

BIBLIOTEKA
UNIVERSITAS

Urednik
DRAGAN K. VUKČEVIĆ

Za izdavača
ŽARKO RADONJIĆ

STEVAN LILIĆ

UPRAVNO PRAVO CRNE GORE



CID
PODGORICA

2012.

SADRŽAJ

DIO I

TEORIJSKE OSNOVE UPRAVNOG PRAVA

GLAVA I: POJAM UPRAVE	17
A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE	17
1. Uvodne napomene	17
2. Pravno-političke koncepcije	19
a) Uprava i podjela vlasti	19
b) Uprava i izvršna vlast	20
c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog djelovanja	22
d) Teorijski pojam državne uprave	23
e) Teorijski pojam uprave kao javne službe	24
3. Socio-tehnološke koncepcije	25
a) Upravna pragmatika	26
b) Naučna organizacija rada	26
c) Funkcije upravljanja	27
4. Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju	28
a) Savremeni teorijski pojam uprave	28
b) Sistemske pristup	30
c) Kibernetička modelistika	31
d) Socijalna regulacija	33
B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE	35
1. Uvodne napomene	35
2. Funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu	36
a) Upravna funkcija – uprava kao vlast	36
b) Upravna djelatnost – uprava kao javna služba	38
3. Funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu	41
C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE	42
1. Uvodne napomene	42
2. Pojam i elementi organizacije	43
a) Pojam organizacije	43
b) Elementi organizacije	44
1) Normativni element organizacije (cilj)	44
2) Subjektivni element organizacije (ljudi)	45
3) Materijalni element organizacije (sredstva)	49
4) Strukturalni element organizacije (organizaciona struktura)	52
5) Statusni element organizacije (autonomija)	59

3. Vršioi uprave	60
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne djelatnosti	60
b) Organski pojam uprave	62
c) Javna uprava	63
d) Javna ovlašćenja	64
e) Vrste upravnih organizacija	64
D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE – ZAKLJUČAK	66
E. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE	67
1. Uvodne napomene	67
2. Pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu	68
3. Pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu	70
4. Pozitivnopravni pojam uprave – zaključak	71
GLAVA II: UPRAVNO PRAVO	72
A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA	72
1. Konceptije o predmetu upravnog prava	72
a) Uvodne napomene	72
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava	73
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava	73
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava	74
e) Predmet upravnog prava – zaključak	75
2. Uporedno upravno pravo	76
a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava	77
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava	79
c) Drugi sistemi upravnog prava	80
d) Međunarodno upravno pravo	83
e) Evropsko upravno pravo	84
3. Upravno pravo i pravni sistem	87
a) Upravno pravo kao dio pravnog sistema	87
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava	88
4. Instituti upravnog prava	91
a) Upravnopravni odnos	91
b) Upravnopravna norma	92
c) Osnovni instituti upravnog prava	93
5. Značaj upravnog prava i reforma upravnog sistema	95
B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA	97
1. Nauka i sistem upravnog prava	97
a) Opšte napomene	97
b) Opšte i posebno upravno pravo	100
1) Pojam i sadržina posebnog upravnog prava	100
2) Posebno upravno materijalno pravo i posebno upravno procesno pravo	101
3) Opšti i posebni upravni postupci (<i>lex specialis derogat legi generali</i>)	103
c) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava	105
d) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji	108
e) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava	109
2. Metod naučnog proučavanja upravnog prava	110
GLAVA III: IZVORI UPRAVNOG PRAVA	112
1. Opšta obilježja izvora upravnog prava	112

2. Vrste izvora upravnog prava	114
a) Ustav kao izvor upravnog prava	114
b) Zakon kao izvor upravnog prava	116
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava	117
1) Podzakonski opšti akti skupštine kao izvori upravnog prava	118
2) Akti predsjednika države kao izvori upravnog prava	119
3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori upravnog prava	119
4) Podzakonski opšti akti ministarstava kao izvori upravnog prava	120
5) Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori upravnog prava	120
6) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava	121
3. Sudske odluke kao izvori upravnog prava	122
a) Sudske odluke i stvaranje prava	122
b) Sudske odluke u pravu Evropske unije	124
4. Običajno pravo kao izvor upravnog prava	125
5. Tehnička pravila i standardi kao izvori upravnog prava	126

DIO II

ORGANIZACIJA UPRAVE

GLAVA I: ORGANIZACIJA I RAD UPRAVE	129
1. Opšte napomene	129
2. Javna uprava	130
GLAVA II: ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI	132
1. Normativni okviri organizacije uprave u Crnoj Gori	132
2. Organi uprave u Crnoj Gori	133
3. Poslovi državne uprave	136
4. Položaj i uloga uprave	137
GLAVA III: LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI	142
1. Uvodne napomene	142
2. Opština kao jedinica lokalne samouprave	143
3. Glavni grad i prijestonica	144
GLAVA IV: NEDRŽAVNA UPRAVA (JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE)	145
1. Uvodne napomene	145
2. Javni sektor	145
3. Javne službe	147
4. Javne agencije	149

DIO III

UPRAVNI KADROVI

GLAVA I: POJAM DRŽAVNOG SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	155
GLAVA II: ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	157
GLAVA III: PRAVA I DUŽNOSTI SLUŽBENIKA	159
GLAVA IV: ODGOVORNOST SLUŽBENIKA	162
GLAVA V: ZAŠTITA PRAVA SLUŽBENIKA	164

DIO IV
UPRAVNA DJELATNOST

GLAVA I: UVODNE NAPOMENE	167
1. Upravna djelatnost i uloga uprave	167
2. Vrste i oblici upravne djelatnosti	168
GLAVA II: AKTI UPRAVE	169
1. Pojam i vrste akata uprave	169
2. Upravni propisi	170
3. Upravni akti	171
a) Pojam i obilježja upravnog akta	171
b) Vrste upravnih akata	178
1) Pozitivni i negativni upravni akti	178
2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti	179
3) Vezani i slobodni upravni akti	181
4) Jednostavni i zbirni upravni akti	182
5) Formalni i neformalni upravni akti	183
6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom	184
7) Upravni akti koji se donose po zahtjevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti	185
8) Rješenja i zaključci	185
9) Pogrešni upravni akti	186
(a) Neispravni i protivpravni upravni akti	187
(b) Nezakoniti i necjelishodni upravni akti	187
(c) Rušljivi i ništavi upravni akti	189
(d) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata	190
c) Pravno dejstvo upravnog akta	191
1) Zakonitost upravnog akta	191
2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta	192
3) Pravosnažnost upravnog akta	194
d) Dodaci upravnom aktu	197
e) Upravni akti i kompjuterska tehnologija	197
4. Materijalni akti uprave (upravne radnje)	199
a) Dokumentovanje	200
b) Saopštavanje	202
c) Primanje izjava	202
d) Prinudne radnje	203
5. Upravni ugovori	206
a) Nastanak i razvoj upravnih ugovora	206
b) Upravni ugovori u nekim regionalnim zakonodavstvima	209
c) Upravni ugovori u pravu Crne Gore	211
GLAVA III: UPRAVNI POSTUPAK	214
A. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK	214
1. Istorijski osvrt	214
2. Zakoni o upravnom postupku u jugoslovenskom pravu	217
3. Pojam upravnog postupka	219
4. Vrste upravnog postupka	221

B. UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU CRNE GORE	223
1. Opšte napomene	223
2. Osnovna načela opšteg upravnog postupka	224
a) Važenje zakona	224
b) Odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka	224
c) Načela opšteg upravnog postupka	225
1) Načelo zakonitosti	225
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa	226
3) Načelo efikasnosti	226
4) Načelo istine	227
5) Načelo saslušanja stranke	227
6) Načelo (slobodne) ocjene dokaza	228
7) Načelo samostalnosti u rješavanju	229
8) Načelo dvostepenosti u rješavanju (pravo na žalbu)	230
9) Načelo ekonomičnosti postupka	230
10) Načelo pružanja pomoći stranci	231
11) Upotreba jezika i pisma u postupku	231
12) Načelo pravnosnažnosti	232
3. Nadležnost u upravnom postupku	233
a) Pojam i vrste nadležnosti	233
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u	236
c) Određivanje mjesne nadležnosti po ZUP-u	237
d) Prostorno ograničenje nadležnosti	238
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rješavanje	239
f) Pravna pomoć	239
g) Izuzeće službenog lica	240
4. Stranka u upravnom postupku i njeno zastupanje	242
a) Učesnici u upravnom postupku	242
b) Stranka u upravnom postupku	242
c) Svojstva stranke	243
d) Zastupnici i punomoćnici stranke	245
1) Zakonski zastupnik stranke	245
2) Privremeni zastupnik stranke	245
3) Zajednički predstavnik više stranaka	246
4) Punomoćnik stranke	246
5) Stručni pomagač stranke	247
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom	248
5. Komunikacija organa sa strankom i drugim učesnicima u upravnom postupku	248
a) Podnesci	248
b) Pozivanje	250
c) Zapisnik	252
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i i obavještanje o toku postupka	254
e) Dostavljanje	254
1) Način dostavljanja	255
2) Posredno dostavljanje	256
3) Obavezno lično dostavljanje	256
4) Posebni slučajevi dostavljanja	258
(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku	258
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena	258

(c) Dostavljanje državnim organima, ustanovama i drugim pravnim licima	259
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora	259
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem	259
5) Odbijanje prijema	260
6) Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta	260
7) Dostavnica	260
8) Greške u dostavljanju	261
6. Rokovi i povraćaj u pređašnje stanje	261
a) Rokovi	261
b) Povraćaj u pređašnje stanje (<i>restitutio in integrum</i>)	263
7. Održavanje reda u toku postupka	264
8. Troškovi upravnog postupka	265
a) Troškovi organa i stranaka	266
b) Oslobođanje od plaćanja troškova	267
C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	268
1. Faze upravnog postupka	268
2. Pokretanje postupka	269
a) Oficijelna i stranačka maksima	269
b) Spajanje više stvari u jedan postupak	270
c) Izmjena zahtjeva	270
d) Odustanak od zahtjeva	270
e) Poravnanje	271
3. Ispitni postupak	272
a) Opšte karakteristike	272
b) Pripremni postupak	273
c) Skraćeni (ispitni) postupak	274
d) Poseban ispitni postupak	275
4. Prethodno pitanje u upravnom postupku	276
5. Usmena rasprava	277
6. Dokazni postupak	280
a) Dokazivanje i dokazna sredstva	280
b) Isprave	281
1) Javne i privatne isprave	281
2) Uvjerenja	284
c) Svjedoci	286
d) Izjava stranke	288
e) Vještaci	288
f) Uviđaj	290
g) Obezbjedenje dokaza	291
7. Rješenje	292
a) Organ koji donosi rješenje	292
b) Oblik i sastavni djelovi rješenja	293
c) Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje	296
d) Rok za izdavanje rješenja	297
e) Ispravljanje grešaka u rješenju	297
f) Konačnost i pravnosnažnosti rješenja	298
8. Zaključak	298

D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	300
1. Pravo na žalbu	300
2. Nadležnost organa za rješavanje po žalbi	302
3. Rok za žalbu	303
4. Razlozi za pobijanje rješenja žalbom	303
5. Sadržaj i predavanje žalbe	304
6. Postupak po žalbi	305
a) Rad prvostepenog organa po žalbi	305
b) Rješavanje drugostepenog organa po žalbi	306
1) Prethodni postupak po žalbi	307
2) Redovni postupak po žalbi	307
c) Žalba kada prvostepeno rješenje nije donijeto	309
7. Rok za donošenje rješenja po žalbi i dostavljanje drugostepenog rješenja	309
E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA	309
1. Opšte karakteristike	309
2. Razlozi za ponavljanje upravnog postupka	311
3. Predlog za ponavljanje postupka i rokovi	312
4. Odlučivanje u vezi sa ponavljanjem postupka	313
a) Rješavanje o ponavljanju postupka (<i>iudicium rescindens</i>)	313
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (<i>iudicium rescissorium</i>)	314
F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA)	314
1. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom	315
2. Poništavanje i ukidanje rješenja po osnovu službenog nadzora	316
3. Vanredno ukidanje rješenja	318
4. Oglašavanje rješenja ništavim	319
G. IZVRŠENJE RJEŠENJA	321
1. Opšte karakteristike izvršnog postupka	321
2. Izvršnost	323
a) Izvršnost rješenja	323
b) Izvršnost zaljučka	323
3. Sprovođenje izvršenja	324
a) Opšti uslovi	324
b) Administrativno i sudsko izvršenje	324
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja	324
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršnosti	325
e) Posebna žalba	325
f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja	326
g) Izvršenje novčanih obaveza i novčanih kazni u upravnom postupku	326
h) Sprovođenje sudskog izvršenja	326
4. Izvršenje nenovčanih obaveza	326
a) Izvršenje preko drugih lica	326
b) Izvršenje putem prinude	327
1) Prinudno novčano sredstvo (globa)	327
2) Neposredna prinuda	327
c) Poništavanje ili ukidanje rješenja na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje	327
5. Izvršenje radi obezbjeđenja	327
6. Privremeni zaključak o obezbjeđenju	328
H. SPROVOĐENJE ZUP-A I INSPEKCIJSKI NADZOR	328

GLAVA IV: UPRAVNI NADZOR	330
1. Pojam i obilježja upravnog nadzora	330
2. Vrste upravnog nadzora	331
a) Unutrašnji nadzor	331
b) Nadzor nad radom imalaca javnih ovlaštenja u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova državne uprave	332
c) Inspekcijski nadzor	333
1) Opšte napomene	333
2) Inspektor	334
3) Inspekcijski postupak	336
4) Upravna inspekcija	338
GLAVA V: POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE	340
1. Opšte napomene	340
2. Posebne upravne situacije	341
GLAVA VI: ODGOVORNOST UPRAVE	343
1. Upravna djelatnost i odgovornost uprave	343
a) Pojam i obilježja odgovornosti	343
b) Vrste pravne odgovornosti uprave	348
c) Sistemi odgovornosti uprave	351
d) Pravna priroda (osnov) odgovornosti uprave	353
2. Odgovornost za štetu pričinjenu radom uprave	355

DIO V

KONTROLA UPRAVE

GLAVA I: POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE	361
GLAVA II: POLITIČKA KONTROLA UPRAVE	362
GLAVA III: PRAVNA KONTROLA UPRAVE	363
A. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE	364
1. Pojam i vrste upravne kontrole uprave	364
2. Unutrašnja administrativna kontrola	366
a) Opšte napomene	366
b) Instanciona kontrola	367
c) Službeni nadzor	369
3. Spoljna administrativna kontrola	370
B. SUDSKA KONTROLA UPRAVE	372
1. Opšte napomene	372
a) Razvoj upravnog sudstva u svijetu	374
b) Nastanak i razvoj upravnog spora u bivšoj Jugoslaviji	376
c) Upravno sudstvo u svijetu danas	377
2. Pojam i vrste upravnog spora	380
a) Pojam upravnog spora	380
b) Vrste upravnih sporova	381
1) Objektivni i subjektivni upravni spor	381
2) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije	382
3) Opšti i posebni upravni sporovi	384
3. Sistemi određivanja predmeta upravnog spora	385

4. Upravni spor prema zakonu o upravnom sporu (ZUS)	386
a) Cilj upravnog spora	386
b) Pravo pokretanja upravnog spora	387
c) Nadležnost za vođenje upravnih sporova	387
d) Predmet upravnog spora	388
1) Upravni (i drugi pojedinačni) akt kao predmet upravnog spora	388
2) Predmet upravnog spora u slučaju „ćutanja uprave“	388
3) Negativna enumeracija	390
e) Razlozi za vođenje upravnog spora	390
f) Tužilac i tuženi (stranke u upravnom sporu)	390
g) Tužba u upravnom sporu	392
1) Dejstvo tužbe	392
2) Rok i predaja tužbe	393
3) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtjev)	394
4) Postupak po tužbi	395
(a) Prethodni postupak po tužbi	395
(b) Redovni postupak po tužbi	398
d) Spor pune jurisdikcije	399
e) Presuda i rješenje u upravnom sporu	400
f) Pravna sredstva u upravnom sporu	402
1) Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke	402
2) Ponavljanje postupka u upravnom sporu	403
g) Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu	406
h) Dopunska pravila postupka u upravnom sporu	408
i) Troškovi i takse u upravnom sporu	409
GLAVA IV: POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE	410
1. Tužilaštvo i kontrola uprave	410
2. Ombudsman	412
a) Ideja ljudskih prava	412
b) Ombudsman – zaštitnik prava građana	415
c) Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda (ombudsman) u Crnoj Gori	418

PRVI DIO
TEORIJSKE OSNOVE

POJAM UPRAVE



PREDMET UPRAVNOG PRAVA



IZVORI UPRAVNOG PRAVA

GLAVA I

POJAM UPRAVE

A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE

1. UVODNE NAPOMENE

Pojam uprave je veoma složen. Zbog toga je i njegovo određivanje veoma složeno. S obzirom na to da se pojam uprave može odrediti i u teorijskom i u pozitivnopravnom smislu, treba odrediti posebno teorijski, a posebno pozitivnopravni pojam uprave. Teorijski pojam uprave određuje se polazeći od određenih teorijskih pretpostavki, dok se pozitivnopravni pojam određuje polazeći od definicije uprave koja je određena važećim pravnim propisima (npr. ustavom i zakonom). Međutim, teorijski i pozitivnopravni pojam uprave se ponekad ne poklapaju, što znači da pri njihovom izučavanju o tome treba voditi posebno računa.

Teorijski posmatrano, **uprava** je kompleksan pojam koji obuhvata najmanje dva osnovna značenja: **a) upravljanje stvarima**, tj. obavljanje aktivnosti tehnološke regulacije radnog procesa na osnovu specijalizovanog iskustva i znanja (npr. industrijske proizvodnje) i **b) vladanje ljudima**, tj. vršenje autoritativnih aktivnosti na osnovu političke vlasti i sile (npr. izdavanje opštih ili pojedinačnih zapovijesti i vršenje radnji prinude).

Moderna misao o potrebi **razdvajanja upravljanja od vladanja** javlja se početkom 19. vijeka sa idejom da „vladanje ljudima treba da bude zamijenjeno upravljanjem stvarima“.¹ Upravljanje stvarima podrazumijeva donošenje odluka povodom određenog „predmeta“ odlučivanja. Ideja da **upravljanje treba da zamijeni vladanje**, posebno je uobičajeno u solidarističkim koncepcijama socijal-funkcionalista početkom 20. vijeka o upravi kao vršiocu upravne djelatnosti i javnih službi. Prema tom stanovištu, iz kojeg je proizišla i savremena koncepcija o upravi kao instrumentu socijalne regulacije, uprava više nije (i ne može biti) dio države kao organizacije sa tzv. monopolom fizičke sile i prinude u rukama vladajuće klase, kao što se to donedavno i kod nas isticalo.²

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

² Uporedi: Stevan Lilić, *Administration as a System of Social Regulation*, Zbornik „Democracy to Come“ (Ed. M. Damjanović, S. Vračar, Lj. Madžar), Belgrade, 1997, str. 149–160.

U postupku određivanja teorijskog pojma uprave, međutim, treba se osvrnuti i na neka prethodna pitanja koja se odnose na porijeklo i značenje riječi „uprava“. **Etimološki i terminološki**, tj. prema porijeklu (korigenu) značenja riječi i izraza koji se koristi, sadržina pojma **uprava** u našem jeziku vezuje se za i izvodi se od imenice **upravljanje** koja, između ostalog, označava usmjeravanje, vladanje, vođenje i koordiniranje, kao i glagola **upravlјati**, koji, između ostalog, ima značenje sprovesti, usklađivati, upućivati, rukovoditi i kontrolisati.

Sadržinski, izrazi **uprava** i **upravljanje** vezuju se za novolatinske izraze **administracija** i **administrirati**, odnosno za latinsku imenicu **administratio** koja, između ostalog, označava sprovođenje, pomaganje, usmjeravanje i vođenje, kao i za latinski glagol **administrare**, koji, između ostalog, znači upravljati, izvršavati, odlučivati, pomagati i vršiti službu.

Kada će se u našem jeziku upotrebljavati izraz *uprava* a kada izraz *administracija* ne zavisi samo od njihove sadržine već i od raznih drugih okolnosti, kao što su uobičajenost upotrebe izraza u određenom periodu, korišćenje pojedinih izraza u zakonima i propisima, lično opredjeljenje autora i sl. U tom smislu, sve do Drugog svjetskog rata kod nas su se više koristili izrazi *administracija* i *administrativno pravo*, dok se danas uglavnom koriste izrazi *uprava* i *upravno pravo*. Može se reći da su u našem jeziku izrazi *uprava* i *administracija* **sinonimi**, tj. da u osnovi imaju isto značenje, iako izraz *administracija* ponekad ima i jedan uži smisao koji se odnosi na posebne stručne i tehničke službe.³ I u drugim jezicima izrazi *uprava* i *upravljanje*, odnosno *administracija* i *administriranje*, imaju slična složena značenja.⁴

³ Ivo Krbeč, *Upravno pravo FNRJ*, Beograd, 1955, str. 15.

⁴ Francuski izraz *administration*, između ostalog, označava vođenje poslova, vođenje javnih službi i vršenje upravnih djelatnosti, dok glagol *administrer*, između ostalog, znači predvidjeti, odlučivati, naređivati, organizovati i kontrolisati. Engleski izraz *administration*, između ostalog, označava upravu i upravljanje, i dovodi se u vezu sa izrazom *management* koji se odnosi na vodstvo, upravljanje, rukovođenje, spretnost i sposobnost organizovanja, dok glagol *to administrate*, između ostalog, označava upravljati, distribuirati, sprovesti, voditi, koji se dovodi u vezu i sa izrazom *to manage*, u smislu rukovoditi, voditi i urediti. U engleskom jeziku, posebno u SAD, izraz *adminimistracija* ima, međutim, i jedno specifično značenje koje označava kabinet predsjednika SAD. S obzirom na to da u tzv. predsjedničkom sistemu vlasti u SAD ne postoji vlada i predsjednik vlade u evropskom smislu riječi, za „članove američke vlade“, tj. za državne i druge sekretare koje imenuje predsjednik SAD i koji su njemu lično odgovorni, upotrebljava se izraz „administracija“ (npr. Kenedijeva administracija, Reganova administracija i sl.). Italijanski izraz *ammistrazione* znači upravljanje, dok se glagol *ammministrare* odnosi na staranje o javnoj djelatnosti. Njemački izraz *Verwaltung*, prije svega, označava upravljanje, gospodarenje, snabdijevanje i upravu, dok se glagol *verwalten* prvenstveno koristi u smislu upravljati i rukovoditi. Međutim, kao i kod nas, i u njemačkom se često koristi izraz *administracija*, odnosno *administration*. Ruski izraz *administracija* označava upravu, poslovodstvo, upravljanje i rukovodeći organ, dok glagol *administrirovatj* označava vođenje, upravljanje i raspolaganje ovlaštenjima, posebno izvršno-distributivnim ovlaštenjima. (Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964, str. 6–7).

Određivanje teorijskog pojma uprave veoma je kompleksna **metodološka operacija** jer se mogu identifikovati najmanje dva osnovna pristupa pri određivanju teorijskog pojma uprave: **a) pravno-politički** i **b) socio-tehnološki**. Međutim, da bi se odredio savremeni teorijski pojam uprave, mora se razumjeti i **moderan teorijski koncept složenog upravnog sistema kao instrumenta socijalne regulacije** koji je konstruisan uz pomoć metodologije opšte teorije sistema i tzv. kibernetске modelistike.

2. PRAVNO-POLITIČKE KONCEPCIJE

Polazna osnova **pravno-političkih koncepcija** pri utvrđivanju teorijskog pojma uprave je podjela **vlasti** koja vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od tzv. **pravnih funkcija državne vlasti**. Prema ovom stanovištu, kao što je djelatnost države u vršenju političke vlasti regulisana pravom, to se i uprava, u vidu **upravne funkcije**, javlja kao jedna *posebna funkcija državne vlasti*.

Uprava u savremenom smislu riječi nastaje iz relativno neizdiferencirane državne strukture apsolutističkih država 17. i 18. vijeka. Reakciju na državu i upravu kao „lični instrument vlasti i vladanja“ monarha („Država to sam ja!“)⁵ inspirišu doktrine o podjeli vlasti,⁶ a ostvaruju ih građanske revolucije krajem 18. vijeka u Evropi i Americi. Nove društvene snage vide parlament kao osnovno sredstvo ograničavanja apsolutističke vlasti, dok upravu (osnovano) smatraju „sumnjivim instrumentom monarhije“.⁷ Dolaskom na vlast, međutim, ovaj stav mijenjaju i uprava sve više postaje ravnopravan partner u podjeli vlasti. Ove društvene i političke realnosti naročito izražavaju tzv. *organske teorije*, prema kojima zakonodavstvo predstavlja „samoodređivanje“ (*die Selbs-bestimmung*) države, dok izvršna i upravna vlast predstavljaju „čin“ (*die That*) države, koji se konkretizuje *vladanjem i vršenjem uprave vlasti* u užem smislu.⁸

a) Uprava i podjela vlasti

Podjela vlasti je organizaciono načelo na kojem počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podjeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof **Džon Lok** (John Locke, 1632–1704) u djelu *Dvije rasprave o vladi* (*Two Treatises on Govern-*

⁵ Ova čuvena izreka – *L'état c'est moi!* – pripisuje se francuskom kralju Luju XIV (1638–1715) i simboliše jedan poseban sistem jedinstva vlasti, u kojem je cjelokupna vlast koncentrisana u ličnosti monarha–apsolutiste.

⁶ Uporedi: John Locke, *Second Treatise of Government* (1690), Liberal Arts Press, New York, 1952.

⁷ Uporedi: Karl Fridrih, *Konstitucionalizam (organičavanje i kontrola vlasti)*, Podgorica, 1996.

⁸ Uporedi: Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, J. G. Cotta, Stuttgart, 1869. i dr.

ment) iz 1689–1690. godine,⁹ a razradio francuski politički mislilac Šarl Monteskje (Charles Montesquieu, 1689–1755) u djelu *O duhu zakona* (*De l'Esprit des lois*), koje je objavljeno 1748. godine.¹⁰ Prema ovom stanovištu, kada isto lice (čovjek ili organ): ...*sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom.*¹¹

U pravnoj i političkoj teoriji razlikuje se više *modaliteta* organizacije vlasti i državnih funkcija koji polaze od principa podjele vlasti. Tako se, između ostalog, razlikuje dualističko, trijalističko i kvadrilističko shvatanje o broju i sadržini državnih funkcija.¹² Kao što se načelo podjele vlasti može ostvarivati na različite načine, može se govoriti o različitim sistemima podjele vlasti, posebno o **parlamentarnom** i **predsjedničkom**.¹³ Pod parlamentarnim sistemom podrazumijeva se onaj režim u kojem vlasti sarađuju i uzajamno zavise jedna od druge. Ključni element međusobnih odnosa zakonodavne i izvršne, odnosno upravne vlasti predstavlja **ministarska odgovornost**, tj. politička odgovornost vlade pred parlamentom.¹⁴ S druge strane, predsjednički sistem se određuje kao sistem koji, obezbjeđujući maksimalnu nezavisnost vlasti, ostvaruje njihovu najpotpuniju podjelu. Karakteristika predsjedničkog sistema je *nepostojanje vlade* (kabineta), tj. umjesto vlade kao kolegijalnog organa, u predsjedničkom sistemu postoje samo ministri (sekretari) koji se nalaze na čelu različitih resora, a s obzirom na to da mu je povjerena izvršna vlast, predsjednik je **istovremeno i šef države i šef „vlade“**.¹⁵

b) Uprava i izvršna vlast

U okviru koncepcije o podjeli 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.¹⁶

⁹ Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Beograd, 1978; Kosta Čavoški: *Politička filozofija Džona Loka*, Filozofske studije, br. V, 1974, str. 107–224.

¹⁰ 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.

¹¹ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 191–192.

¹² Uporedi: *Uporedni politički sistemi*, Beograd, 1983; Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi*, Beograd, 1987. i dr.

¹³ Uporedi: Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1978; Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno I–II*, Zagreb, 1956; Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984; Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd, 1993. i dr.

¹⁴ Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd, 1993, str. 249–251.

¹⁵ Modifikovan sistem predsjedničkog sistema postojao je u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora pošto je predsjednik te zajednice istovremeno bio i predsjedavajući Savjeta ministara (vlade).

¹⁶ Uporedi: Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980; Slavoljub Popović, *Organi izvršne vlasti*, Uporedni politički sistemi, Beograd, 1983, str. 290–295. i dr.

Tradicionalno se u sistemima podjele vlasti podrazumijeva da je **izvršna vlast** (egzekutiva) grana državne vlasti kojoj je *povjerena funkcija izvršavanja zakona* koje je donio organ zakonodavne vlasti (parlament). Međutim, problem nastaje zbog toga što, logički posmatrano, izvršna funkcija (kao aktivnost izvršenja zakona) podrazumijeva kako *donošnje podzakonskih opštih akata* (npr. uredbe), tako i *donošnje pojedinačnih akata*. Pojedinačni akti mogu biti *sudski* (presude) i *upravni* (rješenja), iz čega proizlazi da izvršna funkcija u sebi obuhvata i sudsku i upravnu funkciju. Zbog toga se uvodi dopunsko mjerilo razgraničenja, koje sudsku i upravnu funkciju razgraničava prema organima koji ih vrše. Drugim riječima, sudsku funkciju vrše sudovi,¹⁷ 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 jeste stanovište čuvenog austrijskog pravnog teoretičara, tvorca tzv. čiste teorije prava, **Hansa Kelzena** (1881–1973), koji ističe da *...zakonodavstvo (ono što se u rimskom pravu zove 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 povjerava sudovima, a u drugom tzv. izvršnim, odnosno upravnim (administrativnim) organima...*¹⁸

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da se funkcije izvršne i upravne vlasti **ne mogu sadržinski izjednačiti**, budući da se izvršna vlast danas ne bavi samo izvršavanjem zakona nego i *formulisanjem politike*,¹⁹ odnosno donošenjem najvažnijih, tzv. stratejskih političkih odluka. To znači da izvršna vlast nije više samo funkcija izvršenja zakona već i poseban centar političke moći i odlučivanja.²⁰ Ovo stanovište imaju i neki autori koji polaze od tzv. *klasne suštine države i prava* pri određivanju teorijskog pojma **izvršne vlasti** (posebno R. Marković), 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.“²¹

Polazeći od ovih okolnosti, izvršnu i upravnu funkciju moguće je i **sadržinski razgraničiti**, s obzirom na to da izvršna funkcija sve više pod-

¹⁷ Uporedi: Martin Shapiro, *Courts – A Comparative Political Analysis*, Chicago, 1981.

¹⁸ Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 138.

¹⁹ Uporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Beograd, 1936. i dr.

²⁰ Enciklopedija političke kulture, *Izvršna vlast*, Beograd, 1993, str. 451.

²¹ Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980, str. 233, 243.

razumijeva vođenje politike (posebno izraženo u ovlašćenju vlade da parlamentu predlaže zakone), dok upravna funkcija obuhvata donošenje upravnih odluka koje imaju za cilj *svakodnevno operativno izvršavanje* konkretnih zadataka koji se postavljaju pred državu.²²

c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog djelovanja

Koncept **pravne države** (*Rechtsstaat*) i princip **vladavine prava** (*Rule of Law*) velike su tekovine evropske i svjetske civilizacije.²³ U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbjeđuje **legalitet** (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem.²⁴

Kao tvorevina 19. vijeka, koncept pravne države podrazumijeva **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 rješenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumijeva 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.²⁵ Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime. Ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati **cilj**, već samo **nužnu pretpostavku** za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.²⁶ Za razliku od tog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i **legitimitet**, tj. **opravdanost** njenog djelovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbе 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 procjenjivati i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.²⁷

²² Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str. 78. i dr.

²³ Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, M. D. A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

²⁴ Uporedi: Stevan Lilić, *Legitimitet upravnog delovanja*, zbornik „Law in Transition: Serbia-Slovakia“, Pravni fakultet, Beograd, 1999.

²⁵ Uporedi: *Temelji moderne demokratije – Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989)*, Beograd, 1989. i dr.

²⁶ 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.

²⁷ Uporedi: Džon Rols, *Teorija pravde*, Beograd–Podgorica, 1998.

Kao što se ističe: „Ustavno uređenje da je Crna Gora građanska država jedno je od najbitnijih utvrđenja ustavnog karaktera države Crne Gore. Jedno je od osnovnih pravnih i političkih ustavnih dobara. Njime je ustavno uređena sfera odnosa između pojedinaca i države, naroda i države. Naroda, u značenju zajednice sveukupnosti građana.“²⁸

U odnosu na upravu, to znači da i djelatnost 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 mjesto konceptu **legitimiteta (opravdanosti) upravnog djelovanja**. Kao što se ističe, legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom djelanju. Ovaj obrnuti red posmatranja ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta o odnosu prava i uprave već u značajnoj mjeri mijenja opšti pogled na upravu. U tom smislu *...uprava prestaje biti samo sluškinja unaprijed postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mjesto.*²⁹

d) Teorijski pojam državne uprave

Teorijski pojam **državne uprave**, koji je nastao u Njemačkoj u drugoj polovini 19. vijeka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije na osnovama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Ovaj pristup pojmu uprave u teorijskom smislu, upravnu djelatnost konstruiše kao 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 njemački pravni mislilac **Georg Jelinek** (1851–1911).³⁰

Teorijski koncept državne uprave (u Njemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten je kao prevaziđen još prije više od jednog vijeka) 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 20. vijeka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.³¹ Prema ovom stanovištu, koje su kod nas više decenija uporno zastupali akademik profesor **Radomir D. Lukić** i njegovi sljedbenici, država je „...**organizacija vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile**...“³² dok se vršenje uprave

²⁸ Uporedi: Mijat Šuković, *Ustavno pravo*, Podgorica, 2009, str. 181.

²⁹ Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

³⁰ Uporedi: Georg Jelinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

³¹ Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

³² 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

svodi, kao što su to 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 bezbjednosti i tsl.*“³³ Od teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave kao vršenja autoritativnih aktivnosti zapovijedanja i prinude polaze i pojedini autori upravnog prava (posebno Pavle Dimitrijević i Ratko Marković,³⁴ Zoran Tomić³⁵ i drugi.³⁶

Slobodan Jovanović (1869–1958), međutim, pokazao je još početkom ovog vijeka da se država ne može svesti na organizaciju za primjenu fizičke sile i prinude. Tako, ...*teorija koja državu uzima kao silu polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umjesto da rješava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrijebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovijedanja svojim podanicima samo dotle dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. 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 koje bi i inače, lišena pravnog obilježja, imala...*³⁷

e) Teorijski pojam uprave kao javne službe

Nasuprot „državnom“ i „klasnom“ modelu uprave, modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizlaze iz koncepcije **socijalne funkcije** države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšteg interesa i 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 zapovijesti i vršenja radnji

monopolom fizičkog nasilja.“ i Radimir 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 za fizičku prinudu.“

³³ A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

³⁴ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo I*, Beograd, 1986; Pavle Dimitrijević, *Elementi pravnog prava*, Beograd, 1983; Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 2002.

³⁵ Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991; Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo*, Beograd, 2009.

³⁶ Uopredi: Dragan Milkov, *Upravno pravo (upravna delatnost)*, Beograd, 2003; Nevenka Bačanić, *Teorija pravnog prava*, Kragujevac, 2000. i dr.

³⁷ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25–26.

prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, prije svega, podrazumijeva vršenje **javnih službi**, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbjeđuju uslovi koji su građanima neophodni za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao cjeline.

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 obezbijedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.³⁸

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*...³⁹ Od ovog teorijskog stavnovišta u određivanju pojma uprave polaze i autori koji se bave upravnim pravom, posebno **Mihailo Ilić** (1919–1944),⁴⁰ **Nikola Stjepanović** (1907–1987),⁴¹ **Dragaš Denković**,⁴² **Slavoljub Popović**⁴³ i drugi.⁴⁴

3. SOCIO-TEHNOLOŠKE KONCEPCIJE

Za razliku od pravno-političkih koncepcija, **socio-tehnološke koncepcije o upravi** vezuju teorijski pojam uprave za tzv. *organizovani ljudski rad*. Prema ovom stanovištu, upravna djelatnost nije djelatnost kojom

³⁸ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.

³⁹ David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel, 1982, str. 3–4.

⁴⁰ Uporedi: Mihailo Ilić, *Administrativno pravo – teorijski deo*, Beograd, 1928.

⁴¹ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Osnovi administrativnog prava*, Subotica, 1940; *Upravno pravo FNRJ*, Beograd, 1958; *Upravno pravo SFRJ I–II*, Beograd, 1964; *Upravno pravo SFRJ I–II*, Beograd, 1973; *Upravno pravo u SFRJ*, Beograd, 1978; N. Stjepanović, S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991.

⁴² Dragaš Denković, *Upravno pravo kao naučna disciplina*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1, 1969; *Preobražaj predmeta upravnog prava...*, Zbornik za društvene nauke, Matica srpska, br. 67, Novi Sad, 1979.

⁴³ Uporedi: Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989; Slavoljub Popović, Branislav Marković, Milan Petrović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 2002. i dr.

⁴⁴ *Nota bene*: I u ovom radu se polazi od teorijske koncepcije socijalne funkcije države i savremenog modela uprave kao sistema ljudske saradnje, a ne od tzv. državnopravnog modela uprave kao instrumenta za vršenje upravne vlasti ili aparata sa monopolom prinude za ostvarenje klasne dominacije. S druge strane, konkretne institucije crnogorskog pozitivnog upravnog prava (npr. upravnopravni odnos, upravni akt, upravni postupak, upravni nadzor i sl.) biće izložene onako kao što su u zakonima i drugim propisima date.

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

a) Upravna pragmatika

Istorijski posmatrano, socio-političke teorije vode porijeku od tzv. **pravne pragmatike**, kao skupa brojnih *upravnih tehnika, iskustava i metoda* pragmatikog 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 (kao što su se tada nazivali poslovi uprave). U kasnom srednjem vijeku, posebno u Francuskoj, Njemačkoj i Austriji, izraz *policija* je imao šire značenje nego danas i označavao je upravu u cjelini.⁴⁵ Zato treba biti obazriv i radove iz tog vremena koji, recimo, imaju naziv **policijske nauke** treba shvatiti kao djela koja se dobrim dijelom odnose na upravu u cjelini, a ne isključivo na policiju u današnjem smislu riječi.⁴⁶ Kameralisti vjerno i bez kritike bilježe sve poslove koje kao kraljevski ili carski činovnici obavljaju (prema načelu da je podjednako značajan svaki zadatak na kojem 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 u odnosu na snage vladara moraju uvijek nalaziti u takvom odnosu ...*da snage građana u svakom slučaju budu manje od mjere prinudnih snaga države...*⁴⁷

b) Naučna organizacija rada

Nove koncepcije, tehnike i metode upravljanja javljaju se, međutim, naročito početkom i sredinom 20. vijeka kao odgovori na probleme upravljanja vezane za *kompleksne industrijske i ekonomske sisteme*. Osim političara i pravnika, problemima uprave počinju da se bave i ekonomisti, tehničari i inženjeri. Ističe se da u velikim i složenim tehnološkim siste-

⁴⁵ Starogrčka riječ polis, koja je označavala tadašnji *grad-državu* (Atinu, Spartu i dr.), zadržala se i do današnjeg dana u govoto svim jezicima svijeta, mada u jednom znatno užem smislu. Tako *polis*, odnosno *policija*, danas, po pravilu, označava jedan specijalizovani, „lako naoružani“ podsistem uprave čiji je zadatak da održava svakodnevni „javni red i mir“.

⁴⁶ Uporedi: Nicolas de la Mare, *Traite 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).

⁴⁷ Joseph von Sonnenfels, *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*, Band I, Wien, 1796, str. 42; (Eugen Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb, 1971, str. 13).

mima (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, s jedne, i najvećeg efekta, odnosno rezultata, s druge strane, najpovoljniji. Na tim osnovama nastale su i koncepcije tzv. **naučne organizacije rada** koje problematiku upravljanja vide prevashodno kao pitanja *menadžmenta*, odnosno selekcije optimalnih tehnika i metoda organizovanja.⁴⁸

Prvobitne koncepcije naučne organizacije rada, međutim, bivaju izložene *argumentovanoj kritici* kao suviše apstraktne i nedovoljno realne, s obzirom na to da, insistirajući samo na pitanjima organizacije, ne uočavaju, niti uvažavaju dva veoma bitna realna elementa, tj. *ljude* sa svojim složenim psihičkim strukturama, s jedne, i *društvo* kao socijalno okruženje organizacije, s druge strane.⁴⁹ *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**.⁵⁰ S druge strane, *sociološka kritika* ističe da se mora uzeti u obzir i **socijalna realnost**, tj. uticaj, ograničenja i stimulacije koji djeluju na organizaciju i dolaze iz njenog društvenog okruženja.⁵¹

c) Funkcije upravljanja

Socio-tehnološke koncepcije određuju teorijski pojam uprave kao **kontinuiranu djelatnost** koja obuhvata posebne funkcije – *planiranje, usmjeravanje, kontrolisanje, ocjenjivanje* i *ponovno usmjeravanje*. 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 okviru privredne korporacije ili u okviru države. Ta lista upravnih aktivnosti sumirana je u poznatoj (engleskoj) skraćenici **POSDCORB** koja obuhvata: **planiranje, organizovanje, selekciju kadrova, usmjeravanje, koordinaciju,**

⁴⁸ Uporedi: Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911), New York, 1967; Henri Fayol, *Administration Industrielle et Genenerale – Prevoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Controle* (1916), Paris, 1941; Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd, 1959. i dr.

⁴⁹ Uporedi: Don Martindale, *Institutions, Organizations and Mass Society*, Boston, 1966; Mijat Damjanović, *Organizacija i upravljanje*, Beograd, 1982. i dr.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Uporedi: Philip Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, 1948; Talcot Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, 1960; Michel Crozier, *Le Phenomene Bureaucratique*, Paris, 1963; Herbert Simon, *On The Concept of Organizational Goal*, Administrative Science Quarterly, June 1964; Fred Emery, Eric Trist, *The Causal Texture of Organizational Environments*, Human Relations, no. 1, 1965. i dr.

izvještavanje i finansiranje.⁵² 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 i državna uprava mora posmatrati u širem društvenom kontekstu, a ne isključivo u kontekstu vršenja vlasti. Polazeći od toga, i tzv. upravna funkcija države, shvaćena kao posebna pravna funkcija vlasti, mora se redefinisati u smislu da predstavlja samo jednu od brojnih **funkcija upravljanja** koje ostvaruje država.⁵³

Teorija i praksa upravljanja u organizacijama uopšte, a u okviru uprave posebno, u posljednjih dvadesetak godina dobijaju posebnu dinamiku zbog novog razvoja standarda **upravne efikasnosti**⁵⁴ i **tehnologije upravljanja**.⁵⁵ 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, s jedne, i najsavremenijom informatičkom tehnologijom, s druge strane.⁵⁶

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

4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU

a) Savremeni teorijski pojam uprave

Na osnovu izloženog, može se konstatovati da tradicionalne pravno-političke, kao i savremene socio-tehnološke koncepcije određivanja pojma uprave, međutim, imaju jedan inherentan („urođeni“) nedostatak. Naime, i jedna i druga koncepcija metodološki su nemoćne da svojim

⁵² Uporedi: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

⁵³ Uporedi: Herbert Simon, *The New Science of Management*, New York, 1960; Eugen Pusić, *Uprava*, (1961) Zagreb, 9. izd., 1989; Dragoljub Kavran, *Organizacija, kadrovi, rukovođenje (Nauka o upravljanju)*, Beograd, 1991, Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, *Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike*, Beograd, 2001. i dr.

⁵⁴ Uporedi: James March, Herbert Simon, *Organizations*, New York, 1958; Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Novato, 1980. i dr.

⁵⁵ Uporedi: James Emery, *Organizational Planning and Control Systems – Theory and Technology*, New York, 1969.

⁵⁶ Uporedi: A. Melezinek, A. Kornhauser, L. Šturm, *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.

teorijskim viđenjem sadržine pojma uprave izraze cjelovitost 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 naučnoistraživačkim dostignućima oličanim u **opštoj teoriji sistema**. Kao rezultat toga, stvorene su teorijske i metodološke pretpostavke na osnovu kojih je moguće odrediti jedan **savremeni (moderan) teorijski pojam uprave**, polazeći od premise da je uprava **složen upravni sistem za socijalnu (društvenu) regulaciju**.

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

Savremeni 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 cjelina sastavljena iz djelova, s jedne, i kao cjelina koja se razlikuje od svoje okoline, s druge strane. U tom smislu, *...upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrsta sistema...*⁵⁷

Pod **sistemom ljudske saradnje** podrazumijevaju 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, ponašanje jednog čovjeka uvijek je orijentisano ka odgovarajućem ponašanju drugog.⁵⁸

Koncept **socijalne regulacije** proizlazi 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 dijelom i nikada u potpunosti). U tom smislu, koncept socijalne regulacije polazi od stanovišta da je cilj upravnog sistema, kao sistema ljudske saradnje, **neutralisanje kontingentnosti**,⁵⁹ tj. *negativnih efekata neizvjesnosti* koji proizlaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.⁶⁰

⁵⁷ Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985, str. 9, 11.

⁵⁸ Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985, str. 33.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989, str. 339–340.

b) Sistemski pristup

Moderni teorijski pojam uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od rezultata do kojih je došla **opšta teorija sistema**⁶¹ i od tzv. *sistemskog pristupa* u određivanju složenih prirodnih i, posebno, društvenih pojava.⁶²

Karakteristična za nauku, posebno za oblast društvenih nauka, bila je njena **prevashodno pozitivistička orijentacija**, usmjerena ka utvrđivanju činjenica i određivanju elemenata po kojima se jedna pojava razlikuje 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 i modela, s jedne, i društvene realnosti, s druge strane. U oblasti prava, kao tipičan primjer 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“.⁶³

Tradicionalni pozitivistički pristup počiva na konceptu da cjelinu koja se proučava treba *rastaviti* na tzv. *sastavne djelove* jer se polazilo od toga da je *cjelina jednaka mehaničkom zbiru svojih djelova* (npr. da pravo predstavlja „skup“ pravnih normi i sl.). **Sistemski pristup**, međutim, polazi od toga da cjelina nastaje kao **interakcija** djelova cjeline među sobom i da *cjelina ima vrijednost koja je višeg reda* u odnosu na vrijednost zbira njenih djelova (npr. pravni sistem je vrijednost višeg reda od prostog zbira pravnih normi sadržanih u zakonima i drugim pravnim aktima). Zbog toga cjelina ima karakter *sistema* u kojem postoji međusobno dejstvo njegovih djelova 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 promjenu optike, intelektualne perspektive iz koje se posmatra realnost...*⁶⁴

U tom kontekstu, sistemski pristup je *odlučujuća teorijska pretpostavka* za savremeno proučavanje kompleksnih socijalnih sistema, poseb-

⁶¹ Uopredi: A. Angyl, *A Logic of Systems* (1941), F. Emery (Editor), *Systems Thinking*, Harmondsworth, 1969; Ludvig von Bertalanffy, *General Systems Theory*, D. Singer (Editor), *Human Behavior and International Politics*, Chicago, 1965; John Dorsey, *A Communication Model for Administration*, *Administrative Science Quarterly*, December 1957; Staford Beer, *Decision and Control – The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, New York, 1959. i dr.

⁶² Uopredi: Niklas Luhmann, *Teorija sistema, svrhovitost i racionalnost* (1961), Zagreb, 1981.

⁶³ Uopredi: Slobodan Perović, *Kriza pravnog sistema*, *Pravni život*, br. 11, 1987.

⁶⁴ Miroslav Pečujlić, *Metodologija društvenih nauka*, Beograd, 1982, str. 45–46.

no uprave jer su karakteristike kompleksnih sistema drugačije od onih koje važe za jednostavne cjeline.⁶⁵ Sistemi visokog stepena složenosti i sa velikim brojem međusobnih veza svoju stabilnost postižu stvaranjem posebnih, tzv. *modularnih* podistema unutar sebe, koji omogućavaju prilagođavanje sistema na promjene u okolini i u njemu samom. U suprotnom, dolazi do *stagnacije*, pa čak i *kolapsa* sistema.⁶⁶

c) Kibernetika modelistika

Prekretnica u metodologiji proučavanja uprave, kao i tehnologiji upravljanja, nastupa sredinom, a naročito se razvija u drugoj polovini 20. vijeka, pojavom **kibernetike modelistike** zasnovane na egzaktnim *matematičkim modelima* upravljanja i organizovanja složenih regulacionih procesa primjenom *informatičke tehnologije*.⁶⁷ U transdisciplinarnim metodološkim i tehnološkim okvirima kibernetike kao **opšte nauke o upravljanju**, čiji je predmet *komunikacija i kontrola u složenim dinamičkim sistemima*,⁶⁸ nastaje i razvija se čitav spektar regulacionih koncepcija, upravljačkih tehnika i novih tehnologija, kao što su systemska analiza, linearno i dinamičko programiranje, operaciona istraživanja, projekt menadžment, poslovna logistika, teorija igara, tzv. *cost-benefit* analiza, formulacija strategije, automatska obrada podataka itd.⁶⁹ Kibernetika modelistika upravi prilazi prvenstveno sa aspekta uloge **informacija** u procesu ostvarenja upravnih aktivnosti, postavljajući tako *funkciju upravljanja* u kontekst *regulacije sistema*.⁷⁰ Najopštije posmatrano, kibernetički model polazi od toga da se svaki sistem sastoji od dva podistema: **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 podistema ka sistemu kojim se upravlja) i *povratne* (koje teku od podistema kojim se upravlja ka upravljačkom podsystemu). Povratne informacije, odnosno **povratna veza** (tzv. *feed-back*), kao oblik regulacije, odnosno kontrole aktivnosti siste-

⁶⁵ Uporedi: Rajko Tomović, Rađivoj Petrović, *Moderni pogledi na upravljanje sistemima*, Beograd, 1970.

⁶⁶ Lovro Šturm, *Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3-4, 1987, str. 429.

⁶⁷ Uporedi: Lee Loewinger, *Jurimetrics - The Next Step Forward*, Minnesota Law Review; no. 5, 1949; Stevan Lilić, *Kibernetika modelistika i određivanje upravne funkcije*, Pravni život, br. 11, 1985.

⁶⁸ Uporedi: Norbert Wiener, *Cybernetics: or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), Cambridge, 1968.

⁶⁹ Uporedi: William House, *The Impact of Information Technology on Management Operations*, Princeton, 1971.

⁷⁰ 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.

ma, koriste rezultate ostvarenih aktivnosti sistema radi korigovanja njegovih budućih aktivnosti i tako *zatvaraju* tzv. komunikacioni krug.

Za određivanje teorijskog pojma uprave sa stanovišta kibernetičke 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 cjeline koje se obrazuju radi postizanja nekog cilja (tzv. *finalitet*).⁷¹ U okviru jedne organizacije (npr. države), aktivnosti ljudi mogu se posmatrati bilo kao **regulatorske (upravljачke) 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.

Na osnovu toga, u okviru kibernetičkog modela države kao *socijalnog sistema sa finalitetom*, mogu se razlikovati slijedeći „nivoi aktivnosti“ sistema:

1) nivo regulatorskih aktivnosti – nivo *legislativne funkcije*, odnosno nivo „stvaranja“ prava, kao aktivnosti normiranja opštih pravila ponašanja (donošenjem zakona), koji se dalje diferencira na nivo selektorskih i nivo transduktorskih aktivnosti;

a) nivo selektorskih aktivnosti – nivo *egzekutivne funkcije*, odnosno nivo „staranja o primjeni prava“, kao aktivnost određivanja opštih pravila radi izvršenja prava (donošenjem podzakonskih opštih akata) sa ciljem izvršenja zakona;

b) nivo transduktorskih aktivnosti – nivo *upravne funkcije*, odnosno nivo „neposrednog izvršenja zakona“, kao aktivnost donošenja pojedinačnih upravnih akata i obavljanja materijalnih radnji;

2) nivo efektorskih aktivnosti – nivo *faktičkog ostvarenja* zakona, odnosno *materijalizacija* prava (ljudskim radnjama);

3) nivo kontrolnih (feed-back) aktivnosti – nivo *sudske funkcije*, kao aktivnosti kontrole primjene zakona i rješavanja spornih situacija (donošenjem sudskih akata).

Polazeći sa stanovišta kibernetičke 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** kibernetičke modelistike u određivanju teorijskog pojma uprave ogleda se u sadržinskom određiva-

⁷¹ Uporedi: Lucien Mehl, *Za kibernetičku teoriju upravnog delovanja* (E. Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb, 1971, str. 115–174); Lucien Mehl, *La cybernetique et l'administration*, La Revue Administrative, Paris, no. XII, 1959, str. 542–567 i dr.

nju 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 ovlaštenih subjekata bila bi **tipična transduktorska aktivnost** kojom se opšti cilj (utvrđen u zakonu) sprovodi u realizaciju radi postizanja odgovarajućeg efekta (ponašanje ljudi).

d) Socijalna regulacija

Opšti privredni i društveni razvoj,⁷² 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.⁷³

Krajem 19. i početkom 20. vijeka uprava se javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova (u zdravstvu, prosvjeti, saobraćaju, komunikacijama, komunalnim službama i sl.), a atributi vlasti, iako nijesu 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 primjer uspješne intervencije države u procese socijalne regulacije navodi se korist, ekonomičnost i uspješnost državne poštanske službe SAD krajem 19. vijeka.⁷⁴ Ove okolnosti ukazuju i na to da problemi upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve složeniji i brojniji, kao i da opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom međusobno sve više konvergiraju.⁷⁵

U 20. vijeku javljaju se i prve kompleksne analize uprave 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, umjesto dotadašnjeg teorijskog pojma *državnopravne uprave*, nastaje tzv.

⁷² Uporedi: John Naisbitt, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb, 1985.

⁷³ Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

⁷⁴ Uporedi: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D. C., 1955.

⁷⁵ 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.

ciljno-racionalni (*zweckrational*) koncept moderne upravne organizacije.⁷⁶ Ovaj model naglašava dvostruku ulogu uprave: s jedne strane, uprava se može posmatrati kao **instrument za vršenje političke vlasti** („uprava kao vlast“), a s 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 djelatnost, kao stručnu, racionalnu i kontinuiranu djelatnost, mogu obavljati samo **profesionalni** i **depolitizovani** upravni službenici. S 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, uprava je ta organizacija koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za **efikasnu** socijalnu regulaciju. Istovremeno, porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude.

Teorijski koncept uprave kao sistema socijalne regulacije podrazumijeva, dakle, da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa **ne pristupa kao vladanju ljudima**, već kao procesu **legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unaprijed postavljenim standardima**. Kao što je istaknuto, koncept uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od stanovišta da uprava, kao sistem ljudske saradnje, ima cilj da neutrališe negativne efekte neizvjesnosti (kontingentnosti) koja proizlazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji, a ne iz uspostavljanja dominacije države nad ljudima primjenom autoritativnih sredstava i metoda vlasti.

Polazeći od iznijetog, 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 riječima, 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 mjerilu 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. kao što je to tvrdio A. I. Denisov), dotle se u socijalnim državama javni interesi prvenstveno realizuju neautoritativnim putem i obavljanjem javnih službi (npr. kao što tvrdi Leon Digi).

⁷⁶ Uporedi: Maks Veber, *Privreda i društvo* (1921), Beograd, 1976.

B. FUNKCIONALNI POJAM

1. UVODNE NAPOMENE

Teorijski posmatrano, razlikovanje uprave u smislu djelatnosti od uprave u smislu organizacije ima za posljedicu **razlikovanje** tzv. **funkcionalnog pojma uprave** (*upravna funkcija, upravna djelatnost*) od tzv. **organizacionog pojma uprave** (*upravna organizacija, upravni organi*).

Sa funkcionalnog stanovišta, uprava se određuje kao **posebna djelatnost**, tj. kao *racionalna (svrsishodna i svjesna) aktivnost ljudi* kada individualne i zajedničke potrebe treba zadovoljiti organizovanim radom većeg broja ljudi. **Organizovan rad** je onaj rad koji se obavlja na osnovu podjele rada i ponovne koordinacije pojedinačnih napora svih učesnika u radnom procesu radi postizanja određenog cilja (efekta). U tom smislu, teorijsko određivanje funkcionalnog pojma uprave kao **posebne djelatnosti koju obavlja uprava** svodi se na određivanje sadržine i karakteristika onih aktivnosti uprave koje se označavaju kao **uprava**, u smislu *upravne djelatnosti*.⁷⁷

Sa organizacionog stanovišta, uprava se određuje kao **posebna organizacija**, tj. kao poseban sistem organizacionih cjelina u okviru organizacione strukture države koji kao svoju osnovnu i trajnu djelatnost ima obavljanje upravnih aktivnosti. Uprava kao organizacioni (pod)sistem državne organizacione strukture javlja se kao složena **upravna organizacija** sastavljena od **brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika** koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu unaprijed utvrđenih pravila i propisa. Uprava kao organizacioni sistem, međutim, može obuhvatiti i organizacione cjeline drugih državnih organizacionih (pod)sistema, kao i cjeline koje se nalaze izvan organizacione strukture države. U tom smislu, teorijsko određivanje organizacionog pojma uprave kao **posebne organizacije koja obavlja upravne aktivnosti** svodi se na određivanje vrste, oblika i karakteristika onih organizacionih cjelina koje kao svoju osnovnu ili dopunsku aktivnost obavljaju **upravnu djelatnost**.⁷⁸

Teorijski odrediti **funkcionalni pojam uprave**, odnosno teorijski odrediti **pojam uprave u funkcionalnom smislu**, znači teorijski definisati **osnovne aktivnosti** kojima uprava (kao organizacija) ostvaruje svoje zadatke i poslove, odnosno putem kojih uprava realizuje svoju socijalnu funkciju u društvu. Kako uprava svoje zadatke i poslove ostvaruje različitim aktivnostima, treba **izdvojiti** one aktivnosti koje imaju obilježja upravnih aktivnosti od ostalih državnih aktivnosti. U tom smislu, aktivnosti uprave mogu se razlikovati prema različitim mjerilima.

⁷⁷ Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964, str. 13–14.

⁷⁸ Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964, str. 55–56.