормних трошкова. Недостатак финансијских средстава и повећана потражња за „услугама“, суочавају управне системе са готово непремостивим тешкоћама. У оваквим условима, захтеви за рационалним и економичним коришћењем ресурса је приоритет од највећег значаја. За разлику од привредног сектора, јавна управа не може да „продаје“ услуге које пружа. Због тога управа мора да „смањује“ своје трошкове увођењем нове технологије, којом се побољшавају информатички и организациони услови остваривања задатака управе. Из тих разлога ефикасност, тј. оптималан однос уложеног и оствареног (»cost/benefit«), постаје приоритетно питање и непосредно зависи од успешне имплементације информатичке технологије.

„Консеквентно, један од приоритетних задатака, савремене јавне управе је увођење информационе технологије и организационих

⁶⁷⁾ Штурм, Ловро: „Значење системског управљања за јавну управу“, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3—4, 1987, стр. 429.

⁶⁸⁾ Трпин, Горазд: „Питање ефикасности модерних управних система“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 33, 1989, стр. 11.

модела који би их довели што је ближе могуће «cost/benefit» стандарду економске ефикасности.⁶⁹⁾

4.1.6. Конвергенција управних и економских система. Циљ друштвених напора, под овим претпоставкама, мора бити стратешки, тј. политички одређен као остваривање позитивне артикулације партикуларних интереса и ангажовања на свим нивоима у максималан друштвени ефекат на нивоу глобалне заједнице.

„Из ових разлога, управни и економски системи морају се посматрати у узајамној међузависности — сваки конструктивни програм њиховог унапређења и рационализације мора, као минимум, поћи од следећег: а) да су то веома комплексни и динамички системи — тј. да имају сложену унутрашњу структуру и да су подложни сталним променама; б) да су то изузетно потентни (моћни) системи — тј. да располажу огромним потенцијалом — који у зависности од „усмерења“ могу давати позитивне или негативне ефекте и в) да су у непосредној динамичкој интеракцији — тј. да процеси и токови у оквиру једног изазивају одговарајуће последице у оквиру другог (тзв. међусобни утицај базе и надградње).“⁷⁰⁾

4.2. Информатизација управе и нова технологија

4.2.1. Информатички изазов. У последњих десетак година, информатика је постала један од основних фактора економског и друштвеног развоја. У најразвијенијим земљама (САД, Јапан, СР Немачка), производња и примена информатичке технологије представља основне покретаче и усмериваче развоја. Низ земаља које су до недавно биле неразвијене и заостале, оствариле су завидне успехе у развоју, управо захваљујући информатизацији (Јужна Кореја, Сингапур, Малезија, Хонг Конг, и др.). И у појединим социјалистичким земљама расте интерес за питања информатике, за улогу информације у процесу управљања уопште, посебно у области права.

„Интерес за учешће у развоју и примени информатике није случајан. Он је један од основних показатеља виталности и перспективности привреде и друштва. (...) Информатичка технологија омогућава да информације буду потпуније, доступније и благовремене. На тој основи унапређује се квалитет управљања што се позитивно одражава на привредни просперитет и укупни друштвени развој.“⁷¹⁾

⁶⁹⁾ Grimmer, Klaus: „The Use Of Information Technology In Qualitative Administration Work — Organizational, Economic and Service-Related Aspects“, European Center For Research and Documentation In Social Sciences, 1987, стр. 5.

⁷⁰⁾ Љилић, Стеван: „Положај управе у уставном систему“, Правни живот — тематски број „Промене Устава СФРЈ и Уставни положај СР Србије“, бр. 5—6, Београд, 1988, стр. 866.

⁷¹⁾ Марковић, Никола: „Информатика и актуелна друштвена питања“, VII југословенско савезовање о информационим системима, Пракса, Београд, бр. 6—7, 1988, стр. 4—5.

4.2.2. Технологија микропроцесора (чипови). Шта је суштинска основа технолошке трансформације управног система. Пре свега, ради се о појави нових тзв. „хај-тек“ («high-tech») индустријских грана у чијој новоствореној вредности удео „минулог рада“ далеко превазилази удео „живог рада“ — не почиње се дакле од нуле, већ напротив, од опредељеног знања садржаног у производима (а то су најчешће „дидеје“) високе технологије. Један такав високотехнолошки производ знања је и тзв. силиконски чип («chip»), тј. микропроцесор који садржи на хиљаде и милионе електронских компоненти („полупроводници“) способних да „меморишу“.

„У структури вредности микропроцесора удео уложеног знања и примењене технологије далеко надмашује цену сировине (силицијум је један од најраспрострањенијих елемената на земљи), што омогућава да се њихове цене, захваљујући масовној производњи драстично снижавају. На пример, цена микропроцесора серије 68000 (...), за последњих неколико година спале су од око 500 УС долара по комаду, на свега 2—3 долара по комаду. Тиме се — поред предности минитуризације, једноставне примене и минималне потрошње енергије — потпуно отварају врата њиховој најширој примени не само у производњи него и у науци, образовању, финансијама, комуникацијама, државној управи, домаћинствима итд.“⁷²⁾

4.2.3. Информатичка функција савремене државе. Прикупљање, обрада и коришћење података од увек је играло значајну улогу у вођењу друштвених послова и остваривања функција власти. У савременим условима, може се рећи да је управо обрада података и информација основна функција савремене државе. Данас је тзв. информатичка активност административних и других подсистема јавне власти, битна претпоставка законитом, ефикасном и економичном остваривању улоге државног и управног система. Ова тврдња може се лако доказати многим историјским и савременим примерима из најразличитијих области јавног живота — од пописа становништва до вођења најразноврснијих службених и других евиденција (нпр. матичне књиге, пребивалиште и боравиште, лично име итд.).

„Под притиском технологије долази до приближавања правосудних, књиговодствених и административних делатности. Обрада информација присутна је у многим традиционалним подручјима јавног права, као и у оквиру рада организација и органа правосуђа и управе. Јасно је да питања која се односе на обраду података у њима не могу бити решена традиционалним изолованим начином рада правника — тимски рад стручњака различитих профила, с тога постаје уобичајени организацијски одговор.“⁷³⁾

⁷²⁾ Симић, Предраг: „Социјализам на прагу XIX века“, Марксистичка мисао, Београд, бр. 2, 1989, стр. 8.

⁷³⁾ Кавран, Драгољуб: «Laws and Regulations on Information Systems — Development and Operation» (Prepared For The Department Of Technical Cooperation For Development, United Nations), 1987, стр. 6.

4.2.4. Информатичка трансформација управног система. Коришћење информатичке технологије у државној и јавној управи може се односити практично на све облике активности које се обављају — од пројектовања унутрашње организационе структуре до вођења информационо-документационих и управљачких система. Велики део управних послова је такве природе, да се њихово обављање може стандардизовати, односно у условима апликације електронске технологије и аутоматизовати. Примена информатичке технологије у раду управе зависиће од учесталости обављања рутинских послова, односно од потребне количине и врста информација за доношење одговарајућих одлука (нпр. предлог измене некоег прописа).⁷⁴⁾ Општа кретања у индустријски развијеним, а посебно у пост-индустријским друштвима имају, између осталог, за последицу и процес трансформације управе, тј. процес преображаја управе од тзв. административног апарата за вршење ауторитативних функција власти и принуде, у систем стручних друштвених служби. Савремене тенденције показују преображај функција управе од „ауторитативног управљања ауторитативних аката и радњи — „Управни акти и управне радње“, у „стручно-функционалну макро координацију“ сложених друштвених токова коришћењем високо-технолошких организационих метода и средстава информатичке технологије.⁷⁵⁾ Светска искуства говоре о потреби „иновирања духа“ постојеће управне структуре, како би се укључила у савремене токове.

„Јавној управи је потребна социјална иновација како би се адаптирала за трансформацију у „информацијском друштву“ (...) Савремена технологија, поред техничких, очигледно обухвата и друга питања. Она захтева „информацијско-оријентисани“ приступ јавној управи. (...) Пун замах информатичке технологије тражи решења која ће обухватити узајамно прилагођавање како саме технологије, тако и јавне управе.“⁷⁶⁾

4.2.5. Експертни системи у управи. Најновија достигнућа на подручју технолошке подршке модернизације управе, већ увелико полазе од конструисања високо софистициране информатичке технологије, тј. од тзв. експертних система («expert systems»), као „интелигентних“ информационих система. Основ примене експертних система је „вештачка интелигенција“ (artificial intelligence — «AI»), уз технологију супер-компјутера пете генерације.⁷⁷⁾ И у оквиру управних система, незадрживо про-

⁷⁴⁾ Тако се, на пример, управни послови могу класификовати на рутинске — који су подобни за стандардизовано и аутоматско извођење, и креативне — који захтевају примену нових поступака и нових решења (Штурм, Ловро: „Размишљања о некаторим наследних теорија информација за јавно управо“, Вестник, ИЈДУР, бр. 3—4, 1970).

⁷⁵⁾ Baquiast, Jean-Paul: «Nouvelles technologies et reforme administrative», Revue Francais d'Administration Publique, No 37, Paris, 1986, стр. 9-16.

⁷⁶⁾ Reinemann, Heinrich: «Organization and information Management»; «New Technologies and Management — Training The Public Service For Information Management, IAS, Brussels, 1987, стр. 19.

⁷⁷⁾ McCarty, Throne: «Intelligent Legal Information Systems-Problems and Prospects», Rutgers Computer & Technology Law Journal, Volume 9, No. 2, 1983, стр. 265—266.

Allen, Layman — Стипановић, Радован: «Automatic Generation of a Legal Expert System From a Normalized Interpretation of Legal Rules», Зборник правног факултета у Загребу, Загреб, бр. 6, 1988, стр. 7807—843.

дире најновија висока технологија, како у области (у)правних информационих система за обраду правних текстова⁷⁸⁾, тако и области директне примене експертних система у јавној управи⁷⁹⁾, посебно у односу управе и грађана⁸⁰⁾.

„Одељења, као делови органа јавне управе, добијаће све већу самосталност у погледу својих оперативних послова. Информациони токови који се процесирају, паралелно са осталим оперативним активностима, на дохват су руке на свим нивоима радног процеса. (...) Посао службеног лица који непосредно комуницира са грађанима, свакако ће постати много интересантнији; ујоредо са хоризонталним проширивањем његових активности и смањивању оптерећености послом. (...) Са друге стране, олакшава се и остваривање функције надзора над његовим радом од стране претпостављених.“⁸¹⁾

4.3. Југословенска искуства у информатизацији управе

4.3.1. Југословенска искуства у информатизацији управе (и правосуђа). И у нашој земљи, након првих (пионирских) покушаја изградње експерименталних правних информационих система (YUSPIEM)⁸²⁾, све више има пројеката ове врсте. Један од тих је и пројект ПРИС — Правосудни информациони систем Југославије, који представља основ за разматрање и приступање етапној модернизацији информационог система за потребе правосуђа и других друштвених субјеката који се баве изучавањем, стварањем и применом права⁸³⁾. Између осталог, у појединим нашим срединама, у току је рад на изради пројекта информационог система општинске⁸⁴⁾, односно републичке⁸⁵⁾ управе, као и информационог система за потребе Врховног⁸⁶⁾ и Уставног⁸⁷⁾ суда. Ефекти који треба да се постигну применом информатичке технологије на подручју права и правосуђа су вишеструки, и испољавају се кроз стварање савре-

⁷⁸⁾ Herrested, Henning & Maesel Dag Syvert: »Five Articles On Artificial Intelligence And Legal Expert Systems«, Complex, Institutt for Rettsinformatik, NRCC, Oslo, No. 13, 1988.

⁷⁹⁾ Bing, Jon: »Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration«, Law/Technology, Volume 20, No. 1, 1987, стр. 1—59.

⁸⁰⁾ Лилић Стеван: »Expert Systems And Citizens In Public Administration«, »Organizacion And Information Systems — Vol. II« (Eds. Z. Kaltnekar, J. Gričar), Блед, 1989, стр. 764—770.

⁸¹⁾ Snellen, I. & van de Donk, W.: »Some Dialectical Developments of Informatization in Public Administration, Conference on New Technologies in Public Administration, Vienna Center, Zagreb, November 1987.

⁸²⁾ YUSPI-EM — Jugoslovenski sistem pravnih informacija — eksperimentalni model, Institut za javno upravo — Pravna fakulteta v Ljubljani, 1972.

⁸³⁾ Ј. Љубишић—Вуќановић, А. Лазовић, В. Пудар—Пајковић: „Развој Правосудног информационог система Југославије“, Пракса, Београд, бр. 9, 1988, стр. 2—8.

⁸⁴⁾ Општи пројект информационог система, органа управе општине (скраћена верзија), Институт „Михајло Пупин“, Београд, мај 1987.

⁸⁵⁾ Скупштина СР Србије: „Програм развоја информационих система републичких органа управе и републичких организација за период 1987—1990“, „Службени гласник СР Србије“, 49/86.

⁸⁶⁾ Плавшак, Нина: „Правни информациони систем Врховног суда СР Словеније“, Семинар „Компјутер и право“, Бриони, 20—21. априла 1987.

⁸⁷⁾ Мавчич, Арне: „Уставносудски правни информацијски подсистем Уставног суда СР Словеније“, Наша законитост, Загреб, бр. 5, 1989, стр. 679—685.

меног, јединственог и, пре свега, ефикасног правног информационог система који ће бити у стању да се супротстави „поплави“ правних информација са којом су суочени практично сви учесници у правном саобраћају: како грађани и привредни субјекти, тако и државни органи и самоуправне заједнице. У овој поплави, међутим, највише се „даве“ правници и правне службе у својој свакодневној пракси — ситуација постаје још тежа, нарочито за правнике у управи, који увођењем динамичке и тржишне оријентације привреде, треба да пруже квалитетне и благовремене „(у)правне услуге“.

4.3.2. „Скромни“ резултати. Како ствари на том подручју стоје код нас, најалост више него илустративно говоре најновији службени извештаји (нпр. у СР Србији) у вези информатизације државних органа, управе и друштвених служби.

„Досадашње фазе информатизације органа управе у Републици нису биле праћене одговарајућим активностима на плану информатичког описмењавања и образовања, што је довело до готово пасивног односа корисника информационих система. Стога је неопходно да се паралелно са развојем информационих система и успостављањем савремених база података, организују активности на информатичком описмењавању свих категорија запослених у органима, како не би дошло до раскорака између нивоа опремљености органа управе и могућности коришћења савремене базе података и информационих сервиса, с једне стране, и знања потребног да се опрема и услуге из домена информационе технологије користе, са друге стране.“⁸⁸⁾

5. ЗАКЉУЧАК

5.1. Наш проблем. О потреби трансформације „система државне управе“ у „управни систем“ на принципима високе технолошке ефикасности; о информатизацији „interface-a“ управе и грађана; инкорпорацији принципа „правне државе“ (као претходне претпоставке опште демократизације и остваривања „владавине права“); о нужности остваривања начела уставности, законитости и ефикасности; професионалне и личне етике управних радника; о информатизацији и технолошкој иновацији; о слободама и правима грађана (нпр. у управним, кривичним⁸⁹⁾ и другим областима); као и о потреби постављања и разрешавања низа других значајних питања из проблематике савремених управних система и „управних структура и процедура“, у развијеном свету је веома много написано и остварено. Због тога, треба посебно истаћи да је време истраживања везаних за превазиђене хијерархијско-нормативистичке концептуалне моделе управе (нпр. „односи извршне и управне власти“

⁸⁸⁾ Извршно веће Скупштине СР Србије: „Извештај о стању развоја информационих система државних органа у Републици“, Београд, април, 1989. стр. 2.

⁸⁹⁾ Камбовски, Владо: „Правна држава, криминална политика и људске слободе и права“, Информације, Савезни секретаријат за правосудје и управу и Савезни завод за унапређење управе, Београд, бр. 34, 1989, стр. 2—9.

и „државна управа“, „управна контрола управе“ и слично — као актуелна управна питања са краја прошлог и почетка овог века), одавно у развијеном свету прошло. Време „легализма“ којег карактерише остваривање концепта правне државе као крајњи циљ, уступило је место епохи „пост-легализма“, у којој се концепт правне државе узима као претходна претпоставка остваривања сложених друштвених, културних и технолошких циљева.

У односу на управу, данашње време, као што је у раду и показано, је време „информатизације“, „ефикасности“ и „управних система“. За то што управна мисао и пракса неке (нпр. наше) земље „касни“ за збивањима на европској и светској „управној сцени“ и по више степенија, у развијеним земљама постоји и дипломатски одговор: „ваш проблем“.

5.2. Чињенице. Први корак сваком озбиљном приступу у решавању сложених питања, је „утврђивање правог стања ствари“. Проблем треба поставити тако да „мисао претходи акцији“ — а не обрнуто, па да се решења траже након што је „дрекшело“. Ово је од посебног значаја за истраживање управе и управних феномена, посебно са становишта преображаја комплексне целине државне и јавне управе од „апарата принуде“ у „услужно оријентисани управни систем“.

„Тко се бави управом у опасности је да га збуне разговори о циљевима управе, њеним организацијским принципима, правним начелима и решењима. Лако је заварати се замислима, формулацијама и опсесивним илзузијама, јер иза расправе о управи увијек може стајати уверљивост идеологије, а скоро увијек недостаје могућност круцијелне провјере постављене тезе. Недостају дакле чињенице.“⁹⁰⁾

5.3. Пројект „YUPITUS“. Да би се утврдиле „релевантне чињенице, треба питањима („самоуправне“, „информатичке“, „технолошке“ и друге трансформације управе), приступити са становишта савремене стручне методологије пројектовања система, и ту прилику искористити за превазилажење „фронтовских“ и сличних „акција“. Судећи на основу онога што се може закључити према досадашњим изјавама и залагањима руководиства у земљи (посебно савезне владе), постоји јасно разумевање — и што је можда још важније — стварно опредељење за одлучну трансформацију управе у нашој земљи. Да би се ухватио корак са светом, што изгледа полако и чинимо у привреди, и са савременим управним процесима, треба се оријентисати на израду (и то према најстрожијим стандардима системске анализе) — јединственог југословенског пројекта трансформације управе у условима информатизације и технолошке иновације. Искуства показују (нпр. Пројект ПРИС — правосудни информациони систем Југославије), да су такви пројекти на југословенској основи, не само могући (и поред одређених тешкоћа), већ и витални предуслов за укључивање у светске токове. Полазећи од изнетог, користимо овај повод, да као приоритетно предложимо иницирање расправе у правцу израде пројекта (назовимо га, рецимо) „YUPITUS“ — Југословенски пројект технолошке трансформа-

⁹⁰⁾ Пусић, Еуген et alia — Иванишевић, Крегар, Павић, Перко—Шепаровић, Петковић, Рамљак, Шимоновић: „Управа и друштво“, ИДИС, Загреб, 1987, стр. 1.

ције управног система“, као стручни и научни одговор превазилажен postojećeg modela државне управе. Оваквом пројекту треба, пре свега, прићи са југословенског становишта и у том смислу могу се ангажовати одговарајући надлежни савезни органи и организације (нпр. на правосуђе и управу; за унапређење рада управе; на информатику итд.) ради опште иницијативе и „глобалне координације“ овако изазовног по духвата.

5.3.1. Интелектуални ресурси. У приступању пројектовању, треба активирати и тзв. историјске резерве, у смислу синтезе и „дестилације“ великог броја научних и стручних радова који су код нас на ту тему у свим нашим досадашњим многобројним расправама изнети. Ово и простог разлога да се избегне „редунданца“, тј. понављања оног што је већ речено и на шта је већ указано. Резултат овог напора треба да буде сажет у једном „инструктивном мануелу“ разумног обима.

5.3.2. Институционални ресурси. Као „природне“ носоце и координаторе“ оваквог пројекта треба ангажовати већ постојеће (савезне републичке и покрајинске) институције које се тим питањима баве, а које су у ту сврху и образоване — пре свега, реч је о заводима и институтима за јавну управу, а што је и уобичајена пракса у свету. Исто временом, заводе за јавну управу треба ослободити евентуалне оптерећености послова и задатака „оперативне природе“, и предузети ефикасне (кадровске, техничке и организационе) мере за њихово претварање у тзв. think tank, тј. у институције за производњу (иновативних) управних идеја. Како ствари сада стоје, изгледа да је у већини случајева то код нас управо обрнуто — тако да се овакве институције најчешће баве „текућим оперативним питањима спровођења политике и извршавањем прописа“. У институционалном смислу, треба укључити и одговарајуће универзитетске и стручне институције (нпр. одељења и катедре за управне науке факултета, заводе за испитивање јавног мњења и сл.).

5.3.3. Људски ресурси. Комплексни пројект као што је технолошка трансформација управног система морају да „носе“, како одговарајући стручни радници из „активне администрације“, тако и научни радници „академске средине“. Због тога треба претходно утврдити стручне и научне стандарде по основу којих би се вршило њихово ангажовање „људског ресурса“. У те стандарде уз искуство — које је увек најдрагоценији квалитет — треба обавезно укључити и следеће:

— познавање савремене методологије стручног и научног рада (нпр. теорија система и контингентности, системска анализа, модуларно пројектовање и сл.);

— компаративно познавање стања управних наука (посебно у земљама са вишим степеном друштвене ефикасности), као и

— учешће у светским достигнућима административне праксе (нпр. увођење информационих и експертних система у јавну управу)

5.3.4. Управни и информатички капацитети. У оквиру овог склопа питања, посебно треба размотрити и потребе да се у оквиру завода за јавну управу ангажују експерти на активном руковођењу, који би, по основу своје стручне квалификације (нпр. познавање савремених трендова у развоју управних система, информатизације односа управе и грађана, правних питања заштите података и приватности, иновација у јав-

ној управи др.), имали „капацитете“ за савремену оријентацију у реорганизацији управе и бити у стању да комуницирају са водећим иностраним институцијама сличног профила. Поред тога, руководиоци стручњаци завода таквог профила имали би и „задатак“ да покрену процес „информатичког описмењавања“ управних кадрова, као и курсева „иновација знања“ везаних за управне процесе.

5.3.5. Парадокси. Живимо у парадоксалним временима, а да је то тако, јасно говори и пример, да међу нашим управним стручњацима имамо таквих који су непосредно ангажовани за вођење најсложенијих пројеката преображаја јавне управе по свету, а да наша земља, стицајем околности, такве „ресурсе“ недовољно или никако не „експлоатише“. Не улазећи у „све наше разлоге“, не би било на одмет, пронаћи решења да се и такви стручњаци делотворно ангажују и на пројектима „ревизије“ наше управе.⁹¹⁾

5.4. Закључак — ефикасни управни систем као подршка ефикасној привреди. Циљ опште реформе друштва, нужно мора обухватити и питање остваривања ефикасности управног система као технолошке и развојне претпоставке модерног привредног система и модерне правне државе. Управљање, координација и усмеравање сложених управних, економских и других целина, нарочито полазећи од уставне и програмске прокламације о средишњој самоуправној улози и положају радног човека и грађана, нужно захтева њихову рационалну и ефикасну регулацију, како на нивоу стратешких политичких опредељења, тако и на нивоу појединачних конкретних решења.

У данашњим условима, без обзира на све наше традиције и уверења, позитивно усмеравање токова на трансформацији управе није могуће остварити, како без одлучног ангажовања свих расположивих људских и материјалних потенцијала и ресурса, тако ни без смеле и доследне апликације достигнућа савремене технологије, управне науке и административне праксе. Уосталом, развијени савремени свет то навелико чини — и то је основни разлог што је развијен.

„По становишту Стручног савета, социјалистичко самоуправно друштво се мора јасно одредити за такав модел управе који ће у садашњем тренутку одговарати његовим стварним потребама, јер би даље задржавање крутих хијерархијских односа, потхрањивања тенденција функционерске управе, уз остатке чиновничког менталитета запослених у управи, онемогућило акције у економско-привредном систему и организацији научно-технолошког развоја у достизању ритма развоја у свету који нас окружује. Ова „економска“ оријентација и рационализација рада управе, усмерена на олакшање рада привредних субјеката, треба да добије убедљиви и неоспорни приоритет у раду на трансформацији државне управе.“⁹²⁾

⁹¹⁾ Zimbabwe: »Report of the Public Service Review Commission of Zimbabwe, Volume 1 — Main Report«, Under the Chairmanship of Prof. D. Kavran, Ph.D., Harare, May, 1989.

⁹²⁾ Стручни савет за област државне управе: „Мишљења, предлози и иницијативе Стручног савета за област државне управе дати поводом разматрања Извештаја о остваривању основа система и трансформације државне управе“, Информације, бр. 30, Завод за унапређење савезне управе, Београд, децембар 1987, стр. 30—31.

САДРЖАЈ



У СРЕДИШТУ: Концепција правне државе и реформа управе

- Ревизија аграрне реформе и колонизације на Косову и Метохији (II)
- Реформа комуналног система

Мр Томислав МИЛАНОВИЋ: Реформа управе са становишта концепције правне државе	5
Др Стеван ЛИЛИЋ: Савремена управа, правна држава и информатичка технологија	21
Др Богољуб МИЛОСАВЉЕВИЋ: Положај управе са становишта правне државе као негативне партијске државе	45
Јосиф КУКУРОВ: Проблем функционисања наше државе као правне државе	57
Бајрам ПОЛОЖАНИ: Организација органа управе и актуелна питања реформе	61
Станко МАРИЋ: Неки аспекти организације и функционисања државне управе у реформи правног система	67

ЧЛАНЦИ, ИСТРАЖИВАЊА И ОСВРТИ

Др Љубиша ДАБИЋ: Ревизија аграрне реформе и колонизације на Косову и Метохији после другог светског рата (II)	73
Радисав ДРОБЊАК: Реформа комуналног система и уставне промене	97
Нурко ПОБРИЋ: О неким питањима односа легислативе и егзекutive у нормативној сфери	103
Др Бранислав ФАТИЋ: Критички осврт на Закон о основним правима из радног односа	115

ИЗ ПРАКСЕ И ЗА ПРАКСУ

Душан ГАЈИЋ: Одлуке Уставног суда Југославије од значаја за рад општинских и других органа	125
--	-----

ПРИКАЗИ

Др Богољуб МИЛОСАВЉЕВИЋ: XXXI редовно саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу	131
Др Стеван ЛИЛИЋ: „Предлог реформе комуналног система у Загребу“ — Правни факултет, Загреб, 1989.	137

БИБЛИОГРАФИЈА

Др Богољуб МИЛОСАВЉЕВИЋ: Из садржаја других часописа	143
--	-----