HIERARCHY AND SUBORDINATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION - SYNONYMES, DICHOTOMOUS CATEGORIES OR PREDESTINED TWO SIDES OF THE SAME MEDAL?

Dejan Vitanski
Faculty of Law - Kicevo, University "St. Kliment Ohridski" -Bitola, Republic of Macedonia, dvitanski@yahoo.com

Abstract: The author of labor, through an in-depth considiration, tries to understand, capture and notify the essential elements and immanent features of the principles of hierarchy and subordination in the public administration.
Administration is one of the key entities in the physiognomy of the state system. It is a complex mechanism and, in general, a hierarchically profiled structure, which forms the "spine" of the state.
Hierarchy and subordination are the basic substrate of administrative architecture. In an organizational sense, the hierarchical principle is a system of eldership, whose essence is expressed in the obligation of the subordinate entity (individual or authority) to conform to the orders of the superordinate elder in a strictly formalized system of mutual relations that arise in connection with the performance of the working tasks within an organization.
The hierarchical pyramid is a stratified (layered) system of functions, ranging from the more specific to the more general. Within that system, carriers of more general functions control the work of carriers of closer functions.
The hierarchical structure has the form of a vertical chain, in which each higher level has authority over the lower one, and each lower level submits to the orders and the directives at the higher level. Hierarchical placement allows vertical process management, providing easier management, effective control, as well as locating the responsibility and dysfunctionality of each link in the administrative chain.
According to modern understandings, which occurred with the establishment of the legal state, there is a legally established border and a demarcation line to which the elder can move when issuing specific orders to the subordinates. That limit implies that the elder can not issue orders to the subordinates. This means that in modern-established states, in which the administration is based on the pivotal principle of legality, subordination actually arises as a kind of counterbalance to the hierarchy.
In accordance with the principle of subordination, when the duty of the civil servant is prescribed to perform the orders of the head of the body, as well as the orders of the immediate superior officer, it is noted that the civil servant is obliged to act upon those orders, but exclusively in accordance with the Constitution , by law or by other regulation.
The fundamental dilemma that is put in front of the author of the labor and on which the focus of the scientific-research interest is placed is by determining and clarifying the essence of the principles of hierarchy and subordination, to answer the question: is the hierarchy and subordination synonyms, dichotomous categories or predestined two sides of the same medal?
Keywords: hierarchy, subordination, public administration, officers

ХИЕРАРХИЈА И СУБОРДИНАЦИЈА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА – СИНОНИМИ, ДИХОТОМНИ КАТЕГОРИИ ИЛИ ДВЕ СТРАНИ НА ИСТ МЕДАЛ?

Дејан Витански
Правен факултет-Кичево, Универзитет „Св.Климент Охридски“-Битола, Република Македонија, dvitanski@yahoo.com

Апстракт: Авторот на трудот, преку длабинска консидерација се обидува да ги осознае, долови и нотира супстанцијалните елементи и иманентните обележја на принципите на хиерархија и субординација во јавната администрација.
Администрацијата е еден од клучните ентитети во физиономијата на државниот систем. Таа претставува комплексен механизам и, воглавно, хиерархиски профилирана структура, која го сочинува „рбетниот“ столб на државата.

Хиерархијата и субординацијата се основен супстрат на административната архитектура. Во организациона смисла, хиерархискиот принцип претставува систем на старешинство, чија суштина се изразува во обврската на подредениот субјект (поединец или орган) да се подведува на наредбите на надредениот старешина во еден строго формализиран систем на меѓусебни односи, кои настануваат во врска со извршувањето на работните задачи во рамки на една организација.
Хиерархиската пирамида претставува стратифициран (слоевит) систем на функции, коишто се движат од поспецијалните до поопштите. Во рамки на тој систем, носителите на поопштите функции ја контролираат работата на носителите на потесните функции.
Хиерархиската структура има форма на вертикална верига, во која секое повисоко ниво има власт над пониското и секое пониско ниво се потчинува на наредбите и директивите на повисокото ниво. Со хиерархиската поставеност се овозможува вертикално управување со процесите, при што се обезбедува полесно раководење, ефикасна контрола, како и лоцирање на одговорноста и дисфункционалноста на секоја алка од административниот синџир.
Според современите сфаќања, кои настанале со востановувањето на правната држава, постои правно утврдена граница и демаркациона линија до која старешината може да се движи при издавањето конкретни налози на потчинетите. Таа границата подразбира, старешината да не може на потчинетите да им издава незаконити наредби. Ова значи дека во современо етаблираните држави, во кои администрацијата е фундирана врз стожерниот принцип на законитост, субординацијата, всушност се јавува како своевидна противтежа на хиерархијата. Согласно принципот на субординација, кога се пропишува должност на државниот службеник да ги извршува наредбите на функционерот кој раководи со органот, како и наредбите на непосредно претпоставениот службеник, се истакнува дека државниот службеник е должен да постапува по тие наредби, меѓутоа исклучиво во согласност со Уставот, со закон или со друг пропис.
Основната дилема која се поставува пред авторот на трудот и врз која се става фокусот на научно-истражувачкиот интерес, е преку определување и расветлување на битието на принципите на хиерархија и субординација, да се даде одговор на прашањето: дали хиерархијата и субординацијата се синоними, дихотомни категории или претставуваат две страни на ист медал?
Клучни зборови: хиерархија, субординација, јавна администрација, службеници

1. ПРИНЦИП НА ХИЕРАРХИЈА

Во општественото милје, терминот управа (администрација) имплицира на хиерархија или воспоставување ред во управувањето и во остварувањето на прерогативите на државната власт. За прв пат овој поим во неговата изворна визура бил употребен од Анри Фејол, кој администрацијата ја сфаќал како пирамидално структурирана организација, заснована на формални правила. Посебно инспиративна и парадигматична е матафоричката паралела која Фејол ја повлекол меѓу администрацијата и нервниот систем кај човекот. Според него, нервниот систем е присутен и активен во сите органи, насекаде собира импулси и информации што најпрвин ги пренесува до инфериорните центри, а оттаму кон главата, дирекцијата. Од овие центри или мозокот потоа, тргнува наредбата и по обратен пат стигнува до органот што мора да го изврши движењето (види: Витански, Д, Јавна и државна администрација,второ издание, 2014, стр.10).

Хиерархискиот принцип поаѓа од системот на надреденост и подреденост во рамки на кој однапред се утврдени строги правила на хиерархиски овластувања на старешината, од една страна, и субординирани одговорности на потчинетите, од друга страна.

Хиерархискиот принцип, првобитно настанал на подрачјето на религијата и означувал владеење на духовното над световното (види: Енциклопедија политичке културе, Београд 1993, стр.359-363). Историски погледнато, хиерархискиот принцип е најстар принцип на формирање и функционирање на управните организации.

Структурата на државното управување има хиерархиски карактер. Хиерархиската поставеност обезбедува компактност и координираност во спроведувањето на државната политика и во операционализирањето на јавните цели.

Хиерархиското начело, всушност, претставува пирамидален систем во кој од поголем број пониски, потчинети органи се оди кон помал број повисоки, претпоставени органи се до врвот на пирамидата – највисокиот орган.

Во рамки на административните органи постои формализиран систем на улоги и меѓусебно поврзување на задачите, кои се доделени на поединци (службени лица) што се распоредени на различни хиерархиски скали,

при што повисоките ја координираат работата и им наредуваат на пониските, од врвот до подножјето на организациската структура. Во организациона смисла, хиерархијата претставува систем на старешинство, чија суштина се изразува во обврската на подредениот субјект (поединец или орган) да се подведува на наредбите и заповедите на надредениот старешина во еден строго формализиран систем на меѓусебни односи, кои настануваат во врска со извршувањето на работните задачи во рамки на една организација (Pusić, E, Nauka o upravi, Zagreb, 1975, str.140-145; исто и Pusić E., Nauka o upravi, Zagreb, 1993, стр.133).

Хиерархиската пирамида претставува стратифициран (слоевит) систем на функции, кои што се движат од поспецијалните до поопштите. Во рамки на тој систем, носителите на поопштите функции ја контролираат работата на носителите на потесните функции.

Хиерархиската структура има форма на вертикална верига, во која секое повисоко ниво има власт над пониското и секое пониско ниво се потчинува на наредбите и директивите на повисокото ниво.

Основни карактеристики на административната организација според теоријата на административно управување се:
-единство на командите – управување од еден раководител на чело на секое ниво на организацијата и еден раководител на врвот на пирамидата на административната структура;
-хиерархија – вертикално менаџирање на односите и процесите, при што надредените на подредените им упатуваат јасно проектирани линии на команди;
-функционална специјализација – распределба на работата, при што потесната предметна специјализација претставува средство за постигнување ефективност во работата;
-потесен опфат на контрола – секој раководител е одговорен за дејноста на ограничен број потчинети, во интерес на ефективноста и ефикасноста во работата;
-власт соодветна или пропорционална на одговорноста – секој раководен административец, кој е одговорен за одредено организациско ниво, располага со неопходната власт да управува со дејноста на таа организациска единица;
(Кндева, Е, Публична администрация, София, 2007, стр.218).

Начелото на хиерархија најчесто доаѓа до израз во државните органи кои настапуваат од авторитативни позиции и вршат прерогативи на државна власт, односно првенствено во органите надлежни за одбраната, внатрешната безбедност на државата, заштитата на јавниот ред и мир, даночните органи, царината и сл.

Хиерархиската контрола, односно командниот синџир, преносот на информациите и донесувањето на одлуките се во фокусот на проучување во рамки на формалните организации.

Административната контрола на администрацијата претставува таква контрола во која администрацијата е и субјект и објект на контрола, односно во која повисокиот орган на администрацијата врши правна контрола над работата и актите на пониските орган на администрацијата, која тој е должен да ја трпи. Контролата на повисокиот орган на администрацијата над пониските, т.е на претпоставениот врз потчинетиот, се нарекува внатрешна административна контрола до која доаѓа врз основа на хиерархиските овластувања на повисокиот орган. Основен недостаток на оваа, уште и таканаречена хиерархиска контрола е што управата всушност се контролира самата себе по принципот на самоконтрола. Меѓутоа, самоконтролата е во спротивност со концептуалната поставеност на општиот поим контрола, зашто за остварување контрола во вистинска смисла на зборот потребно е постоење два различни субјекти, кои се меѓусебно независни и самостојни (Lilić, S, Upravno pravo-upravno procesno pravo, Pravni fakultet-Beograd, Sluzben glasnik,Beograd, 2008, стр.417)

Значи, административната контрола која се спроведува внатре во рамките на управната организација, секогаш и по автоматизам не дава сигурни гаранции за обезбедување на начелото на законитост на административните акти. Таа е недоволна за обезбедување целосна и вистинска заштита на граѓанските права и слободи од неправилните акти и дејствија на административните органи. Впрочем, во управната хиерархија пониските органи работат според упатства на повисоките органи, па контролата од страна на повисоките административни органи не може да се квалификува како контрола во вистинска смисла на зборот.

Пирамидалната организација претпоставува дека поединците од врвот на хиерархијата се одговорни за донесувањето одлуки, кои се обврзувачки за сите членови на организацијата. Исто така, се претпоставува дека задача на подредените е сите релевантни информации да ги пренесуваат нагоре, при што оние од врвот ќе може да донесуваат правилни одлуки. Објективните и навремените информациите претставуват еден од клучните ресурси при креирањето јавни политики и при донесувањето круцијални одлуки поврзани со

државното управување. Меѓутоа, во органите се јавуваат и ситуации, во кои подредените се склони кон филтрирање и филување на податоците што треба да стигнат до нивните претпоставени, заради избегнување на казните или пак зголемување на наградите. Имено, во односите меѓу потчинетите и претпоставените во одредени констелации може да провејува тенденцијата за селекција и видоизменување на информациите во текот на нивното трансферирање. Филтрирањето особено зависи од правецот кон кој течат информациите. Кај вертикалната комуникација, односно коресподенцијата меѓу вработени кои се на различни хиерархиски степени, кога потчинетиот ќе оцени дека информацијата е поволна за него, истата ќе ја пренесе на претпоставениот, притоа додавајќи и една хиперболична глазура. Спротивно на ова, кога информацијата е неповолна и истата негативно би се одразила врз личниот статус на вработениот, таа или нема да биде доставена, или ќе биде подвргната на минимизирање, модифицирање или филување, како резултат на што во финалната етапа на одлучување се креираат сосема погрешни одлуки и политики на повисоко рамниште.

Хиерархиските овластувања на функционерите што раководат со органите спрема потчинетите, најчесто се изразуваат во: 1) право на контрола над актите што потчинетите ги носат (во смисла старешината да ги одобри, поништи, укини или измени, доколку процени дека се незаконити или нецелисходни); 2) право на издавање упатства, како подзаконски општи акти со кои се пропишува начинот на работење во органите; 3) право на дисциплинско казнување на службениците заради повреда на службената должност, односно повреда на правилата и принципите во вршењето на службата (во смисла на изрекување санкции –опомена, кратење определен износ од плата за незаконита, неправилна и несовесна работа); 4) право на решавање на судирот на надлежности меѓу потчинетите (во ситуација кога потчинетиот смета дека тој не треба да изврши определена работна задача или во ситуација кога две или повеќе лица, секое одделно ја присвојува надлежноста за решавање по конкретен предмет).

Главна цел на хиерархиската контрола е создавање униформност на активностите на подредените членови на организацијата. Едно од обележјата на бирократската организација се однесува на укинувањето на слободата на изборот, како и на каприциозноста на вработените при донесувањето одлуки. Имено, униформноста и предвидливоста можат да бидат од особена важност за јавните организации, затоа што нивна задача е да го осигураат фер односот и почитувањето на правата на клиентите (Питерс Гај. Б, Политика на бирократијата, Компаративен вовед во јавната администрација, Академски печат Скопје, 2009, стр.190). Меѓутоа, поединците ја посакуваат слободата и моќта не толку поради можноста каприциозно да се однесуваат кон клиентите, туку како средство за поведување лична иницијатива. Покрај тоа, тие во одредени ситуации може да настојуваат да воспостават лични односи и со надредените и со подредените, односи кои што не се строго раководени според правилата на организацијата.

Една од импликациите што може да произлезат од хиерархијата, е изолацијата на групите во организацијата. Во тој контекст, односот претпоставен-подреден станува ригиден, а односот помеѓу различните групи може да се сведе само на формална комуникација. Притоа, провејува тенденцијата за ритуално почитување на правилата, проследена со дезавуирање и поткопување на вистинските, фундаменталните цели на организацијата. Слепото, ригидно и некритичко придржување до правилата, може да доведе до намалување на ефикасноста и ефективноста на организацијата, односно да доведе до ситуација каде правилата стануваат цели, сами по себе, наместо да бидат средства за оживотворување на востановените цели (Ibid, стр.191).

Неоспорен факт е дека функционерите кои раководат со административните органи (на пример, министри, директори) и раководните административни кадри, во сите одделни национални законодавства имаат право да издаваат наредби со цел канализирање на енергијата, стручните знаења и професионалните компетенции на службениците во насока на обезбедување законито, професионално, ефикасно и ефективно остварување на организационите цели. Меѓутоа, во таквите наредби не смее да провејува духот и да биде проткаена нитката на самоволието, арбитрерноста, лукративноста и волунатаризмот на претпоставените. Доколку тоа е случај, се разбира, истите треба промптно и категорички да бидат игнорирани и одбиени од страна на вработените. Хиерархијата има значајно место во организацискиот живот, но несомнено дека принципот на законитост е примордијален и зазема уште позначајно, односно врховно место. Согласно постулатите на овој принцип, императивна обврската на органите и на службениците е, дејствијата што ги преземаат и актите што ги донесуваат да ги темелат исклучиво на законите, како и на прописите засновани на закон. Тоа значи дека органите на јавната администрација, во непосредното применување на законите имаат должност на клиентите да им ги признаат правата, односно наложат обврските што произлегуваат само од законите. Исто така, еден од фундаменталните принципи во дејствувањето на службениците е самостојноста. Во овој

контекст, премисите на самостојноста (треба да) се манифестираат во сите дејности на административните органи, како што се: спроведување на утврдената политика, извршување на законите и другите општи акти на Собранието, како и општите акти што ги донесува Владата, решавање административни работи, вршење управен/административен надзор. Но, ова начело најмногу до израз доаѓа во решавањето административни предмети, кога органите преку непосредно применување на законите и на другите прописи, донесуваат конкретни акти-решенија со кои одлучуваат за правата или обврските на граѓаните и на правните лица. Согласно претходнонаведеното, органот е самостоен во утврдување на фактичката состојба, односно во осознавање на правно-релевантните факти врз кои треба да се фундира неговиот акт. Кои факти ќе ги земе како докажани одлучува овластеното службено лице, самостојно по свое уверување, врз основа на темелна, совесна и грижлива оценка на секој доказ одделно и на сите докази заедно, како и врз основа на резултатот од целокупната постапка. Службеното лице по свое слободно уверување, врз основа на лично сфаќање и автономно убедување оценува дали одреден факт ќе се смета како вистинит или невистинит во конкретен случај. Се разбира, ова во никој случај не смее да го премине рубиконот и да се претвори во самоволие и арбитрарност во решавањето.

Да сублимираме, основна рамка, патоказ и водилка на административните органи и на службениците при решавањето конкретни административни работи, треба да претставува единствено законот. При решавањето вакви предмети, што впрочем претставува основна дејност на службениците, тие се овластени општите одредби содржани во законите да ги пресликуваат на поединечни ситуации, односно апстрактните правни правила да ги оживотворуваат и имплементираат при решавање конкретни случаи од правната практика.

Начелото на самостојност се заснова на начелото на законитост, а му се спротивставува на начелото на хиерархиска субординација. Тоа значи дека органите кои решаваат управни предмети во управна постапка се должни да се придржуваат само до законите и другите правни прописи, а не се обврзани да ги уважуваат конкретните инструкции и наредби на хиерархиски повисоките инстанци (на пример, на министрите). Исто така, во овој сегмент никој друг орган (ниту парламентот, ниту владата) не може да врши пресија, односно да дава конкретни наредби како да биде решен определен предмет. Меѓутоа, сепак, постои можност за влијание на повисоките инстанци над пониските кои решаваат административни работи, но само врз основа на општите акти (на пример, задолжителни инструкции или упатства). Од овде произлегува дека начелото на самостојност ја исклучува можноста за влијание во конкретни случаи, меѓутоа допушта можност за влијание во општи ситуации (на пример, кога владата ќе заземе став дека треба да се одбијат сите барања за издавање дозволи за носење оружје на лица под 25 годишна возраст поради пораст на криминалитетот).

Како што судовите се самостојни во водењето кривични и граѓански постапки, во преземањето процесни дејствија, во утврдувањето материјална вистина и во донесувањето пресуди, така и административните органи треба да уживаат самостојност во спроведувањето административни постапки и во креирањето решенија.

2. ПРИНЦИП НА СУБОРДИНАЦИЈА

Според постарите сфаќања, субординацијата во својот ригиден формат означувала обврска за безусловно извршување на службената наредба на претпоставениот од страна на подредениот, без оглед на тоа дали таа е во согласност со законот или не. Меѓутоа, според современите сфаќања кои настанале со востановувањето на правната држава, постои таканаречена граница на субординација, односно правно утврдена рамка до која старешината може да им издава конкретни наредби на потчинетите. Во таа смисла, границата на субординацијата подразбира старешината да не може на потчинетите да им издава незаконити наредби. Значи, во современите држави, во кои администрацијата е фундирана врз стожерниот принцип на законитоста, субординацијата содржи поинакви примеси и таа, всушност се јавува како своевидна противтежа на хиерархијата. Согласно принципот на субординација, кога се пропишува должност на државниот службеник да ги извршува наредбите на функционерот кој раководи со органот, како и наредбите на непосредно претпоставениот службеник, се истакнува дека државниот службеник е должен да постапува по тие наредби во согласност со Уставот, со закон или со друг пропис. Доколку државниот службеник смета дека наредбата што ја добил од претпоставениот не е во согласност со Уставот, закон или друг пропис, должен е за тоа да му укаже на тој кој ја издал наредбата, односно да поднесе приговор за нејзината незаконитост. Државниот службеник не само што има право, туку и негова обврска е да ја сигнализира некореспондентноста на издадената наредба со позитивните прописи.Приговорот може да се однесува како на формалната законитост на актот (на пример, претпоставениот немал надлежност за издавање таква наредба

или наредбата не била издадена врз основа на пропишана постапка и сл.), така и на нејзината материјална, содржинска димензија (на пример, содржината на издадената наредба е во колизија со содржината на некој законски или подзаконски акт). Ако државниот службеник не постапи на таков начин, ќе одговара за нејзиното извршување, исто како и непосредно претпоставениот службеник кој ја издал наредбата.

Во теоријата и во законодавствата се разликуваат општ и посебен режим на субординација. Според општиот режим на субординација, потчинетиот е должен да извршува само законити наредби. Во случај старешината да му издал неправилна или незаконита наредба, потчинетиот е должен тоа да му го предочи на старешината и да се се воздржи од извршувањето на наредбата. Доколку, пак, наредбата му биде повторно доставена во писмена форма, службеникот е обврзан да ја изврши наредбата, но без притоа да сноси одговорност за извршување на незаконитата наредба. Според посебниот режим на субординација, потчинетиот службеник е должен да ги извршува сите наредби на претпоставениот кои се издаваат со цел вршење на службата, без оглед на тоа дали се законити или не. Ваквиот режим на субординација се пропишува со посебни закони и правила (на пример, во полицијата и во војската) и се оправдува со специфичните работи и задачи што треба да се остварат. Меѓутоа, како во рамки на општиот, така и во рамки на посебниот режим на субординација, постои апсолутна граница на субординација во случаи кога извршувањето на наредбата претставува кривично дело Во таков случај, службеникот не смее да ја извршува наредбата и должен е веднаш за тоа писмено да го извести непосредно повисокиот претпоставен од оној што ја издал наредбата и државниот орган за спречување корупција. Заради даденото укажување, службеникот не може да биде повикан на одговорност. Со вака конципираното решение за постапување во случај на незаконити наредби, се потврдува предимството на начелото на законитост.

Доколку службеникот ја изврши наредбата и со тоа стори кривично дело ќе одговара кривично, заедно со старешината што ја издал таквата наредба.

3. ЗАКЛУЧОК

Политичките функционери кои раководат со административните органи (министри, директори) се номинирани како претставници на политичките субјекти што на изборите добиле мандат и легитимитет од гласачкото тело, да раководат со органите, односно да ја креираат и спроведуваат јавната политика во одделни општествени сфери, во согласност со идеолошката матрица на владејачката номенклатура. Овие лица, работата во административните органи не ја извршуваат трајно и професионално. Меѓутоа, врз основа на своите политички функции, имаат надлежност да раководат со работата на административните ресори. Во рамки на управувањето, тие предвидуваат, планираат, организираат, координираат и контролираат. Исто така, може да издаваат наредби на потчинетите во насока на законито, ефикасно и ефективно остварување на организационите цели. Меѓутоа, политичките функционери се избираат, остануваат определен период во органот и си заминуваат. За разлика од нив, државните службеници, како професионални кадри од кариера се тие кои го обезбедуваат континуитетот во функционирањето на државата.

Несомнено дека службениците имаат обврска да ги извршуваат наредбите на претпоставените. Меѓутоа, службениците не смеат да дозволат да се третираат како „монета за поткусурување“ и да се користат како алатка за остварување лични лукративни, политички и други цели спротивни на закон. Тие не треба да се доведуваат во вазален и полтронски однос со претпоставените. Односно, наместо сервилен инструмент на политичките функционери, треба да се етаблираат како сервисен ентитет во функција на задоволување на правата, интересите и обврските на граѓаните и на правните лица. Нивна примордијална должност е да се потчинуваат на наредбите, кои извираат од духот и словото на законите кои, пак, се општозадолжителни или облигаторни во нивното работење.

Принципите на хиерархија и на субординација, во основа означуваат едно исто - обврска на службениците да ги извршуваат наредбите на функционерите и на претпоставените. Меѓутоа, додека хиерархијата значи строга или ригидна потчинетост во рамки на формализираниот систем на организациони односи, субординацијата претставува нејзино дополнување, конкретизирање и прецизирање. Онаму каде што, условно речено, завршува хиерархијата, стапува во функција субординацијата во смисла на нејзино експлицитно прецизирање, дека службениците имаат обврска да ги извршуваат наредбите и задачите делегирани од претпоставените, меѓутоа само оние кои кореспондираат со позитивно-правните прописи.

Субординацијата треба да се вгнезди во менталната матрица на вработените и да претставува основен супстрат во нивниот професионален хабитус. Нејзиното познавање и применување е од круцијално значаење

како за самите службеници во заштитата од незаконитите наредби, така и за обезбедување на законитоста и стабилноста на правниот поредок воопшто.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Енциклопедија политичке културе, Београд 1993, стр.359-363;
[2] Кндева, Е, Публична администрација, Софија, 2007, стр.218;
[3] Lilić, S, Upravno pravo-upravno procesno pravo, Pravni fakultet-Beograd, Sluzben glasnik,Beograd, 2008, стр.417;
[4] Питерс Гај. Б, Политика на бирократијата, Компаративен вовед во јавната администрација, Академски печат Скопје, 2009, стр.190-191;
[5] Pusić E., Nauka o upravi, Zagreb, 1993, стр.133;
[6] Pusić, E, Nauka o upravi, Zagreb, 1975, str.140-145;
[7] Витански, Д, Јавна и државна администрација, второ издание, 2014, стр.10