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

SAVREMENA ADMINISTRACIJA
BEOGRAD

©2001 »Savremena administracija«
Sva prava su zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti smešten u sistem za pretraživanje ili transmitovanje u bilo kom obliku: elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole autora i izdavača.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35(075.8)

ЛИЛИЋ, Стеван
Nauka o upravljanju : sa elementima pravne informatike : univerzitetski udžbenik / Stevan Lilić, Milan Marković, Predrag Dimitrijević. – Beograd : Savremena administracija, 2001 (Beograd : »Branko Đonović«). – XII, 380 str.; 24 cm

Tiraž 1000. – Bibliografija : str. 377-380.

ISBN 86-387-0669-3
1. Марковић, Милан 2. Димитријевић, Предраг
342.9(075.8)
а) Наука о управљању
ID=93604876

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

Izdaje
"SAVREMENA ADMINISTRACIJA" A.D.
izdavačko-štamparsko preduzeće
Beograd, Crnotravska 7-9

Telefoni
Redakcija: 623-458 i 623-287
Prodaja: 668-567; 667-436 i 661-913
Faks: 667-436
Žiro-račun: 40816-603-0-5024849
Poštanski fah: 479

Generalni direktor
Branislav MARKOVIĆ

Direktor izdavačke delatnosti
Stevan PETROVIĆ

Glavni urednik Vojislav BUSARČEVIĆ
Urednik Zorana BOROZAN
Lektor Irena POPOVIĆ
Tehnički urednik Milodrag NEDELJKOVIĆ
Dizajn i priprema *Stellius*

Tiraž: 1000 primeraka

Štampa: IŠP "Savremena administracija", Štamparija "Branko Đonović", Crnotravska 7-9, Beograd

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).

Međutim, 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 obrađivane 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. Vavpetič) ... 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. Permanento obrazovanje 262
4. Službenička etika 272
5. "Whistle Blowers" 277
D. RUKOVOĐENJE U UPRAVI 280
1. Opšte napomene 280
2. Rukovođenje u savremenim uslovma: 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 pretpostavke 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. PUBIC 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

UVOD

TEORIJSKI OKVIRI
*
NASTANAK I RAZVOJ NAUKE O UPRAVLJANJU
*
PREDMET I METOD NAUKE O UPRAVLJANJU
*
NAUKA O UPRAVLJANJU I SRODNE DISCIPLINE