
ISSN 2661-2623

STUDIA IURIDICA MONTENEGRINA

PODGORICA 2025 | BROJ 1 | GODINA VII

UNIVERZITET DONJA GORICA
FAKULTET PRAVNIH NAUKA

Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju

Savremeni teorijski koncept uprave podrazumeva da je uprava složen upravni sistem ljudske saradnje. Shvatanje uprave kao funkcije državne političke vlasti, nastalo početkom 19. veka, uglavnom je danas napušteno. To je zbog činjenice što se uloga uprave u društvu proširila u smislu da su se pojavili novi oblici državne delatnosti koji nisu autoritativni i ne predstavljaju vršenje vlasti. Teorijski koncept uprave kao složenog sistema socijalne regulacije polazi od činjenice da se upravljanju društvenim procesima ne pristupa kao „vladanju” nad ljudima, već kao kompleksnom procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. Upotreba savremene tehnologije u obavljanju delatnosti uprave omogućava da informacije koje su na raspolaganju upravi smanje političku neizvesnost i doprinesu stabilizaciji društvenog sistema u celini. Pristup opšte teorije sistema omogućava izgradnju teorijskih koncepata uprave kao „složenih sistema socijalne (društvene) regulacije”.

Ključne reči: teorijski koncept uprave, uprava kao složen sistem, socijalna regulacija, uprava i politička vlast

1. Uprava kao složen sistem

Savremena uprava je složen sistem. Zato su i pitanja upravne transformacije složena. Transformacija uprave od instrumenta političke vlasti u organizaciju za pružanje javnih usluga građanima obuhvata brojne i raznovrsne komponente, između ostalih, faktore ideološko-političke prirode, odgovarajuće vrednosne premise, organizacione i funkcionalne elemente, a posebno pravne i procesne mehanizme upravnog postupanja radi ostvarivanja javnog interesa i ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa građana.

Upravna delatnost i odlučivanje je složeno zbog činjenice da rad uprave ima dva međusobno povezana aspekta. S jedne strane, uprava je angažovana na „sprovođenju određene politike” (npr. u oblasti zaštite životne sredine, socijalne zaštite, bezbednosti saobraćaja, naplate poreza i carina), dok se, s druge strane, uprava direktno bavi „izvršavanjem zakona” u tim oblastima. Uprava to radi tako što radi sprovođenja određene politike neposredno izvršava zakone iz te oblasti i donosi konkretne (upravne) odluke na osnovu kojih se građanima

* Redovni profesor Upravnog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (u penziji); redovni profesor Upravnog prava, Fakultet pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica; *e-mail*: slilic2@yahoo.com.

priznaje (neko) zakonom propisano pravo (npr. izdavanje pasoša), ili na osnovu kojih se građanima utvrđuje (neka) zakonom propisana obaveza (npr. plaćanje poreza).

Danas upravna delatnost, pre svega, podrazumeva obavljanje posebne aktivnosti zasnovane na stručnom vođenju upravnog postupka na osnovu objektivnih standarda ispunjenosti zakonskih i drugih (npr. tehničkih) uslova za priznavanje prava, odnosno utvrđivanje obaveze u konkretnom pojedinačnom slučaju.

Međutim, to nije uvek bio slučaj. Dugo se smatralo da je upravno odlučivanje poseban oblik uvek „vršenja prinude od strane političke vlasti”, u smislu da upravna delatnost predstavlja posebnu „funkciju izdavanja naloga” organa uprave građanima. Prema ovom pristupu, upravna delatnost se zasniva na diskrecionim (subjektivnim) procenama o priznavanju prava ili utvrđivanju obaveze prema licu. U svom ekstremnom obliku, ova situacija dovodi do stvaranja takozvane „policijske države” (*Polizeistaat*) u kojoj birokratizovana uprava postaje jedina vlast jedne zemlje koja se vrši u beskrajnom svetu administrativnih procedura (kako je to dobro opisao Franc Kafka u svom romanu *Der Prozeß*). U policijskoj državi nema vladavine prava jer zakon važi za sve osim za upravu. Kako austrijski profesor pravne teorije Hans Kelzen (1881–1973) kaže: „Pravna država nastaje kada se uprava podvede pod zakon.”¹

Savremeno misao o potrebi da se objektivno odlučivanje odvoji od subjektivnog vršenja vlasti pojavilo se početkom 19. veka, sa konceptom koji je promovisao francuski politički filozof i društveni reformator Sen Simon (1760–1825), čija je čuvena misao „da vladanje ljudima treba zameniti upravljanjem stvarima”.² U ovom kontekstu, „upravljanje stvarima” znači donošenje objektivne odluke (u pravnim predmetima) prema zakonom propisanom postupku. Ideja da upravljanje stvarima treba da zameni vladanje ljudima posebno je oblikovana tokom Francuske revolucije (1789) prema proklamovanim osnovnim društvenim vrednostima sadržanim u formulaciji *Liberté–Égalité–Fraternité* (sloboda–jednakost–bratstvo)³, prema kojoj osnovna misija države i njene uprave nije „vršenje vlasti” u korist vladajućih političkih struktura, već vršenje „javnih službi” za dobrobit građana i društva u celini. Na osnovu ove tačke gledišta, koja je danas prihvaćena u celom demokratskom svetu, nastao je savremeni koncept uprave kao „sistema za društvenu regulaciju” sa misijom da obavlja „javnu službu” za svoje građane” i za društvo kao celinu. Prema ovom stanovištu, u demokratskom društvu, uprava nije, i više ne može biti, „instrument vlast” sa „monopolom fizičke sile i prinude u rukama vladajuće klase” (kao što još uvek neki autori u ovoj

¹ Cf: Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd 1951.

² Claude-Henri de Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Zagreb 1979, str. 206–231.

³ Danas se iz razloga „političke korektnosti” termin *fraternité* (bratstvo) zamenjuje terminom *solidarité* (solidarnost).

zemlji i dalje tvrde).⁴ O tome kako nastaje i „ko” stvara pravo — su-
dije, zakonodavac ili profesori prava odličnu studiju napisao je bel-
gijski istoričar prava Van Kanegem.⁵

U postupku utvrđivanja teorijskog pojma uprave, međutim, treba
se osvrnuti na neka prethodna pitanja vezana za poreklo i značenje
samog pojma „uprava”. Etimološki i terminološki, odnosno prema
poreklu (korenu) značenja reči i upotrebljenog izraza, sadržaj pojma
uprava u našem (srpskom) jeziku je povezan i izveden je iz imenice
„upravljanje”, koja, između ostalog, označava usmeravanje, upravljanje,
vođenje i koordinaciju, kao i glagol „upravljati”, koji, između ostalog,
ima značenje sprovesti, usklađivati, upućivati, upravljati i nadzirati.

Jezički, izraz „administracija” (uprava) vezan je za novolatinsku
imenicu *administratio*, koja, između ostalog, znači sprovođenje, po-
maganje, usmeravanje i vođenje, kao i za novolatinski glagol *admini-
strare*, koji, između ostalog, znači upravljati, izvršavati, odlučiti, po-
magati i izvršiti radnje. Kada će se koristiti termin *administracija*
(u srpskom jeziku) i kada termin uprava, zavisi ne samo od njio-
vog sadržaja, već i od raznih drugih okolnosti, kao što je upotreba
ovih termina u određenom periodu, upotreba ovih termina u zako-
nima, uredbama i drugim pravnim dokumentima i ličnog opredelje-
nja upravnih stručnjaka.

Utvrđivanje teorijskog pojma uprave je takođe veoma složena me-
todološka operacija zbog dva različita pristupa: tradicionalnog pristu-
pa zasnovanog na pravnim i političkim premisama, s jedne strane, i
savremenog pristupa zasnovanog na društvenim i tehnološkim pre-
misama, s druge strane. Međutim, najnoviji teorijski koncept upra-
ve podrazumeva metodologije opšte teorije sistema prema kojima se
uprava definiše kao složen organizacioni i funkcionalni sistem soci-
jalne (društvene) regulacije.

2. Pravno-političke koncepcije o upravi

Polazište tradicionalnog pravnog i političkog stanovišta u odredi-
vanju teorijskog pojma uprave je ideja podele vlasti koja upravu ve-
zuje za državu i označava je kao jednu od „pravnih funkcija državne
vlasti”. Prema ovom stanovištu, delatnost države je vršenje političke
vlasti regulisane zakonom, a svrha uprave je da vrši određenu „uprav-
nu funkciju” kao oblik vršenja određenog aspekta političke vlasti.

Savremeni pojam uprave proizilazi iz relativno nediferencirane dr-
žavne strukture apsolutističkih monarhija 17. i 18. veka kao reakcija
na državu i upravu kao „lični instrument monarha” (*l'état c'est moi!*

⁴ Cf: Stevan Lilić, „Administration as a System of Social Regulation”, in Mijat
Damjanović, Stevan Vračar, Ljubomir Madžar (eds.), *Democracy to Come*, Bel-
grade 1997, pp. 149–160.

⁵ Cf: Raoul van Caenegem, *Judges, Legislators, and Professors*, Cambridge 1987.

— *Država to sam ja!*)⁶ inspirisana je ranim doktrinama o podeli vlasti,⁷ a ostvarena je političkim revolucijama krajem 18. veka u Evropi i Americi. Nove društvene snage vide parlament kao glavni instrument ograničavanja apsolutističke vlasti, dok se uprava, kako je to rekao nemačko-američki politički teoretičar Karl J. Fridrih (1901–1984): „(s pravom) smatra sumnjivim instrumentom monarhije”.⁸ Kada su revolucionari došli na vlast, međutim, promenili su ovaj stav i uprava je postala aktivni „partner” u vršenju političke vlasti. Ove društvene i političke realnosti posebno su izražavali tzv. „organskim” teorijama jer, prema Fon Štajnu (1815–1890), zakonodavstvo predstavlja „samo-opredeljenje” (*die Selbs-Bestimmung*) države, dok izvršna i upravna vlast predstavljaju „čin, odnosno delovanje” (*die That*) države i „posebnu funkciju političke vlasti” koja se manifestuje vršenjem diskrecionih upravnih aktivnosti od strane države (npr. izdavanje dozvola, davanje saglasnosti).⁹

2.1. Uprava i podela vlasti

Podela vlasti je organizacioni princip na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi države. Modernu koncepciju podele vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (1632–1704) u *Dva traktata o vladi* (1689–1690)¹⁰ i kasnije razradio francuski politički mislilac Šarl Monteskje (1689–1755) u delu *O duhu zakona* (1748).¹¹ Prema ovoj doktrini, kako ju je formulisao srpski profesor prava Slobodan Jovanović (1869–1958): „Kada jedno lice (pojedinaac ili kolektivno telo) spoji u svojim rukama i zakonodavnu i upravnu vlast, gubi se sloboda, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom voljom, već voljom nekog drugog”.¹²

U pravnoj i političkoj teoriji postoji nekoliko modaliteta organizacije vlasti i državnih funkcija koji počivaju na principu podele vlasti. Dualistička, trijalistička i kvadrilistička koncepcija sadržaja državnih funkcija se razlikuju.¹³ Kako se princip podele vlasti može ostvariti na različite načine, može se, između ostalog, govoriti

⁶ *L'état c'est moi!* pripisuje se francuskom kralju Luju XIV (1638–1715) i simbolizuje poseban sistem jedinstva vlasti, u kome je sva vlast koncentrisana u ličnosti monarha-apsolutiste.

⁷ Cf: John Locke, *Second Treatise of Government* (1690), New York 1952.

⁸ Cf: Karl Joakim Friedrich, *Konstitucionalizam (Organizacija i kontrola vlasti)*, Podgorica 1996.

⁹ Cf: Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1869.

¹⁰ Cf: John Locke, *Second Treatise of Government* (1690), New York 1952.

¹¹ Cf: Šarl Monteskje, *O duhu zakona*, Beograd 1989; Radomir Lukić, „Montesksjeova politička teorija”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1–2, 1955, str. 119–134.

¹² Slobodan Jovanović, *O državi — Osnovi jedne pravne teorije*, 2. izd., Beograd 1914, str. 191–192.

¹³ Cf: Jovan Đorđević (ur.), *Uporedni politički sistemi*, Beograd 1983; Vučina Vaso-
savić, *Savremeni politički sistemi*, Beograd 1987.

o parlamentarnom i predsedničkom sistemu podele vlasti.¹⁴ Parlamentarni sistem se odnosi na politički režim u kojem vlasti sarađuju i međusobno zavise jedna od druge. Ključni element međusobnih odnosa zakonodavne, izvršne i upravne vlasti predstavljaju ministarska vlast i odgovornost, odnosno politička odgovornost vlade i ministara prema parlamentu.¹⁵ S druge strane, predsednički sistem je definisan kao sistem koji, obezbeđujući maksimalnu nezavisnost vlasti, ostvaruje njihovu najpotpuniju podelu. Osnovna karakteristika predsedničkog sistema je da u njemu postoje samo sekretari (ministri) koji su na čelu različitih resora, dok je predsedniku poverena izvršna vlast, on je istovremeno i šef države i šef „administracije” (tj. vlade).¹⁶

2.2. Uprava i izvršna vlast

Razlike između izvršne i uprave funkcije, istorijski i komparativno su brojne i složene.¹⁷

Tradicionalno, doktrina podele vlasti pretpostavlja da je izvršna vlast (*vlada*) vlast kojoj je funkcija izvršenja zakona poverena od zakonodavne vlasti (*parlamenta*). U ovom kontekstu, izvršna vlast i uprava se vide kao jedan integrisani sistem, odnosno ne postoji suštinska organizaciona ili funkcionalna razlika između njih.¹⁸

Međutim, za razliku od ovog tradicionalnog stava, savremeni pristup naglašava da funkcije izvršne i upravne vlasti nisu percipirane kao jedna celina, već kao zasebne ali povezane komponente. Glavni argument je da se izvršna vlast ne bavi samo izvršavanjem zakona, već i formulisanjem politike usvajanjem strateških političkih odluka.¹⁹ To znači da izvršna vlast više nije samo funkcija sprovođenja zakona, već i centar političkog odlučivanja.²⁰ U ekstremnoj opciji ovakvog gledišta, neki od naših autora koji se i dalje drže (sovjet-skaljinističke) doktrine „klasne suštine države i prava” u određivanju teorijskog koncepta izvršne vlasti ističu da: „Izvršna vlast je glavna poluga državne vlasti. (...) Njen politički primat nad drugim vlastima zasniva se ne samo na njenim unutrašnjim svojstvima, čak ni prevashodno na ovim svojstvima, već na činjenici koncentracije klasnih interesa vladajuće klase kao društvenog nosioca izvršne vlasti.

¹⁴ Cf: Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1978; Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb 1950; Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd 1984; Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd 1993.

¹⁵ Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd 1993, str. 249–251.

¹⁶ Modifikovan sistem predsedničkog sistema postojao je u (tranzistorskoj) državnoj zajednici Srbija i Crna Gora (februar 2003 — jun 2006), pošto je predsednik te zajednice istovremeno i predsedavajući Saveta ministara (Vlade).

¹⁷ Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980; Slavoljub Popović, „Izvršna vlast”, u Jovan Đorđević (ur.), *Uporedni politički sistemi*, Beograd 1983, str. 290–295.

¹⁸ Stevan Lilić, „Uprava, podela vlasti i Ustav Srbije”, u Branislav Marković (ur.), *Uprava u sistemu podele vlasti*, Kragujevac 1992, str. 26.

¹⁹ Cf: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Beograd 1936.

²⁰ *Enciklopedija političke kulture* (ur. Milan Matić), „Izvršna vlast”, Beograd 1993, str. 451.

Otuda izvršna vlast služi kao moćno oružje za očuvanje klasnog poretka, za učvršćivanje vladavine vladajuće klase”.²¹

Ranija shvatanja podele vlasti zasnivala su se na činjenici da postoje tri grane vlasti sa odgovarajućim funkcijama: zakonodavna, izvršna i sudska. Prema ovoj tački gledišta, ne postoji posebna „upravna funkcija”, pošto je upravna funkcija uključena u izvršnu funkciju. Shodno tome, osnovna delatnost države je vršenje svoje političke vlasti vladanjem nad ljudima. U tom kontekstu, upravna funkcija (kao deo izvršne funkcije) projektuje se kao zajednička izvršno-upravna funkcija političke vlasti.

Za razliku od ovog tradicionalnog stava, danas se posebno ističe da izvršne i upravne funkcije nisu, i ne mogu se posmatrati, kao „dve strane istog novčića”. Ovo zbog okolnosti da izvršna vlast nije operativno angažovana na izvršavanju zakona (*stricto sensu*), već na „formulisanju javnih politika” donošenjem strateških političkih odluka. To znači da se izvršna vlast (sa vladom na čelu) više ne bavi funkcijom donošenja pojedinačnih (upravnih) odluka, koja je sada podređena upravi jer je izvršna vlast postala posebna funkcija sa zadatkom „opšte koordinacije”, tj. sa zadatkom implementacije politike i sprovođenja zakona.²² Drugim rečima, iako se često kaže da podela vlasti podrazumeva podelu na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, to zapravo nije tačno jer se u savremenim uslovima izvršna funkcija „podelila” na dve posebne funkcije: s jedne strane, to je političko-organizaciona funkcija izvršne vlasti (vlada) koja²³ se manifestuje u formulisanju „javnih politika” zasnovanih na izradi sveobuhvatnih „strategija razvoja”, s jedne strane, ali i u nadzoru nad sprovođenjem zakona donetih na osnovu ovih strategija, na drugom.

Shodno tome, izvršnu funkciju u smislu neposrednog izvršenja zakona ne vrši vlada već uprava. U odnosu na prvobitni koncept podele vlasti na tri funkcije, danas zapravo imamo četiri osnovne državne funkcije: a) zakonodavnu (koju vrši parlament donošenjem zakona), b) političko-organizacionu (obavlja izvršna vlast utvrđivanjem javnih politika i organizovanjem njihovog sprovođenja preko ministarstava), v) upravnu (obavlja uprava neposrednim izvršavanjem zakona) i g) sudsku (obavljaju sudovi, državna tužilaštva, javno pravobranilaštvo i advokati).²⁴

Na osnovu ovih okolnosti moguće je sadržinski razlikovati izvršnu od upravne funkcije, s obzirom na to da izvršna funkcija sve više

²¹ Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980, str. 233–234.

²² *Enciklopedija političke kulture* (ur. Milan Matić), „Izvršna vlast”, Beograd 1993, str. 451.

²³ Za političko-organizacionu funkciju vlade ključni element je „ministar”, kao lice koje istovremeno kombinuje političku funkciju („član vlade”) i funkciju organizacionog upravljanja odgovarajućim resorom („starešina ministarstva”).

²⁴ Međutim, osim nabrojane četiri, danas postoje i druge „ustavne funkcije”, kao što su ombudsman, predsednik Republike, regulatorna agencija, Ustavni sud, Narodna banka, lokalna i gradska samouprava, javna preduzeća, javne ustanove itd.

podrazumeva formulisanje strateških javnih politika (naročito izraženih u ovlašćenju vlade da predlaže zakone Skupštini), dok upravna funkcija uglavnom uključuje donošenje konkretnih upravnih odluka usmerenih na operativno sprovođenje zakona u kontekstu konkretnih zadataka koji se postavljaju pred državu.²⁵

2.3. Uprava i sudska vlast

Osim razlikovanja upravne i izvršne funkcije, treba napraviti jasnu razliku između upravne i sudske funkcije. Ovde je problem u tome što je neposredna primena zakona u pojedinačnim slučajevima funkcija i uprave i suda, jer neposredna primena zakona može imati oblik sudske odluke (presude), ali i oblik upravnog rešenja. Međutim, iako obe funkcije donose pojedinačne odluke, one nisu identične.²⁶ One se ne razlikuju samo po osnovu organa odlučivanja (tj. suda ili organa uprave) i odgovarajućeg postupka (tj. kontradiktornog sudskog postupka ili upravnog postupka), već se upravna i sudska funkcija značajno razlikuju u pogledu sadržaja odluka koje se donose. Ova razlika proizilazi iz činjenice da je cilj („konačni proizvod”) upravnog postupka da se preciziraju dispozicije (tj. šta treba učiniti), dok je cilj sudskog postupka da se preciziraju sankcije, odnosno kazne (tj. nešto je urađeno protivno zakonu ili nije urađeno). Dakle, sudsku funkciju obavljaju sudovi koji odlučuju o nastalom „sporu” da li je prekršeno zakonsko pravilo (npr. da li postoji krivično delo, da li je nastala šteta i sl.), dok upravnu funkciju obavljaju organi uprave koji odlučuju o budućoj situaciji stranke (npr. da li će priznati pravo na vozačku dozvolu ili će utvrditi poresku odgovornost). Dok sudovi vrše „rekonstrukciju” događaja iz prošlosti i na osnovu toga donose presude, upravne odluke se odnose na buduće ponašanje stranke.²⁷

Ovome treba dodati da se upravne i sudske funkcije razlikuju i po tome da li je cilj „zaštita” javnog interesa, ili je cilj „ostvarivanje” javnog interesa (mada često, posebno u zakonskim tekstovima, ova razlika nije precizirana). Dok je „zaštita” javnog interesa funkcija sudova i javnog tužilaštva kao delatnost koja se pokreće kada je zakon prekršen, „ostvarivanje” javnog interesa je funkcija uprave kao delatnosti koja se pokreće kada treba da se primeni zakon. Pravno-teorijski gledano, „zaštita” javnog interesa podrazumeva izricanje sankcije (zbog kršenja zakona), dok „ostvarenje” javnog interesa podrazumeva utvrđivanje dispozicije radi sprovođenja zakona. Odluka poreske uprave se ne donosi radi „zaštite” zakonitosti, jer nije sankcija („kazna”) prema stranci, već radi „sprovođenja” zakona u smislu konkretizacije pravne obaveze (dispozicije) prema građanima. Kada se kaže da „vladavina prava postoji kada se uprava podvede pod zakon”, to znači da zakonitost postoji kada su „građani zaštićeni od uprave”, a

²⁵ Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNR Jugoslavije*, Zagreb 1950, str. 78.

²⁶ Cf: Stevan Lilić, *Upravno pravo Srbije — Teorija i zakonodavstvo*, Beograd, 2024, str. 23–24.

²⁷ Cf: Martin Shapiro, *Courts — A Comparative Political Analysis*, Chicago 1981.

ne da „uprava štiti zakonitost”. Zakonitost štite sudovi (između ostalog, u upravnim sporovima kada odlučuju o nezakonitim upravnim odlukama). Koncept da je uprava zadužena za „zaštitu javnog interesa” relikv je ranijeg perioda (socijalističkog) „jedinstva vlasti”, u kojem je uprava bila izjednačena sa policijom u zaštiti određenog političkog poretka.

3. *Pravna država, legitimitet i legalitet upravnog delovanja*

Koncept „pravne država” (*Rechtsstaat*) i princip „vladavine prava” (*Rule of Law*) veliko je nasleđe evropske i svetske civilizacije.²⁸ U odnosu na upravu, poseban značaj vladavine prava je u tome što obezbeđuje zakonitost upravnih odluka. Svaki savremeni upravni sistem je nezamisliv bez vladavine prava.²⁹

Koncept pravne države je u 19. veku podrazumevao normativni model uređenja društvenih odnosa, po kome su pravila društvenog ponašanja propisana pravnim normama oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbе, naredbe i propisi). Na osnovu opštih pravnih normi donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. sudske presude i rešenja uprave) koje direktno utiču na ponašanje ljudi. Međutim, normativni koncept pravne države u svom izvornom obliku podrazumeva da sam postupak opravdava radnje (upravne) vlasti, što danas može predstavljati opasnost po univerzalna demokratska dostignuća (npr. rasistički režim nacističke Nemačke i režim aparthejda u Južnoj Africi počivali su na ovakvom normativnom modelu).³⁰ Poštovanje zakonitosti danas više nije samo sebi cilj, jer se zakonitost javlja kao nužan preduslov za vladavinu prava, ustavnost, pravdu i pravičnost u „pravnoj državi” (*Rechtsstaat*). Za razliku od tog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije počivaju na ideji da je u vršenju vlasti od strane države, pored legaliteta, neophodna i legitimnost kao bitna vrednosna komponenta.³¹ To je zato što postupak (npr. donošenje zakona, propisa ili pojedinačnog upravnog akta) ne postaje automatski legitiman samo zato što je „pravno proizveden” u propisanom postupku od strane nadležnog organa države, jer i svaki

²⁸ Cf: Lord Lloyd of Hampstead, M. D. A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.

²⁹ Cf: Stevan Lilić, „Legitimitet upravnog delovanja”, u Svetislav Taboroši, Maria Hencovska (ur.), *Pravo u tranziciji: Srbija–Slovačka*, Beograd 1999, str. 56–75.

³⁰ Cf: Vojin Dimitrijević (ur.), *Osnovi moderne demokratije — izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima 1215–1989*, Beograd 1989.

³¹ Cf: Milivoje Marković, *Pravna država*, Beograd 1939; Danilo Basta, Werner Krawietz, Dieter Müller, *Rechtsstaat — Ursprung und Zukunft einer Idee*, Berlin 1993; Vladan Vasiljević (ur.), *Vladavina prava*, Beograd 1990.

konkretnan postupak i pojedinačni (upravni) akt mora biti vrednosno prihvatljiv na osnovu njegovog konkretnog sadržaja.³²

Kako se ističe: „Prednost zakonodavstva i pisanog prava je u tome što obezbeđuju pravnu sigurnost: pravila utvrđuje lice ili telo koje raspolaze autoritetom vlasti. Ako su pravila proglašena u vidu zakonika, sigurnost je najveća - građanin ne samo da može saznati kako pravo tačno glasi, već zbog sveobuhvatne prirode zakonika nema razloga da brine o svim raznim starim i gotovo zaboravljenim (običajnim) pravilima koja bi se iznenada mogla pojaviti niotkuda i poremetiti legitimna očekivanja. Mana zakonodavstva je nedostatak fleksibilnosti: zakoni i kodeksi postavljeni su u strogoj tekstualnoj formi i važe sve dok ih novi ne promene ili ukinu. Zakoni kao propisi često zaostaju za potrebama vremena, a nove kodekse je veoma teško stvoriti: obično budu samo izmenjeni i dopunjeni, a retko zamenjeni novim.”³³

U odnosu na upravu, to znači da delatnost uprave ne postaje legitimna (opravdana) samo zato što uprava svoje poslove obavlja na zakonit način. Iz ovih razloga, danas se smatra da koncept zakonitosti upravne vlasti mora biti praćen konceptom legitimiteta (opravdanosti) upravnog postupaka. Ovaj „obrnuti” redosled posmatranja ne samo da baca veliku sumnju na tradicionalne pravne stavove o odnosu između prava i uprave, već i značajno menja opšti pogled na upravu, u smislu: „Legitimitet vlasti se više ne može tražiti u njenom poretku, već u njenom delovanju. (...) Uprava više nije sluškinja postojećeg poretka i vladajućeg režima, već pokretač i regulator društvenih tokova, zauzimajući značajnu, ako ne i najznačajniju ulogu.”³⁴

3.1. Teorijski pojam državne uprave

Teorijski pojam državne uprave nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, kao zatvorena i apstraktna metafizička struktura zasnovana na legalističkim pozitivizmu i normativističkoj dogmatici. Ovaj teorijski pristup, koji je kreirao nemački pravni mislilac Georg Jelinek (1851–1911), konstruiše upravnu delatnost kao pravnu funkciju državne vlasti, koja se svodi na autoritativnu (prinudnu) primenu zakona putem donošenja pojedinačnih „administrativnih akata”.³⁵ Iako je teorijski koncept uprave kao „državne uprave” kasnije napušten u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama, ipak je naišao na plodno tlo u ideološkim okvirima doktrine tzv. klasne suština države i prava krajem tridesetih godina, a puni zamah dobija četrdesetih i pedesetih godina 20. veka u Sovjetskom Savezu i

³² Cf: John Rawls, *Teorija pravde*, Beograd — Podgorica 1998.

³³ Raul van Kanegem, *Stvaranje prava — Sudije, zakonodavci, i profesori*, Podgorica 2024, str. 163.

³⁴ Serge Alain Mescheriakoff, „Legality, Efficiency and Equity: The Vagaries of Administrative Legitimacy. The French Experience”, *International Review of Administrative Science*, Vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

³⁵ Cf: Georg Jelinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

drugim socijalističkim zemljama.³⁶ U ovom kontekstu, prema sovjetskim udžbenicima (koji su se i ovoj zemlji zvanično koristili u jednom periodu), upravna funkcija se definiše kao: „Prikupljanje poreza, politička represija (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom, organizovanje špijunaže i kontrašpijunaže, zaštita društvenog poretka i državne bezbednosti i tsl.”³⁷

Prema ovom stanovištu, koje je sa svojim sledbenicima ugledni srpski akademik i profesor prava Radomir Lukić (1914–1999) uporno zastupao više decenija: „Država (i njena uprava) je organizacija vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa sa monopolom fizičke sile.”³⁸ Ovaj koncept „državne uprave” zasnovan na sovjetskom modelu još uvek u odgovarajućim modalitetima zastupaju profesori upravnog i ustavnog prava u Srbiji, između ostalog profesori Pavle Dimitrijević (1913–1986) i Ratko Marković (1944–2021),³⁹ zatim profesor Dragan Milkov⁴⁰ i drugi (Z. Tomić. Milkov, N. Bačanin).⁴¹ Međutim, suprotno ovom pristupu, profesor Slobodan Jovanović (1869–1958) je još početkom 20. veka pokazao da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, „Teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad 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 zapovedanja 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 koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala.”⁴²

³⁶ Cf: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford 1982; Joseph Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London 1940.

³⁷ A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Beograd 1949, str. 165.

³⁸ Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Knj. 1, Beograd 1956, str. 127: „Država je organizacija sa monopolom na fizičku prinudu”. I u kasnijim udžbenicima: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd 1993: „Zato državu možemo na najkraći način definisati kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili ukratko, kao organizaciju sa monopolom na fizičku prinudu” (str. 43).

³⁹ Cf: Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd (1995) 2002; Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd 1986.

⁴⁰ Cf: Dragan Milkov, *Upravno pravo (Upravna delatnost)*, Novi Sad 1988.

⁴¹ Cf: Zoran Tomić, *Upravna kontrola uprave*, Beograd 1991; Nevenka Bačanin, *Teorija upravnog prava*, Beograd 1994.

⁴² Slobodan Jovanović, *O državi — Osnovi jedne pravne teorije*, Beograd 1914, str. 25–25.

3.2. Teorijski pojam uprave kao javne službe

Nasuprot „državnom” i „klasnom” modelu uprave, modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz koncepcije **socijalne funkcije** države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju 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 zapovesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje **javnih službi**, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su građanima neophodni za njihov svakodnevni život i rad i koji doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine.

Prema ovom stavu, koji je artikulisao 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 obezbeđivanja uslova neophodnih za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstva, naučnoistraživačkog rada, zaštite prirode, ekonomskog razvoja i dr.⁴³ U razvijenim zemljama danas je koncept uprave koji obezbeđuje javne službe preovlađujući model: „Moderni ustavni i administrativni sistemi su zasnovani na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.”⁴⁴ U Srbiji među renomiranim profesorima upravnog prava koji predstavljaju ovu školu mišljenja su Mihailo Ilić (1919–1944),⁴⁵ Nikola Stjepanović (1907–1987),⁴⁶ Dragaš Denković,⁴⁷ Slavoljub Popović⁴⁸ i drugi.

4. Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju

4.1. Savremeni pojam uprave

Na osnovu rečenog, međutim, možemo zaključiti da tradicionalni političko-pravni i savremeni sociotehnološki koncept uprave imaju određenu „urođenu teorijsku manu”. Naime, oba koncepta metodološki nisu u stanju da iz svojih teorijskih određenja uprave izraze

⁴³ Cf: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd 1929.

⁴⁴ David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York — Basel 1982, str. 3–4.

⁴⁵ Cf: Mihailo Ilić, *Administrativno pravo — Teorijski deo*, Beograd 1928.

⁴⁶ Cf: Nikola Stjepanović, *Osnovi upravnog prava*, Subotica 1940; Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNR Jugoslavije*, Beograd 1958; Nikola Stjepanović, *Upravno pravo u SFR Jugoslaviji*, Knj. 1–2, Beograd 1973; Nikola Stjepanović, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd 1991.

⁴⁷ Cf: Dragaš Denković, „Upravno pravo kao naučna disciplina”, *Analiti Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, 1969, str. 41–51; Dragaš Denković, „Preobražaj predmeta upravnog prava u samoupravnom društvu”, *Zbornik za društvene nauke*, br. 67, Novi Sad 1979, str. 101–114.

⁴⁸ Cf: Slavoljub Popović, *Upravno pravo — Opšti deo*, Beograd 1989.

integralni koncept uprave kao složenog društvenog fenomena koji se, između ostalog, manifestuje u različitim političkim („vlast”), pravnim („funkcije”), psihološkim („ljudi,”), društvenim („organizacija”) i tehnološkim („proces rada”) elementima.

Zato su se nastojanja da se definiše savremeni teorijski koncept uprave okrenula najnovijim metodološkim i naučnoistraživačkim dostignućima oličenim u tzv. opštoj teoriji sistema. Kao rezultat, stvorene su teorijsko-metodološke pretpostavke na osnovu kojih je moguće odrediti savremeni teorijski koncept uprave i upravljanja. Savremeni teorijski koncept uprave vidi upravu kao kompleksan upravni sistem „ljudske saradnje” u kontekstu socijalne regulacije.

Savremeni teorijski pristup u definisanju pojma uprave polazi od stanovišta da uprava predstavlja složen i dinamičan sistem, tačnije složen i dinamičan društveni (upravni) sistem. Pojam „sistem” u najopštijem smislu može se definisati kao celina sastavljena od delova, s jedne strane, i kao celina koja se razlikuje od svog okruženja, s druge. U tom smislu: „Upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, s jedne strane, kao što su sistemi ljudske saradnje vrsta sistema uopšte, s druge.”⁴⁹

Sistem ljudske saradnje podrazumeva „različite oblike ponašanja ljudi, njihov zajednički rad i uspostavljanje uzajamnih odnosa u procesu rada radi postizanja odgovarajućeg cilja i određenog efekta (npr. proizvodnja, kulturni razvoj, zaštita prirode, itd.). Budući da su oblici ljudskog ponašanja motivisani željom (odnosno potrebom) za uspostavljanjem saradnje sa drugim ljudima, ponašanje jedne osobe je uvek orijentisano na odgovarajuće ponašanje druge osobe.”⁵⁰

Koncept socijalne regulacije proizilazi iz činjenice da ljudi u društvu ostvaruju svoje interese i u odnosima međusobne saradnje i u međusobnim sukobima. Međusobno nadmetanje pojedinaca i društvenih grupa za relativno oskudna materijalna i društvena dobra manifestuje se ili kao „dominacija” (kada se interesi jednih ostvaruju na račun drugih), ili kao „kompromis” (kada se interesi ne ostvaruju potpuno). U tom smislu, koncept socijalne regulacije polazi sa stanovišta da je cilj upravnog sistema, kao društvenog sistema ljudske saradnje, da neutrališe nepredviđene situacije, odnosno da neutrališe negativne efekte neizvesnosti⁵¹ koje proizilaze iz potencijalnog nezakonitog ponašanja drugih u socijalnoj interakciji.⁵²

⁴⁹ Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Knj. 1, Zagreb 1985, str. 9, 11.

⁵⁰ Eugen Pusić, *op. cit.*, str. 33.

⁵¹ Cf: Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Knj. 1, Zagreb 1985; Herbert Werlin, „Contingency Theory: The Wrong Door”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 55, no. 1, 1989.

⁵² Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb 1989, str. 339–340.

4.2. Socijalna regulacija

Opšti ekonomski i društveni razvoj,⁵³ uz veliki obim državne intervencije i normativne regulative, ukazuju na okolnost da se društvena regulativa u upravljanju javnim poslovima više ne može posmatrati kao marginalna delatnost u odnosu na osnovne društvene procese.⁵⁴ Društvena regulacija koju sprovodi sama uprava sada postaje osnovni društveni proces i predstavlja suštinsku pretpostavku ekonomske efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva.⁵⁵

Krajem 19. i početkom 20. veka uprava se javlja kao pokretač i koordinator društveno potrebnih i korisnih poslova (npr. zdravstvo, prosveta, saobraćaj, veze, komunalne službe i dr.), a atributi političke vlasti, iako nisu potpuno nestali, više nisu glavna i jedina upravna delatnost države. Funkcije upravljanja ne samo da postaju sve brojnije, već i sve složenije i teže. Gotovo da ne postoji zadatak državne uprave (kao i u industrijskoj proizvodnji) koji je nekada bio jednostavan a da sada nije postao krajnje složen. Kao klasičan primer uspešne intervencije države u procesima društvene regulacije, koristi se ilustracija⁵⁶ uspeha američke poštanske službe s kraja 19. veka. Ove okolnosti ukazuju i na to da pitanja upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve složenija i brojnija i da se opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom sve više približavaju.⁵⁷

U 20. veku pojavljuju se prve kompleksne analize administracije u savremenom industrijskom društvu i kombinuju politička i tehnološka stanovišta sa centralnim pitanjem odnosa između upravne i političke vlasti. Polazeći od ujednačenog sadržaja tehnologije obavljanja upravnih poslova, kao brojnih i složenih funkcija upravljanja, kako u „javnom” (državnom) tako i u „privatnom” (poslovnom) sektoru, umesto dotadašnjeg pravno-političkog koncepta državne uprave, definisan je novi teorijski, racionalni i ciljno orijentisani (*zveckrational*) koncept uprave.⁵⁸ Ovaj model naglašava dvostruku ulogu uprave: s jedne strane, uprava se posmatra kao instrument političkog vlast („uprava kao politička vlast”), a s druge, kao organizacija za obavljanje društvenih delatnosti („uprava kao javna služba,,).

Rezultati ovih studija, posebno velikih upravnih sistema (npr. zdravstvene službe, regionalne uprave, industrijske korporacije, saobraćajne

⁵³ John Naisbitt, (ur.), *Megatrendovi — Deset novih pravaca razvoja koji nam mijenjaju život*, Zagreb 1985.

⁵⁴ Cf: Stevan Lilić, *Upravno pravo Srbije — Teorija i zakonodavstvo*, Beograd, 2024, str. 31–38.

⁵⁵ Cf: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb 1989.

⁵⁶ Cf: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington DC 1955.

⁵⁷ Cf: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles 1990; Stevan Lilić, „Polazne osnovne strukturalne transformacije upravnog sistema”, *Pravni život*, br. 1–2, 1991, str. 119–128.

⁵⁸ Cf: Maks Veber, *Privreda i društvo* (1921), Beograd 1976.

mreže, urbani konglomerati itd.), pokazuju da u složenim savremenim uslovima života administrativne delatnosti ne mogu da se vrše „spontano”, već po određenim pravilima. U tom smislu, upravnu delatnost, kao stručnu, racionalnu i kontinuiranu delatnost, mogu obavljati samo profesionalni i „depolitizovani” upravni službenici. S druge strane, pošto postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti već politike, upravni službenici ne bi trebalo da se bave politikom (jer je to funkcija političara).

U ovim okolnostima, uprava svoju društvenu funkciju ostvaruje ne kao instrument vlasti i političke moći, već prvenstveno kao regulator složenih društvenih procesa. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, uprava je organizacija koja raspolaže ogromnim stručnim kapacitetom, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu društvenu regulaciju. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao sistema za društvenu regulaciju, opada i njena uloga kao izvršioca političke moći i prinude.

Teorijski koncept uprave kao sistema društvene regulacije podrazumeva, dakle, da delatnost uprave u regulisanju društvenih procesa nije aktivnosti „vladanja nad ljudima”, već delatnost legitimnog uticaja na ponašanja pojedinaca prema unapred postavljenim standardima. Cilj koncepta uprave kao sistema društvene regulacije polazi od stanovišta da uprava, kao sistem ljudske saradnje, treba da neutrališe negativne efekte neizvesnosti (*kontingentnosti*) koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih pojedinaca i društvene interakcije, a ne od uspostavljanja dominacije države nad ljudima primenom autoritativnih sredstava i metoda prinude.

Kao zaključak, može se reći da je osnovna društvena funkcija i društvena uloga uprave i države (tzv. socijalna država) da svojim delovanjem obezbedi i razvije opšte blagostanje društva. Drugim rečima, država ostvaruje opšte ciljeve društva tako što ostvaruje opšte, odnosno javne interese (*bono publico*) kao one interese koji stoje iznad individualnih (ličnih ili grupnih) interesa. Uostalom, upravo se po ovom kriterijumu mogu jasno razlikovati demokratske države od autoritarnih, a posebno bivših socijalističkih država. Tako, dok se u socijalističkim državama opšti ciljevi društva prvenstveno ostvaruju autoritativnim sredstvima i primenom prinude, ali kao interesi „vladajuće klase” (uporedi: A. I. Denisov), u socijalnim državama javni interesi se prvenstveno ostvaruju neautoritativnim sredstvima i vršenjem javnih službi (uporedi: L. Digi).

Zaključak

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da savremeni teorijski koncept uprave podrazumeva da je uprava složen upravni sistem ljudske saradnje. Ovaj teorijski koncept polazi od činjenice da se upravljanju društvenim procesima ne pristupa kao „vladanju” nad ljudima, već kao kompleksnom procesu legitimnog uticaja na ponašanje

ljudi prema unapred postavljenim standardima. Upotreba savremene tehnologije u obavljanju delatnosti uprave omogućava da informacije koje su na raspolaganju upravi smanje političku neizvesnost i doprinesu stabilizaciji društvenog sistema u celini. Pristup opšte teorije sistema omogućava izgradnju teorijskih koncepata uprave kao „složenih sistema socijalne (društvene) regulacije”.

Polazeći od toga, moguće je dalje odrediti savremeni teorijski pojam uprave u funkcionalnom smislu, odnosno pojam upravne delatnosti, kao i savremeni teorijski pojam uprave u organizacionom smislu, odnosno pojam upravne organizacije.

Shvatanje uprave kao funkcije državne (političke) vlasti, nastalo početkom 19. veka, uglavnom je danas napušteno. To je zbog činjenice što se uloga uprave u društvu proširila u smislu da su se pojavili novi oblici državne delatnosti koji nisu autoritativni i ne predstavljaju vršenje vlasti. Kao posledica toga, u teorijskom smislu, funkcionalni pojam uprave je određen kao upravna delatnost u vršenju javnih usluga (ne samo kao funkcija političke vlasti). Upravna delatnost, dakle, obuhvata obavljanje javnih usluga kao ukupnost svih aktivnosti (neautoritativnih i autoritativnih) kojima država direktno i indirektno ostvaruje svoje društvene (i političke) ciljeve.

Sa teorijskog stanovišta, obavljanje upravnih poslova dobija svoj institucionalni i organizacioni okvir osnivanjem upravnih organizacija. U tom smislu, upravna organizacija je organizacija u kojoj pojedinci obavljaju upravne poslove kao svoje stalno zanimanje na osnovu unapred utvrđene i trajne podele poslova i dužnosti. Kao poseban vid organizacije, i u upravnoj organizaciji javlja se kolektivni rad i saradnja ljudi radi ostvarivanja postavljenog cilja. Kako je obavljanje upravnih poslova najvažniji razlog za formiranje upravnih organizacija, obavljanje upravnih poslova javlja se kao osnovna delatnost upravnih organizacija.

Upravne organizacije se teorijski mogu odrediti kao organizacije čiji je osnovni cilj obavljanje upravnih aktivnosti. Upravna organizacija svoj cilj ostvaruje obavljanjem određenih poslova i zadataka od strane lica sa odgovarajućim pravima i dužnostima, korišćenjem odgovarajućih sredstava u okviru odgovarajuće organizacione strukture uz odgovarajuću autonomiju u odnosu na druge organizacije.

Upravne organizacije mogu se pojaviti kao samostalni (npr. ministarstva) ili nesamostalni (npr. odeljenja) organi uprave, zatim kao državni (npr. republički), regionalni (npr. pokrajinski) organi uprave, kao organi uprave jedinica lokalne samouprave (npr. opštinska i gradska uprava). Upravne organizacije se takođe mogu javiti u obliku tzv. nedržavnih subjekata sa upravnim javnim ovlašćenjima (npr. javne ustanove, javna preduzeća).

Literatura

1. Bačanin, N, *Teorija upravnog prava*, Beograd, 1994.
2. Basta, D, Krawietz, W, Müller, D, *Rechtsstaat — Ursprung und Zukunft einer Idee*, Berlin, 1993.
3. Caenegem, R, *Judges, Legislators, and Professors*, Cambridge, 1987.
4. Collins, H, *Marxism and Law*, Oxford, 1982.
5. Denisov, A. I., *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Beograd, 1949.
6. Denković, D, Preobražaj predmeta upravnog prava u samoupravnom društvu, *Zbornik za društvene nauke*, br. 67, Novi Sad, 1979, str. 101–114.
7. Denković D, Upravno pravo kao naučna disciplina, *Analitičnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, 1969, str. 41–51.
8. Digi, L, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.
9. Dimitrijević, V (ur.), *Osnovi moderne demokratije — izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima 1215–1989*, Beograd, 1989.
10. Dimitrijević, P, Marković, R, *Upravno pravo*, Beograd, 1986.
11. Đorđević, J, *Uporedni politički sistemi*, Beograd, 1983; Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi*, Beograd, 1987.
12. Đorđević, J, *Ustavno pravo*, Beograd, 1978.
13. *Enciklopedija političke kulture* (ur. Matić, Milan), Izvršna vlast, Beograd, 1993.
14. Friedrich, K, J, *Konstitucionalizam (Organizacija i kontrola vlasti)*, Podgorica, 1996.
15. Hampstead, L. L, Freedman, M. D. A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.
16. Ilić, M, *Administrativno pravo — Teorijski deo*, Beograd, 1928.
17. Jellinek, G, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.
18. Jovanović, S, *O državi — Osnovi jedne pravne teorije*, Beograd, 1914.
19. Jovanović, *Poratna država*, Beograd, 1936.
20. Jović, M, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984.
21. Kanegem, R, *Stvaranje prava — Sudije, zakonodavci, i profesori*, Podgorica, 2024.
22. Kelzen, H, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951.
23. Krbeć, I, *Osnovi upravnog prava FNR Jugoslavije*, Zagreb, 1950.
24. Lilić, S, Administration as a System of Social Regulation, in Damjanović, Vračar, S, Madžar, Lj, (eds.), *Democracy to Come*, Belgrade, 1997, pp. 149–160.
25. Lilić, S, Legitimitet upravnog delovanja, u Taboroši, S, Hencovska, M, (ur.), *Pravo u tranziciji: Srbija–Slovačka*, Beograd, 1999, str. 56–75.
26. Lilić, S, Polazne osnovne strukturalne transformacije upravnog sistema, *Pravni život*, br. 1–2, 1991, str. 119–128.
27. Lilić, S, Uprava, podela vlasti i Ustav Srbije, u Marković, Branislav (ur.), *Uprava u sistemu podele vlasti*, Kragujevac, 1992.
28. Lilić, S, *Upravno pravo Srbije — Teorija i zakonodavstvo*, Beograd, 2024.
29. Locke, J, *Second Treatise of Government* (1690), New York, 1952.
30. Lukić, R, Monteskejeova politička teorija, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1–2, 1955, str. 119–134.
31. Lukić, R, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973.
32. Lukić, R, *Teorija države i prava*, Knj. 1, Beograd, 1956.
33. Lukić, R, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993.
34. Marković, M, *Pravna država*, Beograd, 1939.
35. Marković, R, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980.
36. Marković, R, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980.
37. Marković, R, *Upravno pravo*, Beograd, (1995) 2002.

38. Mescheriakoff, S. A, Legality, Efficiency and Equity: The Vagaries of Administrative Legitimacy. The French Experience, *International Review of Administrative Science*, Vol. 56, no. 2, 1990.
39. Milkov, D, *Upravno pravo (Upravna delatnost)*, Novi Sad, 1988.
40. Monteskje, Š, *O duhu zakona*, Beograd, 1989.
41. Naisbitt, J, (ur.), *Megatrendovi — Deset novih pravaca razvoja koji nam mijenjaju život*, Zagreb, 1985.
42. Nikolić, P, *Ustavno pravo*, Beograd, 1993.
43. Popović, S, Izvršna vlast, u Đorđević, J, (ur.), *Uporedni politički sistemi*, Beograd, 1983, str. 290–295.
44. Popović, S, *Upravno pravo — Opšti deo*, Beograd, 1989.
45. Pusić, E, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.
46. Pusić, E, *Upravni sistemi*, Knj. 1–2, Zagreb, 1985.
47. Rawls, J, *Teorija pravde*, Beograd — Podgorica, 1998.
48. Rosenbloom, D, *Public Administration and Law*, New York — Basel, 1982.
49. Saint-Simon, C. H, *Katekizam industrijalaca*, Zagreb, 1979.
50. Shapiro, M, *Courts — A Comparative Political Analysis*, Chicago, 1981.
51. Stalin, J, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.
52. Stefanović, J, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950.
53. Stein, L, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1869.
54. Stjepanović, N, Lilić, S, *Upravno pravo*, Beograd, 1991.
55. Stjepanović, N, *Osnovi upravnog prava*, Subotica, 1940.
56. Stjepanović, N, *Upravno pravo FNR Jugoslavije*, Beograd, 1958.
57. Stjepanović, N, *Upravno pravo u SFR Jugoslaviji*, Knj. 1–2, Beograd, 1973.
58. *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles, 1990.
59. Tomić, Z, *Upravna kontrola uprave*, Beograd, 1991.
60. Vasiljević, V, (ur.), *Vladavina prava*, Beograd, 1990.
61. Veber, M, *Privreda i društvo* (1921), Beograd, 1976.
62. Werlin, H, Contingency Theory: The Wrong Door, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 55, no. 1, 1989.
63. Wilson, W, *The Study of Public Administration* (1887), Washington DC, 1955.

Stevan Lilić, PhD

ADMINISTRATION AS A SYSTEM OF SOCIAL REGULATION

The modern theoretical concept of administration implies that administration is a complex administrative system of human cooperation. The understanding of administration as a function of state political power, which arose at the beginning of the 19th century, is largely abandoned today. This is due to the fact that the role of administration in society has expanded in the sense that new forms of state activity have appeared that are not authoritative and do not represent the exercise of power. The theoretical concept of administration as a complex system of social regulation is based on the fact that the management of social processes is not approached as „rule” over people, but as a complex process of legitimate influence on people’s behavior according to predetermined standards. The use

of modern technology in the performance of administrative activities enables the information available to the administration to reduce political uncertainty and contribute to the stabilization of the social system as a whole. The approach of general systems theory enables the construction of theoretical concepts of administration as „complex systems of social (social) regulation”.

Key words: theoretical concept of administration, management as a complex system, Social regulation, Administration and political power