

Urednik

Prof. dr MIJAT DAMJANOVIĆ

**UPOREDNA
ISKUSTVA
DRZAVNIH
UPRAVA**

Beograd, 2003

*Stevan Lilić**

DRŽAVNA UPRAVA INSTRUMENT VLASTI ILI JAVNA SLUŽBA

(Kritički osvrt na važeće zakonodavstvo
o državnoj upravi u Srbiji)

PRAVNA I ANTIPRAVNA TRADICIJA

U evropskoj civilizacijskoj tradiciji kult prava, pravde i pravičnosti neguje se još od antičkih vremena. U javnim nastupima pred Senatom i na Forumu, rimski pravници su pre više od dve hiljade godina postavili neka najopštija pravna načela, na primer *Ius ex iniuria non oritur* (tj. pravo ne može nastati iz zlodela¹), kako raznorazni moćnici, prevrtljivi demagozi i okrutni tirani ne bi zloupotrebili plemenite i moralne ideale prava. Kako se ističe: „Misao antičkog doba, ma koliko davno nastala, postaje sve bliža i savremenicima (...). Mnogo dokaza za to (...) pružile su pravne izreke društva koje je stvorilo i do visokog stepena razvilo pravnu nauku čija su brojna rešenja zadržala svoju aktuelnost sve do naših dana u tolikoj meri da ih je, u nizu slučajeva, nakon bezuspešnog traganja za 'boljim' solucijama, na kraju trebalo ponovo prihvatati.”²

Principi rimskih pravnikā koji nam govore da se pravo ne može svesti na puku silu, tj. da nema prava bez pravde i pravičnosti, veliki su samim tim što su od antičkih vremena, kroz srednji vek, opstali i do danas. Tako, već više od dve hiljade godina opstaje i živi maksima pripisana Ulpijanu (170-223): *Dura lex, sed lex* (tj. zakon je surov, ali je zakon³), koja znači da zakon – takav kakav je –

Prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet u Beogradu.

Uporedi: Dragomir Stojčević, Ante Romac, *Dicta et Regulae Iuris – Latinska pravna pravila, izreke i definicije sa prevodom i objašnjenjem*, treće dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 221.

Ante Romac, *Latinske pravne izreke*, Globus, Zagreb, 1982, Predgovor.

Dragomir Stojčević, Ante Romac, *Dicta et Regulae Iurisi*, str. 113.

obavezuje svakog, pa prema tome i onoga ko ga je i donco. U srednjem veku, Sv. Augustin (354-430) tvrdi: „Iustitia remota, quid sunt regna nisi magna latrocinia” (tj. ako nestane pravde, šta su države nego velika razbojništva⁴), dok Jürgen Habermas (1929), jedan od najpoznatijih savremenih pravnih filozofa, stoji na stanovištu da pravne norme vrede zbog toga što moralno obvezuju, jer kada bi vredele samo zbog svoje sankcije „...one ne bi obavezivale, već bi samo prisiljavale na pokornost”⁵.

I srpski pravni i politički mislilac Slobodan Jovanović (1869-1958),⁶ još početkom ovog veka, raspravljajući o ulozi sile u vezi sa pitanjem „opravdanja države” ističe: „Teorija koja uzima državu kao silu (...) polazi od toga da svako ima onoliko prava, koliko ima sile...” i zaključuje: „...teorija o pravu jačega nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koje bi inače, lišena pravnog obeležja, imala.”⁷

U savremenim uslovima, pravo, pravda i pravičnost, kao večiti ljudski ideali i velike tekovine evropske i svetske civilizacije, dobijaju svoje izraze u načelu zakonitosti (*principe de legalite*), konceptu pravne države (*Rechtsstaat*) i načelu vladavine prava (*Rule of Law*).⁸

Medutim, osim „svetle tradicije”, istorija beleži niz dramatičnih i često tragičnih odstupanja od dosledne primene prava i poštovanja kulta pravde i pravičnosti. Nisu bile retke situacije u kojima su se veoma perfidnim manipulacijama (npr. navodno „u ime boga” ili „u ime naroda”) činili brojni zločini i druga nedela od kojih se najtežim smatraju ona čiji je cilj da se sakrije istina i ljudi obmanu. Kako u jednoj studiji navodi poznati američki antropolog Marvin Harris, rimski papa Aleksandar IV je sredinom XV veka i formalno odobrio osnivanje jedne „specijalne paravojne formacije” Rimokatoličke crkve sa zadatkom da u jednom posebnom postupku pronade, optuži i osudi nevernike (jeretike).⁹ Tako je rođena „inkvizicija” koja je

Latinske poslovice, sentence, aforizmi (uredili Zoran Milisavljević i Mijo Čolak), ZIZ, Beograd, str. 123.

Jürgen Habermas, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Band 2, Shurkamp, Frankfurt am Main, 1981, str. 72, (vidi - E.Pusić: *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, str. 88).

⁶ Uporedi: Stevan Vračar (urednik), *Delo Slobodana Jovanovića u svom vremenu i danas*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1991.

Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, drugo, prerađeno i prošireno izdanje, Gecca Kon, Beograd, 1914, str. 25-26.

⁸ Uporedi: Danilo Basta, Diter Miler (priredivači), *Pravna država – Poreklo i budućnost jedne ideje*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1991; Vladan Vasilijević (urednik), *Pravna država*, Zbornik radova, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990; Vesna Đukić (urednik), *Kriza pravnog sistema*, Zbornik radova, CMU, Beograd, 1989; Radomir D. Lukić, *Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji*, Institut političkih nauka Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1966. i dr.

⁹ Marvin Harris, *Cows, Pigs, Wars and Witches - The Riddles of Culture*, Vintage Books, New York, 1978, str. 186.

vremenom postala sinonim za najokrutnije torture i masovno ubijanje nevinih i nemoćnih ljudi „u ime Boga”. Prema sopstvenim podacima, Crkva je u toku svoja dva najaktivnija veka „spasla” (tj. spalila ili na drugi način usmrtila) najmanje 500.000 „jeretika, nevernika, veštica i svakojakih bezbožnika”¹⁰. Osim inkvizicije, i tzv. marksizam-lenjinizam dao je svoj doprinos antipravnoj evropskoj tradiciji prava. U oksfordskoj studiji o marksizmu i pravu, Hugh Collins konstatuje da marksisti u osnovi negiraju postojanje jednog posebnog fenomena koji se može nazvati „pravo”, s obzirom na to da marksizam pristupa pravu samo marginalno, posmatrajući ga kao jedno od mnogih političkih i društvenih sredstava koje se odnose na korišćenje vlasti u cilju regulisanja odnosa u proizvodnji, i zaključuje: „...Kada je reč o pravu, marksizam ne oseća obavezu da se pridržava suštine i smisla značenja zakona...”¹¹

Padom Berlinskog zida, međutim, nije nestala i „boljševička” logika u zemljama u kojima je donedavno vlast bila u rukama svemoćnih kom-partija. Koliko je „princip” nepridržavanja sopstvenih zakona još uvek živ i aktuelan u političkom životu jednog postkomunističkog društva, posebno u zakonodavnoj i pravnoj praksi doskorašnje vlasti u Srbiji, između ostalog, ilustruje pravna regulativa u oblasti tzv. državne uprave.

UPRAVNA REFORMA I POSTKOMUNISTIČKA TRANSFORMACIJA UPRAVE

U mnogim zemljama sveta vodi se stalna debata o ulozi i značaju upravne reforme, posebno u uslovima tzv. postkomunističke tranzicije, odnosno transformacije upravnog sistema od „aparata vlasti” u „organizaciju za socijalnu regulaciju”¹²

Može se reći da je sve jača tendencija napuštanja apstraktnog normativističkog pristupa upravi kao „skupu organa koji vrše upravnu vlast” i sve veća orijentacija ka jednom pragmatičnom pristupu koji polazi od empirijski proveljivog principa da je „dobra” ona uprava koja se pokaže kao „uspešna”. U tom smislu, uspešna je ona uprava koja na najefikasniji, najekonomičniji i najracionalniji način ostvari svoje ciljeve, vodeći pri tome strogo računa o tome da je osnovni cilj upravnog delovanja ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, sa jedne, kao i povećanje opšte dobrobiti društva kao celine, sa druge strane. Kako se ističe: „Pravna država je projekat za nacionalne strategije razvoja čija nam priprema predstoji. (...) Pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.”¹³

¹⁰ Marvin Harris, *Cows, Pigs, Wars and Witches - The Riddles of Culture*, str. 178.

¹¹ Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 1982, str. 13.

¹² Uopredi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, (drugo izdanje), Beograd, 1998, str. 122-12.

¹³ Dragoljub Kavran, *Pravna država i reforma javne uprave*, Pravni život, br. 9, 1996, str. 607-608.

U uslovima postkomunističke tranzicije, značaj savremene reforme upravnih sistema, između ostalog, ogleda se u ostvarivanju sledećih pretpostavki:

– Uspostavljanje fer odnosa između uprave i građana. Ovo podrazumeva pravo građana da se u svakom slučaju kada je u pitanju neko njihovo pravo ili interes – mogu obratiti ne samo organu uprave, već i sudu opšte nadležnosti ili nekom drugom specijalizovanom upravnom sudu.

– Uvođenje transparentnosti i tačnosti u upravnu proceduru, što podrazumeva da se u svakom trenutku može tačno utvrditi ko je i kada doneo neku upravnu odluku, kao i da se svaka upravna odluka mora zasnivati na tačno utvrđenim činjenicama.

– Efikasnost upravnog delovanja je savremeni zahtev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumeva poseban odnos između „uloženog i ostvarenog” u smislu da, sa jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti a, sa druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvaranju legitimnih socijalnih ciljeva.¹⁴

– Legitimitet upravnog delovanja, što podrazumeva da se uprava ne može pozivati na to da je njeno postupanje „zakonito”, tj. pokriveno formalnim zakonskim i drugim propisima, već da se u svakom trenutku može postaviti pitanje opravdanosti njene konkretne akcije ili delovanja.¹⁵

Pragmatski pristup savremenoj upravi obuhvata i brojna pitanja upravne reforme. U tom smislu, jedan od najvažnijih zadataka je kako pristupiti upravnoj reformi i reorganizaciji uprave na savremenim osnovama. Kako se ističe, na negativan način, upravna reforma bi se mogla definisati kao „veštačko uvođenje upravnih promena nasuprot otporu”.¹⁶ Strategije upravne reforme razlikuju se od zemlje do zemlje. Međutim, četiri glavne grupe obeležja označavaju strategije koje su se javile u toku poslednje dekade.¹⁷

Prva grupa mogla bi se označiti nazivom institucionalno-legalističke strategije. Bitno obeležje ovih strategija je da odluke kojima se sa vrha kontroliše državna organizacija i odlučuje o tipu, dometu i sadržaju reforme donose tvorci politike u parlamentu i u vladi (kabinetu). U Francuskoj su gotovo sve upravne reforme koje su vršene posle 1981. godine, sprovedene ili na osnovu zakona (Zakon o nacionalizaciji, Zakon o javnim službenicima, Zakon o demokratizaciji javnog sektora, Zakon o decentralizaciji) ili dekreta (akata ministarstava), koje je predlagalo ministarstvo nadležno za upravnu reformu – Ministarstvo za upravnu

¹⁴ Uporedi: G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986.

¹⁵ Uporedi: J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy, The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987.

¹⁶ Uporedi: G. Caiden, *Administrative Reform*, Albine Publications, 1969.

¹⁷ Dragoljub Kavran, *The Civil Service Review Commission Report*, Harare (Zimbabwe), 1989.

reformu do jula 1984. godine, odnosno Ministarstvo za reformu uprave, od jula 1984. godinc.¹⁸

Druga grupa strategija mogla bi se označiti kao eksperimentalno-projektivne strategije. Ova grupa strategija razvija model reforme i eksperimentalno ga primenjuje u nekim delovima – npr. u Francuskoj u departmanima, u Nemačkoj u provincijama, pre postizanja saglasnosti o tom modelu ili pre donošenja odluke da se ovaj model primeni na celoj teritoriji zemlje (npr. čuvena reforma „uprava na usluzi”, tzv. *administration á votre service* u Francuskoj).

Treća grupa, kompenzatorno-participativne strategije, usmerena je na decentralizaciju, proširenje javnog sektora nacionalizacijom ili na pojednostavljenje birokratskog postupka, povećanje učešća gradana u više različitih oblika itd.

Centralno pitanje četvrtе grupe je strategija upravne reforme, tj. organizacionih strategija, organizaciona struktura ministarstava i organa uprave, povećana koordinacija između organa, čime se izbegava paralelizam i preklapanje, poboljšana organizaciona fleksibilnost sa ciljem prilagodavanja ubrzanim promenama u političkom okruženju, uslovima tržišta ili društva. Ove strategije ispituju metode i tehnike upravljanja javnim sektorom, donošenja odluka, postupke i alternativne pristupe u rukovodenju, kvantitativne metode, uvođenje informacione tehnologije, uvođenje ili oživljavanje upravljačkih koncepata kao što su „upravljanje putem ciljeva” (tzv. MBO, tj. *management by objectives*), „upravljanje putem rezultata” (tj. *management by results*), „nulto budžetiranje” (tj. *zero base budgeting*) itd. Sva navedena pitanja su usmerena na porast produktivnosti i povećanje rezultata pojedinaca i organa, na nivou vlade ili na nivou pojedinih sektora.

Upravne reforme mogu sadržati samo neke ili sve elemente ovih strategija. Međutim, što je reforma obuhvatnija, njeno sprovođenje izaziva veći otpor, a češće su i greške i naknadne krize zbog neispunjenih očekivanja u pogledu promena. Mada je zahtev za upravnom reformom u ma kom obliku prisutan u političkom okruženju gotovo svake zemlje, pojam upravne reforme u tzv. „postsocijalističkim zemljama prelaznog perioda” sasvim je različit od pojma upravne reforme u razvijenim društvima. Upravna reforma mora biti vrednosno orijentisana i mora uživati jaku podršku političke vlasti. U tom kontekstu, reforma uprave je istovremeno i pretpostavka za odgovarajuću ekonomsku reformu.

Da bi se shvatile osnovne ideje i da bi one mogle da se primene, neophodno je da se iz osnova promeni predstava o ulozi državne organizacije u većini postsocijalističkih zemalja u prelaznom periodu, u skladu sa njenim kulturnim, ekonomskim i tehnološkim okruženjem i prevladavajućim političkim trendovima. Koji modalitet upravne reforme najviše odgovara uslovima tranzicije, tj. nakon prvog (i drugog) kruga višepartijskih izbora i prelaska sa centralno-planske na

¹⁸ Uperedi: Gérard Timsit, *Administration et l'état*, Paris, 1987.

tržišnu privredu i „otvoreno civilno društvo”, zavisi od mnogih okolnosti. Ukoliko postsocijalističke zemlje u prelaznom periodu ne prihvate potpunu promenu u državnoj strukturi i sistemu vlasti i ne preispitaju svoje funkcije i način delovanja, odnosno ukoliko ne podignu nivo profesionalnih i upravljačkih sposobnosti, razrađujući sistem obrazovanja, vaspitanja i strategiju razvoja upravljanja, upravna (i ekonomska) reforma biće veoma teško ostvarljive. Kako se ističe, prelazak na tržišnu privredu daleko manje omogućava prevlast birokratije, odugovlačenja, sporosti i elemente birokratske kontrole nad ekonomijom nego što je to još uvek uobičajeno u mnogim postsocijalističkim zemljama u prelaznom periodu.¹⁹

Niz indikatora (neefikasnost u radu, političko nasleđe, enormni troškovi, nezadovoljavajuća stručnost, nizak tehnološki nivo itd.) nedvosmisleno ukazuju na okolnost da su sazreli uslovi za razmatranje pitanja osnovnih orijentacija i pravaca savremene upravne reforme i u našoj zemlji. Polazeći od iznetog, kao i sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema, kao prioritetni zadatak upravne reforme treba označiti izradu projekta transformacije upravnog sistema, kao stručni i naučni odgovor prevazilaženju (našeg) postojećeg modela državne uprave. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta „uprave kao složenog sistema za društvenu regulaciju”, i u tom smislu konstruktivnom aktiviranju odgovarajućih kadrovskih, tehnoloških i organizacionih faktora u koordinaciji i realizaciji ovako izazovnog poduhvata.²⁰

Podrška opštoj demokratskoj reformskoj orijentaciji istovremeno znači i pravovremeno ukazivanje na neka od ključnih pitanja u vezi sa pripremom i realizacijom reforme upravnog sistema. Uz nužno otklanjanje nekih prethodnih „političkih pretpostavki” (usvajanje ustavnih i zakonskih okvira, okončanje sprovođenja višestranačkih parlamentarnih izbora; postizanje dogovora o načelima budućeg uređenja zemlje i dr.), može se reći da je „kucnuo čas” da se, u interesu realizacije „pluralističko-tržišno” opcije, pristupi pripremi i realizaciji reforme upravnog sistema, i to na savremenim funkcionalnim i organizacionim osnovama.

Integracioni tokovi u razvijenom svetu, posebno u Evropi, ne samo što uzrokuju potrebu prilagodavanja našeg upravnog zakonodavstva ovim promenama, već i našu upravnu i pravnu nauku i upravne stručnjake stavljaju pred probu spremnosti, sposobnosti i umešnosti za „upotrebljive” naučne rasprave i objektivne analize u vezi sa pitanjima reforme organizacije i rada uprave.

U ovom kontekstu, dva su ključna pitanja upravne reforme: jedno je konceptualnog karaktera i odnosi se na tzv. državnu upravu, dok je drugo operativnog

¹⁹ Dragoljub Kavran, *Elements for Administrative Reform and Reorganization*, Ulaanbaatar (Mongolia), 1990, str. 1-3.

²⁰ Uporedi: Stevan Lilić, *Polazne osnove strukturalne transformacije upravnog sistema*. Pravni život, Beograd, br. 1-2, 1991.

karaktera i tiče se koncipiranja i sprovođenja upravne reforme koja bi bila „u funkciji” stabilizacije i razvoja tržišnog privrednog sistema, odnosno višestranačkog demokratskog pluralizma, kao i ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, jer savremena uprava predstavlja veoma kompleksno područje društvenog razvoja.²¹

Za jedan broj zemalja kontinentalne Evrope, pa i našu, karakteristično je da se pitanjima reforme uprave tradicionalno pristupalo sa tzv. normativnog stanovišta, tj. isključivo sa stanovišta normativne regulacije („ono što treba da bude”) organizacije i funkcije uprave. Iz ovih razloga, kod nas se mnoga teorijska i konceptualna pitanja upravne nauke (*science administrative*), često raspravljaju u okviru upravnog prava (*droit administrative*). U uslovima visokorazvijene tehnološke civilizacije mnoge naučne discipline, posebno one srodne, sve više međusobno konvergiraju, čime se ujedno ostvaruje i njihovo metodološko i konceptualno „oplemenjavanje” (*enhancement*). Kako na ove procese nisu imune ni pravne nauke, to ni upravno pravo, da bi i u današnjim uslovima bilo delotvorno i „upotrebljivo”, ne može mimoći nužnost svog „oplemenjavanja” uporedo sa ostalim disciplinama koje se bave upravom.²² Razlog tome je što savremena pravna nauka argumentovano ukazuje na ozbiljne nedostatke tradicionalnog normativističkog pristupa, na osnovu kojeg se uprava svodi samo na „pravnu pojavu”. Kako se u teoriji ističe, normativistički (kao pravno-dogmatski, odnosno formalno-logički) pristup, nastao je prvenstveno iz „praktičkih razloga” – radi što preciznijeg određivanja ponašanja ljudi. Konsekventno, ovaj prilaz proučavanju uprave ujedno otkriva i „...svu ograničenost ovog metoda kako za potpuno saznavanje prava, tako i za proučavanje upravnog prava”.²³ Sa stanovišta savremene, tzv. postlegalističke pravne teorije i doktrine, ovaj se pristup smatra jednostranim. Pravna je predrasuda, kaže jedan od najeminentnijih savremenih pravnih filozofa, Jürgen Habermas, da se pravo može neposredno prevesti u organizaciju društvenog života ljudi: „Pravne norme vrede zbog toga što moralno obavezuju, jer kada bi vredele samo zbog svoje sankcije, one ne bi obavezivale, već prisiljavale na pokornost”.²⁴

Sa naučnog i stručnog stanovišta, uprava se ne može isključivo svesti na pravni fenomen, pošto je uprava složena pojava koju, pored pravnog, karakteriše i niz drugih elemenata, kao što su, recimo, funkcionalni, organizacioni, tehnološki,

²¹ Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I & II*, GZH, Zagreb, 1985.

²² Uporedi: Stevan Lilić, *Pravna informatika - Uvod u primenu informatike u pravu, sa posebnim osvrtom na upravno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991.

²³ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Službeni list, Beograd, 1986, str. 317.

²⁴ Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, Shurkamp, Frankfurt am Main, 1981, str. 72 (navedeno prema E. Pusić, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, str. 88).

psihološki, etički itd. Ipak, ne treba izgubiti iz vida da se određene koncepcije (npr. o „upravi kao državnoj vlasti“) mogu zastupati i braniti i iz određenih „praktično-političkih“ razloga i motiva.

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

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

Za razliku od prevazidenih modela uprave kao aparata vlasti, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje, ne mogu se koncipirati (nit se njima može delotvorno upravljati) samo na osnovu pozitivističkog pristupa normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državno-pravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši „upravnu vlast“, nastao je u Nemačkoj u drugo polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih, puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka. Istovremeno, model uprave kao aparata vlasti (kasnije nazvan model „državne uprave“) biva prihvaćen i u drugim socijalističkim zemljama, uključujući i našu. Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): „Uprava je (...) manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstvo i izgnanstva, hapšenja i tsl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kon

trašpijunaže...”²⁵ Zanimljiva je okolnost da se, i nakon pola veka, ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti) i danas sreće kod nas, iako se ova koncepcija već praktično bila napušta i u samom Sovjetskom Savezu neposredno pre njegovog raspada: „Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije”.²⁶

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti.²⁷ Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.).²⁸ U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprave iz modela „državne”, u model „javne uprave”. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja, posebno se ističe da se: „Savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni (i upravni - dodao S.L.) sistemi pretežno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.”²⁹

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

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

²⁵ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

²⁶ Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo (kolektiv autora), *Introduccion al Derecho Sovietico* (na španskom), Moskva, 1988, str. 127.

²⁷ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1929.

²⁸ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (drugo izdanje), Beograd, 1998.

²⁹ Uporedi: David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York-Basel, 1982, str. 3-4.

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*rule of law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uredjenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito upravnim propisima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu (koji podrazumeva da je neki postupak opravdan samim tim što je u skladu sa nekim propisom) danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime). Iz tih razloga, pravna država danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema komā državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem³⁰, odnosno prema komā su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po propisu), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države i delovanje uprave mogu steći svoj legitimitet samo odgovarajućim delanjem. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegovc sadržine (npr. da li vreda dostojanstvo ličnosti).

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

Upravni sistemi u razvijenim zemljama, kao aktivni učesnici u društvenim tokovima, predstavljaju jednu od osnovnih poluga materijalnog i duhovnog razvoja savremenog društva. Ovo nameće potrebu određivanja standarda na osnovu kojih se mogu planirati, primenjivati i kontrolisati stvarni efekti njihovog rada. Zbog toga se pri koncipiranju savremenih upravnih sistema, osim legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja i legaliteta (zakonitosti) upravnih odluka, mora voditi računa i o efikasnosti rada javne uprave. Poznato je da tzv. državna uprava nikada nije bila posebno efikasna: uostalom, to se od nje nije ni tražilo. Sa aspekta vršenja vlasti, od uprave se tražilo da bude onoliko efikasna koliko je to bilo neophodno da se „ne izgubi vlast”. U krajnjoj liniji, to se moralo ostvariti

³⁰ Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1956.

po bilo koju cenu, pa se teško moglo govoriti o efikasnosti u smislu optimalnog odnosa između uloženi sredstava i ostvarenog cilja.

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

Razvijena društva se opredeljuju za takve modele upravnog sistema koji odgovaraju njihovim potrebama, zbog toga što zadržavanje modela krutih hijerarhijskih odnosa i činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi negativno utiče ne samo na aktivnosti ekonomskog sistema, već i na opštu dinamiku naučno-tehnološkog razvoja. Kao posledica toga, kategorije kao što su „deregulacija” i „privatizacija” nisu više isključivo rezervisane za ekonomiju, već se sve češće koriste kao opšti pojmovi kojima se obeležava široko područje upravnih reformi, čija je svrha da se upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišne logike. „U najširem smislu, privatizacija (odnosno deregulacija) najčešće se koristi kao opšti pojam kojim se obeležava široki spektar reformskih poduhvata, čija je svrha da upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišnog mehanizma. (...) To su višedimenzionalni i složeni fenomeni koji su tesno povezani sa ostalim novim koncepcijama u javnoj upravi.”³¹

Orijentacija u radu javne uprave, usmerena na to da olakša rad privrede, mora postati osnovna programska orijentacija u naporima za transformaciju postojećeg modela upravnog sistema kod nas: „Društvo se mora opredeliti za takav model uprave koji će u sadašnjem trenutku odgovarati njegovim potrebama, jer bi dalje zadržavanje krutih hijerarhijskih odnosa, pothranjivanje tendencija funkcionerske uprave, uz ostatke činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, onespособilo akcije u ekonomsko-privrednom sistemu i organizaciji naučno-tehnološkog razvoja u dostizanju ritma razvoja u svetu koji nas okružuje. Ova „ekonomska orijentacija” i racionalizacija rada uprave, usmerena na to da olakša rad privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i nesporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave.”³²

³¹ Hendrik J. de Ru, *Progress, Benefits and Costs of Administrative Privatization*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 56, No.1, 1990, str. 8, 11.

³² Stručni savet za oblast državne uprave, Informacije, Savezni zavod za unapređenje uprave, br. 30, 1987, str. 30-31.

Tehnologija i informatika nezadrživo prodiru i u upravne sisteme i bitno utiču na strukturalne transformacije i reforme uprave.³³ Prikupljanje, obrada i korišćenje podataka oduvek su igrali značajnu ulogu u vodenju društvenih poslova. U savremenim uslovima može se reći da je upravo obrada podataka i informacija osnovna funkcija savremene države, te je i informatička aktivnost upravnih i drugih podistema države bitna pretpostavka za zakonito, efikasno i ekonomično ostvarivanje uloge države i upravnog sistema. Ovu tvrdnju lako dokazuju mnogi primeri iz najrazličitijih oblasti javnog života – od popisa stanovništva do vodenja najraznovrsnijih službenih i drugih evidencija (matične knjige, prebivalište i boravište, lično ime itd.).

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

Najnovija dostignuća na području tehnološke modernizacije javne uprave pojedinih zemalja (Norveške, SAD, Francuske i dr.) polaze od primene sofisticirane tehnologije za ostvarivanje upravnih ciljeva, kao što su tzv. inteligentni informacioni sistemi, odnosno ekspertni sistemi.³⁴ Svetska iskustva govore o potrebi inoviranja duha postojeće upravne strukture, kako bi se uključila u savremene tokove: „Javnoj upravi je potrebna socijalna inovacija kako bi se adaptirala za transformaciju u informacijskom društvu. Savremena tehnologija, pored tehničkih, očigledno obuhvata i druga pitanja. Ona zahteva „informacijsko orijentisani” pristup javnoj upravi. (Zbog toga) uvodjenje i razvijanje informatičke tehnologije u upravi traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagodavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave.”³⁵ S obzirom na to da naša zemlja u znatnoj meri kasni u svom opštem tehnološkom razvoju, pa i na području informatizacije uprave, tehnološka transformacija naše uprave javlja se kao prioritet od najvećeg značaja.

O potrebi transformacije „sistema državne uprave” u „upravni sistem” na principima visoke tehnološke efikasnosti; o poštovanju principa „pravne države”

³³ Uporedi: Jean-Paul Baquiast, *Nouvelles Technologies et Reforme Administrative*, Revue Française d'Administration Publique, No. 37, 1986.

³⁴ Uporedi: Jon Bing, *Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration*, Law/Technology, Vol. 20, No. 1, 1987.

³⁵ Heinrich Reinemann, *Training The Public Service For Information Management*, Brussels, 1987, str. 19.

kao prethodne pretpostavke opšte demokratizacije i ostvarivanja „vladavine prava“; o nužnosti ostvarivanja načela ustavnosti i zakonitosti; o poštovanju profesionalne i lične etike upravnih radnika; o informatizaciji i tehnološkoj inovaciji uprave; o slobodama i pravima građana u upravnim (i drugim oblastima), u razvijenom svetu je veoma mnogo napisano i ostvareno. Zbog toga, treba posebno istaći da je vreme istraživanja vezanih za prevaziđene hijerarhijsko-normativističke konceptualne modele uprave (kao što su na primer rasprave na temu: „odnosi izvršne i upravne vlasti“; „funkcije državne uprave“, „upravna kontrola uprave“ i slično – kao aktuelne upravne problematike sa kraja prošlog i početka ovog veka) u razvijenom svetu odavno prošlo.

Prvi korak u rešavanju složenih pitanja upravne reforme je „utvrđivanje pravog stanja stvari“. Problem treba postaviti tako da „misao prethodi akciji“ – a ne obrnuto, pa da se rešenja traže *ex post facto*, što je od posebnog značaja za istraživanje uprave i upravnih fenomena, posebno sa stanovišta preobražaja kompleksne celine državne i javne uprave od „aparata prinude“ u „uslužno orijentisani upravni sistem“.

Da bi se utvrdile „relevantne“ činjenice, treba pitanjima upravne reforme pristupiti sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema. Da bi se uhvatio korak sa svetom i sa savremenim upravnim procesima, treba se orijentisati na izradu (i to prema najstrožim standardima systemske analize) – projekta upravne reforme u uslovima: a) tržišne privrede, b) višestranačkog pluralizma i c) tehnološke inovacije. Iskustva pokazuju da su takvi projekti vitalni preduslov za uključivanje u savremene svetske tokove.

Polazeći od iznetog, kao i sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema, kao prioritetni zadatak upravne reforme treba označiti izradu projekta transformacije upravnog sistema, kao stručni i naučni odgovor prevaziđenja našeg postojećeg modela „državne uprave“. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta „uprave kao složenog sistema“, i u tom smislu mobilisati sve kadrovske, tehnološke i organizacione faktore u koordinaciji i realizaciji ovako izazovnog poduhvata.

POZITIVNOPRAVNI POJAM DRŽAVNE UPRAVE

Za razliku od teorijskog pojma uprave, tzv. pozitivnopravni pojam uprave određuje upravu polazeći od važećih (pozitivnih) ustavnih i zakonskih propisa.³⁶ Dok je određivanje teorijskog pojma uprave značajno za utvrđivanje opšte koncepcije uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu, dotle određivanje

³⁶ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 27-31; Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989, str. 42-45, i dr.

pozitivnopravnog pojma uprave ima značaja za praktičnu primenu konkretnih pravnih normi o radu i organizaciji uprave.

U jugoslovenskom pravu, pozitivnopravni pojam uprave moguće je konstruisati polazeći od odgovarajućih ustavnih i zakonskih definicija uprave koje su date u ustavima Jugoslavije, Srbije i Cmc Gore, kao i odgovarajućim saveznim i republičkim zakonima i drugim propisima koji regulišu poslove i organizaciju uprave. Pošto ustavotvorac i zakonodavac, po pravilu, ne određuju pojam uprave na izričit i jedinstven način, pri određivanju pozitivnopravnog pojma uprave potrebno je pristupiti tumačenju i izvršiti sistematizaciju odgovarajućih važećih normi iz ove oblasti. Iako teorijski i pozitivnopravni pojmovi uprave imaju određene zajedničke karakteristike, nije retko da se oni u potpunosti sadržinski i terminološki ne podudaraju. To je slučaj i u našem pravu, budući da se u našim važećim ustavnim i zakonskim propisima pojam uprave, po pravilu, određuje polazeci od autoritativnih elemenata (tj. uprava se određuje kao funkcija vlasti), a ne od savremenih koncepcija prema kojima se uprava određuje kao javna služba.

Kao i kod teorijskog pojma uprave, i kod pozitivnopravnog pojma uprave moguće je utvrditi *pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu i pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu*.

Pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu podrazumeva utvrđivanje konkretnih poslova koji su u jugoslovenskom pravu odgovarajućim propisima označeni kao „poslovi državne uprave“.

Prema važećim propisima, poslovi državne uprave obuhvataju sledeće aktivnosti:

a) *izvršavanje zakona*, tj. donošenje podzakonskih opštih (npr. pravilnika, naredbi i uputstava) i pojedinačnih (upravnih) akata, drugih propisa i opštih akata skupštine (npr. odluka) i vlade (npr. uredbi i odluka);

b) *rešavanje u upravnim stvarima* (donošenjem rešenja u upravnom postupku);

c) *vršenje upravnog nadzora* (npr. kontrola zakonitosti upravnih akata i obavljanje inspeksijske kontrole);

d) *obavljanje drugih upravnih* (npr. preduzimanje tzv. upravnih mera) ili stručnih poslova (npr. stručna obrada i priprema teksta nacrtu nekog zakona ili drugog propisa) koji su utvrđeni zakonom ili drugim propisom.

Važeći ustavni, zakonski i drugi propisi poslove državne uprave određuju na sledeći način.

*Saveznim Ustavom*³⁷ je propisano (član 107) da savezna ministarstva: a) izvršavaju savezne zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne

³⁷ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije* (Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 1/92).

vlade; b) rešavaju u upravnim stvarima; c) vrše upravni nadzor i d) obavljaju druge upravne poslove utvrdene saveznim zakonom.

Ove odredbe saveznog Ustava o upravnim zadacima i poslovima razradene su *Uredbom o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija*³⁸ koja predviđa da (član 3) savezna ministarstva, u svom delokrugu: a) izvršavaju savezne zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne vlade; b) pripremaju predloge za utvrđivanje i vođenje politike Savezne vlade i predloge zakona, drugih propisa i opštih akata; c) rešavaju u upravnim stvarima; d) vrše upravni nadzor; e) obavljaju druge upravne poslove utvrdene saveznim zakonom.

*Ustavom Republike Srbije*³⁹ propisano je (član 94) da ministarstva: a) primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike; b) rešavaju u upravnim stvarima; c) vrše upravni nadzor i d) obavljaju druge upravne poslove utvrdene zakonom.

Prema *Zakonu o državnoj upravi*,⁴⁰ poslovi organa državne uprave koje obavljaju ministarstva su: (član 8) a) primena zakona i drugih propisa i opštih akata Narodne skupštine i Vlade i opštih akata predsednika Republike, odnosno obezbeđivanje njihovog izvršavanja; b) rešavanje u upravnim stvarima; c) vršenje upravnog nadzora; d) priprema zakona i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom i drugim propisom.

*Ustavom Republike Crne Gore*⁴¹ propisano je (član 99) da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, s tim što se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom preneti na lokalnu samoupravu, dok *Zakon o načelima organizacije državne uprave*⁴², suprotno našoj uobičajenoj praksi da nabrojanje poslova uprave počinje sa onim poslovima koji su po svojoj prirodi autoritativni, na prvom mestu navodi stručne poslove uprave, pa tek onda ostale. Osim toga, ovim Zakonom je u poslove koji su povereni upravi uvršteno i rešavanje u prekršajnim stvarima. U tom smislu, prema ovom Zakonu poslovi državne uprave su (član 1): a) pripremanje predloga za utvrđivanje i vođenje politike Vlade Republike Crne Gore, sprovođenje i obezbeđenje sprovođenja utvrdene politike; b) pripremanje zakona, drugih propisa i opštih akata koje predlaže ili donosi Vlada; c) izvršavanje i obezbeđenje izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata; d) rešavanje u upravnim stvarima; e) vršenje upravnog nadzora; f) rešavanje u prekršajnom postupku; g) drugi poslovi uprave utvrđeni zakonom.

³⁸ *Uredba o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija* (Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 7/94, 86/94).

³⁹ *Ustav Republike Srbije* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 1/90).

⁴⁰ *Zakon o državnoj upravi* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 20/92, 48/93).

⁴¹ *Ustav Republike Crne Gore* (Službeni glasnik Republike Crne Gore, br. 48/92).

⁴² *Zakon o načelima organizacije državne uprave* (Službeni glasnik Republike Crne Gore, br. 56/93).

Pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu podrazumeva utvrđivanje tzv. *nomenklature*, tj. konkretnih vrsta i oblika *upravnih organa*, koji su odgovarajućim propisima označeni kao vršioci „državne uprave”. U ustavnim i zakonskim tekstovima, međutim, vršioci državne uprave označavaju se različitim izrazima, a i njihova podela nije uvek jasna, što stvara teškoće u razlikovanju pojedinih vrsta i oblika ovih organizacionih oblika. Prema važećim propisima, mogu se uglavnom razlikovati sledeće vrste i oblici vršilaca državne uprave: *a) ministarstva* (kao osnovni vršioci državne uprave); *b) organi uprave* (najčešće u sastavu ministarstva); *c) posebne (upravne) organizacije* (obrazovane radi vršenja stručnih poslova iz delokruga ministarstva), kao i *d) nedržavni subjekti* kojima su poverena upravna *javna ovlašćenja* (npr. preduzeća i druge organizacije).

Važeći *ustavni, zakonski i drugi propisi* vršioce državne uprave određuju na sledeći način.

Saveznim Ustavom (član 107) propisano je da poslove uprave obavljaju *savezna ministarstva*. Prema *Uredbi o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija* obrazuju se: *a) savezna ministarstva*, *b) drugi savezni organi uprave* i *c) savezne upravne organizacije* (član 1). Sa druge strane, ovom Uredbom predviđena je i podela na: *a) savezne organe* (tj. savezna ministarstva, savezne uprave i savezne inspektorate) i *b) savezne organizacije* (tj. savezne sekretarijate, savezne zavode, savezne direkcije i arhive).

Ustavom Republike Srbije (član 94) propisano je da se za obavljanje poslova državne uprave obrazuju: *a) ministarstva*, *b) organi uprave u sastavu ministarstva* (za obavljanje određenih poslova državne uprave), *c) posebne organizacije* (za vršenje stručnih poslova), s tim što se određena upravna ovlašćenja mogu zakonom poveriti *d) preduzećima i drugim organizacijama*. Prema *Zakonu o ministarstvima*, poslove državne uprave obavljaju: *a) ministarstva* (član 1), s tim što se za obavljanje određenih upravnih poslova za koje je potrebno posebno organizovanje i samostalnost u radu mogu obrazovati *b) organi uprave u sastavu ministarstva* (i to kao sekretarijati, uprave i inspektorati), dok se za obavljanje pretežno stručnih poslova mogu obrazovati *c) posebne organizacije u sastavu ministarstva* (kao zavodi i direkcije) (član 4).

Ustavom Republike Crne Gore (član 99) propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, dok *Zakon o načelima organizacije državne uprave* (čl. 2-6) predviđa da poslove državne uprave vrše: *a) ministarstva* i *b) organi uprave* (s tim što se organi uprave osnivaju kao sekretarijati, uprave i upravne organizacije), dok se za vršenje stručnih i drugih poslova za potrebe ministarstva, organa uprave i drugih državnih organa mogu osnivati *c) službe*.

Na osnovu iznetog, može se odrediti pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu. U funkcionalnom smislu, pozitivnopravni pojam uprave u

jugoslovenskom pravu, pre svega, obuhvata tzv. *poslove državne uprave*, tj. vršenje upravne vlasti u vezi sa izvršavanjem zakona (i drugih opštih akata), rešavanjem u upravnim stvarima i vršenjem upravnog nadzora, s tim što se mogu obavljati i stručni poslovi (kao što je priprema nacrti zakona). U organizacionom smislu, pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu, pre svega, obuhvata tzv. *vršioce državne uprave*, tj. ministarstva i organe uprave u sastavu ministarstva (kao osnovne vršioce poslova državne uprave), s tim što se mogu osnivati i posebne (upravne) organizacije za obavljanje stručnih poslova u vezi sa vršenjem poslova državne uprave. Osim toga, vršenje pojedinih upravnih ovlašćenja u vezi sa vršenjem određenih poslova državne uprave mogu se zakonom poveriti i nedržavnim subjektima (npr. preduzećima i drugim organizacijama).

Prema tome, može se zaključiti da pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu počiva na modelu „državne uprave” koji polazi od autoritativne koncepcije uprave kao vlasti. U tom smislu, pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu znatno odstupa od savremenog teorijskog pojma uprave. Ovaj koncept zastupaju i pojedini naši autori (posebno Pavle Dimitrijević,⁴³ Ratko Marković⁴⁴ i Zoran Tomić⁴⁵). Međutim, ukoliko se želi uhvatiti korak sa razvijenim zemljama Evrope i sveta, neophodno je što pre pristupiti *reformi upravnog zakonodavstva* u pravcu preobražaja modela uprave kao „državne uprave” u savrmeni model uprave kao „javne službe”, odnosno upravnog sistema za društvenu regulaciju.

POJAM I PRAVNA PRIRODA JAVNE SLUŽBE

Opšti i javni interes

Modeli uprave koji danas prevladaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz koncepcije *socijalne funkcije države i uprave*. Prvobitni koncept *pravne države* u smislu da je pravna država ona u kojoj je vršenje vlasti regulisano pravom, zamenjuje koncept *socijalne države (welfare state)*, odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana i opštem društvenom, kulturnom i socijalnom blagostanju. Ove promene u teorijskom pristupu uzrokovale su promenu koncepta *državne uprave* (uprave kao vlasti) i stvaranje koncepta *uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa*, prema kome se vršenje upravnih aktivnosti ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti već ono mora obuhvatati i vršenje onih aktivnosti kojima se stvaraju neophodni

⁴³ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Beograd, 1983, str. 50-91.

⁴⁴ Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 107-111.

⁴⁵ Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991.

uslovi za nesmetan život i rad gradana i napredak društva kao celine.⁴⁶ Sa stanovišta ovog modela, uprava se ne razume kao vlast i državna represija, već kao javna služba čija je osnovna funkcija ostvarivanje opšteg interesa odnosno društvene dobrobiti (*bono publico*). Iz tog razloga je neophodno, da se, pre upuštanja u određivanje pojma i pravne prirode javnih službi, odredi pojam opšteg i pojam javnog interesa. Često se ovi pojmovi uzimaju kao sinonimi. Međutim, treba ukazati na to da je pojam *opšti interes* politička, a pojam *javni interes* pravna kategorija. Iz navedenih savremenih shvatanja o državi i upravi proizilazi da država i njena uprava nisu više hegelovska apsolutna vlast, odnosno primarna dogma, odnosno da ona nije zloglasno biblijsko čudovište Levijatan, sa kojim je svojevremeno engleski i politički i pravni filozof Tomas Hobs uporedio državu (i njenu upravu), već je to organizacija koja treba da obezbedi dobrobit i sigurnost gradana, te da je njen osnovni zadatak da pruži javne usluge kojima se ostvaruje opšti interes.

Opšti interes, kao politička kategorija, jeste pojam koji označava privredni, politički, kulturni i naučni razvoj društvene zajednice, koji se u jednom širem smislu može meriti odgovarajućim pokazateljima, kao što su dohodak po glavi stanovnika, smanjena smrtnost novorođene dece, povećanje proizvodnosti i rada i sl. Ostvarivanjem opšteg interesa stvaraju se uslovi za razvoj i unapređenje individualnih sloboda i prava čoveka i gradanina, čime se obezbeđuje ostvarivanje ideje ljudskih prava. Kako je osnovni zadatak država u savremenim uslovima da obezbede ostvarivanje opšteg interesa kao političke kategorije, taj opšti interes je neophodno formalizovati u zakonu, čime se on precobražava u javni interes. Javni interes je, kao pravna kategorija, utvrđen zakonima koje donosi parlament, odnosno skupština kao predstavničko telo koje biraju gradani na slobodnim i demokratskim izborima, čime ispoljavaju javni interes jedne društvene zajednice. Uprava, ostvarujući svoju socijalnu funkciju, obezbeđujući izvršenje zakona, obezbeđuje i ostvarivanje javnog interesa vršenjem autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti. Prema tome, javni interes je pravna kategorija koja je kao takava određena zakonom i koji stoji iznad pojedinačnih (individualnih i grupnih) interesa, ali čijim se ostvarenjem unapređuju lične slobode i prava čoveka i gradana i razvija ideal ljudskih prava.

Društvo je materijalna sredina nužna za egzistenciju ljudi. Javne službe su nastale upravo iz razloga što je čovek, da bi uopšte mogao da opstane, prinuđen da živi u društvu u kome se obavljaju izvesne delatnosti čije je postojanje, odnosno stalno i neprekidno funkcionisanje, nužno i za samu društvenu zajednicu i za svakog pojedinca. Upravo ove delatnosti i čine suštinu javnih službi, ali ako bismo se zapitali šta sve one obuhvataju, ne bismo mogli dati jedan precizan

⁴⁶ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, 1999.

odgovor. Budući da se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju i kretanju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka. Izvesnim društvenim delatnostima se daje karakter javne službe i ona se podvrgava posebnom režimu kada je društvena zajedinaca smatra naročito značajnom za svoju egzistenciju. Osim opšteg interesa koji se zadovoljava obavljanjem takvih delatnosti, i volja onih koji upravljaju je takode od velikog značaja kada se određuje da li će se neka delatnost smatrati, odnosno uvesti kao javna služba.⁴⁷ Pojam javne službe u sebi krije dve vrste elemenata: sociološke i pravne. Ti elementi su: ⁴⁸

1. *Javne službe se osnivaju sa ciljem da se zadovolje određene potrebe od opšteg interesa.* Opšti interes predstavlja suštinski element pri određivanju pojma javne službe. One se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa, koje su značajne i za celu društvenu zajednicu i za svakog pojedinca. Svaka delatnost uprave nije istovremeno i javna služba, već su to samo one delatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa i koje se najcelishodnije i najpogodnije mogu zadovoljiti putem osnovane javne službe. Prema tome, organizacija javnih službi se može osnivati samo za obavljanje takvih delatnosti, a te delatnosti su: komunalna delatnost, naučna, kulturna, prosvetna, zdravstvena i socijalna delatnosti, kao i delatnosti koje imaju za cilj unapređenje određenih grana privrede, uprave ili zadovoljenja opštih potreba stanovništva.

2. *Javne službe odgovaraju obavezi upravljača da se staraju za opšte dobro.* Od namere onih koji upravljaju zavisi uvođenje javne službe. Medutim, da bi se starali za opšte dobro, oni koji upravljaju imaju i obavezu da organizuju i obezbede normalno funkcionisanje određene delatnosti (službe) koje su od opšteg društvenog interesa. Upravljačima se nameće pravna obaveza da organizuju i obezbede normalno i stalno funkcionisanje određenih delatnosti (službi), kao korelativ vršenja vlasti, jer je svaki pojedinac nadahnut idejom da oni koji upravljaju upravljaju u interesu onih nad kojima upravljaju.

3. *Delatost i organizacija javne službe kao takva mora biti određena zakonom.* Da bi se jedna delatnost smatrala javnom službom, neophodno je da kao takva bude proglašena zakonom. Te delatnosti obavljaju one organizacije koje su zakonom proglašene za javne službe. Zakonima iz ove oblasti utvrđen je poseban pravni režim javnih službi kojima je regulisan njihov pravni položaj i koje karakterišu posebna pravila koja zavise od potreba pojedine javne službe.

4. *Neprekidno funkcionisanje.* Javne službe funkcionišu bez ikakvog prekida s obzirom na svoju važnost i prirodu. One se osnivaju radi zadovoljenja opštih potreba stanovništva, što nužno nameće potrebu za neprekidnim funkcionisa-

⁴⁷ Uporedi: Dimitrije Prodanović, *Gradanin i javne službe*, Kultura, Beograd, 1960, str. 5.

⁴⁸ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, str. 181-186.

njem. Primena principa neprekidnog (kontinuiranog) funkcionisanja znači da oni koji upravljaju ne mogu dozvoliti prekid javne službe, jer svaki zastoј u njihovom radu izaziva poremećaj u redovnom zadovoljenju određenih potreba koje su u datom momentu od kapitalne važnosti za društvo. Ovo neprekidno funkcionisanje dovodi do toga da princip rentabiliteta u radu organizacija putem kojih se poslovi javnih službi obavljaju mora ponekad biti zanemaren, odnosno da organ koji je ovakve organizacije osnovao ili nad njima vrši nadzor mora pokrivati eventualne gubitke koje one u svom poslovanju pretrpe.

5. *Uvek moguća promenljivost.* Pošto se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka civilizacije. Nadležni organ može uvek modifikovati organizaciju i rad javnih službi, što zavisi od razvoja potreba od opšteg interesa. Istovremeno, protokom vremena mogu i prestati izvesne okolnosti čime prestaje i potreba za postojanjem neke javne službe.

6. *Svi građani su jednaki u korišćenju javne službe.* Javne službe su dužne da svoje usluge i činidbe pružaju svim licima koja ispunjavaju određene uslove za korišćenje tih usluga i činidbi. Pri korišćenju usluga javnih službi, primenjuje se načelo jednakosti koje se manifestuje u dva pravca: prvo, javne službe su dužne da svoje usluge pruže svima koji ispunjavaju određene uslove za njihovo korišćenje, mada je u izvesnim slučajevima ostavljeno organizacijama koje obavljaju poslove javnih službi da same određuju koje će kategorije građana imati pravo na njihove usluge; drugo, organizacija javne službe je dužna da svim korisnicima pruži uz jednake uslove i jednake usluge i činidbe.

Koncepcija javnih službi poslužila kao osnov za proširenje teorijskog pojma uprave u materijalnom smislu tako da ovaj pojam danas obuhvata i one aktivnosti uprave koje predstavljaju vršenje javnih službi. Pod uticajem teorije javnih službi, teorijski koncept upravne funkcije ustupio je mesto konceptu upravne delatnosti kao vršenju javnih službi.

Teorijski pojam javne službe u francuskom pravu

Pri određivanju teorijskog pojma javne službe, polazi se od navedenih socioloških i pravnih elemenata koji čine sadržinu ovog pojma. Opšti interes, namera upravljača, pravna regulacija, neprekidno funkcionisanje, uvek moguća promenljivost i jednakost građana treba da dođu do izražaja u teorijskoj definiciji ovog pojma. Međutim, pojam javne službe je veoma rastegljiv, usled čega ga je veoma teško obuhvatiti jednom jedinstvenom definicijom.

Uporednopravno posmatrano, pojam javne službe (*service public, öffentlicher dienst*) stvorila praksa francuskog Državnog saveta, a dalje razradila francuska teorija administrativnog prava. Zatim su javne službe prihvaćene i u belgijskoj i

ncmačkoj teoriji i praksi, kao i u pravu drugih zapadnih zemalja. U novije vreme ovaj institut je našao oslonac i u engleskom pravu.⁴⁹

U jugoslovenskoj upravnoj teoriji, i pre i posle Drugog svetskog rata, pod uticajem francuske pravne teorije i prakse dato je više definicija pojma javne službe. Javna služba je bila nezaobilazni predmet opservacije najvećih jugoslovenskih teoretičara upravnog prava. S druge strane, jugoslovensko zakonodavstvo je pokazalo dosta kolebljivosti u pogledu ovog instituta. Razlog leži u tome što je u socijalističkom pravu, sve do sloma komunizma 1990. godine, dominirao *model državne uprave, odnosno uprave kao vlasti*.

Već u drugoj polovini prošlog veka, Državi savet u Francuskoj je, rešavajući sporna pitanja u vezi sa radom uprave, počeo da proširuje pojam upravne funkcije i da u okviru njenog vršenja uključuje i neautoritativne aktivnosti države koje su dobile obeležja tzv. javnih službi. Na taj način je pojam uprave u Francuskoj proširen, tako da se pod njim, osim upravne funkcije (kao pravno regulisanog vršenja upravne vlasti), podrazumevalo i vršenje javnih službi. Konceptija francuskog Državnog saveta o javnim službama bila je formulisana u jednoj odluci koja je bila doneta 1903. godine povodom slučaja „Terije” (*Terrier*). Odlukom je zapravo, utvrđeno da se podrazumeva da sve što se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javnih službi spada u upravnu delatnost.⁵⁰

U zaključku koji je povodom ove odluke dao tadašnji komesar Vlade Romije ističe se: „Ako je po nalogu Generalnog saveta u interesu zajednice građana preduzeto uništavanje štetnih životinja u departmanu, ono ima karakter prave javne službe (...). Tu postoji prava javna služba, delatnost od opšteg interesa (...). Sve što se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javnih službi, opštih ili lokalnih, bilo da uprava deluje putem ugovora, bilo da primenjuje akt vlasti, predstavlja upravnu delatnost koja po svojoj prirodi spada u nadležnosti uprave”.⁵¹

Teorija javnih službi, proširila je sadržinu *materijalnog pojma uprave*, s obzirom da to u francuskom pravu, u skladu sa učenjem o javnim službama i stavovima francuskog Državnog saveta, uprava počinje da obuhvata ne samo aktivnosti izvršenja zakona putem donošenja opštih i pojedinačnih pravnih akata kao i vršenje materijalnih radnji prinude, već i aktivnosti vršenja javnih službi – koje se obavljaju po režimu administrativnog prava. Najstarija teorijska konstrukcija koja je nastala u Francuskoj je ona koju su istakli najpre Laferier a zatim i

⁴⁹ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, 175-188.

⁵⁰ Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo 1*, Beograd 1986, str. 35.

⁵¹ Uporedi: Jean Paul Buffelan, *Les grandes théories de base du droit administratif français*, članak u časopisu *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, Bruxelles, 1967, No. 4, str. 252.

Bertelami⁵², prema kome država donosi dve vrste pravnih akata: „akte vlasti” i „akte poslovanja”. Dok kod akata vlasti dolazi do punog izražaja državna suverenost, kod drugih ona nastupa kao imovinskopravna ličnost. Na osnovu ove podele pravila se i razlika u čiju nadležnost spada rešavanje sporova iz ovih akata. Svi akti vlasti su u upravno-sudskoj nadležnosti, dok su akti poslovanja u nadležnosti redovnih sudova (osim onih koji su po izričitoj odredbi nekog specijalnog zakona u nadležnosti upravnih sudova). Na ovaj način izvršeno je razgraničenje upravno-sudske nadležnosti.

Najveći doprinos formiranju teorije javnih službi dao je Leon Digi, osnivač škole socijalne funkcije države i teorije javnih službi u francuskoj i evropskoj pravnoj nauci.⁵³ U duhu svoje solidarističke koncepcije o državi i pravu, tj. da država i pravo nisu isključivo „instrumenti u rukama vladajuće klase”, već organizacija koja ima za cilj da ostvari interese društva kao celine, Digi je smatrao da se osnovni zadatak države u novim uslovima, početkom 20. veka promenio (tj. transformisao) i da, umesto vršenja javne vlasti, *država ima zadatak da vrši javne službe*. Prema Digiju, javne službe treba da zamene suverenu ličnost države, odnosno za njega je država samo „skup javnih službi” i pri tom ističe: „*Ono što je glavno, to više nije pravo zapovedanja, već obaveza da se praktično radi. (...) Oni koji vladaju nemaju subjektivno pravo na javnu vlast, već imaju dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi i da obezbede i kontrolišu njihov rad. (...) Država više nije suverena vlast koja zapoveda; ona je grupa pojedinaca koja raspolaze silom, i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama. Pojam javne službe postaje osnovni pojam savremenog javnog prava*”.⁵⁴

Prema tome, „osnova javnog prava nije više pravo zapovedanja, već pravilo o uređenju i upravljanju javnim službama. Kada država daje nastavu, deli pomoć siromašnima, kad obezbeđuje saobraćaj ljudi i stvari, u svim tim radnjama države nema ni traga vršenja kakvog prava zapovedanja. Ako je država po samoj definiciji i po samoj svojoj prirodi zajednica koja zapoveda, ona treba da to uvek bude. I zato ako ona ma i u jednoj od svojih delatnosti nije suverena, to je zato što ona to nikada nije ni bila. Pri vršenju svih tih službi, (...) postoji državna intervencija, koja treba da bude potčinjena pravu, regulisana i podređena jednom sistemu javnog prava. Taj sistem se ne može više osnivati na pojmu suverenosti, pošto se primenjuje na akte u kojima se ne vidi nikakav trag vlasti zapovedanja”.⁵⁵

⁵² Henri Berthélemy, *Elemente de droit administratif*, II izd., Paris, 1926, str. 706.

⁵³ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929; Čedomir Marković, *Digijeva pravna teorija*, Subotica, 1927. i dr.

⁵⁴ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. XIX-XX.

⁵⁵ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 32-33.

Umesto javne vlasti, suverenosti, subjektivnog prava, prava zapovedanja države, pojavljuje se pojam javne službe, socijalne funkcije, dužnosti vladajućih. Digi ukazuje na to da pojam javne službe nije nov, već da je stvoren onda kada se pojavila razlika između upravljača i onih nad kojima se upravlja. „*Zaista, još se od tog trenutka shvatilo da se upravljačima nameću izvesne obaveze prema onima kojima upravljaju, i da je izvršenje tih obaveza u isto vreme posledica i opravdavanje njihove veće sile. To je u suštini pojam javne službe*”.⁵⁶ Za Digija javna služba je „*svaka delatnost čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju jer je obavljanje ove delatnosti neohodno za ostvarivanje i razvoj društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile*”.⁵⁷ Digi smatra da kao javne službe treba organizovati one delatnosti čija i najkraća obustava izaziva društveni nered, te kao primer navodi štrajk francuskih železničara koji je nedvosmisleno pokazao da železnica u sebi, u prvom redu, nosi elemente javne službe.

Međutim, prema shvatanjima Žeza, Bonara, Valina i drugih francuskih teoretičara, Digijeva definicija je nepotpuna jer ne daje precizne elemente pojma javne službe a istovremeno joj se zamera da je više sociološka nego pravna. Dok je za Digija država samo skup javnih službi, a osnov državne organizacije vidi u državnoj uzajamnosti, Moris Oriju smatra da je javna služba „*samo jedan od najefikasnijih postupaka koje koristi uprava da bi obavila svoju misiju*”.⁵⁸ Digijev sledbenik Gaston Žez kritikuje, ali i produbljuje njegovu definiciju javnih službi. Žez posebno ukazuje da je za „*utvrđivanje pojma javne službe bitna volja onih koji vladaju, jer ističe da će se isključivo smatrati kao javne službe one opšte društvene potrebe od opšteg interesa za koje su oni koji vladaju u određenoj zemlji, odlučili da se te potrebe zadovoljavaju postupkom javne službe. Namera onih koji vladaju je jedino merodavna (...)*”.⁵⁹ Žez dolazi do sledećih zaključaka: 1. javne službe su tehnički postupak putem koga se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa; 2. režim javnih službi karakteriše podređivanje privatnih interesa opštem interesu; 3. organizacija javnih službi se menja u skladu sa potrebama od opšteg interesa; 4. javna služba je legalna situacija.⁶⁰

Za Lobadera, u pojmu javne službe opšti interes predstavlja esencijalni element, odnosno (...) „*javna služba je svaka delatnost nekog javnog kolektiva*

⁵⁶ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 34.

⁵⁷ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 51.

⁵⁸ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de Droit général*, Paris, 1921, str. 344.

⁵⁹ Gaston Jèze, *Les principes généraux de droit administratif*, Paris, T. II, *La notion de service public* 1925-1936, str. 16 (navedeno prema: Dragaš Denković, *Javne službe u francuskom upravnom pravu*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, br. 5, 1970, str. 465).

⁶⁰ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, str. 175.

koji ima za cilj da zadovolji neki opšti društveni interes (...)”.⁶¹ Javna služba je za Lobadera svaka aktivnost javne ličnosti koja je usmerena na zadovoljenje potreba od opšteg interesa. Takvo zadovoljenje potreba od opšteg interesa opravdava i prožima javnu službu i upravo ta ideja definiše javnu službu i razlikuje je od privatnih poduhvata uprave.⁶² Javne službe mogu obrazovati različita javna tela, tako da postoje javne službe države, departmana i opština. Na primer, narodno obrazovanje je javna služba države, a služba gradskog saobraćaja je gradska javna služba.⁶³ Lobader smatra da se *domen javnih službi menja prema vremenu i koncepcijama onih koji drže vlast (...)*. Namera vladajućih je bitna i merodavna pri ispitivanju da li je reč o javnoj službi ili ne, a to znači da se mora ustanoviti da li je javna vlast stvarno htela da je osnuje. To je subjektivna koncepcija javne službe uz koju egzistira i objektivna koncepcija koja ima u vidu prirodu, odnosno suštinu izvesne delatnosti i utvrđuje da li ta delatnost objektivno čini javnu službu.⁶⁴

Javnu službu *Rože Bonar* tretira kao preduzeće koje, za razliku od privatnog preduzeća, funkcioniše pod posebnim uslovima a to su: pretpostavljeno prvenstvo interesa službe i njenih korisnika tako da taj interes treba uvek da bude u prvom planu i prvenstveno zadovoljen; neprekidno funkcionisanje i uvek moguća promenljivost (koja proizilazi iz veoma promenljivih potreba korisnika, te organizacija javne službe treba da bude tako postavljena da u svakom momentu može biti adaptirana aktuelnim zahtevima i potrebama korisnika).⁶⁵

Pri određivanju pojma javne službe *Luj Rolan* ističe da se, po jednom organskom i formalnom stanovištu, kao javna služba može uzeti preduzeće, odnosno ustanova od opšteg značaja koja je pod vrhovnom upravom vladajućih a služi zadovoljenju opštih potreba. Po drugom, materijalnom, pri određivanju pojma javne službe uzima se u obzir samo karakter opšteg – javnog interesa.

Marsel Valin određuje javnu službu na sledeći način: „(...) javna služba se sastoji u jednoj delatnosti od javnog interesa za koju javni organ nesumnjivo nema nužno u svim slučajevima finansijsku odgovornost, ali za čiju je delatnost ipak on uzeo inicijativu i nad kojom je rezervisao višu kontrolu, ukoliko, prirodno, sam ne vrši tu delatnost (...)”.⁶⁶ Što se tiče organizacije javnih službi, Valin ističe da postoje tri glavne posebne vrste: 1. *javne službe u neposrednoj režiji uprave* kada uprava neposredno obezbeđuje građanima izvesnu činidbu, odnosno vrši javnu službu na svoj teret, preuzimajući na sebe odgovornost za uspešno vođenje jedne aktivnosti u javnom interesu. To je eksploatacija javne službe

⁶¹ André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3.ed., Paris, 1953. str.40.

⁶² André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3. ed., Paris, 1953, str. 40.

⁶³ André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3. ed., Paris, str. 40.

⁶⁴ André de Laubadère, *Manual de droit administratif*, Paris, 1963, str. 23-24.

⁶⁵ Roger Bonnard, *Précis de droit administratif*, Paris, 1940, str. 443.

⁶⁶ Marcel Waline, *Droit administratif*, 6. ed., Paris, 1951, str. 624.

u direktnoj režiji; 2. *koncesionirana javna služba* – kada uprava samo provocira organizaciju javne službe i zadovoljava se time što je kontroliše dok privatno lice organizuje i obavlja delatnost i 3. *zainteresovana režija javne službe* u kojoj pojedinac koji preuzima obavljanje neke javne službe nema pravo naplaćivanja usluga od korisnika javne službe, jer to pravo pripada samo javnom telu koje je osnovalo javnu službu. Prema ugovorima, koji mogu biti različiti, utvrđuje se renta za pojedinca koji preuzima obavljanje zainteresovane režije javne službe.⁶⁷

Praksa Državnog saveta u Francuskoj inicirala je nastanak teorije javnih službi u francuskom pravu, koju je zatim prihvatila i upravnopravna nauka drugih zapadnih zemalja.

Teorijski pojam javne službe u jugoslovenskom pravu

Francuska teorija javnih službi je imala znatan uticaj i na jugoslovensku teoriju upravnog prava. Jugoslovenski teoretičari koji su proučavali teoriju javne službe, i pre i nakon Drugog svetskog rata, razrađivali su pojam javne službe prvenstveno preko francuske teorije upravnog prava.

Tako je čuveni jugoslovenski teoretičar upravnog prava profesor Ivo Krbek, još u periodu između dva rata, pravio razliku između materijalno-teleološkog i formalnog pojma javne službe. *Materijalni pojam javne službe*, smatra Krbek, odnosi se prvenstveno na njenu materijalnu sadržinu i svrhu službe, a to je obavljanje opštekorisnih delatnosti koje zajednica smatra tako značajnim za svoju egzistenciju odnosno socijalni, ekonomski i kulturni razvitak, te joj daje značaj javne službe i podvrgava je jednom specijalnom pravnom režimu, različitom od režima privatne službe, a pri tom je potpuno svejedno koje lice tu službu obavlja. Pri određivanju *formalnog pojma javne službe* Krbek težište stavlja na samog nosioca javne službe. Ovo gledište ne posmatra službu, već samo vlast, koja vrši ovu službu. Iz tog razloga, pojam javne službe u formalnom smislu izvodi se iz pojma organa javne vlasti – smatra Krbek.⁶⁸

Lazo Kostić je pod javnom službom podrazumevao javne usluge koje su namenjene zadovoljenju jedne određene vrste potreba u opštem ili javnom interesu. „U svojoj ukupnosti, pojam javne službe je skoro identičan sa pojmom javne uprave. (...) Po francuskoj teoriji javne službe ne bi moglo da se izvede razlikovanje na javnu i privatnu upravu. Sve što vrši država ili javnopravno lice, sve je to javna služba. Javnu službu ili javne usluge vrši država obično direktno, (...) ali ponekad (...) njeno vršenje država ustupa privatnim licima (fizičkim i pravnim)”.⁶⁹

⁶⁷ Marcel Waline, *Droit administratif*, 6. ed., Paris, 1951, str. 502-503.

⁶⁸ Ivo Krbek, *Koncesionirana javna služba*, Mjesečnik, Zagreb, 1930, br. 2-3, str. 51-53.

⁶⁹ Lazo Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I - Ustrojstvo uprave*, Beograd, 1933, str. 91-92.

Mihailo Ilić smatra da „(...) država svoje ciljeve i zadatke ostvaruje na taj način što vrši tri vrste poslova. Naime, ona ili donosi zakone, ili izvršava zakone i upravlja raznim službama, ili najzad raspravlja i sudi sporove (...)”.⁷⁰ Pod uticajem Gastona Žeza prihvatio je francusko učenje o javnim službama i ugovorima koje javne službe zaključuju. Uticaj pojma javne službe, smatra profesor Ilić, ogleda se, povodom ugovora koje zaključuje administracija, u tome što se ne primenjuju prosto propisi građanskih zakona i uopše zakona privatnog prava, već se oni kombinuju sa dužnostima pravilnog i neprekidnog funkcionisanja javne službe.⁷¹

Iako profesor teorije prava, Đorđe Tasić zastupa koncepciju uprave kao javne službe. „U modernoj državi administrativna vlast radi po zakonu, i zato je tu tako važan pravni momenat pri administrativnom poslovanju. Ali, pored sve važnosti pravnog momenta, on ne čini glavni cilj administrativnog poslovanja, nego je to rezultat ekonomski, kulturni i socijalni.”⁷²

I nakon Drugog svetskog rata, jugoslovenski teoretičari su materiju javnih službi prvenstveno razrađivali preko francuske teorije upravnog prava. Tako profesor Nikola Stjepanović objašnjava pojam javne službe upravo na osnovu koncepcija francuskog prava, i to prvenstveno polazeći od Digijevih i Bonarovih gledišta. On ukazuje na to da pojam javne službe ima dva značenja, šire i uže. Prvo, šire značenje označava *organizzazione jedinice* odnosno organe, organizacije i druga javna tela. U formalnom pogledu, to su organizacione jedinice države i javne uprave. U materijalnom – to je sve što država i drugi opštedruštveni organi rade. Drugo, uže značenje termina javne službe označava izvesnu delatnost opštedruštvenih organa, kao i organizacione jedinice preko koje se te delatnosti obavljaju.⁷³ Profesor Lado Vavpetič je smatrao da su javne službe delatnosti koje su se izdvajale osobenošću svog pravnog režima koji obezbeđuje redovnost i neprekidnost njihovog funkcionisanja u skladu sa potrebama i razvitkom društva.⁷⁴ Profesor Velimir Ivančević je smatrao da je specifičnost *materijalnog pojma javne službe* izražena u specifičnostima pravnog režima kojima je podvrgnuto obavljanje ovakve delatnosti i one su se u prvom redu izražavale u načinu regulisanja odnosa između nosilaca službe i korisika (obaveznost vršenja usluga, jednakost korisnika, instrumenti pomoću kojih se osigurava kontinuitet slu-

⁷⁰ Mihailo Ilić, *Administrativno pravo - teorijska pitanja*, Beograd, 1928, str. 9.

⁷¹ Mihajlo Ilić, *Administrativno pravo - teorijska pitanja*, Beograd, 1928, str. 138-139.

⁷² Đorđe Tasoć, *Uvod u pravne nauke*, Beograd, 1938, str. 76-77.

⁷³ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravno FNRJ - opšti deo*, drugo izdanje, Beograd, 1958, str. 29.

⁷⁴ Uporedi: Lado Vavpetič, *O bivstvu naših javnih službi in o organizacijah, ki jih opravljajo* (O suštini naših javnih službi i o organizacijama koje ih obavljaju), Javna uprava, Ljubljana, br. 7-8, 1959, str. 179-212.

žbe i sl.).⁷⁵ Profesor *Slavoljub Popović* je ukazao na izvesne karakteristike javne službe i organizacije koje se osnivaju za njeno vršenje. Te karakteristike su: a) javne službe se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa; b) poveravanje vršenja javne službe vrši se zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu; c) javnom službom se mogu smatrati samo određene delatnosti te se organizacije javnih službi mogu osnivati samo za vršenje tih delatnosti; d) delatnosti koje se vrše u formi javne službe podvrgnute su posebnom pravnom režimu; e) neprekidno funkcionisanje javnih službi; f) jednakost građana u korišćenju javnih službi; g) organizacije javnih službi po pravilu ne donose pravne akte u kojima se manifestuje vršenje vlasti ali ipak raspolažu izvesnim ovlašćenjima koja deluju prema svim licima koja se koriste njihovim činidbama i uslugama; h) način korišćenja javnih službi može biti fakultativan ili obavezan; i) usluge i činidbe koje vrše organizacije javnih službi građani mogu koristiti bilo uz naknadu, bilo potpuno besplatno.⁷⁶ S obzirom na oblasti delatnosti u kojima se osnivaju javne službe, profesor Popović klasifikuje javne službe u našem pravu na: a) ustanove javne službe u oblasti društvenih službi, b) privredne javne službe i c) ostale ustanove javne službe.

Zastupajući službeni stav o pojmu javne službe, *Leon Geršković* ističe da su javne službe sve one delatnosti od opšteg društvenog značaja koje se obavljaju primenom društvenog upravljanja. To je delatnost koju je „organizacija dužna da vrši na određeni način bez obzira na svoj interes” i ona ne mora biti „izričito proglašena za javnu službu”.⁷⁷

Profesor *Pavle Dimitrijević* je odvojio pojam javne službe od pojma društvene službe. „Ako se pođe od čisto formalnog stanovišta, kao javna služba imala bi se smatrati svaka delatnost koja je od značaja za društvo”. Delatnosti koje predstavljaju javne službe su one „čije je nesmetano i neprekidno funkcionisanje u interesu društva, tako da bi svaki poremećaj u tom pogledu mogao naneti velike štete u društvu u celini”. Da bi se obezbedilo njihovo funkcionisanje ove delatnosti moraju biti posebno organizovane i treba da budu podvrgnute posebnom pravnom režimu. Društvena služba je pojam koji je uži od pojma javna služba. Društvene službe su, zapravo, podvrsta javne službe i one sadrže dva osnovna elementa: s jedne strane, to je opštekorisna društvena delatnost u tačno određenim oblastima javne uprave (tj. oblastima nauke, kulture, prosvete, narodnog zdravlja, socijalne zaštite, kao i izvesnim privrednim delatnostima koje su od značaja za kulturu i vaspitanje poput novinskih, filmskih i izdavačkih preduze-

⁷⁵ Uporedi: Velimir Ivančević, *Upravno postupanje privrednih organizacija*, Zbornik radova pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1, 1960, str. 93.

⁷⁶ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, str. 175-188.

⁷⁷ Leon Geršković, *Državna uprava Jugoslavije*, Beograd, 1956, str. 18-19.

ća) a, sa druge strane, to je delatnost koju vrše organi (ili organizacije) obrazovane po sistemu društvenog upravljanja.⁷⁸

Razmatrajući pojam javne službe *Rafael Cijan* dolazi do zaključka da „javna služba predstavlja zbir delatnosti koje su od zajedničkog, opšteg značaja za sve ljude i njihove organizacije na određenom području a čije je obavljanje garantovano i šticeo pravnim propisima”.⁷⁹ Iz navedene definicije proizilazi da su dva osnovna elementa pojma javne službe odredna delatnost i pravna norma. To su, zapravo, njegova sociološka i pravna komponenta. Dok sociološka komponenta ukazuje na važnost i značaj delatnosti koje se obavljaju, pravna ukazuje na to da je reč o opštedruštvenoj, opštekorisnoj delatnosti, čije je funkcionisanje obezbeđeno zakonom ili na zakonom zasnovanom interesu.

Pojam javne službe u jugoslovenskom pozitivnom pravu

Određivanje pozitivnopravnog pojma javne službe ima veliki značaj za praktičnu primenu konkretnih pravnih normi o radu i organizaciji javne službe. U Republici Srbiji, pozitivnopravni pojam javne službe moguće je konstruisati polazeći od odgovarajućih ustavnih i zakonskih definicija javne službe koje su date Ustavom Republike Srbije i odgovarajućim republičkim zakonima i drugim propisima koji regulišu delatnost i organizaciju javnih službi. Istovremeno, treba uzeti u obzir i savezno zakonodavstvo.

Ustavom Republike Srbije (1990) u jugoslovensko pozitivno pravo uveden je pojam javne službe. Prema Ustavu Srbije, zakonom se utvrđuju uslovi, odnosno način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe (čl. 65), s tim što Republika uređuje i obezbeđuje sistem javnih službi (čl. 72. st. 1. tač. 7).

Ovu oblast regulišu dva osnovna zakona, *Zakon o javnim službama* (1991)⁸⁰ i *Zakon o javnim preduzećima* (1990).⁸¹ Osim navedenih zakona, za ovu oblast je značajan i jedan savezni zakon, *Zakon o javnim ustanovama* (1996). Osim osnovnih zakona, ovu oblast u Srbiji danas regulišu i brojni posebni zakoni kojima se bliže uređuju delatnost i organizacija pojedinih javnih službi kao što su *Zakon o sistemima veza*⁸², *Zakon o radio-televiziji*⁸³, *Zakon o elektroprivredi*⁸⁴,

⁷⁸ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd, 1959.

⁷⁹ Rafael Cijan, *Određivanje pojma javne službe*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-2, 1963, str. 158.

⁸⁰ *Zakon o javnim službama*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42/91.

⁸¹ *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/90.

⁸² *Zakon o sistemima veza*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 38/91.

⁸³ *Zakon o radio-televiziji*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/91, 55/93.

*Zakon o univerzitetu*⁸⁵, *Zakon o osnovnoj školi*⁸⁶, *Zakon o srednjoj školi*⁸⁷, *Zakon o naučnoistraživačkoj delatnosti*⁸⁸ i mnogi drugi.

*Zakonom o javnim službama*⁸⁹ regulisana je organizacija i delatnost javnih službi. Ovim Zakonom najpre je data pozitivnopravna definicija pojma javne službe. Naime, pod javnom službom u smislu ovog Zakona smatraju se *ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom*, koji obavljaju delatnost, odnosno poslove kojima se *obezbeđuje ostvarivanje prava građana, zadovoljavaju potrebe građana i organizacija i obezbeđuje ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima*.⁹⁰

Za ostvarivanje prava građana utvrđenih zakonom, odnosno za ostvarivanje drugog zakonskog interesa u oblasti: a) obrazovanja, b) nauke, c) kulture, d) fizičke kulture, e) učeničkog i studentskog standarda, f) zdravstvene zaštite, g) socijalne zaštite, h) društvene brige o deci, i) socijalnog osiguranja i j) zdravstvene zaštite životinja osnivaju se *ustanove*.

Za obavljanje delatnosti, odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: a) javnog informisanja, b) PTT saobraćaja, c) energetike, d) puteva, e) komunalnih usluga, kao i u drugim oblastima određenim zakonom osnivaju se *preduzeća*.⁹¹ Ustanovu, preduzeće i drugi oblik organizovanja za obavljanje navedenih delatnosti odnosno poslova mogu osnivati: republika, autonomna pokrajina, grad, opština, i druga pravna i fizička lica. Obavljanje ovih delatnosti, odnosno poslova mogu obezbediti republika, autonomna pokrajina, grad i opština osnivanjem ustanova, odnosno preduzeća ili *poveravanjem vršenja tih delatnosti, odnosno poslova drugim pravnim, odnosno fizičkim licima a njihova međusobna prava i obaveze utvrđuju se ugovorom*.⁹² To znači da republika i njene decentralizovane zajednice obezbeđuju obavljanje javnih službi na dva zakonom priznata načina: a) osnivanjem ustanova odnosno preduzeća; b) poveravanjem vršenja javnih službi drugim pravnim i fizičkim licima ugovorom (tzv. koncesionirana javna služba). Upravo ova odredba Zakona o javnim službama otvara pitanje u vezi sa postojanjem i primenom institucije *upravnih ugovora* u jugoslovenskom pravu.

⁸⁴ *Zakon o elektroprivredi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 45/91.

⁸⁵ *Zakon o univerzitetu*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 54/92, 25/98.

⁸⁶ *Zakon o osnovnoj školi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/92.

⁸⁷ *Zakon o srednjoj školi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/92.

⁸⁸ *Zakon o naučnoistraživačkoj delatnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 52/93.

⁸⁹ Uporedi: *Zakon o javnim službama*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42/91.

⁹⁰ *Zakon o javnim službama*, član 1.

⁹¹ Uporedi: *Zakon o javnim službama*, član 3.

⁹² *Zakon o javnim službama*, čl. 4, 6.

KRITIČKI OSVRT NA ZAKON O DRŽAVNOJ UPRAVI

*Zakon o državnoj upravi Srbije*⁹³ u strukturalnom smislu obuhvata dvanaest glava:

Glava prva „Osnovne odredbe”; (čl. 1-7);

Glava druga „Poslovi organa državne uprave” – 1. Vrste poslova (čl. 8-20); 2. Poveravanje poslova državne uprave (čl. 21); 3. Posebne odredbe o inspeksijskom nadzoru (čl. 22-23); 4. Upravna inspekcija (čl. 34-37);

Glava treća „Organizacija organa državne uprave” – 1. Unutrašnja organizacija (čl. 38-40); 2. Obavljanje poslova van sedišta organa državne uprave (čl. 41-42); 3. Rukovođenje radom organa državne uprave (čl. 43-52);

Glava četvrta „Odnosi organa državne uprave” – 1. Odnosi prema Narodnoj skupštini, predsedniku Republike i Vladi (čl. 53-55); 2. Odnosi prema organima autonomne pokrajine, grada Beograda i opštine (čl. 56-59); 3. Odnosi prema građanima, preduzećima i drugim organizacijama (čl. 60-64), 4. Medusobni odnosi organa državne uprave (čl. 64-65);

Glava peta „Javnost rada” (čl. 66);

Glava šesta „Pravni akti organa državne uprave” (čl. 67-71);

Glava sedma „Rešavanje sukoba nadležnosti” (čl. 72-74);

Glava osma „Odlučivanje po žalbi” (čl. 75-76);

Glava deveta „Izuzetće službenog lica” (čl. 77);

Glava deseta „Kancelarijsko poslovanje” (čl. 78);

Glava jedanaesta „Sredstva za finansiranje poslova državne uprave” (čl. 79-91);

Glava dvanaesta „Kaznene odredbe” (čl. 92-93);

„Primenjivanje odredaba zakona” (čl. 94-96);

„Prelazne i završne odredbe” (čl. 97-101).

Ovom prilikom daće se posebna osvrt na Glavu drugu – „Poslovi organa državne uprave”, odnosno poglavlje 1. Vrste poslova (čl. 8-20). Prema odredbama ovog zakona, poslovi državne uprave obuhvataju poslove ministarstva koji: 1) primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade i opšte akte predsednika Republike, odnosno obezbeđuju njihovo izvršavanje; 2) rešavaju u upravnim stvarima; 3) vrše upravni nadzor; 4) pripremaju zakone, druge poslove utvrdene zakonom i drugim propisom. (čl. 8). U tom smislu, ministarstva neposredno primenjuju zakone i druge propise i opšte akte donošenjem upravnih i drugih akata, preduzimanjem upravnih i drugih mera i vršenjem upravnih i drugih radnji. Ministarstva obezbeđuju izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata donošenjem propisa, vršenjem upravnog nadzora, pružanjem stručne pomoći

⁹³ *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 20/92,48/93. Uporedi još i: *Zbirka propisa o Vladi i organima državne uprave Republike Srbije* (priredio B. Milosavljević), Beograd, 1992.

i staranjem o njihovom pravovremenom i zakonitom izvršavanju. (čl. 9). Osim toga, „ministarstva rešavaju u upravnim stvarima o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka i vrše upravni nadzor: 1) nadzorom nad zakonitošću rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija, kada je to zakonom utvrđeno, 2) nadzorom nad zakonitošću akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad oni na osnovu zakona rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih pravnih lica, 3) inspekcijским nadzorom.” (čl. 10-11). U vršenju nadzora nad zakonitošću rada ministarstva: „1) predlažu, odnosno pokreću postupak za ocenu zakonitosti opštih akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija; 2) predlažu prestanak, odnosno zabranu rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija; 3) nalažu izvršavanje zakonom određenih obaveza; 4) pokreću inicijativu za drugačije uređivanje zakonom uređenih odnosa i 5) preduzimaju druge mere za koje su ovlašćeni zakonom.” (čl. 12). S tim u vezi, „nadzorom nad zakonitošću akata ministarstva kontrolišu zakonitost upravnih akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kojima su poverena upravna ovlašćenja zakonom, dok inspekcijским nadzorom, ministarstva ostvaruju neposredan uvid u poslovanje i postupanje preduzeća, ustanova i građana, u pogledu pridržavanja zakona i drugih propisa i opštih akata, izriču upravne mere i preduzimaju druge radnje za koje su ovlašćeni zakonom” (čl. 12-13). Konačno, „ministarstva pripremaju zakone i druge propise i opšte akte iz svog delokruga, u skladu sa svojim nadležnostima i obavljaju druge poslove utvrđene zakonom. Ministarstva obavljaju poslove koji se odnose na razvoj, programiranje, organizaciju i unapređenje rada u oblasti za koju su obrazovana. Ministarstva ne mogu preuzimati poslove iz nadležnosti organa opštine, grada Beograda, gradova i autonomnih pokrajina. Ministarstva mogu poveravati vršenje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti u slučajevima na način predviđen zakonom.” (čl. 14-16).

*

* *

Na osnovu kritičke analize tzv. poslova državne uprave, iz izloženog se može zaključiti da je konceptualni model uprave u našem pozitivnom pravu postavljen kao funkcionalan, tj. da se pod „državnom upravnom” podrazumevaju „poslovi”, a ne organizacione strukture koje pripadaju državnoj organizacionoj strukturi. To dalje znači da uprava obavlja poslove prevashodno autoritativnog karaktera („poslovi državne uprave”), a ne poslove „javne službe”, kao neautoritativne aktivnosti koje su usmerene na zadovoljavanje opšteg interesa i poboljšanje kvaliteta života građana. Imajući navedeno u vidu, postoji potreba da se normativno redefinišu položaj i uloga uprave koja je postavljena važećim propisima.

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE (<i>Mijat Damjanović</i>)	7
<i>Zoran R. Tomić</i> ZAKONODAVNA EVOLUCIJA DRŽAVNE UPRAVE U JUGOSLAVIJI POSLE 1945. GODINE	21
<i>Stevan Lilić</i> DRŽAVNA UPRAVA – INSTRUMENT VLASTI ILI JAVNA SLUŽBA (Kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji)	37
<i>Dragoljub M. Popović</i> REGIONALIZAM U SRBIJI	69
STANJE I PERSPEKTIVA JAVNE UPRAVE U ITALIJI:	
<i>Alfredo Korpači</i> ORGANIZACIJA I RAD JAVNE UPRAVE	85
<i>Karlo Marcuoli</i> DELATNOST UPRAVE	91
<i>Domeniko Soraće</i> LOKALNA SAMOUPRAVA	106
ŠPANSKE JAVNE UPRAVE I PRINCIP NJIHOVOG UREĐENJA:	
<i>Havijer Pinaso Ernandis, Gabrijel Domenek Paskual i Agustin Domingo Moratalja</i> ISTORIJSKI RAZVOJ ŠPANSKOG GRAĐANSKOG PRAVA	115
<i>Havijer Pinaso Ernandi, Gabrijel Domenek Paskual</i> PRAVNI REŽIM ŠPANSKE JAVNE UPRAVE	116
<i>Agustin Domingo Mortalja</i> GRAĐANSKA ETIKA I DEMOKRATSKO GRAĐANSKO DRUŠTVO	126

Tomas Flajner

UPRAVNO PRAVO U COMMON LAW SISTEMU –

Upravno pravo u kontinentalnom evropskom pravu

s posebnim osvrtom na švajcarsko upravno pravo 129

Pjer Sadran

DRŽAVNA UPRAVA U FRANCUSKOJ 151

Gerd Šmid-Ajhsted

JAVNA UPRAVA U NEMAČKOJ

(Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i

implementaciju zakona kojima se reguliše) 169