

др Стеван Лилић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ

Одређивање теоријског појма управе веома је комплексна методолошка операција. Традиционална доктрина полази од правнополитичког становишта. Међутим, да би се одредио савремени теоријски појам управе, мора се разумети и модерни теоријски концепт сложеног управног система као инструмента социјалне регулације. Насупрот "државном" моделу управе, модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању опште друштвене добробити (*bono publico*). Концепт социјалне функције управе полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршена радњи принуде према својим поданицима), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем развоју и напретку друштва као целине.

Кључне речи: Управа - Управно право. - Социјална регулација

I.

Теоријски посматрано, управа и управљање су комплексни појмови који обухватају 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 силе (нпр. издавање заповести и вршење радњи принуде).

Мисао о потреби раздвајања управљања од владања јавља се почетком 19. века са идејом да "владање људима треба да замени управљање стварима" (1). Идеја да управљање треба да замени владање, посебно се уобличава почетком 20. века у солидаристичким концепцијама социјал-функционалиста о управи као вршиоцу управне делатности и јавних

(1) Упореди: Henri de Saint-Simon, *Катехизам индустријалаца*, Избор из дјела, Загреб, 1979, стр. 206-231.

служби. Према овом становишту, из којег је произишла и савремена концепција о управи као инструменту социјалне регулације, управа више није (и не може бити) део државе као организације са *монополом физичке силе и принуде у рукама владајуће класе*, како се то донедавно код нас истицало.

Одређивање теоријског појма управе, међутим, веома је комплексна методолошка операција. Садржински, традиционална доктрина полази од правно-политичког становишта. Међутим, да би се одредио савремени теоријски појам управе, мора се разумети и *модерни теоријски концепт сложеног управног система као инструмента социјалне регулације*.

II.

Полазна основа *правно-политичких концепција* при утврђивању теоријског појма управе је *подела власти* која везује управу за државу и одређује је као једну од тзв. *правних функција државне власти*. Према овом становишту, како је делатност државе у вршењу политичке власти регулисана правом, то се и управа, у виду *управне функције*, јавља као *посебна функција државне власти*.

Управа у савременом смислу речи настаје из релативно неиздиференциране државне структуре апсолутистичких држава 17. и 18. века. Реакцију на државу и управу као "лични инструмент власти и владања" монарха ("држава то сам ја" (2)), инспиришу доктрине о подели власти (3), а остварују грађанске револуције крајем 18. века у Европи и Америци. Нове друштвене снаге виде парламент као 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 (4).

(а) *Управа и подела власти*. Подела власти је организационо начело на коме почивају савремени правни и политички системи власти (5).

Модерну концепцију о подели власти први је формулисао енглески политички и правни филозоф Џон Лок (John Locke, 1632-1704) у делу

(2) Ова чувена изрека ("L'État c'est moi") приписује се француском краљу Лују XIV (1638-1715) и симболише један посебан систем јединства власти у коме је сва власт концентрисана у личности монарха-апсолутисте.

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

(4) Ове друштвене и политичке реалности 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. Упореди: Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, J.G. Cotta, Stuttgart, 1869, и др.

(5) У правној и политичкој теорији разликује се више модалитета организације власти и државних функција који полазе од принципа поделе власти. Тако се, између осталог, разликује дуалистичко, тријалистичко и квадријалистичко схватање о броју и садржини државних функција. Упореди: Смилко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988; Павле Николић, *Прилог питању појма и класификације система власти у модерним државама*, "Анали Правног факултета у Београду", бр. 1, 1966, стр. 1-21, и др.

Две расправе о влади (Two Treatises on Government) из 1689-1690. године (6), а разрадио француски политички мислилац Шарл Монтескје (Charles Montesquieu 1689-1755) у делу *О духу закона* (De l'Esprit des lois) које је објављено 1748. године (7). Према Монтескјеу, како истиче Слободан Јовановић, ... *када исти човек или исто тело сједини у својим рукама и законодавну власт и управну, слобода је немогућа, пошто у праву нико не може бити ограничен својом властитом вољом, него туђом* (8).

У правној и политичкој теорији разликује се више модалитета организације власти и државних функција које полазе од принципа поделе власти. Тако се, између осталог, разликује дуалистичко, тријалистичко и квадријалистичко схватање о броју и садржини државних функција (9). Како се начело поделе власти може остваривати на различите начине, може се говорити о различитим системима поделе власти и то, пре свега, о парламентарном и председничком. Тако се под парламентарним системом подразумева онај режим у којем *власти сарађују и узајамно зависе једна од друге*. Кључни елемент међусобних односа законодавне и извршне, односно управне власти представља министарска одговорност, тј. политичка одговорност владе пред парламентом (10). Са друге стране, председнички систем се одређује као систем који обезбеђујући *максималну независност власти и остварује њихову најпотпунију поделу*. Карактеристика председничког система је *непостојање владе* (кабинета), тј. уместо владе као колегисалног органа, у председничком систему постоје само министри (секретари) који се налазе на челу различитих ресора, а с обзиром да му је поверена извршна власт, председник је истовремено и шеф државе и шеф "владе" (11).

(б) *Управна и извршна власт*. У оквиру концепције о подели власти, као посебно питање јавља се и разграничења између извршне и управне власти. Уопште узев, питања у вези са проблематиком извршне власти историјски и компаративно многобројна су и комплексна (12).

Традиционално се у системима поделе власти подразумева да је *извршна власт* (егзекутива) грана државне власти којој је *поверена функција извршавања закона* донетих од стране органа законодавне власти (парламента). Међутим, проблем настаје због тога што, логички посматрано, извршна функција (као активност извршења закона) под-

(6) Упореди: Џон Лок, *Две расправе о влади*, Младост, Београд, 1978; Коста Чавошки, *Политичка филозофија Џона Лока*, Филозофске студије, бр. V, 1974, стр. 107-224.

(7) Упореди: Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989; Радомир Лукић, *Монтескјеова политичка теорија*, "Архив за правне и друштвене науке", бр. 1-2, 1955, стр. 119-134, и др.

(8) Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, стр. 191-192.

(9) Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1993; Смиљко Сокол, *Разликовање функција у држави и организација власти*, "Организација власти", Загреб, 1988; Вучина Васовић, *Савремени политички системи*, Београд, 1987; Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984; *Упоредни политички системи*, Београд, 1983; Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1978; Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно I-II*, Загреб, 1956. и др.

(10) Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1993, стр. 249-251.

(11) Упореди: Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1993, стр. 253-255.

(12) Упореди: Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980; Славољуб Поповић, *Органи извршне власти*, "Упоредни политички системи", Београд, 1983, стр. 290-295, и др.

разумева, како *доношење подзаконских аката* (нпр. уредбе), тако и *доношење појединачних аката*. С обзиром да појединачни акти могу бити *судски* (пресуде) и *управни* (решење), то произилази да извршна функција у себи обухвата и судску и управну функцију. Због тога се уводи подпунско мерило разграничења, које судску и управну функцију разграничава према органима који их врше. Другим речима, судску функцију врше судови, а управну органи управе. Оно што, међутим, *остаје неразграничено*, јесте разлика између извршне и управне функције. Заправо, према овом становишту, није могуће утврдити суштинску разлику између извршне и управне функције, па се узима да разлика и не постоји. Типична илустрација овог приступа је становиште чувеног аустријског правног теоретичара, творца тзв. чисте теорије права, Ханса Келзена (1881-1973), који истиче да законодавство (оно што се у римском праву зове "legis latio") представља стварање закона (leges). Међутим, када се говори о "извршењу" мора се тачно знати шта се извршава, пошто опште правне норме извршава не само извршна власт, већ и судска. Разлика је само у томе што се... у једном случају извршење општих правних норми поверава судовима, а у другом, тзв. извршним, односно управним (административним) органима.. (13).

Међутим, за разлику од овог традиционалног става, данас се посебно истиче да се функције извршне и управне власти не могу у потпуности изједначити, с обзиром да се извршна власт данас не бави само извршавањем закона, него и *формулисањем политике* (14), односно доношењем најважнијих, тзв. стратешких политичких одлука. То значи да извршна власт није више само функција извршења закона, већ и истински центар политичке моћи и одлучивања (15) и гравитациони центар политичке власти (16). Полазећи од ових околности, извршну и управну функцију могуће је и садржински разграничити, с обзиром да извршна функција све више подразумева *вођење политике* (посебно изражено у овлашћењу владе да предлаже парламенту законе), док управна функција обухвата доношење управних одлука које имају за циљ *свакодневно оперативно извршавање* конкретних задатака који се пред државу постављају (17).

(в) *Правна држава, легалитет и легитимитет*. Концепт правне државе (Rechtsstaat) и принцип владавине права (rule of law) велике су тековине европске и светске цивилизације (18). У односу на управу, посебан значај правне државе је у томе што обезбеђује *легалитет* (законитост) управних одлука. Без правне државе незамислив је и сваки савремени управни систем.

Као *творевина 19. века*, концепт правне државе подразумева нормативистички модел уређења друштвених односа, према којем се правним нормама оличеним у законима и другим општим подзаконским актима (нпр. уредбама, наредбама и правилницима) прописују правила

(13) Ханс Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 138.

(14) Упореди: Слободан Јовановић, *Поратна држава*, Београд, 1936, и др.

(15) *Извршна власт*, "Енциклопедија политичке културе", Београд, 1993, стр. 451.

(16) Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 233.

(17) Иво Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1950, стр. 78.

(18) Упореди: René David, John E.C. Brierley, *Mayor Legal Systems Today*, New York,

друштвеног понашања (19). На основу општих правних норми, доносе се појединачне правне норме оличене у појединачним правним актима (нпр. пресудама судова и решењима органа управе) које непосредно утичу на понашање људи.

Међутим, концепт правне државе у свом изворном виду, који подразумева да је неки *поступак власти оправдан самим тим што је легалан, тј. у складу са неким прописом*, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине (довољно је само споменути нацистичке и расистичке режиме). Из тих разлога, остваривање концепта правне државе данас не може представљати циљ, већ само *нужну претпоставку* за владавину права, остваривање уставности и законитости, правде и правичности. За разлику од овог првобитног концепта правне државе, савремене концепције полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неопходан и *леги-тимитет*, тј. оправданост њеног деловања у сваком конкретном случају. Према томе, неки поступак (нпр. доношење закона, уредбе или појединачног акта) не постаје легитиман самим тим што га је спровела држава или неки њен орган, већ се оправданост сваког конкретног поступка или акта мора ценити и по основу оправданости његове садржине.

У односу на управу, то значи да и делатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин. Из тих разлога, данас се сматра да концепт легалитета управне власти мора уступити место концепту легитимитета (оправданости) управног деловања. Како се истиче, легитимитет власти не може се више тражити у њеном настанку, већ у њеном *делању*. Овај обрнути ред посматрања, не само да ставља под велику сумњу традиционална правна становишта по питању односа права и управе, већ у значајној мери мења општи поглед на управу. У том смислу, ... *управа престаје бити само слушкиња унапред постављеног правног поретка и постаје покретач друштвених токова, у оквиру којих заузима значајно, ако не и најзначајније место* (20).

(г) *Теоријски појам државне управе*. Теоријски појам државне управе, који је настао у Немачкој у другој половини 19. века, полази од затворене и апстрактне мисаоне конструкције на основама легалистичког позитивизма и нормативистичке догматике. Према овом приступу, појам управе у теоријском смислу се конструише као тзв. *функција државне управе* која се своди на ауторитативно извршавање закона путем доношења "управних аката", као појединачних аката власти и вршења "управних радњи", као материјалних радњи принуде. Творац овог становишта је познати немачки правни мислилац Георг Јелинек (1851-1911) (21).

Овакав теоријски концепт државне управе (у Немачкој и другим развијеним европским земљама напуштено као превазиђено још пре више од пола века), стављен у контекст тзв. *класне суштине* државе и

(19) Упореди: Данило Баста, Дитер Милер (приређивачи), *Правна држава - Порекло и будућност једне идеје*, Зборник радова, Београд, 1991; Владан Васиљевић (уредник), *Правна држава*, Зборник радова, Београд, 1990, и др.

(20) Упореди: Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, Vol. 56. n. 2. 1990, стр. 309.

(21) Упореди: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

права, међутим, нарочито долази до изражаја крајем тридесетих, а пуни замах добија током четрдесетих и педесетих година овог века у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама. Према овом становишту, које код нас већ више деценија упорно заступа академик професор Радомир Лукић, држава се своди на... *организацију владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке силе...* (22), док се вршење управе своди, како су то истицали совјетски аутори чији су се уџбеници и код нас користили, на... *прикупљање пореза, политичку репресију (прогонства и изгнанства, хапшења), управљање војском и организацију шпијунаже и контрашпијунаже, заштиту друштвеног поретка и државне безбедности итсл.* (23). Од овог теоријског становишта у одређивању појма управе полазе и поједини наши аутори управног права, посебно Павле Димитријевић и Ратко Марковић (24), Зоран Томић (25) и други (26).

Тако, ови наши аутори (пре свега, П. Димитријевић и Р. Марковић) теоријски одређују функционални појам управе у материјалном смислу на следећи начин: ... *управу чине искључиво активности вршења власти на одређени начин (...)* и *те активности су регулисане особеним правним нормама које се не примењују на друге делатности.* *Активности које не представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву* (27). И други наши аутори (посебно, З. Томић) у вези са одређивањем теоријског појма управе у материјалном смислу констатују: *Конструисање материјалног појма управе помоћу идеје "јавне власти" јесте класична поставка која одолева времену. Суштина је у схватању управне делатности као скупа искључиво државно-ауторитативних активности (...).* *Упрошћено, управа, тј. управни рад се квалификује једним од огранака ("функција") државне власти, чиме се жели истаћи да се у његовом обављању (...) користе, у првом реду, ауторитативна овлашћења* (28).

Поједини наши аутори (нпр. Н. Бачанин) ову полазну концепцију стављају у контекст тзв. класичне суштине државе и права. Тако: ... *често се сматра да се класици марксизма нису бавили утврђивањем садржине појединих функција државе, а тиме и управе. (...)* *Основни ставови Маркса, Енгелса и Лењина о управи чврсто су везани за њихово учење*

(22) Упореди: Радомир Лукић, *Теорија државе и права*, Београд, 1973, стр. 56.

Осим тога упореди: Радомир Лукић, *Теорија државе и права - I*, Београд, 1956, стр. 127 (*Држава је организација с монополом физичког насиља*) и Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд, 1993, стр. 43 (*Зато државу можемо најкраће да дефинишемо као организацију која има најјачи апарат за физичку принуду у датом друштву, или краће, као организацију с монополом за физичку принуду*).

(23) Упореди: А.И. Денисов, *Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, стр. 165.

(24) Упореди: Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право - I*, Београд, 1986.

(25) Упореди: Зоран Томић, *Управно право*, Београд, 1991.

(26) Упореди: Драган Милков, *Управно право (управна делатност)*, Београд, 1988; Невенка Бачанин, *Теорија управног права*, Београд, 1994, и др.

(27) Упореди: Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право - I*, Београд, 1986, стр. 48.

(28) Упореди: Зоран Томић, *Управно право*, Београд, 1991, стр. 12.

о држави и праву уопште. Одређујући државу као организацију једне класе која монопол физичке принуде користи за заштиту интереса баш те класе, Маркс је истицао њену блиску везу са управом. (...) Маркс је истицао да је први задатак који се поставља пред радничку класу после завршене пролетерске револуције тотално уништење старог управног апарата. Образујући нову државу, радничка класа би морала образовати и нов управни апарат. (...) Ово Марксово гледиште делио је и Енгелс, само што се он у мањој мери непосредно бавио управом. (...) Лењин се много више интересовао за проблем управе. (...) Лењин истиче да радничка класа мора разбити наслеђену управну машину и да се не сме задовољити само њеним освајањем. (...) Наведена схватања Маркса, Енгелса и Лењина о управи, нису додуше дала одговор на то колико функција држава треба да има (...), али је њихов значај за изградњу социјалистичког уставног поретка био огroman (29).

Слободан Јовановић (1869-1958), међутим, показао је још почетком овог века да се држава не може свести на организацију за примену физичке силе и принуде. Тако, ... теорија која државу узима као силу, полази од тога да сваки има онолико права колико и силе. Уместо да решава проблем о оправдању државе, ова га теорија просто одриче, пошто узима да употреби силе не треба никаквог оправдања, ако је само употребљена сила довољно велика. С једне стране, држави не треба никакво право на употребу силе, пошто је држава јача од оних које принуђива. С друге стране, баш зато што је јача, она има право на употребу силе. На основу своје силе, држава би имала право заповедања својим поданицима само дотле, докле би била у стању покорност својих поданика, и без икаква права, простом силом изнудити. Теорија о праву јачег немоћна је да докаже претварање силе у право, пошто и по тој теорији сила не може имати трајнијег дејства од онога који би и иначе, лишена правног обележја, имала (30).

(д) Теоријски појам управе као јавне службе. Насупрот овом "државном" и "класном" моделу управе, модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским), произлазе из концепције социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању опште друштвене добробити (*bono publico*). Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге управе, полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радњи принуде према својим поданицима), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и који доприносе општем развоју и напретку друштва као целине.

Према овом становишту, чији је творац чувени француски правни мислилац Леон Диги (1859-1928), у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја, државна јавна власт се трансформише у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни

(29) Упореди: Невенка Бачанин, *Теорија управног права*, Београд, 1994, стр. 42-43.

(30) Упореди: Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, стр. 25.

за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и др. (31).

Полазећи од тога, у теорији и пракси развијених земаља данас се посебно истиче да је савремени концепт управе која пружа тзв. јавне услуге проистекао из схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби. Тако: ... *савремени уставни и управни системи почивају на концепту државе као организације која пружа јавне услуге* (32). *Од овог теоријског становишта у одређивању појма управе полазе и наши познати аутори који се баве управним правом, посебно Михаило Илић (1919-1944) (33); Никола Стјепановић (1907-1987) (34); Драгаш Денковић (35); Славољуб Поповић (36); Драгољуб Кавран и други.*

III.

За разлику од традиционалних и новијих правно-политичких концепција управе, модерни теоријски појам управе полази од управе као једног *сложеног управног система људске сарадње за социјалну регулацију.*

Општи привредни и друштвени развој (37), уз велики обим државне интервенције и нормативну регулативу, указују на околност да се социјална регулација у вођењу јавних послова не може више посматрати као *маргинална* активност у односу на основне друштвене процесе. Социјална регулација коју спроводи управа и сама сада постаје *основни* друштвени процес и чини битну претпоставку економске ефикасности, културног развоја и општег друштвеног напретка у условима развијеног индустријског и урбанизованог друштва (38).

Крајем 19. и почетком 20. 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 сасвим нестали, више не представљају основну садржину управне активности државе. Функције управе не само да постају све бројније, већ све сложеније и теже. Једва да има неки посао у раду државне управе или у производњи који је некада био једноставан, а да сада није постао изузетно сложен. Као класичан пример успешне интервенције државе у процесе социјалне регулације

(31) Упореди: Леон Диги, *Преображаји јавног права* (1913), Београд, 1929.

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

(33) Упореди: Михаило Илић, *Административно право* (скрипта), Београд, 1928, и др.

(34) Упореди: Никола Стјепановић, *Основи Административног права*, Суботица, 1940; *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958; *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978; Н. Стјепановић, С. Лилић, *Управно право*, Београд, 1991, и др.

(35) Драгаш Денковић, *Преображај предмета управног права...*, Зборник за друштвене науке, Матица Српска, бр. 67, Нови Сад, 1979.

(36) Упореди: Славољуб Поповић, *Управно право - општи део*, Београд, 1989, и др.

(37) Упореди: John Naisbitt, *Мегатрендови - Десет нових смјерова развоја који мијењају наш живот*, Загреб, 1985.

(38) Упореди: Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989.

наводи се корист, економичност и успешност државне поштанске службе САД крајем прошлог века (39). Ове околности указују и на то, да проблеми управљања у привреди и јавним службама постају све сложенији и бројнији, као и да општи принципи и технологија управљања државом и привредом међусобно све више конвергирају (40).

У 20. веку јављају се и прве комплексне анализе управе у савременом индустријском друштву које комбинују политичко и технолошко становиште, и које као средишње питање постављају однос управе и политичке власти. Полазећи од садржинског јединства технологије обављања управних активности као бројних и сложених функција управљања како у "јавном" (државном), тако и у "приватном" (пословном) сектору, уместо дотадашњег теоријског појма *државно-правне управе*, пројектује се тзв. циљно-рационални (*zweckrational*) концепт модерне управне организације (41). Овај модел наглашава двоструку улогу управе: са једне стране, управа се може посматрати као инструмент за вршење политичке власти ("управа као власт"), а са друге, као организација за вршење јавних служби ("управа као служба").

Резултати ових проучавања, посебно тзв. великих управних система (нпр. здравствене службе, државне управе, индустријских корпорација, саобраћајних мрежа, урбаних конгломерата и сл.), показују да се у сложеним савременим условима живота управљање не може одвијати произвољно, већ по одређеним правилима. У том смислу, управну делатност, као стручну, рационалну и континуирану делатност, могу обављати само професионални и деполитизовани управни службеници. Са друге стране, како постављање политичких циљева није ствар стручности већ политике, управни службеници не треба да се баве политиком, јер је то посао политичара.

(а) *Социјална регулација*. У оваквим околностима, управа остварује своју социјалну функцију првенствено као *регулатор друштвених процеса*. У сложеним и динамичним условима савременог живота, управо је управа та организација која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Истовремено, са порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.

(б) *Управни систем*. Модерни теоријски приступ при одређивању појма управе полази од становишта да управа представља један сложен и динамички *систем*, односно прецизније, *управни систем*. Израз *систем* у најопштијем смислу може се дефинисати као целина састављена из делова, са једне стране, и као целина која се разликује од своје околине, са друге. У том смислу, ... *управни системи су системи људске сарадње, а системи људске сарадње врста система* (42).

(в) *Људска сарадња*. Под *системом људске сарадње* подразумевају се *разни облици понашања људи ради успостављања њихових међу-*

(39) Упореди: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Public Affairs Press, Washington D.C., 1955.

(40) Упореди: Стеван Лилић, *Полазне основе технолошке трансформације управног система*, "Правни живот", бр. 1-2, 1991.

(41) Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво* (1921), Београд, 1976.

(42) Еуген Пусић, *Управни системи - I*, Загреб, 1985, стр. 9, 11.

собних односа у процесу рада у циљу остваривања неког ефекта (нпр. производња, културни развој, заштита природе и др.). Будући да су облици понашања људи мотивисани жељом (или нуждом) да се успостави сарадња са другим људима, произилази да је понашање једног човека увек оријентисано ка одговарајућем понашању другог (43).

Концепт *социјалне регулације* произилази из околности да људи у друштву остварују своје интересе како у односима међусобне сарадње, тако и у међусобним сукобима. Међусобна конкуренција појединаца и друштвених група за релативно оскудна материјална и друштвена добра испољава се било као *доминација* (када се интереси једних остварују на рачун других), било као *компромис* (када се интереси остварују само једним делом и никада у потпуности). У том смислу, концепт социјалне регулације полази од становишта да управни систем, као систем људске сарадње, има за циљ неутралисање контингентности (44), тј. *негативних ефеката неизвесности* који произлазе из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији (45).

IV.

Теоријски концепт управе као система социјалне регулације подразумева, дакле, да се активностима управе у регулацији друштвених процеса не приступа као владање људима, већ као процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима. Као што је истакнуто, концепт управе као инструмента социјалне регулације полази од становишта да управни систем, као систем људске сарадње, има за циљ неутралисање негативних ефеката неизвесности (контингентности) која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији, а не успостављања доминације државе над људима применом ауторитативних средстава и метода власти.

На основу изложеног, може се закључити да модерни теоријски појам управе подразумева да је управа сложени управни систем људске сарадње за социјалну регулацију. Овај теоријски концепт полази од тога да се управљању друштвеним процесима не приступа као владању људима, већ као сложеном процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима ради неутралисања негативних ефеката неизвесности (контингентности). Истовремено, употреба савремене технологије у раду управе омогућава да информације и знање којим управа располаже доприносе смањењу политичке неизвесности и стабилизацији друштвеног система у целини.

(Примљено 9. јуна 1995)

(43) Еуген Пусић, *Управни системи - I*, Загреб, 1985, стр. 33.

(44) Упореди: Еуген Пусић, *Управни системи - I*, Загреб, 1985; Herbert Werlin, *Contingency Theory: The Wrong Door*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 55, n. 1, 1989. и др.

(45) Упореди: Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989, стр. 339-340.

Dr. Stevan Lilić
Associate Professor of the Faculty of Law in Belgrade

THEORETIC CONCEPT OF ADMINISTRATION

Summary

Defining the theoretical concept of administrations is a complex methodological operation. Traditional doctrines define it from the aspect of political and legal viewpoints. However, modern approaches view it as a complex dynamic administrative system of social regulation. The overall economic and social development, particularly the wide scope of government intervention and legal regulation, show that managing administrative systems cannot be seen merely as a marginal social activity based on the legalistic model of the administration. The social regulation that public administrative systems are engaged in have for themselves become fundamental social processes. In this aspect administrative social regulation form prerequisite premises for economic efficiency, cultural development and general social prosperity in highly developed industrial and urban environments.

Key words: *Administration. - Administrative Law. - Social regulation.*

Stevan Lilić,
professeur adjoint à la Faculté de droit de Belgrade

LE CONCEPT THÉORIQUE DE L'ADMINISTRATION

Résumé

La définition de la notion théorique d'administration est une opération méthodologique très complexe. La doctrine traditionnelle part du point de vue politico-juridique. Cependant, l'approche systématique moderne conçoit l'administration comme un système dynamique et complexe devant assurer la régulation sociale. L'ensemble du développement économique et social, ainsi que la large intervention de l'Etat et la réglementation normative, indiquent que la régulation sociale dans la conduite des affaires publiques ne peut plus être considérée comme une activité marginale inspirée des modèles normatifs de l'administration. La régulation sociale, exercée par les systèmes administratifs, constitue une condition indispensable assurant l'efficacité économique, le développement culturel et le bien-être social général dans des conditions d'industrialisation et d'urbanisation développées.

Mots clés: *Administration. - Droit administratif. - Régulation sociale.*