

Доц. др *Сретен ЈУГОВИЋ*,  
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Др **Милан Петровић**

## **Наука о управљању као претпоставка управне политике (Општи део)**

Уобичајено је да се књиге приказују непосредно по објављивању. Међутим, стручна јавност обogaћена је, а да је то остало чини се неопажено, још 2006. године новим квантумом знања из управне науке (науке о управљању), садржаним у изузетном уџбенику др Милана Петровића, редовног професора Правног факултета Универзитета у Нишу. Као резултат озбиљног вишедеценијског научног истраживања у области науке о управљању, али и управног права – што је тешкоћа по себи – овај писац подарио нам је свој систем Науке о управљању. Вредност ове књиге утолико је већа што су системска дела из ове дисциплине у нас ретка, тако да готово и не постоје (изузетак је Наука о управљању, проф. др Д. Каврана)<sup>1</sup>. У прилог овој тврдњи иде и чињеница да је још увек на многим нашим факултетима у употреби уџбеник хрватског аутора (Е. Пусића), чија Наука о управи увелико доживљава свој двоцифрени број издања.

Из мора питања науке о управи, професор М. Петровић је избором тема и њиховим систематизовањем у складну целину креирао један фини систем науке о управљању, који ће имати своју вредност дуже време, и када Србија изађе из транзиционог периода. Богата садржина представљена је прецизним, лепим и негованим научничким језиком, лишеним празних политикантских квалификација. Штавише, чини се да је аутору пошло за руком да ту материју приближи свим читаоцима, па и онима који се неоправдано називају „обичним“ и не припадају стручној јавности. Иако изврсно научно дело, књига се може читати са истим уживањем као књиге из лепе књижевности.

Писац, најпре (под I, стр. 3-21), синтетички одређује науку о управљању као техничку науку, објашњавајући појам технике уопште, суптилно аналитички одвајајући науку о управљању од других теоријских и догматских наука, пре свега кроз однос науке о управљању с једне, и науке о држави, управне (јавне) политике, правне технике, технологије власти и јуриспруденције управног права, са друге стране. Наука о управљању је, како то аутор истиче, „медицина јавне управе“ и она проучава унутра-

<sup>1</sup> Кавран, Д., *Наука о управљању, Организација, кадрови и руковођење*, Научна књига, Београд, 1991.

шњу страну јавне управе. Али, она је и претпоставка управне политике, што је главна нит која се протеже кроз целу књигу. Читаоцу је већ на самом почетку уочљиво мноштво коришћених релевантних књига водећих аутора из те научне области, пре свега из англосаксонске књижевности, немачке, француске, али и руске и совјетске стручне литературе. Велики број извора не значи и да је текст компилаторски, већ напротив, често и водећим ауторитетима М. Петровић, као бриљантан познавалац науке о управљању, супротставља своја искричава и аргументована гледишта, и тиме даје огроман научни допринос.

У другом одељку (стр. 23-56) говори се о историјату и стању науке о управљању, њеним успонима и падовима, почев од доба камералистике и науке о полицији, обнови те науке од стране Макса Вебера учењем о бирократији, посебно о обнови науке о управљању у САД кроз комуналну науку, научни менаџмент, нову јавну управу и „нову нову јавну управу“. Значајан је историјски осврт на науку о управљању у Русији и Совјетском Савезу и, разуме се, у Србији и Југославији. У погледу извора науке о управљању аутор даје предност изворној грађи, документима – примарним изворима (прописи о управи, правни акти управе и др.), али истовремено не занемарује ни секундарне изворе, њихову критику и истраживања комуникација.

Предмет и метод науке о управљању, за разлику од досадашњег одређивања, превасходно се ограничавају на „унутрашњи живот институција и организација јавне управе, посебно правилности које њиме владају“, што свакако доприноси разјашњењу суштине односа управе и права. Предмет науке о управљању чине државне мере и радње које представљају државно управљање, као и недржавно, уствари јавно управљање или, прецизније, системи и функције тих система међу којима најистакнутије место заузима држава. Садржина предмета обухвата и тенденције развоја управе. Методи науке о управљању су главни – функционална и каузална анализа (опстанак управних система зависи од интегративности, односно функционалности њихових елемената), као и дескриптивни метод, и споредни – упоредни метод, и математичко-статистички поступци.

Писац с правом истиче неупотребљивост појма тенденција у науци о управљању по Пусићу, јер се прешироко одређује (под IV). Тенденције су правци „само оних процеса на којима непосредно почивају историјски догађаји и историјске личности“. М. Петровић издваја тенденције увећања управних институција и организација и њихове диференцијације; тенденцију ширења улоге јавних служби и дифузије државне власти; тенденцију ка бирократизацији и технократизацији управе; тенденцију ка интернационализацији управе.

Управна организација је уједно „основна ћелија и тоталитет јавне управе“ и један од основних појмова јавне управе (под V). Она одлуке доно-

си путем прераде информација. При том ваља разликовати организацију – структуру и организацију – процес. Организација руковођења, пак, почива на хијерархијском начелу које се продужује до монархског принципа, чији је пандан колегијални принцип. Аутор даље исцрпно наводи типологију организација – структура и рашчлањује управна надлештва. Комуникацији и информацији писац, попут Бернарда и Темија, даје средишње место у управној организацији.

Надаље (под VI), писац критикује мешање и поистовећивање појмова „руковођење“ и „вођство“, присутно у нашој литератури (код П. Димитријевића и Е. Пусића) и инсистира на разликовању које постоји у водећим светским језицима (нпр. на немачком *leitung* и *fuehrung*, на енглеском *authority* и *leadership*), а уместо речи менаџмент и менаџер нуди употребу српских речи пословодство и пословођа, због тога што реч менаџер у нас има и негативно значење, будући да означава комбинатора који зна да из сваке ситуације извуче за себе материјалну корист. Најважнији задатак вођства је мотивација персонала. Интересантне су снаге и процеси централизације и децентрализације, и концентрације и децентрације и аутономије, као и конурбације (конурбанизације) услед ширења градских подручја, што намеће и питање просторног планирања које аутор такође дотиче.

Системима управних радњи којима се остварују управни задаци јавне управе професор М. Петровић је, исправно, посветио највише простора (под VII). Ту се најпре анализирају мисија, циљеви, функције и „политичко поље“ управног задатка, уз разврставање управних задатака. Најзначајнија последица критике управних задатака је њихова приватизација, тј. преношење на субјекте приватног права. С обзиром на то да у Источној Европи приватизација значи излагање из комунизма и социјализма, дакле промену политичког система, она је и један од кључних политичких приоритета, што није случај у западноевропским земљама. При том, истинско подручје приватизације је чинидбена управа (с тим у вези расправе се воде око јавног саобраћаја, производње и дистрибуције енергије, ПТТ, здравствене заштите, образовања), док је захватајућа управа (која обухвата изворне државне атрибуције, полицију, војску, финансије), напротив неподобна за приватизацију. Писац даље подробно одређује врсте и облике приватизације и, значајније, износи њене предности и недостатке, посебно критикујући стварање приватних монопола. Неизбежно је и питање под називом „менаџмент тоталног квалитета“, у чијем је средишту муштерија, које је, уствари, пренесено из пословања великих компанија у САД у управе појединих савезних држава и градске управе те земље (нпр. Њујорк). Менаџмент тоталног квалитета „нарочито заживљује у полицији, одржавању паркова, рекреацији, буџетирању и персоналној политици“.

Писац одлуку одређује „као свестан вољни процес избора између најмање две алтернативе понашања“<sup>2</sup>. Управна одлука по аутору представља „правно обавезно отпочињање или спровођење управних операција, посебно мера“. Она је, дакле, претходни услов за управне радње и има формални и материјални израз. За науку о управљању битан је како поступак, тако и технике одлучивања, а битне су и одлуке којима се решавају конфликти у управи који су „практично неминовни“. Одлучивању и одлуци претходи планирање чији је израз план, који утврђује премисе одлучивања за будуће одлуке и који се операционализује управним одлукама. Ту се по свом значају издваја планирање управних кадрова (управног персонала по аутору).

Разуме се, јавна управа своју мисију не може да остварује без средстава, како непокретности, тако и техничких помагала (печат, жиг, штампил, обрасци, компјутери) и материјалних средстава (новца као најзначајнијег средства после човека). Зато је правни акт којим се утврђује план државних прихода и расхода, буџет, као што каже Б. Бекер, „књига судбине нације“. Технологију планирања и усвајања буџета и принципе буџетског менаџмента, као и буџетска начела писац такође подробно обрађује у склопу тог одељка (под VIII).

Уз претходни осврт на моралну одговорност јавних службеника и њихов однос према групама за притисак и политичким странкама, писац претежно синтетички износи велике савремене службеничке системе у Европи (под IX) и то пруско-немачки систем, чиновнички систем Немачке, Француске, Велике Британије, Русије и Совјетског Савеза.

Најзад, пред самоконтроле управе и контроле економичности управе (истраживања користи и трошкова), у последњем, X одељку, названом Спољашње контроле управе, писац синтетички обрађује парламентарну контролу управе, нарочито од стране сталних или *ad hoc* одбора, затим контролу управе путем рачунских судова, посебно испитивањем извршавања буџета, као и контролу управе путем омбудсмана.

Креирање било ког теоријског система, особито науке о управљању (а предметна књига професора М. Петровића то показује), условљено је различитим знањима, како правним, тако и оним која увелико надилазе јуриспруденцију управног права. Поред тога што мора бити полиглота, писац би требало да познаје и различите традиције и да има готово ерудитске особине за такве подухвате. Својим капиталним делом *Наука о управљању*, професор М. Петровић је неоспорно показао да је на висини тог захтевног и изузетно одговорног задатка којег се латио. За разлику од неких уџбеника чија садржина нипошто не одговара наслову књиге

<sup>2</sup> Овде се погрешно употребљава реч алтернатива, правилније је између најмање две могућности, опције и сл., јер реч алтернатива треба употребљавати само кад су посреди две могућности. Клајн, И., Речник језичких недоумица, Београд, 2000, стр.12.

Наука о управљању, посебно што се наука о управљању и управно право до те мере недопустиво преплићу да се готово и стапају (видети нпр. С. Лилић, М. Марковић, П. Димитријевић, Наука о управљању, Савремена администрација, Београд, 2001), Наука о управљању професора др Милана Петровића светао је пример уздизања српске управне науке. Све високошколске установе које у својим студијским програмима имају и науку о управи, као и друге управне институције (и организације) требало би да набаве ову књигу, како би се читалачка публика упознала са њеном актуелном садржином.