

**Priredio
Stevan Lilić**

PRAVNE TEME

Beograd, 2002

A. UPRAVNA DELATNOST

Stevan Lilić

LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA*

1. UPRAVA I PODELA VLASTI

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

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (John Locke, 1632–1704) u delu *Dve rasprave o vladi* (*Two Treatises on Government*) iz 1689–90. godine,² a razradio francuski politički mislilac Šarl Monteskje (Charles Montesquieu, 1689–1755) u delu *O duhu zakona* (*De l'Esprit des lois*), koje je objavljeno 1748. godine.³ Prema ovom stanovištu, kada isto lice (čovjek ili organ): .. sjedini u svojim rukama i

* Stevan Lilić, *Pravo u tranziciji: Srbija-Slovačka*, Beograd, 1999, str. 57–72.

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

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

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

zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom.⁴

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

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

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti ne mogu u potpunosti izjednačiti, s obzirom da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona, nego i *formulisanjem politike*,⁸ odnosno donošenjem najvažnijih, tzv. stratezijskih političkih odluka. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona, već i poseban centar političke moći i odlučivanja.⁹ Slično stanovište imaju i naši autori koji

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

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

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

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

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

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

polaze od tzv. *klasne suštine države i prava* pri određivanju teorijskog pojma izvršne vlasti koji ističu da je: „Izvršna vlast glavna poluga državne vlasti (...) Njeno političko prvenstvo nad drugim vlastima zasniva se ne samo na njenim unutrašnjim svojstvima, čak ne ni pretežno na ovim svojstvima, već na činjenici koncentracije klasnih interesa vladajuće klase u društvenom nosiocu izvršne vlasti. Otuda izvršna vlast služi kao moćno oružje za očuvanje klasnog poretka, za učvršćenje vladavine vladajuće klase.”¹⁰

Polazeći od ovih okolnosti, izvršnu i upravnu funkciju moguće je i sadržinski razgraničiti, s obzirom da izvršna funkcija sve više podrazumeva *vođenje politike* (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da predlaže parlamentu zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka koje imaju za cilj *svakodnevno operativno izvršavanje* konkretnih zadataka koji se pred državu postavljaju.¹¹

2. DRŽAVNA UPRAVA

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

Teorijski koncept državne uprave (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten je kao prevaziđen još pre više od pola veka) stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.¹³ Prema ovom stanovištu, koje kod nas već više decenija uporno zastupa akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na „... organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...”,¹⁴ dok se vršenje uprave svodi, kako su to

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

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

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

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

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

isticali sovjetski autori čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na „...*prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti tsl.*”¹⁵ Od teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave kao vršenja autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze i pojedini naši autori upravnog prava, posebno Pavle Dimitrijević i Ratko Marković,¹⁶ Zoran Tomić¹⁷ i drugi.¹⁸

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

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*Rule of Law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.²⁰ U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje *legalitet* (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem.

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima), propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi.

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

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

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

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

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

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

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom*, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.²¹ Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime. Ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.²² Za razliku od ovog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili pojedinačnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

U odnosu na upravu, to znači da i delatnost uprave ne postaje legitimna (opravdana) samim tim što je uprava vrši na legalan način. Iz tih razloga, danas se smatra da koncept legaliteta upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe, legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj obrnuti red posmatranja ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. U tom smislu: „... *Uprava prestaje biti samo sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto...*”²³

3. UPRAVA KAO JAVNA SLUŽBA

Nasuprot „državnom” i „klasnom” modelu uprave, modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge uprave, polazi od toga da se vršenje upravnih aktivnosti države *ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti* (u smislu izdavanja zapovesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, pre svega,

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

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

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

podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine.

Prema ovom stanovištu, čiji je tvorac čuveni francuski pravni mislilac Leon Digi (1859–1928), u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, državna javna vlast se transformiše u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.²⁴

Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept uprave koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, „... savremeni ustavni i upravni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge...”²⁵ Od ovog teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave polaze i naši poznati autori koji se bave upravnim pravom, posebno Lazo Kostić,²⁶ Mihailo Ilić (1919–1944),²⁷ Nikola Stjepanović (1907–1987),²⁸ Dragaš Denković,²⁹ Slavoljub Popović³⁰ i drugi.³¹

Za razliku od pravno-političkih koncepcija, socio-tehnološke konocepcije o upravi vezuju teorijski pojam uprave za tzv. *organizovani ljudski rad*. Prema ovom stanovištu, upravna delatnost nije delatnost kojom se isključivo bavi država (vlast),

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

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

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

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

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

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

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

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

već je ona svojstvena svakom obliku organizovanog rada. U tom smislu, i upravne aktivnosti koje obavlja država, odnosno državna uprava, podležu istim principima jedne posebne *tehnologije radnog procesa* koja se označava kao *upravljanje*.

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

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

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

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

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

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

upravljanja vide prevashodno kao pitanja *organizacije*, odnosno selekcije optimalnih tehnika i metoda organizovanja.³⁵

Prvobitne koncepcije aučne organizacije rada, međutim, bivaju izložene *argumentovanoj kritici* suviše apstraktne i nedovoljno realne, s obzirom da, insistirajući samo na pitanjima organizacije, ne uočavaju, niti uvažavaju dva veoma bitna realna elementa, tj. *ljude* sa svojim složenim psihičkim strukturama, sa jedne, i *društvo* kao socijalno okruženje organizacije, sa druge strane.³⁶ *Psihološka kritika* naučne organizacije rada ističe da se kod upravljanja organizacijom mora uzeti u obzir i „psihološka realnost”, tj. motivi, reagovanja i ponašanja pojedinaca koji u radnom procesu ostvaruju tzv. društvene uloge i stupaju u međuljudske odnose.³⁷ Sa druge strane, *sociološka kritika* ističe da se kod upravljanja organizacijom mora uzeti u obzir i socijalna realnost, tj. uticaj, ograničenja i stimulacije koje deluju na organizaciju i dolaze iz njenog društvenog okruženja.³⁸

Socio-tehnološke koncepcije određuju teorijski pojam uprave kao kontinuiranu delatnost koja obuhvata posebne funkcije – *planiranja, usmeravanja, kontrolisanja, ocenjivanja i ponovnog usmeravanja*. U nastojanju da se poveća stepen racionalizacije, efikasnosti i ekonomičnosti uprave, sačinjena je i jedna posebna „lista” upravnih poslova koji su tipični za svaki oblik upravljanja, bilo da se obavlja u privrednim korporacijama ili u okviru države. Ta lista upravnih aktivnosti sumirana je u poznatoj (engleskoj) skraćenici POSDCORB koja obuhvata: planiranje, organizovanje, selekciju kadrova, usmeravanje, koordinaciju, izveštavanje i finansiranje.³⁹ Rezultati savremenog socio-tehnološkog pristupa problemima upravljanja pokazali su da se i u okviru države upravne aktivnosti ne mogu više posmatrati isključivo kao jedna funkcija vršenja državne vlasti, već kao kompleks aktivnosti koje služe ostvarivanju postavljenog cilja. Zbog toga se

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

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

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

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

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

i državna uprava mora posmatrati u jednom širem društvenom kontekstu, a ne isključivo u kontekstu vršenja vlasti. Polazeći od toga, i tzv. upravna funkcija države, shvaćena kao posebna funkcija vlasti, mora se redefinisati u smislu da predstavlja samo jednu od brojnih funkcija upravljanja koje ostvaruje država.⁴⁰

Teorija i praksa upravljanja u organizacijama uopšte, a u okviru uprave posebno, u poslednjih dvadesetak godina dobijaju posebnu dinamiku zbog novog razvoja standarda upravne efikasnosti⁴¹ i tehnologije upravljanja.⁴² Kompleksne tehnike i metode upravljanja danas su naročito razvijene, pošto su svoju prvobitnu pragmatsku orijentaciju oplemenile ne samo elementima psiholoških i socioloških istraživanja, već i metodologijom opšte teorije sistema, sa jedne, i najsavremenijom informatičkom tehnologijom, sa druge strane.⁴³

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

4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU

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

Zbog toga su se nastojanja u određivanju modernog teorijskog pojma uprave *okrenula* najnovijim metodološkim i naučno-istraživačkim dostignućima oličenim u opštoj teoriji sistema. Kao rezultat toga, stvorene su teorijske i metodološke pretpostavke na osnovu kojih je moguće odrediti jedan moderan teorijski pojam

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

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

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

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

uprave polazeći od premise da je uprava složeni upravni sistem za socijalnu (društvenu) regulaciju.

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

Moderni teorijski pristup pri određivanju pojma uprave polazi od stanovišta da uprava predstavlja jedan složen i dinamički sistem, odnosno preciznije, upravni sistem. Izraz *sistem* u najopštijem smislu može se definisati kao celina sastavljena iz delova, sa jedne strane, i kao celina koja se razlikuje od svoje okoline, sa druge. U tom smislu, „... *upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrsta sistema...*”⁴⁴

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

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

Moderni koncept uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od rezultata do kojih je došla opšta teorija sistema⁴⁸ i od tzv. *sistemskog pristupa* u određivanju složenih prirodnih, i posebno, društvenih pojava.⁴⁹

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

⁴⁵ *Ibid.*, str. 33.

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

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

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

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

Karakteristična za nauku, posebno za oblast društvenih nauka, bila je njena prevashodno pozitivistička orijentacija usmerena ka utvrđivanju činjenica i određivanju elemenata koji jednu pojavu razlikuju od druge (*differentia specifica*). Iako je ovim pristupom svojevremeno dat veliki doprinos razvoju znanja o detaljima u okviru specifičnih i ograničenih područja (npr. broj, vrsta i značenje pravnih normi u okviru jednog zakona), u uslovima neprekidnog narastanja opšte društvene složenosti, pozitivistički pristup sve je više „otkazivao”, uz karakterističnu konstataciju da dolazi do očiglednog raskoraka između teorijskih koncepcija modela, sa jedne, i društvene realnosti, sa druge strane. U oblasti prava, kao tipičan primer nemoći pravnog pozitivizma da se uhvati u koštac sa društvenim realnostima navodi se tzv. *raskorak prava i stvarnosti*, metaforično izražen kao „pobuna fakta protiv prava”.⁵⁰

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

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

Prekretnica u metodologiji proučavanja uprave, kao i tehnologiji upravljanja, nastupa sredinom, a naročito se razvija u drugoj polovini 20. veka,

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

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

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

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

pojavom kibernetike modelistike zasnovane na egzaktnim *matematičkim modelima* upravljanja i organizovanja složenih regulacionih procesa primenom *informatičke tehnologije*.⁵⁴ U transdisciplinarnim metodološkim i tehnološkim okvirima kibernetike kao opšte nauke o upavljanju, čiji je predmet *komunikacija i kontrola u složenim dinamičkim sistemima*,⁵⁵ nastaje i razvija se čitav spektar regulacionih koncepcija, upravljačkih tehnika i novih tehnologija, kao što su sistemska analiza, linearno i dinamičko programiranje, operaciona istraživanja, projekt menadžment, poslovna logistika, teorija igara, tzv. *cost-benefit* analiza, formulacija strategije, automatska obrada podataka itd.⁵⁶ Kibernetika modelistika prilazi upravi prvenstveno sa aspekta uloge informacija u procesu ostvarenja upravnih aktivnosti, postavljajući tako *funkciju upravljanja* u kontekst *regulacije sistema*.⁵⁷ Najopštije posmatrano, kibernetički model polazi od toga da se svaki sistem sastoji od dva podsistema: a) onog koji upravlja (upravljački sistem) i b) onog kojim se upravlja. Informacije čine supstrat (suštinu) upravljanja i mogu biti: *direktne* (koje teku od upravljačkog podsistema ka sistemu kojim se upravlja) i *povratne* (koje teku od podsistema kojim se upravlja ka upravljačkom podsystemu). Povratne informacije, odnosno povratna veza (tzv. *feed-back*), kao oblik regulacije, odnosno kontrole aktivnosti sistema, koriste rezultate ostvarenih aktivnosti sistema radi korigovanja njegovih budućih aktivnosti, i tako *zatvaraju* tzv. komunikacioni krug.

Za određivanje teorijskog pojma uprave sa stanovišta kibernetike modelistike, posebno je značajan tzv. kibernetički model uprave, koji je sačinio francuski stručnjak za upravu Lisjen Mel (Lucien Mehl). Prema ovom modelu, uprava je fenomen koji se javlja kod složenih sistema u okviru ljudske zajednice. Prema Melu, organizacije, kao kompleksni i dinamički socijalni sistemi sa finalitetom, predstavljaju složene društvene celine koje se obrazuju radi postizanja nekog cilja (tzv. *finalitet*).⁵⁸ U okviru jedne organizacije (npr. države), aktivnosti ljudi mogu

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

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

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

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

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

se posmatrati bilo kao regulatorske (*upravljačke*) aktivnosti, bilo kao efektorske (*realizatorske*) aktivnosti. Regulatorske aktivnosti dalje mogu biti selektorske aktivnosti (*aktivnosti određivanja cilja*) i transduktorske aktivnosti (*aktivnosti sprovođenja cilja u izvršenje*). Osim toga, postoje i kontrolne aktivnosti (*aktivnosti kontrole realizacije ostalih aktivnosti*) u vidu feed-back aktivnosti. Polazeći sa stanovišta kibernetiske modelistike, sadržina teorijskog pojma uprave može se odrediti kao vršenje transduktorskih aktivnosti, tj. kao skup aktivnosti kojima se ciljevi neposredno sprovode u materijalnu realizaciju (efekat). Poseban doprinos kibernetiske modelistike u određivanju teorijskog pojma uprave ogleda se u sadržinskom određivanju upravnih aktivnosti kao aktivnosti „transduktorskog karaktera” kojima se opšti ciljevi sistema sprovode u neposredno izvršenje. U tom smislu, donošenje upravnih akata od strane organa uprave i drugih ovlašćenih subjekata bila bi tipična transduktorska aktivnost kojom se opšti cilj (utvrđen u zakonu) sprovodi u realizaciju radi postizanja odgovarajućeg efekta (ponašanje ljudi).

5. SOCIJALNA REGULACIJA

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

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

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

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

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

brojniji, kao i da opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom međusobno sve više konvergiraju.⁶²

U 20. veku javljaju se i prve kompleksne analize u savremenom industrijskom društvu koje kombinuju političko i tehnološko stanovište, i koje kao središnje pitanje postavljaju odnos uprave i političke vlasti. Polazeći od sadržinskog jedinstva tehnologije obavljanja upravnih aktivnosti kao brojnih i složenih funkcija upravljanja, kako u „javnom” (državnom), tako i u „privatnom” (poslovnom) sektoru, umesto dotadašnjeg teorijskog pojma *državno-pravne* uprave, nastaje tzv. ciljno-racionalni (*zweckrational*) koncept moderne upravne organizacije.⁶³ Ovaj model naglašava dvostruku ulogu uprave: sa jedne strane, uprava se može posmatrati kao instrument za vršenje političke vlasti („uprava kao vlast”), a sa druge, kao organizacija za vršenje javnih službi („uprava kao služba”).

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

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

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

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

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

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

6. LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA

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

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

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

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

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

Kao opšta prethodna napomena, može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i kroz proces usklađivanja (*harmonisation*) upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije. Primera radi, evo kako se upravno pravo Evropske unije primenjuje u Francuskoj, gde Državni savet i danas nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravno-pravne institute: „... *Duboke promene u upravnom pravu Francuske posledica su određene politike internacionalizacije i decentralizacije u međunarodnom pravnom sistemu. Tu se ističe da je Državni savet više godina, čitavim nizom svojih odluka jasno u sudskoj praksi prihvatio superiorost međunarodnog prava, i posebno superiornost prava Evropske zajednice prema nacionalnim pravu Francuske. U tom smislu, Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta načela francuskog prava mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija kao, na primer, u materiji prava izbeglica; da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice Zajednice; da se francuski zakoni, čak i oni doneti kasnije, koji nisu saglasni sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primenjivati saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike; da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije, ne pitajući Ministarstvo inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno uredbi (regulativa) i direktiva Zajednice.*”⁶⁶

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

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

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