

W

PROF. DR STEVAN LILIĆ

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

DOC. DR MILAN I. MARKOVIĆ

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA CRNE GORE U PODGORICI

DOC. DR PREDRAG DIMITRIJEVIĆ

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U NIŠU

# NAUKA O UPRAVLJANJU

SA

ELEMENTIMA PRAVNE INFORMATIKE

SAVREMENA ADMINISTRACIJA

BEOGRAD

2001

## PREDGOVOR

Nauka o upravljanju je disciplina koja već više decenija, kao komplementaran predmet određenim pravnim disciplinama (pre svega upravnom pravu) zauzima značajno mesto u nastavnim planovima i programima gotovo svih pravnih fakulteta u svetu. To je slučaj i kod nas.

Kako se ističe: "Uloga pravnika je danas daleko šira i odgovornija. Oni se pojavljuju kao organizatori društvenog rada, organizatori i koordinatori upravljačkog rada koji je nužan i koji omogućava sve ostale društvene aktivnosti. U tom pogledu, pravnik obrazovan prema klasičnim uzorima, pokazuje najveće nedostatke. Njima u velikoj meri nedostaju znanja koja bi ih osposobila da odgovore svojoj ulozi organizatora društvenog rada uopšte, odnosno upravljačkog rada posebno." (prof. Pavle Dimitrijević).

Medutim, sticajem mnogih i različitih okolnosti, za potrebe nastave iz ovog predmeta na pravnim fakultetima, kod nas se već duže vremena oseća ozbiljan nedostatak odgovarajućeg udžbenika iz ove oblasti. Zapravo, već desetak godina nije se pojavio ni jedan udžbenik ili odgovarajući priručnik za nastavne i ispitne potrebe studenata prava za predmet Nauka o upravljanju.

Navedene okolnosti bile su, pre svega, osnovni motivi ove grupe autora da pristupe izradi udžbenika za predmet Nauka o upravljanju, koji bi otklonio ovaj nedostatak i omogućio potpunije i kvalitetnije odvijanje univerzitetske nastave u ovoj važnoj interdisciplinarnoj oblasti.

Sadržinski, udžbenik Nauka o upravljanju, obuhvata i obrađuje odgovarajuća teorijska pitanja, osnovne pojmove o upravljanju i upravnoj delatnosti, pojam i elemente organizacije, javnu upravu u našoj zemlji, položaj i ulogu službenika u upravi i rukovođenje, kao i primenu informacione tehnologije u radu uprave. Konceptualno, materijal je zajednički rad grupe autora, s tim što su pojedine oblasti obradivane prema afinitetima i dosadašnjem angažovanju individual-

nih autora (između ostalog, obradu materije o službenicima u upravi i rukovođenju detaljnije je obradio M. Marković, materiju o primeni informacione tehnologije P. Dimitrijević, materiju o teorijskim okvirima i organizaciji S. Lilić itd.).

Udžbenik je priređen prema opštim standardima za univerzitetske udžbenike, a koncipiran je u formi "kompendija". U tom smislu, primarni cilj udžbenika je da se studentima pravnih fakulteta (i odgovarajućim višim školama i institucijama) na jedan pregledan i pristupačan, ali istovremeno i konzistentan način izlože, objasne i ilustruju osnovne pojmovne kategorije ove discipline. Imajući to u vidu, pošlo se, pre svega, od raspoloživog autorskog materijala koji je jednim delom do sada stavljen na uvid stručnoj javnosti, ali koji je na odgovarajući način prerađen i prilagođen nastavnim programima i konceptualnim osnovama ovog udžbenika.

Posebno napominjemo da su u okviru strukture materije koja se odnosi na predmet Nauke o upravljanju, uključeni i elementi jedne druge bliske discipline - Pravne informatike. U okvirima ovog udžbenika elementi Pravne informatike priređeni su i prikazani na selektivnoj osnovi. Drugim rečima, naglasak je stavljen na one aspekte Pravne informatike koji su sadržinski vezani za oblast upravljanja i javnu upravu, pre svega, za primenu informacione tehnologije u radu uprave i upravnom postupku. Takođe, dat je prikaz najnovijih pojava u ovoj oblasti koje se odnose na tzv. e-Vladu (e-Government).

Ovom prilikom posebno se zahvaljujemo magistru pravnih nauka Dejanu Milenkoviću koji nam je pružio dragocenu pomoć u obradi građe i pripremi rukopisa.

Preobraženje, avgust 2001.

Beograd-Podgorica-Niš

Autori

# NAUKA O UPRAVLJANJU

## - S A D R Ž A J -

### UVOD

#### A. TEORIJSKI OKVIRI

1. Opšte napomene .....	3
2. Etimologija i terminologija .....	4
3. Funkcionalna i strukturalna pitanja .....	5
4. Upravljanje i vladanje .....	6
5. Socijalna regulacija .....	10
6. Sistemski pristup .....	15
7. Kibernetska modelistika .....	17

#### B. NASTANAK I RAZVOJ NAUKE O UPRAVLJANJU

1. Opšte napomene .....	19
2. Kameralizam .....	20
3. Naučna organizacija rada .....	22
4. Škola međuljudskih odnosa .....	33
5. Idealna (birokratska) organizacija .....	40

#### C. PREDMET I METOD NAUKE O UPRAVLJANJU

1. Predmet Nauke o upravljanju .....	42
2. Metod Nauke o upravljanju .....	54

#### D. NAUKA O UPRAVLJANJU I SRODNE NAUČNE DISCIPLINE .. 76

### PRVI DEO

### UPRAVLJANJE I UPRAVNA DELATNOST

A. POJAM UPRAVLJANJA I UPRAVNA DELATNOST .....	83
B. FUNKCIONALNI POJM UPRAVE .....	84
a) Funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu .....	86
b) Funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu .....	94
C. SHVATANJA O UPRAVLJANJU I UPRAVNOJ DELATNOSTI ...	97
a) Upravni rad (P. Dimitrijević) .....	97
b) Društveno upravljanje (L. Geršković) .....	99
c) Stručna društvena delatnost (L. Vavpetić) .....	100
d) Delatnost upravljanja (E. Pusić) .....	102

**DRUGI DEO**  
**POJAM I ELEMENTI ORGANIZACIJE**

A. POJAM ORGANIZACIJE.....	107
B. ELEMENTI ORGANIZACIJE.....	110
1) Normativni element.....	100
2) Subjektivni element.....	112
3) Materijalni element .....	122
4) Strukturalni element .....	129
5) Statusni element .....	147
C. LINIJSKA I FUNKCIONALNA ORGANIZACIJA.....	148

**TREĆI DEO**  
**JAVNA UPRAVA U SRBIJI I CRNOJ GORI**

A. JAVNA I DRŽAVNA UPRAVA .....	155
B. ORGANIZACIJA UPRAVE SRBIJI I CRNOJ GORI (JUGOSLAVIJI) .....	158
1. Opšte napomene .....	158
2. Vrste i oblici organa uprave upravnih organizacija.....	162
3. Upravna javna ovlašćenja .....	165
4. Najznačajniji propisi o organizaciji javne uprave .....	167
C. JAVNA UPRAVA U SRBIJI .....	169
1. Republička uprava .....	169
2. Pokrajinska uprava.....	188
3. Lokalna uprava u Srbiji .....	191
D. JAVNA UPRAVA U CRNOJ GORI.....	195
1. Republička uprava .....	195
2. Lokalna uprava u Crnoj Gori.....	199
E. SAVEZNA UPRAVA .....	203
F. JAVNE SLUŽBE I JAVNA PREDUZEĆA.....	207

## ČETVRTI DEO SLUŽBENICI U UPRAVI

A. SLUŽBENICI I UPRAVA .....	217
1. Uvodne napomene .....	217
2. Prijem (zapošljavanje) službenika .....	224
3. Prava i dužnosti službenika .....	230
4. Odgovornost službenika .....	239
5. Prestanak službe .....	242
B. SLUŽBENIČKI SISTEM .....	245
C. UPRAVNI SLUŽBENICI U NOVIM USLOVIMA .....	250
1. Opšti osvrt .....	250
2. Selekcija i napredovanje javnih službenika .....	255
3. Permanentno obrazovanje .....	262
4. Službenička etika .....	272
5. "Whistle Blowers" .....	277
D. RUKOVOĐENJE U UPRAVI .....	280
1. Opšte napomene .....	280
2. Rukovođenje u savremenim uslovima: javni menadžment i uprava .....	281
3. Kadrovi, rukovođenje i savremena upravna organizacija .....	286
4. Rukovođenje u upravi Srbije i Crne Gore .....	296

## PETI DEO INFORMACIONA TEHNOLOGIJA U UPRAVI

A. INFORMATIKA I OBRADA PODATAKA .....	307
B. INFORMATIČKA FUNKCIJA SAVREMENE UPRAVE .....	316
C. INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA I UPRAVNA EFIKASNOST .....	322
D. INFORMATIZACIJA UPRAVNOG POSTUPKA .....	334
1. Informatička priroda upravnog postupka .....	334
2. Informatika i upravni postupak .....	336
3. Pravne i tehničke prepostavke za informatizaciju upravnog postupka .....	343
4. Informatika i donošenje upravnih akata .....	354
E. PRAVO PRIVATNOSTI I INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA .....	359
F. ELEKTRONSKA VLADA (E-GOVERNMENT) .....	368

**ADMINISTRATIVE SCIENCE  
with  
ELEMENTS OF LEGAL INFORMATICS**

A UNIVERSITY TEXTBOOK

BY

**DR STEVAN LILIĆ**

FULL PROFESSOR OF ADMINISTRATIVE LAW  
UNIVERSITY OF BELGRADE LAW SCHOOL

**DR MILAN MARKOVIĆ**

ASSOCIATE PROFESSOR OF ADMINISTRATIVE LAW  
UNIVERSITY OF MONTENEGRO LAW SCHOOL PODGORICA

**DR PREDRAG DIMITRIJEVIĆ**

ASSOCIATE PROFESSOR OF ADMINISTRATIVE LAW  
UNIVERSITY OF NIŠ LAW SCHOOL

**CONTENTS SUMMARY**

**INTRODUCTION**

A. THEORETICAL FRAMEWORK.....	3
1. INTRODUCTION .....	3
2. TERMINOLOGY .....	4
3. FUNCTIONAL AND STRUCTURAL PROBLEMS .....	5
4. TO ADMINISTRATE AND TO RULE .....	6
5. SOCIAL REGULATION .....	10
6. SYSTEMS THEORY .....	15
7. CYBERNETIC MODELING .....	17
B. ORIGINS AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE SCIENCES.....	18
C. SUBJECT MATTER AND METHOD.....	42
1. SUBJECT MATTER .....	42
2. METHOD .....	54
D. ADMINISTRATIVE SCIENCES AND RELATED SUBJECTS.....	76

**PART ONE**  
**ADMINISTRATIVE ACTIVITY**

A. MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY .....	83
B. THE ADMINISTRATIVE FUNCTION.....	84
C. CONCEPTS OF MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY ....	97

**PART TWO**  
**THE ORGANIZATION AND ITS ELEMENTS**

A. THE NOTION OF ORGANIZATION.....	107
B. THE ELEMENTS OF ORGANIZATION .....	110
C. HIERARCHY AND FUNCTION IN ORGANIZATIONS .....	148

**PART THREE**  
**PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA AND MONTENEGRO**

A. PUBLIC AND STATE ADMINISTRATION .....	155
B. ADMINISTRATIVE STRUCTURES IN SERBIA AND MONTENEGRO (YUGOSLAVIA).....	158
C. PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA .....	169
D. PUBLIC ADMINISTRATION IN MONTENEGRO .....	195
E. FEDERAL ADMINISTRATION .....	203
F. PUBLIC SERVICES AND PUBLIC CORPORATIONS .....	207

**PART FOUR**  
**PUBLIC SERVANTS**

A. PUBLIC SERVANTS AND THE ADMINISTRATION.....	217
B. MERIT SYSTEM .....	245
C. CIVIL SERVANTS AND THE NEW ENVIRONMENT .....	250
D. MANAGEMENT.....	280

**PART FIVE**  
**INFORMATION TECHNOLOGY IN PUBLIC ADMINISTRATION**

A. INFORMATION TECHNOLOGY AND DATA PROCESSING .....	307
B. INFORMATION FUNCTIONS OF MODERN ADMINISTRATIONS.....	316
C. TECHNOLOGY AND ADMINISTRATIVE EFFICIENCY.....	322
D. COMPUTERIZING ADMINISTRATIVE PROCEDURES.....	334
E. RIGHT TO PRIVACY AND INFORMATION TECHNOLOGY .....	359
F. E-GOVERNMENT .....	368