

др Стеван Лилић,

випредни професор Правног факултета у Београду

СОЦИО-ТЕХНОЛОШКИ КОМПЛЕКС "УПРАВЉАЊЕ - ВЛАДАЊЕ" И СОЦИЈАЛНА РЕГУЛАЦИЈА

Управљање и управа, као комплексни и композитни појмови обухватају најмање два основна значења: а) управљање стварима (нпр. индустријском производњом) и б) владање људима (нпр. вршење власти и принуде). Модерна мисао о потреби "декомпоновања" социо-технолошког комплекса управљање - владање јавља се почетком XX века са идејом да "наместо владање људима треба да дође управљање стварима". Теоријски се могу идентификовати два основна прилаза управљању: а) правно-политички, који управљање везује за државу и одређује је као једну од тзв. правних функција државне власти и б) социо-технолошки, који управљање везују за управну делатност, тј. за посебне активности организованог људског рада. Прекретница у методологији и технологији управљања, у смислу аутоматизације управљачког процеса, настаје и развија се средином и у другој половини XX века појавом кибернетике, применом математичких модела и информатичке технологије у управљању сложених производних и регулационих процеса. Истовремено, стварају се претпоставке за настанак комплексних интердисциплинарних теорија управних институција, као и за нове приступе управљању социјалним процесима у виду социјалне регулације, као облика управљања који не приступа управљању друштвеним процесима као "владању људима", већ као комуникационом процесу легитимног интересног утицаја на понашање људи према унапред постављеним критеријумима, са циљем неутралисања негативних ефеката неизвесности (контингентности) који произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији.

Кључне речи: Теорија управљања – Управљање – Управа – Социјална кибернетика – Социјална регулација

1. ПРЕТХОДНА ПИТАЊА: ЕТИМОЛОГИЈА И ТЕРМИНОЛОГИЈА

1.1. Смисао појма управљање изводи се из садржине глагола *управљати*, односно израза управа.

1.2. Етимолошки се управљање, осим за домаћи израз "управа", везује и за новолатински израз *администрација*, односно за глагол *administrare* (помагати, извршавати, управљати, одлучивати, вршити службу) и именицу *administratio* (помагање, помоћ, управљање, снабдевање, вођење). И у другим језицима изрази "управљање" (управа) и "администрирање" (администрација) имају слична комплексна значења. Тако, на француском: *administrer* (предвидети, одлучивати, наређивати, организовати, контролисати) и *administration* (вођење

послова, вођење јавних служби, вршење управних делатности); на енглеском: *to administrate* (управљати, дистрибуирати, спроводити, водити, а доводи се у везу и са изразом *to manage*, у смислу: руководити, водити, уредити) и *administration* (управа, управљање, у вези са изразом *management*, у смислу: вођства, управљања, руковођења, управе, спретности, организовања); на италијанском: *amministrare* (старање о јавној делатности) и *amministrazione* (управљање); на немачком: *verwalten* (управљати, руководити) и *Verwaltung* (управљање, господарење, снабдевање, управа), мада се у немачком користи и израз *administration*; на руском: *администрирати* (вођење, управљање, располагати овлашћењима, извршно-дистрибутивна овлашћења) и *администрација* (управа, пословодство, управљање, руководећи орган (1)).

2. СОЦИО-ТЕХНОЛОШКИ КОМПЛЕКС "УПРАВЉАЊЕ - ВЛАДАЊЕ"

2.1. Концептуално, управљање (управа), као комплексни и композициони појам обухвата најмање два основна значења; а) *управљање стварима*, тј. обављање активности технолошке регулације радног процеса на основу специјализованог искуства и знања (нпр. индустријске производње) и б) *владање људима*, тј. вршење ауторитативних активности на основу политичке власти и моћи (нпр. издавање заповести и вршење радњи принуде).

2.2. Модерна мисао о потреби концептуалног и стварног "декомпоновања" социо-технолошког комплекса "управљање - владање" јавља се почетком XIX века са идејом да (у новом добу) "на место владања људима долази управљање стварима" (2).

2.3. Идеја да "управљање" треба да замени "владање" посебно се уобличава у солидаристичким концепцијама социјал-функционалиста почетком XX века о тзв. надкласном карактеру државе као инструменту социјалне регулације, према којима је управа првенствено организација за вршење јавних служби, а не политичке власти.

3. ФУНКЦИОНАЛНА И СТРУКТУРАЛНА ПИТАЊА (УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ И УПРАВНА ОРГАНИЗАЦИЈА)

3.1. У функционалном и структуралном смислу, разликовање "управљања" од "управе" има за последицу разликовање тзв. *функционалног појма* ("управна функција", "управна делатност") од тзв. *организационог појма* ("управна организација", "управни орган").

3.2. Функционално посматрано, управљање се одређује као *управна делатност*, тј. као свесна активност људи којом се задовољавају њихове индивидуалне и заједничке потребе када их треба задовољити

(1) Упореди: Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Организација студената Више управне школе, Ниш, 1964, стр. 6-7, уз напомену да се у нашим преводима и стручној литератури често не прави довољна разлика између садржине енглеских израза "administration" и "management".

(2) Henri de Saint-Simon, *Catéchisme des Industriels*, 1823-24; Georges Gurvitch, *Les fondateurs français de la sociologie contemporaine*, Paris, 1955, стр. 29 (Еуген Пусић, *Проблеми управљања*, "Напријед", Загреб, 1971, стр. 19).

организованим радом већег броја чланова друштва на бази поделе рада и координације напора свих учесника у радном процесу: "Оваква ситуација настаје увек када друштвене потребе треба задовољити организованим радом већег броја чланова заједнице. Организовани рад је рад који се врши на бази поделе рада и координације напора свих учесника у радном процесу. (...) Та делатност се састоји од извесних активности које омогућавају одвијање самог радног процеса који треба да доведе до задовољавања друштвених потреба. Према томе, проблем 'појма' управне делатности своди се на одређивање карактеристика оних активности које се јављају у оном делу радног процеса који се означава као управна делатност" (3).

3.3. Организационо посматрано, управљање се институционализује као управна организација: "Управна организација је таква организација у којој људи, као своје стално занимање, обављају друштвене послове на темељу трајне подјеле дужности и овласти. Управне организације су, дакле, врста организације, тј. скупине људи који кооперирају да би остварили неки заједнички циљ. Заједнички је задатак подијељен међу чланове организације тако да сваки од њих обавља свој део посла. У току рада сви су они међусобно повезани, како би се радни допринос сваког појединог уклопио у цјелину и усмјерио на цјеловит резултат заједничког подухвата (4).

4. ПРАВНО-ПОЛИТИЧКЕ И СОЦИО-ТЕХНОЛОШКЕ КОНЦЕПЦИЈЕ: УПРАВА КАО ВЛАСТ И УПРАВА КАО СЛУЖБА

4.1. Теоријски посматрано, могу се идентификовати два основна прилаза управљању: а) правно-политички и б)социо-технолошки.

4.2. Полазна основа правно-политичких теорија о управљању већује управну делатност за државу и одређује је као једну од тзв. правних функција државне власти. Како је делатност државе, у смислу вршења политичке власти, регулисана правом, тако се и управна делатност, сада као управна функција, јавља као посебна, правом регулисана функција државне власти. Овај државноправни модел управе, настао у Немачкој у другој половини XIX века, и који полази од затворене и апстрактне мисаоне конструкције на основама легалистичког позитивизма и нормативистичке догматике, управу конструише као део државног апарата са основним задатком да врши управну власт. У овом теоријском контексту, управа се пројектује као државна управа, чија се функција, сада као тзв. функција државне управе, своди на извршавање закона доношењем "управних аката" и "вршењем" "управних радњи (5).

(3) Павле Димитријевић, *Јавна управа*, стр. 13-14.

(4) Еуген Пусић, *Наука о управи - I*, IV допуњено издање, Школска књига, Загреб, 1973, стр. 6.

(5) У том смислу: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914; Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право - I*, "Службени лист СФРЈ", Београд, 1986; Зоран Томић, *Управно право*, "Номос", Београд, 1991. Супротно: Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991; Стеван Лилић, *Полазне основе технолошке трансформације управног система*, "Правни живот", бр 1-2, Београд, 1991.

4.2.1. Модел државне управе као апарата власти стављен у контекст класне суштине државе и права ("апарат власти у рукама владајуће класе"), нарочито долази до изражаја крајем тридесетих, а пуни замах добија током четрдесетих и педесетих година овога века у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама: "Управа је (...) манифестација власти која у себе укључује прикупљање пореза, политичку репресију (прогонства и изгнанства, хапшења и тсл.), управљање војском, организацију шпијунаже и контрашпијунаже итд (6).

4.2.2. Насупрот ранијим моделима државне управе као нормативне и хијерархијске државне структуре и ауторитативне функције, савремени модели управе се пројектују као реални, отворени и динамички управни системи људске сарадње: "Систем људске сарадње, најопћени-тије, је скуп облика понашања којима људи успостављају међусобне односе на раду усмерене ка циљу.(...) Елементи система људске сарадње су облици понашања људи, а не људи као особе у цјелини. Будући да су ови облици понашања мотивирани успостављањем сарадње, значи да је понашање једног човјека оријентирано одговарајућим понашањем другог. Овакав однос захваћен је појмом 'организациона улога' као скупа очекиваних понашања која одговарају чланству појединца у конкретној организацији, односно систему људске сарадње и нормама које одређују смисао тог чланства и дужности, односно овласти појединца на раду у вези са тим чланством (7). Модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским), произилазе из концепције социјалне функције управе и управне делатности. Вршењем социјалне функције долази се до преображаја јавне власти у јавну службу, као и до трансформације модела "државне управе" у модел "јавне управе" (8). Према овом приступу, у условима развијеног материјалног и културног друштвеног развоја ("држава благостања"), држава и државна власт се трансформишу од апарата власти и принуде у организацију са социјалном функцијом пружања јавних услуга грађанима и вршења јавних служби, као што су образовање, социјална политика, здравствена заштита, научна истраживања, заштита природе, привредни развој, итд. У том смислу се у теорији и пракси савремених развијених земаља посебно истиче да је савремена управа последица концепта државе која пружа јавне услуге, чиме се јавне службе и јавна управа поистовећују: "Савремена управа мора се разумети као последица концепта државе која пружа јавне услуге (чиме се) јавне службе и јавна управа поистовећују. (...) Према томе, савремени уставни системи претежно почивају на концепту државе као организације која пружа јавне услуге" (9).

4.3. Социо-технолошке теорије о управљању везују управну делатност за посебну активност тзв. организованог људског рада. Према овом становишту, управна делатност није делатност којом се искључиво бави

(6) Л. И. Денисов, *Основи марксистичко-ленинистичке теорије државе и права*, "Архив за правне и друштвене науке", Београд, 1949, стр. 165.

(7) Еуген Пусић, *Управни системи* - ИГЗХ, Загреб, 1985, стр. 33.

(8) Упореди: Леон Диги, *Преображаји јавног права (1913)*, Гена Кои, Геоград, 1929.

(9) David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York-Basel, 1982, стр. 3-4.

држава (власт), већ је управљање својствено сваком облику друштвеног рада, па самим тим подлеже истим принципима технологије радног процеса организованог рада.

4.3.1. Почетком XX века јављају се концепције о тзв. *научној организацији рада* које истичу да управљање (посебно у индустријским предузећима) треба поставити на "научну основу", тј. да и на проблеме управљања (који настају услед динамике индустријског развоја) треба применити егзактне методе научног истраживања: *"Научна организација рада створена је и развијена као начин решавања проблема у вези са остваривањем циљева управљања и индустријског развоја. Њена методологија била је усмерена на пажљиво проучавање сваке радне операције у индустрији ради проналажења 'једног јединог најбољег пута' (one best way). (...) У суштини, научну организацију рада обележава примена научних метода на проблеме управљања који су настајали у развијеној индустријској привреди. Сваки могући метод обављања неке операције је пажљиво анализиран и најбољи елементи свих метода комбиновани су ради формирања новог метода као 'јединог' најбољег пута"* (10).

4.3.2. Као посебна, "управна делатност", управљање подразумева континуирану делатност планирања, усмеравања, контролисања, оцењивања и поновног усмеравања неке друштвене активности у оквиру ширег система правила, односно у оквиру већ донете одлуке о циљу који треба постићи. У тежњи да се повећају степен рационализације управљања, њена ефикасност и економичност, сачињена је "листа" управних послова који су типични за сваки облик управљања, било где да се обавља (нпр. у државној управи или привредном предузећу). Та листа елемената управљања сумирана је у (енглеском) акрониму "POSDCORB": планирање, организовање, кадрови, усмеравање, координација, извештавање и буџетирање (11). Као резултат оваквог приступа, ни управљање се не може посматрати у ужем смислу (тј. искључиво као правна функција државне власти). Као *социо-технолошки феномен* нужно га је лоцирати у један шири социјални контекст, чиме "управна функција" постаје делатност, односно *функција управљања* (12).

4.3.2. Савремене социо-технолошке концепције управљања полазе од становишта да човек може да разуме и да се супротстави сложености света који га окружује само уколико појаве око себе посматра као комплексне социјалне и технолошке системе у оквиру којих се одвија процес "динамичке интеракције" делова и целине (13).

5. СОЦИЈАЛНА РЕГУЛАЦИЈА И МОДЕРНА УПРАВА

5.1. Управљање као *социјални феномен* настаје у историјским условима преласка родовских заједница у развијеније облике друштва-

(10) Carl Heyel, *Encyclopedia of Management (second edition)*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1973, стр. 918-919.

(11) Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

(12) Упореди: Еуген Пусић, *Управа "Школка књига"*, Загреб, 1961.

(13) Herbert Simon, *The New Science of Management*, Harper and Row, New York, 1960.

не организованости. Диференцирањем политичког одлучивања и управљања територијом, са једне стране, од економског одлучивања и управљања имовином, са друге, државна (јавна) власт силом успоставља свој монопол над територијом и над људима на њој. У поређењу са старом родовском организацијом, држава се одликује, пре свега, поделом држављана према територији, успостављањем јавне власти и, коначно, порезима: "Друго је установа јавне власти, која се више не подудара непосредно са становништвом које се само организује као оружана сила. (...) Она се састоји не само од оружаних људи, него и од материјалних додатака: тамница и казнене установе сваке врсте, које родовско друштво није познавало" (14). Упоредо са тим, раздвајају се активности доношења "главних" (политичких) одлука којима се одређују општи циљеви и "стратегије развоја", од доношења "свакодневних" (управних) одлука о конкретној реализацији постављених циљева. Овим се, у функционалном смислу, *управа* све више разликује од делатности законодавства и владања, и све више постаје активност свакодневног оперативног *извршавања* конкретних задатака. Структурално посматрано, у оквиру политичког система, главни терет свакодневног рада на регулацији друштвених односа прелази на *управни систем*, при чему сложенији и мање стабилан политички систем контролише мање сложени и стабилнији управни систем (15).

5.2. Развој индустријског друштва у другој половини XIX и почетком XX века условљава настанак *нове улоге државне управе* која не служи искључиво за вршење политичке власти и социјалну репресију. Насупрот томе, тзв. марксистичка доктрина државу (посебно "буржоаску") види као "производ неминовних класних супротности", и као "оруђе за експлоатацију угњетане класе" у циљу остваривања економске доминације и политичких интереса владајуће класе (16).

5.3. *Модерна управа* настаје из релативно неиздиференциране државне структуре апсолутистичких држава XVII века. Реакцију на државу и управу као "лични инструмент власти и владања" монарха ("*l'Etat c'est moi*"), инспиришу доктрине о подели власти (17), а остварују грађанске револуције крајем XVIII века у Европи и Америци. Нове друштвене снаге у парламенту виде основно средство ограничавања апсолутистичке власти, док управу (основано) сматрају "сумњивим инструментом монархије". Доласком на власт, међутим, овај став мењају и управа све више постаје равноправан партнер у подели власти.

(14) Фридрих Енгелс, *Поријекло породице, приватног власништва и државе (1884)*, "Нанријел", Загреб, 1945, стр. 156.

(15) Упореди: Niklas Luhmann, *Теорија система, сврховитост и рационалност (1961)*, "Глобус", Загреб, 1981; Niklas Luhmann, *Politishe Planung, Aufsätze zur Sociologie von Politik und Verwaltung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1975.

(16) Упореди: Карл Маркс, *Капитал - Критика политичке економије (1867)*, Библиотека Марксизма-ленинизма, "Култура", Београд, 1948; Фридрих Енгелс, *Анти-Диринг (1878)*, "Култура", Београд, 1953; В. И. Ленин, *Држава и револуција (1917)*, Библиотека марксизма-ленинизма, "Култура", Београд, 1950, *Изabrana дела Том II*, Књига I, стр. 142-233.

(17) Упореди: John Locke, *Second Treatise of Government (1660)*, Liberal Arts Press, New York, 1952.

5.3.1. Нову реалност нарочито изражавају тзв. *органске теорије* према којима законодавство представља *самоодређивање* (*die Selbstbestimmung*) државе, док извршно-управна власт представља *апстрактни чин* (*die That*) државе, који се даље конкретизује на *владање* и на *управу* у ужем смислу (18). Међутим крајем XIX века управа се јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова (у здравству, просвети, саобраћају, комуникацијама, комуналним службама и сл.), а атрибути власти (иако нису нестали), више не представљају основну садржину управне делатности државе. Упоредо са тим, индустријализација и урбанизација, као и општи привредни и друштвени развој, уз државну интервенцију и нормативну регулативу, указују на околност да се управљање у привреди, као и управљање јавним пословима, не може више посматрати као нека "маргинална" активност у односу на основне друштвене процесе (нпр. производњу). Управљање и регулација и сами сада постају *основни* друштвени процеси и чине нужну претпоставку економске ефикасности и друштвеног развоја у условима развијеног индустријског и урбанизованог друштва. Једва да има неки посао у раду државне управе или у производњи који је некада био једноставан, а да сада није постао сложен: функције управе не само да постају све бројније, већ све сложеније и теже. Корист, економичност и успешност државне поштанске службе САД, на пример, упућују и на успостављање контроле и над телеграфским системом. Проблеми управљања у привреди и јавним службама постају све сложенији и бројнији, а принципи и технологија управљања државом и привредом међусобно конвергирају (19).

5.3.2. Почетком XX века јављају се и прве комплексне анализе управљања и управе у индустријском друштву са политичког и технолошког становишта, а као средишње питање поставља се однос управљања и политичке власти. Пројектују се *циљно-рационални* (*zweckrational*) модели модерне, тзв. *бирокарске управне организације* (20) и наглашава њена двострука улога: као инструмента за вршење политичке власти, са једне, и као система организација за вршење јавних служби, са друге стране. Уочава се садржинско (технолошко) јединство *функције управљања* како у "јавном" (државном), тако и у "приватном" (пословном) сектору: управљање се не одвија произвољно, већ по одређеним "правилима", (која се могу и научити), а процес се одвија према унапред прописаним поступцима и на основу формалних аката. У том смислу, управљање представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју остварују *професионални* и *деполитизовани* управни службеници, а како постављање политичких циљева није ствар "стручности", политику не треба да одређују управни службеници, већ политичари.

(18) Упореди: Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, J.G. Cotta, Stuttgart, 1869.

(19) Упореди: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Public Affairs Press, Washington D.C., 1955; Стеван Лилић, *Ефикасна управа, претпоставка савремене економије и државе*, "Општина", бр. 9-10, Београд, 1988.

(20) Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво* (1921), "Просвета", Београд, 1976.

5.3.3. Осим теоријских модела и општих принципа, управљање обухвата и бројне *управне технике и методе* прагматског карактера.

5.3.3.1. Тако су *камералисти*, рани средњоевропски представници правца управне технике, користили и развијали технике и методе тзв. *чистог (управног) искуства* у вођењу државних (полицијских) послова. Камералисти верно и без критике бележе све послове које као краљевски или царски чиновници обављају (по начелу да је подједнако значајан сваки задатак на коме се ради) и на основу уопштавања тих искустава стварају читаве системе са *прескрипцијама* "за добро управљање" које излажу у практикумима и уибеницима за нове генерације лојалних владаревих чиновника; тако се снаге грађана морају у односу на снаге владара налазити увек у таквом односу: "*да мера отпора грађана у сваком случају буде мања од мере принудних снага државе*" (21).

5.3.3.2. Нове концепције, технике и методе управљања јављају се почетком и средином XIX века као одговори на проблеме управљања везане за *комплексне индустријске и економске системе* тако да се управљањем почињу бавити и економисти, техничари и инжењери. У сложеном систему свака операција има свој "технички оптимум", тј. *једну теоријску одредиву тачку* у којој је однос између уложених средстава, времена, рада и других фактора, са једне, и највећег ефекта, односно резултата, са друге стране, најповољнији. На тим основама су настале и концепције о *научном управљању* у сложеним индустријским корпорацијама које проблематику управљања виде превасходно као питање *организације*, односно селекције оптималних техника и метода организовања (22). Концепције научне организације рада, међутим, бивају изложене критички као сувише апстрактне и недовољно реалне, с обзиром на то да инсистирајући само на питањима организације не уочавају, нити уважавају два битна реална елемента: а) *људе* (са својим сложеним психичким структурама) и б) *друштво* (као социјално окружење организације) (23).

5.3.3.3. *Психолошка критика* истиче да се код проблема управљања организацијом мора узети у обзир и "психолошка реалност", тј. мотиви, реаговања и понашања појединаца који обављањем друштвеног рада остварују "друштвене улоге" и ступају у "међуљудске односе" (24). Са друге стране, *социолошка критика* истиче да се код проблема управљања организацијом мора узети у обзир и "социјална реалност", тј. утицај,

(21) Упореди: Joseph von Sonnenfels, *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz*, Band I, Wien, 1796, стр. 42; (Еуген Пусић, *Проблеми управљања* стр. 13).

(22) Упореди: Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911), The Norton Library, New York, 1967; Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale - Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle* (1916), Dunod, Paris, 1941; Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, друго допуњено издање, "Савремена администрација", Београд, 1959.

(23) Упореди: Don Martindale, *Institutions, Organizations and Mass Society*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1966; Мијат Дамјановић, *Организација и управљање*, ИПС ФПП, Београд, 1982.

(24) Упореди: Elton Mayo, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, Viking, New York, 1933; Robert Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, Social Forces, 1940; Cris Argyris, *Personality and Organization*, Harper and Row, New York, 1957.

ограничења и стимулације који на организацију делују из њеног друштвеног окружења (25). Теорија и пракса управљања организацијама у последњих двадесетак година добијају посебну динамику развојем *нове управне прагматике* у организацијама ("умеће да се рад учини ефикасним") са новим референтним стандардима *управне ефикасности* (26) и уз подршку нових *технологија* (27). Комплексне технике и методи управљања данас су нарочито развијени, пошто су своју основну прагматску оријентацију "оплемениле" не само елементима психолошких и социолошких истраживања, већ и методологијом опште теорије система, као и достигнућима теорија комуникација, информација и одлучивања (28).

6. АУТОМАТИЗАЦИЈА УПРАВЉАЊА И КИБЕРНЕТСКА МОДЕЛИСТИКА

6.1. Прекретница у методологији и технологији управљања, у смислу *аутоматизације управљачког процеса*, наступа средином, а нарочито се развија у другој половини XX века, појавом *кибернетике* и применом *математичких модела* и *информатичке технологије* у управљању, предвиђању и организовању сложених производних и регулационих процеса. У трансдисциплинарним методолошким и технолошким оквирима кибернетике као "опште науке о управљању" чији је предмет *комуникација и контрола* у сложеним динамичким системима (29) настаје и развија се читав спектар регулационих концепција, управљачких техника и нових технологија (30): системска анализа, линеарно и динамичко програмирање, операциона истраживања, пројект менаџмент, пословна логистика, теорија игара, "cost-benefit" анализа, формулација стратегије, аутоматска обрада података, итд. Кибернетика прилази управљању првенствено са аспекта улоге *информација* у комуни-

(25) Упореди: Philip Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, American Sociological Review, 1948; Talcot Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, The Free Press, Glencoe, IL, 1960; Michel Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris, 1963; Herbert Simon, *On The Concept of Organization Goal*, American Science Quarterly, June 1964; Fred Emery, Eric Trist, *The Causal Texture of Organizational Environments*, Human Relations, 1/1965.

(26) Упореди: James March, Herbert Simon, *Organizations*, John Wiley and Sons, New York, 1958; Dwight Waido, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, Ca., 1980.

(27) Упореди: James Emery, *Organizational Planning and Control Systems - Theory and Technology*, Macmillan, New York, 1969.

(28) Упореди: A. Angyl, *A Logic of Systems* (1941), F. Emery (ed.), *Systems Thinking*, Penguin Books, Harmondsworth, 1969; Ludvig von Bertalanffy, *General Systems Theory*, D. Singer (ed.), *Human Behavior and International Politics*, Rand McNally, Chicago, 1965; John Dorsey, *A Communication Model for Administration*, American Science Quarterly, December 1957; Staford Beer, *Decision and Control - The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, John Wiley and Sons, New York, 1959.

(29) Norbert Wiener, *Cybernetics: Or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), (second edition), The MIT Press, Cambridge, Ma., 1968.

(30) Упореди: William House, *The Impact of Information Technology on Management Operations*, Luerbach Publishers, Princeton, 1971.

кационом процесу, постављајући тако "функцију управљања" у контекст "регулације система" (31). Сваки се систем састоји од два подсистема: а) онај који управља (управљачки систем) и б) онај којим се управља (управљани систем). Информације чине "супстрат" управљања и могу бити: *директне* (које теку од управљачког подсистема ка управљаном подсистему) и *повратне* (које теку од управљаног подсистема ка управљачком подсистему). Повратне информације, односно повратна веза (тзв. *feed-back*), као метод регулације система користећи резултате његовог ранијег деловања "затварају комуникациони круг", тако да управљање у кибернетском смислу представља процес "превођења система из једног стања у друго" (32). Управљању, као стабилизирајућем информационом процесу у сложеним системима, посебно у оквиру *социјалних система*, кибернетика даје нову садржину, с обзиром на то да је током већег дела своје историје човек сматрао да управљање, у смислу владања, представља искључиво политичко и правно питање које се своди на доношење и спровођење закона, издавање заповести и вршење надзора: са комуникационог становишта, међутим, ове активности се могу схватити и као регулациони механизми сложеног система (33).

6.2. Према општем концепту кибернетског управљања социјалним системима, анализа регулације и управљања социјалним процесом реализује се на моделу "социјалног система са финалитетом" (нпр. јавне управе или привредне корпорације), што га одређују следећи елементи: а) рационално одређени циљеви ("финалитет") које треба реализовати; б) активности предузећа ради реализације циља; и в) организационе структуре које су повезане комуникационом мрежом унутар којих се активности обављају (34).

6.2.1. *Циљеви* су пројекције "будуће конфигурације" окружења које настају као резултат спроведене акције: самосталност (аутономија) једног социјалног система у сразмери је са могућностима којима систем располаже при одређивању свог "финалитета".

6.2.2. *Активности* социјалног система обухватају разнородне комплексне процесе који се остварују и развијају у времену и простору: а) "ефекторске" (реализаторске) активности помоћу којих се непосредно остварују циљеви; б) "трансдукторске" (управљачке) активности помоћу којих се омогућава обављање реализаторских активности, и в)

(31) Упореди: Ross Ashby, *Self-Regulation and Requisite Variety* (1956), F. Emery (ed), *Systems Thinking*, Penguin Books, Harmondsworth, 1969; Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, Chapman and Hall, London, 1956.

(32) Упореди: В. М. Глушков, *Увод у кибернетику* (1964), Загод за издавање уџбеника СРС, Београд, 1967; Рајко Томовић, *Генеза Кибернетике*, "Вук Караџић", Београд, 1966.

(33) Упореди: Виктор Кнап, *Омогућности коришћења кибернетичких метода у пракси*, Nakladatelství Československé Akademie VED, Praha, 1963; М. М. Рассолов, *Управление, информация и право*, "Мисла", Москва, 1983.

(34) Упореди: Lucien Mehl, *Pour une Théorie Cybernétique de l'Action Administrative, Traité de Science Administrative*, Mouton, Paris, 1966; Lucien Mehl, *За кибернетску теорију управног деловања* (Fugen Пусен, *Проблеми управљања*, стр. 115-174); Lucien Mehl, *La Cybernétique... et l'Administration*, La Review Administrative, No. XII, 1959.

"селекторске" (политичке) активности помоћу којих се врши избор циљева система. Материјалне, енергетске и/или информационе активности систем успоставља преко комуникације са окружењем, како би дошло до "ефекта", односно до реализације финалитета.

6.2.3. *Организациона структура* система обухвата органе који обављају активности система: *ефектор* ("Е") који претвара улазне материјалне, енергетске или информационе токове (*input*); у излазни ефекат (*output*); *трансдуктор* ("Т") који управља ефектором помоћу информационих токова имајући у виду циљ који се дефинише на нивоу *селектора* ("S"). Управљање системом, односно регулациони процес, остварује се тако што "S" упућује "Т" информације о циљу који треба остварити; "Т" ове информације "трансдукује", тј. прима, обрађује и упућује "Е" као инструкције за конкретно обављање реализаторске акције; истовремено, од "Е" се успостављају повратни информациони токови ("*feed-back*") према "Т" и даље према "S". Селектор, трансдуктор и ефектор релативни су, па се у "динамичкој структуралној перспективи", трансдуктор "Т" може сматрати ефектором "S", односно селектором "Е", итд.

6.3. Резултати развоја концепција управљања у другој половини XX века створили су претпоставке за уобличавање *управне науке* као комплексне интердисциплинарне опште теорије управних институција (35), као и за нове приступе управљању социјалним процесима у виду тзв. *социјалне регулације*.

6.4. Социјална регулација не приступа управљању друштвеним процесима као "владање људима", већ као комуникационом процесу легитимног интересног утицаја на понашање људи према унапред постављеним критеријумима, а са циљем неутралисања негативних ефеката неизвесности (контингентности) која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији. Пораст информација води ка све већој улози знања (36) при усмеравању понашања људи и делује у правцу смањивања неизвесности као страха од непознатог. Стога се у развијеним постиндустријским друштвима може очекивати смањивање улоге нормативног и ауторитативног утицаја на људе, уз истовремени пораст стимулативног утицаја на индивидуалне мотивације и друштвене процесе комуникацијским методама и технолошким инструментима друштвене регулације (37).

(35) Упореди: Jaques Chevallier, Daniel Loschak, *Science Administrative*, Tome I (*Théorie Générale de l'Institution: Administrative*); Tome II (*L'Administration comme Organisation et System d'Action*), L.G.D.J. - Libraire général de droit et de jurisprudence, Paris, 1978; Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Радован Хрњаз, Рајко Кузмановић, *Основи науке о управљању*, "Светозар Марковић", Београд, 1984; Драгољуб Каврац, *Наука о управљању (управљање, кадрови, руковођење)*, "Научна књига", Београд, 1991.

(36) Упореди: Blaise Cronin; Neva Tudor-Šilović (ed.), *The Knowledge Industries - Levers of Economic and Social Development in the 1990's*, Aslib, London, 1990.

(37) Упореди: Niklas Luhmann, *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984; Еуген Пусић, *Друштвена репродукција "Глобус"*, Загреб, 1989.

РЕФЕРЕНТНА СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА

- ANGYL, A., *A Logic of Systems* (1941); F. Emery (ed): *Systems Thinking*, Penguin Books, Harmondsworth, 1969.
- ARGYRIS, Chris, *Personality and Organization*, Harper and Row, New York, 1957.
- ASHBY, Ross, *An Introduction to Cybernetics*, Chapman and Hall, London, 1956.
- ASHBY, Ross, *Self-Regulation and Requisite Variety* (1956); F. Emery (ed): *Systems Thinking*, Penguin Books, Harmondsworth, 1969.
- BEER, Staford, *Decision and Control - The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, John Wiley and Sons, New York, 1959.
- BERTALANFFY, Ludvig von, *General Systems Theory*; D. Singer (ed), *Human Behavior and International Politics*, Rand McNally, Chicago, 1965.
- CHEVALLIER, Jaques; LOSCHAK, Daniel, *Science Administrative*, Tome I (*Théorie Général de l'Institution Administrative*), Tome II (*l'Administration comme Organisation et System d'Action*), L.G.D.J. - Libraire général de droit et de jurisprudence, Paris, 1978.
- CRONIN, Blaise; TUDOR-ŠILOVIĆ, Neva (eds), *The Knowledge Industries - Levers of Economic and Social Development in the 1990's*, Aslib, London, 1990.
- CROZIER, Michael, *Le Phénomène Bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris, 1963.
- ДАМЈАНОВИЋ, Мијат, *Организација и управљање*, ИПС ФПН, Београд, 1982.
- ДЕНИСОВ, А.И., *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, "Архив за правне и друштвене науке", Београд, 1949.
- ДИГИ, Леон, *Преображајни јавног права (1913)*, Геца Кон, Београд, 1929.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Павле, *Јавна управа*, Организација студената Више управне школе, Ниш, 1964.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Павле, *Организација и методи рада јавне управе*, друго допуњено издање, "Савремена администрација", Београд, 1959.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Павле; МАРКОВИЋ, Ратко, *Управно право - I*, "Службени лист СФРЈ", Београд, 1986.
- DORSEY, John, *A Communication Model for Administration*, "American Science Quaterly", December 1957.
- EMERY, James, *Organizational Planning and Control Systems - Theory and Technology*, Macmillan, New York, 1969.
- EMERY, Fred; TRIST, Eric, *The Causal Texture of Organizational Environments*, "Human Relations", 1/1965.

- ENGELS, Fridrich, *Анти-Диринг* (1878), "Култура", Београд, 1953.
- ENGELS, Fridrich, *Поријекло породице, приватног власништва и државе* (1884), "Напријед", Загреб, 1945.
- FAYOL, Henri, *Administration Industrielle et Générale - Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle*, (1916), Dunod, Paris, 1941.
- ГЛУШКОВ, В. М., *Увод у кибернетику* (1964), Завод за издавање уџбеника СРС, Београд, 1967.
- GULICK, Luther; URWICK, Lyndall, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.
- HEYEL, Carl, *Encyclopedia of Management (second edition)*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1973.
- HOUSE, William, *The Impact of Information Technology on Management Operations*, Auerbach Publishers, Prinston, 1971.
- JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.
- КАВРАН, Драгољуб, *Наука о управљању (управљање, кадрови, руковођење)*, "Научна књига", Београд, 1991.
- KNAPP, Viktor, *O možnosti pouziti kybernetickych metod v pravy*, Nakladatelství Československé Akademie VED, Praha, 1963.
- ЛЕЊИН, В. И., *Држава и револуција* (1917), Изабрана дела: Том II, Књига I, стр. 142-233, Библиотека Марксизма - лењинизма, "Култура", Београд, 1950.
- ЛИЛИЋ, Стеван *Ефикасна управа, претпоставка савремене економије и државе*, "Општина", бр. 9-10, Београд, 1988.
- ЛИЛИЋ, Стеван, *Полазне основе технолошке трансформације управног система*, "Правни живот", бр. 1-2, Београд, 1991.
- LOCKE, John, *Second Treatise of Government* (1690); Liberal Arts Press, New York, 1952.
- LUHMANN, Niklas, *Politische Planung, Aufsätze zur Sociologie von Politik und Verwaltung*, Westdeutscher Verlag, Oplanden, 1975.
- LUHMANN, Niklas, *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984.
- LUHMANN, Niklas, *Теорија система, Сврховитост и рационалност*, (1961), Глобус, Загреб, 1981.
- MARCH, James; SIMON, Herbert, *Organizations*, John Wiley and Sons, New York, 1958.
- MARTINDALE, Don, *Institutions, Organizations and Mass Society*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1966.
- МАРКС, Карл, *Капитал - Критика политичке економије* (1867), Библиотека Марксизма-лењинизма, "Култура", 1948.

- MAYO, Elton, *The Human Problems of An Industrial Civilization*, Viking, New York, 1933.
- MEHL, Lucien, *La Cybernetique et l'Administration*, La Review Administrative, No. XII, 1959.
- MEHL, Lucien, *Pour une Théorie Cybernetique de l'Action Administrative; Traité de Science Administrative*, Mouton, Paris, 1966.
- MEHL, Lucien, *За кибернетску теорију управног деловања* (1966); Е. Пусић, *Проблеми управљања*, Напријед, Загреб, 1971.
- MERTON, Robert, *Bureaucratic Structure and Personality*, Social Forces, 1940.
- PARSONS, Talcot, *Structure and Process in Modern Societies*, The Free Press, Glencoe, II, 1960.
- ПОПОВИЋ, Славољуб; МАРКОВИЋ, Бранислав; ХРИЋАЗ, Радован; КУЗМАНОВИЋ, Рајко, *Основни науке о управљању*, "Светозар Марковић", Београд, 1984.
- ПУСИЋ, Еуген, *Друштвена репродукција*, "Глобус", Загреб, 1989.
- ПУСИЋ, Еуген, *Проблеми управљања - Хрестоматија политичке знаности*, "Напријед", Загреб, 1971.
- ПУСИЋ, Еуген, *Управа*, "Школска књига", Загреб, 1961.
- ПУСИЋ, Еуген, *Наука о управи - I, IV допуњено издање*, "Школска књига", Загреб, 1973.
- ПУСИЋ, Еуген, *Управни системи - I & II*, ГЗХ, Загреб, 1985.
- РАССОЛОВ, М.М., *Управление, информација и право*, "Мисла", Москва, 1983.
- ROSENBLOOM, David, *Public Administration and Law*, New York - Basel, 1982.
- SAINT-SIMON, Henri de, *Catéchisme des Industriels (1823-24)*; Georges Gurvitch, *Les fondateurs français de la sociologie contemporaine*, Paris, 1955.
- SELZNICK, Philip, *Foundations of the Theory of Organization*, "American Sociological Review", 1948.
- SIMON, Herbert, *On The Concept of Organization Goal*, "American Science Quaterly", June 1964.
- SIMON, Herbert, *The New Science of Management*, Harper and Row, New York, 1960.
- SONNENFELS, Joseph von, *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finaz*, I, 1796, Wien.
- STEIN, Lorenz von, *Die Verwaltungslehre*, J. G. Cotta, Stuttgart, 1869.
- СТЈЕПАНОВИЋ, Никола; ЛИЛИЋ, Стеван, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991.

- TAYLOR, Frederick, *Principles of Scientific Management* (1911), The Norton Library, New York, 1967.
- ТОМИЋ, Зоран, *Управно право*, "Номос", Београд, 1991.
- ТОМОВИЋ, Рајко, *Генеза Кибернетике*, "Вук Караџић", Београд, 1966.
- ВЕБЕР, Макс, *Привреда и друштво* (1921), "Просвета", Београд, 1976.
- WALDO, Dwight, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, Ca., 1980.
- WIENER, Norbert, *Cybernetics: Or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), The MIT Press (second edition), Cambridge, Ma., 1968.
- WILSON, Woodrow, *The Study of Public Administration* (1887), Public Affairs Press, Washington D.C., 1955.

Dr. Stevan Lilić,
professor of the Faculty of Law in Belgrade

SOCIO-TECHNOLOGICAL COMPLEXITY OF "MANAGEMENT-RULING" AND SOCIAL REGULATION

Summary

Regulation and administration are complex and composite categories that have at least two basic meanings: a) object management (e.g. industrial production), and b) ruling over subjects (e.g. the exercise of political power and force). The modern thought of "decomposing" the socio-technological complexity of "management-ruling" forms at the beginning of the XIX century with the idea that "ruling over people, should be substituted by management over objects". Theoretically, two main approaches to regulation can be identified: a) the legal and political approach: which sees social regulation as an attribute of state, defining it as the so-called legal function of state power; b) the socio-technological approach: that sees social regulation as a management activity, i.e. a specific activity of organized human communities. The turning point in the methodology and technology of regulation, originates and develops in the second half of the XX century, with the appearance of cybernetics, the application of mathematical models and implementation of information technology in the management of complex production and regulatory processes. Consequently, this creates preconditions for the appearance of complex interdisciplinary theories of the regulatory processes and regulatory institutions, as well as for new approaches to the regulation of social processes. Social regulation, is a form of regulation that does not approach the matter as "ruling over subjects", but as a communication process of legitimate interest interaction according to preset standards (with the aim of neutralizing the negative contingency effects that stem from the possible non-legitimate behavior of others in social interaction).

Key words: *Regulation theory. – Management. – Administration science. – Social cybernetics. – Social regulation.*

*dr Stevan Lilić,
professeur à la Faculté de droit de Belgrade.*

LE COMPLEXE SOCIO-TECHNOLOGIQUE "GESTION-EXERCICE DU POUVOIR" ET LA RÉGLEMENTATION SOCIALE

Résumé

La gestion et l'administration comme concepts complexes et composés englobent au moins deux significations élémentaires: a) la gestion des choses (par exemple, de la production industrielle) et b) la gestion des personnes (par exemple, l'exercice du pouvoir et de la contrainte). La pensée moderne sur la nécessité de "décomposer" le complexe socio-technologique de "gestion-exercice du pouvoir" apparaît au début du XIX^{ème} siècle parallèlement à l'idée que "la gestion des personnes doit être remplacée par la gestion des affaires". On peut identifier théoriquement les deux approches fondamentales de la gestion: a) l'approche juridique et politique qui relie la gestion à l'Etat et la définit comme une des fonctions juridiques du pouvoir d'Etat et b) l'approche socio-technologique qui relie la gestion à l'activité d'administration, c'est-à-dire aux activités spéciales du travail humain organisé. Le tournant dans la méthodologie et la technologie de la gestion, dans le sens de l'automatisation du processus de gestion intervient et évolue au milieu et au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle avec l'apparition de la cybernétique, l'application des modèles mathématiques et de la technologie informatisée dans la gestion des processus complexes de production et de régulation. Dans le même temps, sont créées des suppositions pour la naissance des théories interdisciplinaires complexes des institutions de gestion, et de nouvelles approches de la gestion des processus sociaux sous forme de régulation sociale en tant que forme de gestion qui n'aborde pas la gestion des processus sociaux comme "gestion des hommes", mais comme un processus de communication d'une influence interne légitime sur le comportement des gens envers les critères établis préalablement, dans le but de neutraliser les effets négatifs de l'incertitude qui découlent d'un comportement illégitime possible des autres gens dans l'interaction sociale.

Mots clé: *Théorie de la gestion. – Gestion. – Administration. – Cybernétique sociale. – Régulation sociale.*