

## SADRŽAJ

### ***I DEO: Manjinsko pitanje u multikulturnom društvu***

- Nada Raduški, Srbija – multietnička zajednica. Demografski pregled
- Dušan Janjić, Sociološko – politikološki aspekti manjinske politike i zaštita manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji
- Dušan Janjić, Društveni i politički razlozi za demokratsku manjinsku politiku u Republici Srbiji
- Boris Krivokapić, Značaj zaštite manjina u našem vremenu
- Boris Krivokapić, Zaštita manjina posle Drugog svetskog rata

### ***II DEO: Sprečavanje izbijanja sukoba i upravljanje sukobima***

- Dragan Popadić, Tinde Kovač – Cerović: Pristupi rešavanju sukoba
- Dušan Janjić, Tipologija etničkih sukoba: Primer bivše Jugoslavije i Srbije
- Identifikovanje i izrada politike i pravni odgovori na diskriminaciju

### ***III DEO: Decentralizacija i lokalna demokratija***

- Stevan Lilić, Legitimitet upravnog delovanja
- Stevan Lilić, Milan I. Marković, Predrag Dimitrijević, Strukturalni elementi organizacije
- Nadia Skenderović - Ćuk, Regionalizacija i njen uticaj na status lokalne samouprave. Kompartivni prikaz evropskih koncepcija
- Snežana Đorđević, Standardi i lokalna samouprava
- Dušan Janjić i Dušan Ignjatović, Ombudsman za nacionalne manjine

### ***IV DEO: Rodna ravnopravnost i manjinska politika***

- Žarana Papić, Antropologija roda
- Džudit Batler, Seks subjekt/ rod/
- Svetlana Slapšak, Feminist
- Isidora Jarić, Škola

*Promocija pozitivne međuetničke veze prema uspostavljanju mira, razvitka i integracije u multietničkim regionima zapadne, istočne i jugo-istočne Srbije*

**VIDEO: DOKUMENTI**

- Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina
- Objašnjenje uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina
- Pregled i ocena stanja o diskriminaciji
- Rezolucija 48/134 Generalne skupštine UN o principima koji se odnose na status nacionalnih manjina (1993)
- Preporuka broj 13 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o insituciji obudsmama (1995)
- Preporuka broj 14 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o insituciji zaštite ljudskih prava (1997)
- Rezolucija broj 11 Komiteta ministara Saveta Evrope o međunarodnoj saradnji nacionalnih institucija za ljudska prava država članica I saradnji između njih i Saveta Evrope (1997)
- Zaključci sa Konferencije o odnosu između ombudsmana i organa pravosuđa (Ljubljana, 2001)
- Rodna ravnopravnost, OEBS i Ministranstvo lokalne samouprave. Vlada Republike Srbije
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena
- Zakon o porodici
- Nacrt Krivičnog zakonika
- Model zakona protiv diskriminacije

#### 4. STRUKTURALNI ELEMENT ORGANIZACIJE

##### a) Organizaciono povezivanje

Teorijski posmatrano, organizaciona struktura jedne organizacije predstavlja strukturalni element organizacije koji se ispoljava kao organizaciono povezivanje ciljeva, ljudi i sredstava radi ostvarenja željenog efekta. U tom smislu, uspostavljanje organizacione strukture putem organizacionog povezivanja predstavlja "organizovanje" u užem smislu reči, odnosno u smislu procesa stalne podele rada i trajnog povezivanja raspoređenih poslova.

Organizaciona struktura organizacije uspostavlja se organizacionim povezivanjem svih ostalih elemenata organizacije u sistem trajnih odnosa i veza između njih. Bez organizacionog povezivanja radi uspostavljanja organizacione strukture organizacija bi bila *prost skup ljudi* koji rade svako za sebe i *mehanički zbir* individualnih napora koji se ne bi mogli povezati u jedan zajednički ukupni rezultat koji prevazilazi pojedinačne efekte.

Organizaciono povezivanje ostvaruje se na različite načine i zavisi od prirode zadataka i vrste organizacije. Uspostavljanje organizacione strukture postiže se odgovarajućom koordinacijom procesa podele rada, sa jedne, i istovremenim sistematskim i trajnim povezivanjem efekata pojedinih radnih operacija radi ostvarenja postavljenog cilja, sa druge strane. Osim toga, uspešno organizovanje podrazumeva i stalnu kontrolu postignutih rezultata i preduzimanje odgovarajućih intervencija da se negativni efekti otklone. Posmatrano u ovom smislu, može se, pre svega, reći da organizovanje znači uspostavljanje organizacione strukture kao ...trajnog sistema veza i odnosa između pojedinih delova i elemenata organizacije radi postizanja postavljenog cilja, uz adekvatno i celishodno angažovanje raspoloživih kadrova i sredstava i stalne kontrole ostvarenog rezultata.<sup>1</sup>

Uspostavljanje organizacione strukture može se odnositi na organizaciono povezivanje organizacije kao celine, na organ kao deo organizacije (koji dela "u ime i za račun" šire celine), kao i na unutrašnje organizacione jedinice kao posebne organizacione celine u okviru organa. Organizacija, organ i organizaciona jedinica mogu se posmatrati u subjektivnom smislu, odnosno kao *ljudi* (pojedinaac ili grupa) koji su ovlašćeni da izvršavaju zadatke i obavljaju poverene poslove i, u objektivnom smislu, odnosno kao ...ukupnost ljudi i sredstava angažovanih na ostvarivanju ciljeva koji su povezani u organizacionu celinu.<sup>2</sup>

##### b) Principi organizacionog povezivanja (principi formiranja organa)

U teoriji i praksi formiranja organizacija dolaze do izražaja pojedini principi organizacionog povezivanja i uspostavljanja organizacione strukture, poznati i kao principi formiranja organa. Principi organizacionog povezivanja međusobno se ne isključuju, već se, naprotiv, dopunjuju, tako da u zavisnosti od konkretnih potreba i uslova, u praksi dolazi do njihovog međusobnog kombinovanja. Opšti principi organizacionog povezivanja takođe važe i za formiranje upravnih organizacija kao takvih, i za formiranje pojedinih užih organizacionih celina u okviru njih.

<sup>1</sup> Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd, 1959, str. 167-69. i dr.

<sup>2</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 108-109.

## 1) Realni, teritorijalni i personalni princip

Uspostavljanje organizacione strukture i organizaciono pove-zivanje mogu da se ostvare na realnom, teritorijalnom i personalnom principu.<sup>3</sup>

Uspostavljanje organizacione strukture, polazeći od realnog principa, znači povezivanje jedne organizacione celine prema *stvarnoj sadržini, vrsti i srodnosti poslova* koji se obavljaju. U okviru upravne organizacije realni princip formiranja organa dolazi do izražaja kod određivanja delokruga i stvarne nadležnosti za obavljanje određenih poslova koji su po svojoj sadržini (materiji) isti ili srodni. U tom smislu, polazeći od realnog principa, formiraće se posebni organ ili organizaciona jedinica za obavljanje uprave u vezi sa inostranim poslovima, unutrašnjim poslovima, vojnim poslovima, finansijskim poslovima, privrednim poslovima, rudarskim poslovima, sanitarnim poslovima itd.

Savremena upravna teorija, međutim, dalje razlikuje dve podvrste realnog principa: resorni i funkcionalni princip organi-zovanja.<sup>4</sup>

Resorni princip formiranja jedne organizacione celine proizilazi iz tzv. realnosti društvenog života i polazi od toga da je najracionalnije formiranje organa za obavljanje zadataka i poslova ako se grupišu prema sličnosti svoje materije i sadržine (npr. unutrašnji poslovi, privredni poslovi i sl.). Osnovna *prednost* resornog principa je u tome što kod njegove primene dolaze do izražaja specijalizacija i stručnost, što olakšava rukovođenje i ostvaruje visok stepen tzv. vertikalnog organizacionog jedinstva unutar ovako formirane organizacione strukture (npr. ministarstva za unutrašnje poslove, ministarstva privrede i sl.). Međutim, resorni princip ima i određene *nedostatke* koji se posebno ogledaju u tome što je formiranje posebne organizacione celine za svaku vrstu poslova pre-skupo i neracionalno (naročito na lokalnom nivou), jer zahteva paralelno postojanje mnogobrojnih kompletnih organizacionih struktura. Zbog toga, resorni princip otežava tzv. horizontalnu povezanost organizacionih celina, što znači da, osim velikih troškova za njegovu primenu, ovaj princip ne deluje u pravcu integracije sistema kao celine.

Funkcionalni princip formiranja jedne organizacione celine takođe proizilazi iz tzv. realnosti društvenog života i polazi od toga da je najracionalnije formiranje organa za obavljanje zadataka i poslova ako se grupišu prema sličnosti radnih operacija (*funkcija*), i to nezavisno od sadržine (materije) tih poslova. U tom smislu, primenom funkcionalnog principa organizovanja vrši se grupisanje poslova u normativne, analitičke, operativne, inspeksijske itd. Osnovna *prednost* funkcionalnog principa je u tome što kod njegove primene takođe dolaze do izražaja specijalizacija i stručnost, ali ne prema sadržini posla (npr. u oblasti privrede, zdravstva i sl.), već prema *načinu* njihovog vršenja (npr. vršenje inspeksijskih poslova kako u oblasti privrede, tako i u oblasti zdravstva). Funkcionalni princip je naročito pogodan za formiranje unutrašnjih organizacionih jedinica. U organizacionom smislu, funkcionalni princip doprinosi stabilizaciji organizacionog sistema kao celine, jer olakšava tzv. horizontalnu povezanost između pojedinih organizacionih celina. Međutim, funkcionalni princip ima i određene *nedostatke* koji se posebno ogledaju u tome što otežava rukovođenje unutar jedne organizacione celine i što ne doprinosi ostvarenju vertikalnog jedinstva unutar ovako formirane organizacione strukture.

Zbog postojanja određenih prednosti i nedostataka resornog i funkcionalnog principa organizovanja, najčešće se pristupa kombino-vanju resornog i funkcionalnog principa u smislu da se resorni princip uzima kao osnovni princip organizovanja (npr. formiranje ministar-stva

<sup>3</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 121-122; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 158-160. i dr.

<sup>4</sup> Dragan Milkov, *Organizacija uprave*, Novi Sad, 1993, str. 13-16.

privrede), koji se, međutim, koriguje primenom funkcionalnog principa (npr. formiranje unutrašnjih organizacionih jedinica u okviru ministarstva privrede).

Uspostavljanje organizacione strukture polazeći od teritorijalnog principa znači formiranje jedne organizacione celine prema *teritoriji (području) na kojoj obavlja određenu vrstu poslova*. U okviru upravne organizacije, teritorijalni princip formiranja organa dolazi do izražaja kod određivanja područja i mesne nadležnosti za obavljanje određenih poslova. U tom smislu, polazeći od realnog principa, formiraće se posebni organ ili organizaciona jedinica za obavljanje uprave na određenom području. Tako se kod nas, primenom teritorijalnog principa, mogu formirati organi čiji se delokrug i nadležnost prostiru na celoj teritoriji države (npr. savezni organi), na delu teritorije (npr. republički organi) ili na nekom užem području (npr. gradski i opštinski organi) itd. Mogući su i razni modaliteti formiranja organa po teritorijalnom principu, tako da pojedini organi na određenoj teritoriji obavljaju istu vrstu srodnih ili sličnih poslova (npr. savezni organ za poslove tržišne inspekcije, republički organ za poslove tržišne inspekcije, gradski organ za poslove tržišne inspekcije, opštinski organ za poslove tržišne inspekcije itd.), ali isto tako je moguće da pojedini organi na određenoj teritoriji obavljaju više vrsta istih ili sličnih poslova (npr. gradski organ za inspeksijske poslove, opštinski organ za inspeksijske poslove itd.).

Uspostavljanje organizacione strukture polazeći od personalnog principa znači povezivanje jedne organizacione celine prema poslovima koji se obavljaju u odnosu na određenu karakterističnu grupu *lica na koju se ti poslovi odnose*. Međutim, često se u teoriji jasno *ne razlikuju* teritorijalni i personalni princip.<sup>5</sup> S obzirom na to da je primena personalnog principa *relativno komplikovana i dosta skupa*, jer se formira posebna organizaciona celina koja se bavi isključivo poslovima koji su vezani za određenu grupu lica (npr. invalidi, penzioneri, studenti i sl.), personalni princip se *rele* koristi kao osnovni organizacioni princip. Iz tih razloga, personalni princip se, po pravilu, javlja kao unutrašnji organizacioni princip u okviru neke šire organizacione strukture (npr. u okviru upravne organizacije koja se bavi socijalnim osiguranjem razdvajaju se unutrašnje organizacione celine po personalnom principu na one koje se bave socijalnim osiguranjem službenika, sa jedne, odnosno socijalnim osiguranjem zemljoradnika, sa druge strane).

## 2) Inokosni i kolegijalni princip

Uspostavljanje organizacione strukture i organizaciono povezivanje može se ostvariti polazeći i od inokosnog i od kolegijalnog principa formiranja organa. Inokosni princip naziva se još i monokratski princip. U ovom slučaju, kod formiranja organa i organizacionih celina polazi se od ovlašćenja za odlučivanje i donošenje akata.<sup>6</sup>

Uspostavljanje organizacionog povezivanja polazeći od inokosnog principa znači povezivanje jedne organizacione celine na osnovu ovlašćenja *jednog lica*. Kod inokosnog (monokratskog) principa na čelu organa stoji starešina (npr. ministar, direktor, funkcioner, rukovodilac), koji ne samo što *predstavlja* taj organ, nego raspolaže i *svim ovlašćenjima i odgovornostima* u vezi sa radom tog organa. U organima i organizacionim celinama formiranim po inokosnom principu, volja starešine je odlučujuća. U tom smislu, sve akte donosi on sam ili se donose po njegovom ovlašćenju i naređenju. Međutim, osim starešine, u organima formiranim po inokosnom principu rade i druga lica, tzv. pomagači starešine (npr. zamenici, pomoćnici, posebno ovlašćena lica i sl.), kojima starešina poverava određene poslove i koji njemu odgovaraju za izvršenje tih poslova. Pomagači starešine često pripremaju odluke i izrađuju nacрте akata koje starešina donosi. Prednosti inokosnog sistema su u tome što je

<sup>5</sup> Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 159.

<sup>6</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 122-124.

jednostavan i što omogućava brzo i efikasno reagovanje. Međutim, inokosni sistem ima i nedostataka, posebno zbog toga što rad zavisi od sposobnosti (nesposobnosti) samo jednog lica i što kod složenih organizacionih celina jedan čovek, po pravilu, ne raspolaže potrebnim znanjem i sposobnostima za uspešno vođenje takvog sistema. Formiranje organa po inokosnom principu karakteristično je za državne organe uprave i centralizovane hijerarhijske organizacije (npr. za vojsku, ministarstva, inspekcije i sl.). Može se dogoditi da u okviru organa formiranog po inokosnom principu postoji i neko kolegijalno telo (npr. stručni kolegijum, stručni savet i sl.), ali u ovom slučaju ta tela imaju samo savetodavni karakter u odnosu na starešinu.

Uspostavljanje organizacionog povezivanja polazeći od kolegijalnog principa znači povezivanje jedne organizacione celine na osnovu ovlašćenja *više lica*. Kod kolegijalnog (kolektivnog) principa na čelu organa stoji kolegijum sastavljen od više ljudi (npr. savet, odbor, veće), koji raspolaže *svim ovlašćenjima i odgovornostima* u vezi sa radom tog organa. U organima i organizacionim celinama formiranim po kolegijalnom principu, volja jednog lica nije odlučujuća. U tom smislu, sve akte donosi kolegijum ili se donose po njegovom ovlašćenju i naređenju. I u organima formiranim po kolegijalnom principu rade i druga lica, tzv. pomagači kolegijuma (npr. šefovi odeljenja, posebno ovlašćena lica i sl.), kojima kolegijum može poveriti određene poslove i koji mu za izvršenje tih poslova odgovaraju. Prednosti kolegijalnog sistema su upravo nedostaci inokosnog sistema i, obrnuto, nedostaci kolegijalnog sistema su prednosti inokosnog. Drugim rečima, prednost kolegijalnog sistema je u tome što rad zavisi od sposobnosti i znanja više lica i što kod složenih organizacionih celina više ljudi, po pravilu, raspolaže potrebnim znanjem i sposobnostima za uspešno vođenje takvog sistema. Nedostaci kolegijalnog sistema su u tome što se rad odvija po određenoj, relativno komplikovanoj proceduri i što ne omogućava brzo i efikasno reagovanje. Formiranje organa po kolegijalnom principu nije karakteristično za državne organe uprave, već za predstavnička tela (npr. skupštinu) i sudove (npr. sudsko veće), ali se može primeniti i pri formiranju nekih stručnih upravnih i drugih organizacija kod kojih ne dolaze do izražaja centralizovani hijerarhijski momenti (npr. za savete, odbore, komisije, komitete i sl.). Može se dogoditi da u okviru organa formiranog po kolegijalnom principu postoji i neko kolegijalno telo (npr. stručni kolegijum, stručni savet i sl.), koje, međutim, ima samo savetodavni karakter u odnosu na kolegijum.

Karakteristično za organe formirane po kolegijalnom principu je to da se akti donose ravnopravnim učestvovanjem više lica. Pošto kod kolegijuma više lica učestvuje u donošenju akata, akt donet većinom glasova članova kolegijuma smatra se aktom kolegijuma, a ne aktom koji su doneli pojedini njegovi članovi. Osim toga, karakteristično za kolegijum je i to da promene u ličnom sastavu kolegijuma ne utiču na kolegijalni organ kao takav, a lica koje rukovodi kolegijumom nije inokosni starešina kolegijuma, već njegov predsednik ili predsedavajući ("prvi među jednakima"). Članom kolegijuma postaje se na razne načine (npr. izborom, postavljenjem, imenovanjem, delegiranjem, po položaju), ali i po osnovu kooptiranja (odnosno izborom od samog kolegijuma čiji se član postaje). Osnovni način rada kolegijuma je na sednicama. Sednicama rukovodi predsednik (saziva, određuje dan i mesto, utvrđuje kvorum i dnevni red, formuliše nacrt odluka itd.). Sednica koja je unapred utvrđena naziva se redovnom, a sednica koja se zakazuje zbog posebnih razloga naziva se vanrednom. Skup sednica kod većih kolegijuma u određenom periodu naziva se zasedanje, koje takođe može biti redovno i vanredno.

Broj članova koji je potreban da bi kolegijum kao telo postojao zove se kvorum. Postoje dve osnovne vrste kvoruma: a) kvorum prisutnih i b) kvorum glasača. Kvorum prisutnih je broj članova kolegijuma potreban za postojanje i rad kolegijuma, kao i za donošenje odluka. Pošto kolegijum čine svi članovi, logično je da kvorum prisutnih čine svi članovi kolegijuma. Međutim, iz praktičnih razloga (npr. sprečenost pojedinih članova da prisutvuju sednici), ako propisima o kolegijumu (npr. poslovníkom o radu) nije drukčije propisano, uzima se da kolegijum postoji i da može odlučivati ukoliko sednici prisustvuje

većina članova kolegijuma. Većina može biti *obična* (polovina plus jedan) ili *kvalifikovana* (npr. dve trećine, tri četvrtine i sl.). Kворум glasača je broj članova kolegijuma potreban da se punovažno donese odluka kolegijuma. Za utvrđivanje kворума glasača važe slična pravila kao i za utvrđivanje kворума prisutnih. Da bi se donela punovažna odluka kolegijuma, za nju se mora izjasniti većina prisutnih. I u ovom slučaju većina može biti *obična* većina (polovina prisutnih plus jedan) ili *kvalifikovana* (npr. dve trećine, tri četvrtine prisutnih i sl.). U određenim slučajevima može se propisati *jednoglasnost*, što znači da se svi prisutni moraju opredeliti za tu odluku. U slučaju da je makar i jedan član kolegijuma protiv odluke, ona se ne može doneti. To istovremeno znači da u ovom slučaju postoji tzv. *pravo veta*, odnosno pravo jednog člana da spreči donošenje neke odluke. Postoje i posebna pravila u slučaju da se pri odlučivanju glasovi podele na jednake delove, kao i da se u takvoj situaciji neki član uzdrži od glasanja. U tom slučaju, ako propisima o radu i odlučivanju nije drugačije određeno, smatra se da odluka nije doneta, jer uzdržani nisu bili za nju.<sup>7</sup>

### 3) Hijerarhijski princip i subordinacija

Uspostavljanje organizacione strukture i organizaciono povezivanje može se ostvariti polazeći i od hijerarhijskog principa formiranja organa. Druga strana hijerarhijskog principa podrazumeva postojanje subordinacije.

Hijerarhijski princip organizacionog povezivanja polazi od sistema nadređenosti i podređenosti u okviru kojeg su unapred utvrđena stroga pravila hijerarhijskih ovlašćenja starešina, sa jedne, i subordiniranih odgovornosti potčinjenih, sa druge strane. Hijerarhijski princip prvobitno je nastao *na području religije* i označavao je vladavinu duhovnog nad svetovnim.<sup>8</sup> U organizacionom smislu, međutim, hijerarhijski princip podrazumeva sistem starešin-stva čija je suština u obavezi podređenog subjekta (pojedinaac ili organ) da se povinuje naredbama i zahtevima nadređenog (starešine) u jednom strogo formalizovanom sistemu međusobnih odnosa i veza koje nastaju u vezi sa izvršenjem zadataka i poslova u okviru neke organizacije.<sup>9</sup> Istorijski posmatrano, hijerarhijski princip se javlja kao *najstariji* princip formiranja upravnih organizacija, tako da neki pisci (npr. Kelzen) u njemu vide bitno obeležje uprave kao organizacije.<sup>10</sup>

Hijerarhijski princip organizovanja podrazumeva uspostavljanje takvog, najčešće pravno propisanog poretka između različitih zadataka i poslova i njihovih nosilaca, prema kojem se najkonkretniji poslovi svrstavaju u opštije, a ovi u još opštije, tako da se dobija stepenasti raspored organizacione strukture. Primena hijerarhijskog principa formiranja organizacione strukture i organizacionog povezivanja na organizaciju ima za posledicu stvaranje tzv. hijerarhijske piramide u kojoj se od većeg broja potčinjenih organizacionih celina (npr. organa), ide *naviše* ka manjem broju nadređenih starešina, sve do najvišeg, vrhovnog starešine koji u okviru svojih ovlašćenja konzumira sva ovlašćenja svih nižih subjekata (npr. vrhovni komandant u vojsci, ministar u ministarstvu, glavni inspektor u inspektoratu i sl.).<sup>11</sup>

Za hijerarhijski princip danas su karakteristična određena *hijerarhijska ovlašćenja* starešine prema potčinjenim i postojanje tzv. *granice subordinacije* podređenog prema starešini.

<sup>7</sup> Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964, str. 487-520.

<sup>8</sup> Uporedi: *Enciklopedija političke kulture*, Beograd, 1993, str. 359-363.

<sup>9</sup> Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 140-145.

<sup>10</sup> Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 302.

<sup>11</sup> Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, str. 176-178.

Karakteristična hijerarhijska ovlašćenja starešine prema potčinjenom najčešće obuhvataju: a) *pravo kontrole akata* koje potčinjeni donosi (u smislu da ih starešina može odobriti, poništiti, ukinuti ili izmeniti ukoliko proceni da su nezakoniti ili necelishodni); b) *pravo izdavanja opštih uputstava i konkretnih naređenja* za rad potčinjenog (u smislu pro-pisivanja opštih smernica i instrukcija za rad potčinjenima ili izdavanja naloga kako potčinjeni u konkretnom slučaju treba da postupi); c) *pravo disciplinskog kažnjavanja* potčinjenih zbog povrede radne dužnosti (u smislu izricanja sankcije za nezakonit, nepravilan i neuredan rad potčinjenog); d) *pravo rešavanja sukoba nadležnosti* između potčinjenih (u smislu da potčinjeni odbije da izvrši neke zadatke i poslove zbog toga što smatra da on ne treba da ih obavlja ili zbog toga što više potčinjenih smatra da baš oni treba da ih obave).<sup>12</sup>

Kao korelativ, odnosno kao druga strana hijerarhijskog principa javlja se subordinacija, koja predstavlja *obavezu i dužnost* potčinjenog da izvršava konkretna naređenja pretpostavljenog starešine. Prema starijem shvatanju, subordinacija podrazumeva obavezu i dužnost potčinjenog da izvršava *svako* naređenje pretpostavljenog, pa čak i ono koje je očigledno nezakonito (npr. da falsifikuje službenu ispravu). Međutim, prema savremenijim shvaćanjima koja su nastala sa uvođenjem pravne države, postoji tzv. granica subordinacije, odnosno pravno utvrđena granica do koje starešina može izdavati konkretne naloge potčinjenom. U tom smislu, granica subordinacije podrazumeva da starešina potčinjenom ne može izdavati naloge koji su nezakoniti. Odnosno, ukoliko pretpostavljeni izda nezakonit nalog potčinjenom, potčinjeni ima pravo da uloži tzv. prigovor nezakonitosti. Prigovor nezakonitosti može da se odnosi na *nadležnost* (da li je starešina prema propisima nadležan da takav nalog izda i da li je potčinjeni nadležan da takav nalog izvrši), na *formu naloga* (da li je nalog izdat u propisanoj formi) i *sadržinu naloga* (da li je nalog po svojoj sadržini zakonit).

U teoriji i zakonodavstvu razlikuju se opšti i posebni režim subordinacije. Dok *opšti režim subordinacije* generalno važi za sve upravne organe u vršenju upravne delatnosti (npr. u organima uprave), dotle *posebni režimi subordinacije* važe za pojedine upravne organe koji obavljaju specifične zadatke i poslove (npr. policija, inspektorati i sl.). Prema opštem režimu subordinacije, potčinjeni je dužan da izvršava *samo zakonite* naloge i naređenja. U slučaju da je starešina potčinjenom izdao nezakonit ili nepravilan nalog, potčinjeni je dužan da na to *upozori* starešinu, nakon čega može da obustavi izvršenje takvog naloga. Međutim, po ponovljenom *pismenom nalogu* starešine, potčinjeni je obavezan da takav nalog izvrši, ali će biti oslobođen odgovornosti zbog izvršenja nezakonitog ili nepravilnog naloga. Prema posebnim režimima subordinacije, potčinjeni je dužan da izvršava *sve* naloge starešine koji su izdati sa ciljem vršenja službe, bez obzira na to da li su nalozi zakoniti ili ne. Poseban režim subordinacije propisuje se posebnim zakonima i pravilima službe (npr. u policiji i vojsci) i pravda se specifičnim zadacima i poslovima koje treba ostvariti. Međutim, i u okviru opšteg i u okviru posebnih režima subordinacije, apsolutna granica subordinacije postoji u slučaju da izvršenje naloga predstavlja *krivično delo*. U slučaju da izvršenje naloga predstavlja krivično delo, potčinjeni je dužan da obustavi nalog od izvršenja i da obavesti pretpostavljenog starešinu. Međutim, ako potčinjeni ipak izvrši nalog koji predstavlja krivično delo, neće biti oslobođen odgovornosti za njegovo izvršenje, već će, zajedno sa starešinom koji je takav nalog izdao, krivično odgovarati.

Problematika hijerarhijskog principa organizovanja i subordinacije u okviru upravnih organizacija danas je veoma složena, posebno zbog toga što se u razvoju savremenih upravnih organizacija uočavaju tendencije koje su često u međusobnoj protivrečnosti. Tako se kao osnovne tendencije u razvoju savremenih upravnih organizacija navode: a) *tendencija porasta upravnih organizacija* (posebno porast broja i vrste upravnih zadataka i poslova, porast broja

<sup>12</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 303.



ljudi angažovanih na njihovom ostvarivanju i porast vrste i broja sredstava kojima raspolažu); b) *tendencija unutrašnje diferencijacije upravnih organizacija* (posebno porast funkcionalne i organizacione diferencijacije kao posledica obavljanja novih zadataka i poslova i potrebe pronalazjenja novih organizacionih formi); c) *tendencija smanjenja prinude u radu upravnih organizacija* (posebno s obzirom na opšti društveni, privredni i kulturni razvoj i demokratizaciju političkih institucija); d) *tendencija profesionalizacije upravnih organizacija* (posebno u odnosu na povećanje stručnosti i specijalizacije upravnih kadrova i poštovanje pravila profesionalne etike i opštih normi društvenog oplojenja).<sup>13</sup> Zbog toga razmatranje problematike primene hijerarhijskog principa i subordinacije u upravnim organizacijama danas mora obuhvatiti pronalazjenje ravnoteže između zahteva za efikasnim ostvarivanjem ciljeva upravnih organizacija, sa jedne, ali i zahteva za ostvarivanje opšte *demokratizacije* društvenih institucija i međuljudskih odnosa (sa kojima je hijerarhijski princip često u suprotnosti), sa druge strane.<sup>14</sup>

#### 4) Princip centralizacije i decentralizacije (dekoncentracija)

U uspostavljanju organizacione strukture, princip centralizacije i princip decentralizacije predstavljaju dva značajna osnovna principa organizacionog povezivanja.<sup>15</sup> Principe centralizacije i decentralizacije, međutim, ne treba posmatrati kao dva suprotna i uzajamno isključujuća oblika uspostavljanja organizacione strukture i organizacionog povezivanja. Kako se u savremenim organizacijama javljaju mnogi elementi centralizacije, ali isto tako i mnogi elementi decentralizacije, centralizacija i decentralizacija kao principi organizovanja ne mogu se posmatrati kao alternative koje se međusobno isključuju, već se moraju tražiti njihove optimalne kombinacije.<sup>16</sup> U tom smislu, umesto dileme da li organizacionu strukturu ustrojiti na centralizovan ili na decentralizovan način, treba postaviti pitanje koje elemente organizacije centralizovati (*šta centralizovati*), a koje elemente organizacije decentralizovati (*šta decentralizovati*).<sup>17</sup>

U organizacionom smislu, centralizacija znači upravljanje organizacijom iz jednog centra. Centralizacija podrazumeva sistem u kojem svi nalozi za izvršenje zadataka i poslova dolaze iz jednog centra, koji istovremeno vrši kontrolu kako su ti nalozi izvršeni. Prema tradicionalnom shvatanju, osnov razgraničenja organizacione i funkcionalne centralizacije od decentralizacije državnih organa predstavlja tzv. teritorijalna lokacija, odnosno mesto gde se nalazi sedište i gde se vrše poslovi tih organa. Kao posledica toga, u organizacionom smislu razlikuju se centralni organi, čija se nadležnost proteže na celom području državne teritorije, sa jedne, od dislociranih necentralnih (*perifernih, područnih*) organa, čija se nadležnost ne proteže na celom području države, već samo na jednom, precizno određenom delu državne teritorije, sa druge strane.<sup>18</sup> U funkcionalnom smislu, centralizacija se od decentralizacije razlikuje prema

<sup>13</sup> Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 37-70.

<sup>14</sup> Uporedi: *Enciklopedija politike kulture*, Beograd, 1993, str. 359-363.

<sup>15</sup> Uporedi: Eugen Pusić, *Centralizacija i decentralizacija*, Zagreb, 1956; Milan Ramljak, *Aktuelni problemi centralizacije i decentralizacije*, *Zakornost*, br. 11-12, 1990.

<sup>16</sup> Uporedi: Dwight Waldo, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948.

<sup>17</sup> Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, str. 179-186; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 145-148. i dr.

<sup>18</sup> Slavoljub Popović, *O perifernim upravnim organima i njihovom odnosu sa lokalnim organima u uporednom i jugoslovenskom pravu*, *Zbornik Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva* (Budva), Beograd, 1998, str. 235-252.

stepenima, odnosno nivoima uticaja (kontrole) centralnih organa na odluke i poslove necentralnih organa. U tom smislu, tendencija jačanja uticaja centralnih na necentralne organe označava se kao centralizam, odnosno *centralizacija*, dok se suprotna tendencija (odnosno smanjenje uticaja centralnih na necentralne organe) označava kao *decentralizacija*.<sup>19</sup>

Centralizacija može imati različite modalitete, u smislu da može postojati slabiji ili jači stepen centralizacije. Organizaciona struktura uspostavljena na osnovu najjačeg stepena centralizacije naziva se kruti (birokratski) centralizam i karakteristična je za relativno jednostavne organizacije (npr. vojska, policija, velike korporacije, javna preduzeća i sl.). U sistemu krutog centralizma, necentralni područni organi javljaju se kao prosti izvršioci naloga centralnog organa, koji u svako doba može neke zadatke i poslove na njih preneti ili ih od njih preuzeti.<sup>20</sup> Blaži oblik centralizacije naziva se dekoncentracija i podrazumeva sistem u kojem se izvršenje određenih zadataka i poslova trajno prenosi na organizacione celine nižeg i srednjeg nivoa, čime se centar oslobađa vršenja prevelikog broja poslova. Kako ističe Mihailo Ilić, ...dekoncentracija obuhvata sve mere koje idu na to da se lokalnim organima centralne vlasti proširi krug rada i obezbedi veća sloboda rešavanja i odlučivanja. Sve se ove mere izvode u krugu centralizovane administracije i u stvari predstavljaju ublažavanje centralizacije...<sup>21</sup>

Sa druge strane, decentralizacija u organizacionom smislu znači upravljanje organizacijom iz više centara. Centralizacija podrazumeva sistem u kojem se određenim organizacionim celinama i ovlašćenim licima prepušta da relativno samostalno izvršavaju određeni krug zadataka i poslova. U tom smislu, decentralizacija označava prenošenje ovlašćenja na niže jedinice koje uživaju određeni stepen samostalnosti u pogledu izbora kada će pristupiti izvršenju nekog posla i u pogledu načina na koji će se posao obaviti. Kao i kod centralizacije, i kod decentralizacije se mogu javiti različiti modaliteti koji podrazumevaju veći ili manji stepen samostalnosti organizacionih celina u izvršenju svojih zadataka i poslova. Najvažniji oblik decentralizacije je tzv. lokalna samouprava, mada se javljaju i drugi oblici (regionalna, opštinska i sl.).<sup>22</sup> Kod *lokalne samouprave*, osim što dolazi do prenošenja ovlašćenja i poslova na niže organizacione celine (tzv. *preneti delokrug*), može doći i do potpunog osamostaljivanja ovih organizacionih celina u smislu da ovlašćenja za izvršenje određenih zadataka i poslova izvorno potiču iz ustava ili zakona (tzv. *izvorni delokrug*) i nisu posledica prenošenja ovlašćenja od viših instanci.<sup>23</sup> Sa druge strane, potpuna decentralizacija u stvari bi značila prestanak uticaja i kontrole centra u odnosu na decentralizovane delove organizacije. Ukoliko lokalni organi imaju oba ovlašćenja, odnosno i preneti i izvorna, kaže se da su formirani po principu duplog koloseka.<sup>24</sup>

Međutim, iako na prvi pogled može izgledati da pojmovi decentralizacija i dekoncentracija označavaju istu pojavu, u teorijskom smislu između njih postoji jasna razlika. Ona se ogleda u tome što se decentralizacija, osim kao organizacioni princip u užem smislu,

<sup>19</sup> Uporedi: *Enciklopedija političke kulture*, Beograd, 1993, str. 135-139.

<sup>20</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 301-302.

<sup>21</sup> Mihailo Ilić, *Administrativno pravo - teorijski deo*, Beograd, 1928, str. 9.

<sup>22</sup> Uporedi: Jacques Moreau, *Administration régionale, local et municipal*, Paris, 1980; Pavle Dimitrijević, *Les rapports des organes de l'administration communale et des organes de l'administration des communautés socio-politiques plus large*, Revue d'Études comparatives est-ouest, Paris, no. 2, 1982.

<sup>23</sup> Uporedi: Eugen Pusić, *Komuna i općina*, Zagreb, 1981; Milan Ramljak, *Centralna i lokalna samouprava u razvoju*, Zagreb, 1982; Dobrosav Milovanović, *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*, Beograd, 1994. i dr.

<sup>24</sup> Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 146.

može javiti i kao organizacioni princip u jednom širem smislu, odnosno kao prenošenje ovlašćenja na *lokalnu samoupravu*. Kako ističe Mihailo Ilić, ... moglo bi se reći da se vlast decentrališe samo u slučaju kada se ona prenosi na organe koji nisu u položaju subordinacije prema državnoj vlasti i koji prema njoj imaju izvesnu nezavisnost. Drugim rečima, da bi se vlast decentralisala nije dovoljno samo oduzeti nadležnost određenim državnim organima, već je važno znati kome će se ta oduzeta nadležnost dati. Ako se ona da drugim državnim organima nižim od onih od kojih je oduzeta, vlast se dekoncentriše. Ako se, pak, vlast da drugim, ne državnim, već samo-upravnim organima, onda se tek može tvrditi da se vlast decentrališe.<sup>25</sup>

Kao organizacioni principi, centralizacija i decentralizacija imaju odgovarajuće prednosti i nedostatke. Može se uopšteno reći da su prednosti centralizacije istovremeno nedostaci decentralizacije i obrnuto. Tako se u teoriji navodi da su osnovne prednosti centralizacije posebno to što: a) obezbeđuje jedinstvo volje u organizaciji; b) olakšava specijalizaciju; c) omogućava bržu intervenciju i brže izvršenje zadataka; d) pojačava odgovornost rukovodilaca i neposrednih izvršilaca; e) kao organizaciona struktura, ona je jednostavnija i ekonomičnija; f) olakšava kontrolu izvršenja zadataka. Sa druge strane, kao osnovne prednosti decentralizacije u teoriji se posebno navode: a) decentralizacija je *elastičniji* sistem organizovanja; b) decentralizacija omogućava *inicijativu* izvršilaca; c) decentralizacija omogućava *prilagođavanje* organizacije novim uslovima i potrebama; d) sa političkog stanovišta, decentralizacija je više primerena *demo-kratskim* sistemima, jer sprečava preteranu koncentraciju vlasti i ovlašćenja. Međutim, i centralizacija i decentralizacija imaju i određene *slabosti*. Kako se ističe, osnovna slabost centralizacije je u tome što *uništava inicijativu* neposrednih izvršilaca, čime se stvaraju nenadoknadivi gubici u praktičnom rešavanju svakodnevnih problema rada organizacije. Sa druge strane, osnovna slabost decentralizacije je u tome što *negativno utiče na jedinstvo organizacije*, što stvara *veoma složene* organizacione strukture i što *znatno povećava troškove* ovako ustrojene organizacije.<sup>26</sup>

Principi centralizacije i decentralizacije dolaze posebno do izražaja kod formiranja organizacione strukture i organizacionog povezivanja upravnih organizacija. U tom smislu, pojedine upravne organizacije mogu biti formirane polazeći od centralizacije i njenih modaliteta kao osnovnog principa organizovanja (npr. policija), ali isto tako mogu biti formirane polazeći od decentralizacije i njenih modaliteta kao pretežnog principa organizovanja (npr. zavodi za zapošljavanje, lokalna samouprava i sl.).

<sup>25</sup> Mihailo Ilić, *Dekonzentracija vlasti*, Politički i pravni lanci, Beograd, 1938, str. 52.

<sup>26</sup> Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, str. 181-182.