

## The Concept of Administration – Comprehension of Theory and Review of the Basic Principles

**Đorđe Timotijević**

University of Belgrade – Faculty of Law

UDK 342.9



0009-0003-6019-6957

### Cite this article

Timotijević, Đorđe. 2/2024. Pojam  
uprave – shvatanja u teoriji i osvrt  
na osnovna načela. *Eudaimonia –  
Journal of Legal, Political and Social  
Theory and Philosophy* 8: 70–88

DOI: 10.51204/IVRS\_24206A

### Keywords

- the concept of administration
- theoretical concepts
- administrative power
- the science of administration
- basic principles

### Author for correspondence

Đorđe Timotijević,  
[djordjetimo@gmail.com](mailto:djordjetimo@gmail.com)

*The paper presents different understandings of the concept of administration, realized in legal theory, which had a great impact on the theory of entire administrative law, with a simultaneous review of the key principles on which the action and functioning of the administration should be based. In the paper, the author attempts to present his observations and conclusions regarding different theoretical understandings of both domestic and foreign legal theoreticians, as well as to reach the findings (based on the analysis of different attitudes and approaches to defining the concept of administration), related to the definition of administration, the basic principles that are important for its organization, functioning and effectiveness, but also to the characteristics that administration should have to represent one of the pillars of the rule of law.*

## Pojam uprave – shvatanja u teoriji i osvrt na osnovna načela

Đorđe Timotijević

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

UDK 342.9



0009-0003-6019-6957

### Referenca

Timotijević, Đorđe. 2/2024. Pojam uprave – shvatanja u teoriji i osvrt na osnovna načela. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 8: 70–88

DOI: 10.51204/IVRS\_24206A

### Ključne reči

- pojam uprave
- teorijski koncepti
- upravna vlast
- nauka o upravi
- osnovna načela

### Autor za korespondenciju

Đorđe Timotijević,  
[djordjetimo@gmail.com](mailto:djordjetimo@gmail.com)

*U radu se prikazuju različiti koncepti pojma uprave koje je pravna nauka iznedrila, a koji su izvršili veliki uticaj na celokupnu upravnu teoriju, uz istovremeni osvrt na ključna načela na kojima bi trebalo da se zasniva delovanje i funkcionisanje uprave. Autor nastoji da u radu iznese svoja opažanja i zaključke u vezi sa različitim teorijskim shvatanjima, kako domaćih, tako i stranih pravnih teoretičara, kao i da kroz analizu različitih stavova i pristupa određivanju pojma uprave dođe do zaključaka koji se odnose na definisanje uprave, osnovne principe koji su od značaja za njenu organizaciju, funkcionisanje i delotvornost, ali i na karakteristike koje bi uprava trebalo da ima kako bi predstavljala jedan od stubova pravne države.*

## 1. UVOD

Kada je u pitanju pojam uprave, već pre ulaženja u dalje pojedinosti, primećuju se razmimoilaženja među pravnim piscima u pogledu metoda koji se koristi kako bi se on definisao. Pojedini pisci određuju upravu na materijalno-negativan način. Po njihovom mišljenju, uprava je sva ona aktivnost države koja preostaje kad se izuzmu zakonodavstvo i sudstvo. Time nije rečeno šta je uprava konkretno tj. ona nije definisana na pozitivan način. Međutim, uprava se može sadržinski pozitivno definisati putem korišćenja pojma upravne funkcije, koju uprava vrši kada donosi pravne akte i preduzima materijalne radnje. Prema tome, određena pozitivno, moglo bi se reći da uprava predstavlja način vršenja državne vlasti, koji se ogleda u izvršavanju zadataka na osnovu pravnih propisa od strane državnih organa i drugih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja. Ti zadaci se izvršavaju donošenjem subjektivnih akata, akata-uslova i materijalnih akata (Stjepanović, Lilić 1991, 29).

U okviru teorije, javljaju se različiti koncepti o pojmu uprave, među kojima se izdvajaju funkcionalni, organizacioni i pozitivnopravni pojam uprave.

## 2. UPRAVA U FUNKCIONALNOM SMISLU

Pojam uprave u funkcionalnom smislu predstavlja skup aktivnosti kojima država ostvaruje svoje zadatke i poslove, odnosno pomoću kojih država realizuje svoju ulogu u društvu. Dalje, pojam uprave u funkcionalnom smislu, odnosno formalni pojam upravne funkcije se može razložiti na formalni i materijalni pojam uprave u funkcionalnom smislu (Stjepanović, Lilić 1991, 31). Formalni pojam uprave u funkcionalnom smislu utvrđuje se na osnovu spoljašnjih tj. formalnih obeležja vršenja upravne funkcije. Najznačajniji elementi forme koji su karakteristični za određenje državnih aktivnosti su: organi, postupak – metoda rada koja je zakonom propisana za obavljanje određenih aktivnosti, forme akata i radnji koji su predviđeni pravnim propisima i kontrola i način vršenja kontrole nad pojedinim aktivnostima. Kada su u pitanju organi, misli se na vršioce određenih aktivnosti koji su propisima određeni kao nadležni organi (Stjepanović, Lilić 1991, 37). Stoga se upravna funkcija može odrediti kao ukupnost aktivnosti organa koji su propisima označeni kao organi uprave, a koje se sastoje primarno u utvrđivanju prava i nametanju obaveza kako bi se moglo obezbediti skladno funkcionisanje društvenih tokova i ostvario javni interes. Ipak, s obzirom na to da sve aktivnosti koje obavljaju organi uprave ne mogu predstavljati vršenje upravne funkcije, ovakvo shvatanje je potrebno korigovati. Naime, kada obavljaju upravnu funkciju, organi uprave to čine na način koji ih jasno odeljuje od zakonodavne i sudske funkcije, što se odnosi i na situacije u

kojima uprava donosi opšte akte podzakonskog ranga, kada ona i dalje vrši upravnu funkciju, samo sa manje istaknutim upravnim instrumentima.

Upravu nije moguće definisati na potpuno pozitivan način jer princip podele vlasti zahteva da se naglasi odvojenost izvršne vlasti (čiji je deo državna uprava) od zakonodavne i sudske vlasti. Ovo, međutim, važi ako se prihvati trijalistička podela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku, koja je u današnjem svetu najviše zastupljena. Postoji i kvadrilistička teorija o podeli vlasti, prema kojoj je upravna vlast, koja vrši operativno-izvršnu funkciju, odvojena od izvršne vlasti, koja obavlja političko-izvršnu funkciju. Ovakva podela nije sasvim prihvatljiva zato što je teško utvrditi tačne granice između funkcije vlade i funkcije uprave. To je zbog toga što vlada može da donosi i upravne akte, dok sa druge strane, uprava utiče na oblikovanje politike vlade. Takođe, vlada ima niz ovlašćenja prema upravi koja su funkcionalne, personalne i nadzorne prirode. Veza između uprave i vlade se ogleda i u tome što su starešine različitih organa uprave ujedno i članovi vlade (Milosavljević 2023, 36–38). Zbog svih ovih razloga, trijalistička podela vlasti se čini najprihvatljivijom, te je ona danas i najzastupljenija.

## 2.1. Različiti koncepti u okviru trijalističke teorije

Mnogi domaći i strani pravni pisci koji su pristalice trijalističke teorije se razlikuju prema svojim shvatanjima pojma i delatnosti tri osnovne grane vlasti.

Interesantno je, na primer, pomenuti gledište Labanda (*Laband*), koji pravi razliku između tzv. subjektivne i objektivne odredbe državnih funkcija. Subjektivna odredba se daje imajući u vidu organ koji vrši određenu funkciju, a objektivna u odnosu na operacije koje se vrše od strane države. Posmatrano sa subjektivnog stanovišta, „uprava obuhvata ukupnost akcija i manifestacija volje države, koje su podvrgnute vlasti šefa države“ (Marković 1980, 35). Ovde se zaključuje se da se ovaj pravni pisac ne priklanja negativnom definisanju uprave. Međutim, kada određuje upravu u objektivnom smislu, Laband ističe da se pod državnom upravom podrazumeva „činjenje ili nečinjenje države kao ličnosti sposobne da deluje“. Pod upravu se podvodi sve što država radi, ali država ne upravlja uvek kad radi, a naročito ne „kada deluje kao zakonodavac ili kao sudija“ (Marković 1980, 37). Ovim putem, uvodi se negativna komponenta, čime ovaj pisac odstupa od prethodnog insistiranja na pozitivnom određivanju pojma uprave. Ako se već uprava u objektivnom smislu određuje kao sve ono što država radi, svakako je nužno uvesti negativni kriterijum kako bi se, u okviru delanja države, razgraničilo upravljanje od njenih drugih aktivnosti. Ipak, to otvara pitanje da li onda treba smatrati da ovaj pravni pisac definiše na pozitivan način samo tzv. upravu u subjektivnom smislu, ili između njegovih stavova postoji kontradiktornost.

Digi (*Duguit*), sa druge strane, smatra da se vršenje upravne funkcije države ogleda u donošenju akata-uslova, subjektivnih akata i preduzimanju materijalnih radnji. Pod aktima-uslovima podrazumevaju se akti koji se donose kako bi se opšti akti koje Digi naziva „aktima-pravilima“, primenili na pojedinačne slučajeve. Za donošenje akata-uslova potrebno je da se ispune određeni uslovi propisani odgovarajućim opštim aktom, pa otuda i njegov naziv. Takođe, ovaj pravni pisac upravnom funkcijom obuhvata donošenje svih akata od strane organa koji se, prema pozitivnim propisima, imaju smatrati upravnim. Dakle, država interveniše u oblasti objektivnog prava donošenjem opštih akata – akata pravila, a u oblasti subjektivnog prava donošenjem pojedinačnih akata – akata uslova (Marković 1980, 39–42). Ovakva podela vrlo jasno i precizno postavlja granice upravne državne funkcije. Nadalje, Digi ističe stvaranje razlike između „upravljača i onih nad kojima se upravlja“ kao temelj za nastanak pojma javne službe koji je zamenio pojam suverenosti i na taj način postao osnova javnog prava. Ovakav stav proističe iz toga što su se upravljacima vremenom nametale različite obaveze čije izvršenje je „posledica, ali i opravdanje njihove veće sile“ (Digi 1998, 40).

Prema Lukićevom stavu, upravna vlast na osnovu apstraktnih zakonskih pravila propisuje konkretna pravila. Upravnim aktima se „individualizuje i konkretizuje dispozicija iz zakonskog akta“. Ipak, on se pita da li treba izdvojiti kao poseban pojam granu državne organizacije koja bi predstavljala političko-izvršnu vlast. To je onaj deo državne organizacije kome je povereno donošenje najvažnijih opštih akata izvan zakonodavstva, odnosno uredaba. Stoga, ovaj pravni pisac smatra da se političko-izvršni organi moraju svrstati u organe uprave u širem smislu, dok bi u ostale upravne organe spadali oni koji donose pojedinačne akte i tako konkretizuju opšte propise (Lukić 1963, 307–308). U svojim kasnijim radovima, Lukić nije bio toliko odlučan kada je u pitanju izdvajanje političko-izvršne vlasti i koristi deskriptivni metod kako bi opisao šta bi sve spadalo u njenu nadležnost (Marković 1980, 54–55).

Sve u svemu, imajući u vidu probleme koji se javljaju prilikom pokušaja da se precizno razgraniči funkcija vlade od funkcije uprave, zaključuje se da prilikom određivanja pojma uprave u funkcionalnom smislu treba poći do trijalističke teorije. Uz to, u okviru izvršne vlasti, treba imati na umu razliku između državnih službenika kao operativnog aparata i pojedinaca čija je funkcija čisto političke prirode.

### 3. DRŽAVNO-UPRAVNI I JAVNO-UPRAVNI PRISTUP

Tokom XX veka dominirala je koncepcija prema kojoj se uprava sastoji isključivo u državnoj upravi, čija je glavna uloga vršenje vlasti. To znači da ovakvo shvaćanje stavlja u prvi plan autoritativnost uprave i da iz njega proizilaze dva osnovna

obeležja uprave. Prvo je da se njena delatnost sastoji u donošenju autoritativnih akata na osnovu zakonskih propisa, što znači da je uprava ovlašćena da izdaje naređenja i zabrane i određuje, uslovljava i usmerava ponašanje i delovanje građana. Drugo, ukoliko se akti uprave ne izvršavaju dobrovoljno, ona je ovlašćena da primeni prinudu kao *ultima ratio* (Milosavljević 2023, 39), tako da će onda autoritativnost biti izraženija nego kada se radi o prvom obeležju državno-upravnog pojma uprave. Dakle, primećuje se da je drugo osnovno obeležje ovakvog poimanja uprave tesno povezano sa upravnim radnjama, koje se određuju kao materijalne tj. faktičke operacije koje pravo poznaje i priznaje u procesu sopstvene primene (Jovanović 1922, 253–254).

Inače, razvoj prinude u upravi je tekao tako da je njena uloga opala s vremenom. Upravne organizacije su u ranim fazama razvoja klasnog društva bile uglavnom zadužene da primenom prinude brane unutrašnje uređenje. Tako, svaka uprava je u početku bila skoro isključivo vojna i policijska (Pusić 1989, 60). Prinuda je odlikovala i unutrašnju organizaciju uprave i predstavljala glavno sredstvo održavanja kohezije i discipline unutar upravnih organizacija. Vremenom je došlo do odvajanja vojnih od civilnih upravnih organizacija i pobeđe u borbi za prvenstvo civilne uprave nad vojnom, zatim do porasta tehničkog nivoa upravnih službi, ali i sve veće kooperacije među stručnjacima različitih profila (Pusić 1989, 63), čija je saradnja neophodna radi uspešnog funkcionisanja svakog upravnog organa i donošenja kvalitetnih odluka. Osim toga, prirodno je da se sa razvojem društvene svesti počelo težiti ka smanjenju primenjivanja prinude. Ta tendencija postala je izražena ne samo u upravi, već i u svim ostalim bitnim sferama društvenog života.

Ipak, za razliku od uspešnih rezultata u pogledu smanjenja upotrebe prinude, kada se govori o saradnji među kadrovima različitog obrazovanja koji pripadaju jednom upravnom organu, primećuje se da ona nije svugde zastupljena u potrebnoj meri, te je i dalje treba podsticati jer ukoliko nema kvalitetne saradnje između, na primer, pravnika, ekonomista i drugih stručnih lica, onda nema ni kvalitetne uprave niti se njeni ciljevi mogu postići. U vezi sa tim, valja pomenuti i da neophodnost vršenja kontrole uprave zavisi „od kadrova u upravi, njihovog obrazovnog nivoa, svesti i etike“ (Milkov 2019, 7).

Za razliku od državno-upravnog pojma uprave koji u prvi plan stavlja autoritativnost, javno-upravni pristup se orijentiše ka javnom interesu i povezan je sa javnim službama. Prema ovom shvatanju, moderna država je ona koja je preuzela na sebe organizovanje i kontrolu javnih službi i čiji je zadatak da obezbedi njihov pravilan rad, kako bi se u javnom interesu zadovoljavale svakodnevne potrebe građana (Milosavljević 2023, 41). Na državi je da se stara o pravilnom funkcionisanju javnih službi i njihovoj kontroli, što može činiti i posredstvom upravnih organa.

Na osnovu svega navednog, zaključuje se da bi državno-upravni pristup trebalo ublažiti elementima javno-upravnog pristupa, pre svega putem pojma javnog interesa, pa se može reći da uprava predstavlja državne organe i organe kojima su poverena javna ovlašćenja, a koji donose autoritativne akte u javnom interesu radi zadovoljenja potreba građana, ali i države, s tim da je u slučaju nepoštovanja tih akata kao krajnja mera dozvoljena primena prinude tj. preduzimanje upravnih radnji visokog stepena autoritativnosti.

#### 4. UPRAVA U ORGANIZACIONOM SMISLU

Određivanje pojma uprave u organizacionom smislu je, kao i određivanje formalnog pojma uprave u funkcionalnom smislu, vezano za organe koji su nosioci upravne delatnosti. To su organi ili organizacije koje čini skup ljudi koji su povezani radi postizanja određenog cilja, a prvenstveno radi utvrđivanja prava stranaka, omogućavanja efikasnog ostvarivanja tih prava i pravnih interesa, kao i nametanja obaveza čije je izvršavanje od strane građana potrebno kako bi se obezbedilo normalno funkcionisanje države (Stjepanović, Lilić 1991, 40–42) – na primer, kroz plaćanje poreza utvrđenog u poreskom rešenju koje se donosi u upravnom postupku, omogućava se da država stiče prihode i obezbeđuje se normalno funkcionisanje javnih finansija.

Značajnu ulogu u razvoju pojma uprave u organizacionom smislu imala je američka klasična škola, koja se pojavila dvadesetih godina XX veka u SAD. Ova škola je u velikoj meri posvetila pažnju unutrašnjoj organizaciji uprave, a naročito specijalizaciji kadrova i njihovih zadataka. Težilo se uspostavljanju precizne strukture pojedinih službi i poveravanju opšteg rukovođenja svim opštinskim službama „jednom visokokvalifikovanom stručnjaku“ (tzv. *City manager*), a takav sistem je i uveden u nekim velikim gradovima u SAD posle Prvog svetskog rata. Zahvaljujući klasičnoj školi, javlja se tendencija ka naučnom proučavanju uprave i tehnologije uprave, i uz to se posebno poklanja pažnja razvoju operativne funkcije uprave (Denković 2010, 63–64). Ovakvo shvatanje uprave i radnji koje treba preduzeti radi njene profesionalizacije i veće delotvornosti umnogome je doprinelo razvoju nauke o upravi, ali su pojedini teoretičari isticali da je ono neprilagođeno nekim društvenim uređenjima. Tako se, na primer, u sovjetskoj literaturi smatralo da se u socijalističkim zemljama ne može primenjivati američka „teorija o menadžerstvu“, jer ona u menadžerima vidi upravljače svih klasa, tako da bi od njih zavisio i razvitak društva (Lunev 1968, 74). U svakom slučaju, neke stavove ove teorije, kao što su zalaganje za jasno i precizno definisanje zadataka upravnih organa i njihovih službenika, čvrstu organizacionu strukturu uprave i njenu profesionalizaciju, svakako treba implementirati kako bi se uspostavila kvalitetna uprava.

Osnovni nedostatak koji se javlja u vezi sa organskim shvatanjem uprave jeste zanemarivanje delatnosti upravnih vršilaca u izuzetno velikoj meri. Naime, izostavljanje forme i sadržine delatnosti upravnih organa i organizacija prilikom određivanja pojma uprave, ali i zaobilaznje metoda i oblika njihovog delovanja predstavljaju bitan propust (Tomić 2021, 41) usled kojeg se ne može dobiti potpuna i jasna slika o pojmu uprave i ključnim elementima koji se pod njime podrazumevaju.

Naposletku, kada se vratimo na osnovno određenje uprave u organizacionom smislu primećuje se da se ovakav pojam uprave u određenoj meri poklapa sa njenim pojmom u funkcionalnom smislu, te bi se mogla dati definicija uprave koja bi obuhvatala elemente ova dva pojma, ali i elemente koji čine pozitivnopravni pojam uprave.

## 5. POJAM UPRAVE U POZITIVNOPRAVNOM SMISLU I KOMBINOVANA DEFINICIJA UPRAVE

Pozitivnopravni pojam zasniva se na tome da je uprava, bilo u smislu funkcije, bilo u smislu organizacije, definisana ustavnim i zakonskim aktima države (Stjepanović, Lilić 1991, 50). Pozitivnopravni pojam uprave je značajan za primenu pravnih normi koje se odnose na rad i organizaciju uprave (Milenković 2013, 63). Kako bi se uprava odredila u pozitivnopravnom smislu, neophodno je najpre utvrditi pravne subjekte koji polazeći od pozitivnog prava određuju svoju unutrašnju organizaciju u cilju obavljanja upravne delatnosti i time stvaraju hijerarhijski ustrojen sistem zasnovan na zakonu. To bi bio pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu. Tako, prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, „poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom“.<sup>1</sup> Navedenu odredbu Ustava konkretizuje Zakon o državnoj upravi, u skladu sa kojim upravu u organizacionom smislu čine vršioци upravne delatnosti pod kojima se podrazumevaju državna uprava, odnosno državni organi uprave koji vrše „upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije“ kao i nedržavna uprava koju čine organi uprave teritorijalne autonomije, organi uprave lokalne samouprave i imaoci upravnih javnih ovlašćenja.<sup>2</sup> Ustav Srbije ne sadrži odredbe o funkcionalnom pojmu uprave, te je njen pozitivnopravni pojam u funkcionalnom smislu određen isključivo Strategijom reforme javne uprave Republike Srbije iz 2014. godine. Prema njoj, javnom upravom su obuhvaćene sve aktivnosti koje se preduzimaju radi

---

1 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021, čl. 136, st. 2.

2 Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 (dr. zakon), čl. 1.



vršenja upravnih poslova i upravnih javnih ovlašćenja, izvornih ili poverenih, nezavisno od organa ili organizacija koji ih obavljaju. (Vukoičić 2020, 30–31).

Ipak, pozitivnopravni pojam uprave nalazi oslonac isključivo u pozitivnopravnim propisima, tako da bi definicija uprave bila nezavisna od stanovišta teorije i zavisila isključivo od slova ustava, zakona i podzakonskih akata. Takvo definisanje uprave moglo bi biti nepotpuno i trebalo bi ipak uzeti u obzir mišljenja teorije kako bi se dala sveobuhvatna definicija, koja zahteva kombinovanje elemenata funkcionalnog, organizacionog i pozitivnopravnog pojma uprava.

Stoga, na osnovu svih prethodno pomenutih shvatanja, može se reći da uprava obuhvata državne organe i organizacije, kao i druge organe i organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, a koji u skladu sa ustavnim i zakonskim propisima obavljaju upravnu delatnost putem koje se ustanovljavaju određena prava i nameću određene obaveze, a sve to radi uspostavljanja normalnog funkcionisanja društvenih tokova i ostvarenja javnog interesa.

## 6. NAUKA O UPRAVI I POJAM UPRAVE

Nauka o upravi je svakako u velikoj meri povezana sa pojmom uprave, tako da je neophodno odrediti i šta se pod njom podrazumeva. S obzirom da predmet svake pravne nauke čine pravni odnosi, može se reći da su predmet nauke o upravi upravno-pravni odnosi koji proizilaze iz interpretacije i primene upravno-pravnih propisa. Na taj način, kada se pođe od klasične podele nauka na normativne i empirijske, zaključuje se da se nauka o upravi više svrstava u ove druge (Pusić 1989, 31), pre svega jer se njeni stavovi formiraju nakon ispitivanja rezultata primene propisa u praksi. Međutim, nauka o upravi ima i tri bitne dodirne tačke sa normativnim naukama, te se ne bi mogla svrstati isključivo u empirijske. Prvo, norme upravnog prava su od velikog značaja za formiranje stavova nauke o upravi, što znači da je i normativna komponenta u bitnoj meri vezana za njen razvoj, i ne može se zanemariti. Drugo, nauka o upravi predstavlja posredan izvor prava, budući da njeni stavovi mogu uticati na stvaranje upravno-pravnih pravila od strane zakonodavca, ali i na upravu kada tumači i primenjuje takve pravne norme. Naposljetku, normativna komponenta prisutna je upravo kod tumačenja upravno-pravnih normi i utvrđivanja njihovog značenja (naravno, imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja), što predstavlja poslednju fazu pred njihovu primenu i zalazak u empirizam.

Svaka pravna norma proističe iz potrebe da se određeno društveno ponašanje reguliše društveno prihvatljivim pravilima. Ona je jedan od osnova svakog državnog poretka i pruža temelj za formiranje stavova pravne nauke i njen napredak, te se normativni element mora imati u vidu i kada se govori o nauci o upravi.

Kada je reč o upravno-pravnim odnosima koji proizilaze iz interpretacije i primene propisa kao predmetu nauke o upravi, misli se na odnose između ljudi u upravnim organima i organizacijama koje imaju javna ovlašćenja koja su vezana za upravne stvari, ali i na ponašanje tih organa i organizacija prema ljudima koji se javljaju kao stranke u upravnom postupku. Dalje, pod predmetom nauke o upravi se podrazumeva i sama delatnost upravnih organa koja se svodi na konkretizaciju pravnih propisa i njihovu adekvatnu primenu kako bi se rešile različite društvene situacije i na taj način doprinelo stabilnom funkcionisanju pravnog sistema jedne države. Nauka o upravi gleda na pravni propis kao na opis mogućeg ponašanja određenih ljudi u upravi ili prema njoj. Za nju je pravni propis dragocen izvor prognoza kako će buduće ponašanje određenih ljudi u određenim situacijama u upravi približno izgledati. U tom se pogledu nauka o upravi najviše posvećuje organizacionim propisima, koji su pravnoj nauci obično najmanje interesantni (Pusić 1989, 31–32).

Kako bi se jasnije razumeo pojam nauke o upravi, trebalo bi ga razgraničiti od drugih, uglavnom vanpravnih društvenih empirijskih disciplina. Pritom, treba napomenuti da je uprava bila predmet proučavanja vanpravnih naučnih disciplina mnogo pre pojave normi upravnog prava i nauke o upravi. Samim upravljanjem državom i značajem i ulogom uprave bavili su se još Platon, Aristotel, Makijaveli i mnogi drugi, dok se prva opširnija dela posvećena državnom upravljanju i uređenju uprave javljaju početkom XVIII veka (Milosavljević 2023, 69). Kada se radi o drugim društveno-empirijskim naukama i njihovom razlikovanju od nauke o upravi, osvrnućemo se na par takvih disciplina *exempli causa*. Tako se, na primer, sociologija definiše kao opšta nauka o društvu kojoj je cilj utvrđivanje i formulisanje najopštijih zakona koji obuhvataju sva područja društvenog života (Pusić, 33). Prema tome, sociologija se razlikuje od nauke o upravi, a i od drugih društveno-empirijskih disciplina, zbog njenog većeg stepena opštosti. Međutim, pojedini teoretičari objašnjavaju pozitivno pravo, u koje spada i upravno pravo, baš sa sociološkog aspekta. Još su Digi (*Duguit*) i Sel (*Selle*) isticali da je društvena solidarnost osnov pravnog sistema uopšte, dok se Orju (*Hauriou*) bavio proučavanjem stvarnog funkcionisanja uprave tako što je nastojao da analizom upravnih akata, upravnih sporova i odluka donetih u njima utvrdi pojam i stvarnu ulogu uprave, kao i njene odnose sa građanima (Sfez 1968, 182). Isti autor je napravio distinkciju između država sa formiranim upravnim režimom i onih kod kojih to nije slučaj, pri čemu je Francusku svrstavao u one prve, i to zbog postojanja dualizma sudske nadležnosti, odnosno odvojenosti upravnog i redovnog sudstva (Tomić 2020, 40).

Pojam uprave i instituti upravnog prava se svakako mogu proučavati iz ugla sociologije. Ipak, rezultati do kojih se dođe takvim istraživanjem mogu poslužiti samo kao osnova za nauku o upravi, ali i nauku upravnog prava, na kojima je da potom konkretizuju opšte zakone do kojih se došlo primenom sociološkog metoda. Slično

stanovište zastupa i psihosociološka škola, koja se razvila 1945. godine u SAD, i čiji je predvodnik Herbert Sajmon (*Herbert Simon*). Ova škola je smatrala tekovine sociologije i socijalne psihologije osnovom nauke o upravi, ističući da se mora početi od ponašanja pojedinaca i grupa koje čine upravu kako bi se objasnilo njeno stvarno funkcionisanje (Denković 2010, 65–67). Za sociološki prikaz društvene uloge uprave i njenog razvoja zalagao se i Đorđe Tasić, smatravši da Nauku o upravi treba izdvojiti kao posebnu naučnu disciplinu (Denković 2010, 280–281).

Sa druge strane, discipline društvenih nauka koje se odlikuju većim stepenom konkretnosti od sociologije se od nauke o upravi razlikuju po svom predmetu – ekonomija se bavi društvenim odnosima i pojavama u oblasti privrede, filologija u oblasti jezika itd.

Prema Pusiću, pod upravom tj. upravljanjem podrazumeva se kontinuirana delatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova (Pusić 1961, 4–9). Ovakvo shvatanje ima smisla, s obzirom da delatnost uprave treba da bude usmerena na zadovoljavanje društvenih potreba i omogućavanje funkcionisanja društvenih tokova. Prema stavu ovog pisca, nauka o upravi se bavi „detaljno ulogom upravnih organizacija u društvu i odnosom uprave prema predstavničkim i drugim političkim telima, kao i uticajem štampe, javnog mišljenja i političkih organizacija na upravu“ (Pusić 1989, 33). U ovome se ogleda povezanost nauke o upravi sa političkim naukama. Čini se da ovakvo postavljanje predmeta nauke o upravi previše zalazi u područje drugih, doduše srodnih nauka. Umesto toga, trebalo bi donekle izmeniti pomenuto shvatanje i pod predmet nauke o upravi podvesti izučavanje organizacije uprave, osnovnih načela na kojima se zasniva njeno delovanje, međusobnog odnosa članova uprave, uticaja uprave na društvene tokove i značaj uprave u celokupnom sistemu vlasti jedne države.

## 7. POJAM UPRAVE PREMA SHVATANJIMA POJEDINIH DOMAĆIH TEORETIČARA

Ovde ćemo pomenuti stavove nekoliko pravnih pisaca kojima je zajedničko da upravu određuju na materijalno-pozitivan način.

Najpre, Jovanović definiše upravu kao vlast koja primenjuje zakone, ali čiji je glavni cilj zadovoljenje državnih interesa. Osim toga, prema njemu, „u upravi je glavno da se izazove jedna izvesna radnja koja se, bilo prema zakonodavčevim uputstvima, bilo prema slobodnom shvatanju upravnih organa, ima smatrati kao najkorisnija za državu“ (Jovanović 1922, 247). Prvo, uočava se da je ovakvo postavljanje pojma uprave isuviše restriktivno, jer se govori samo o zadovoljenju *državnih*, a ne *javnih* interesa. Logično je da je neophodno da uprava radi ne samo u interesu

države, već i njenih građana, tako da je termin javni interes ovde znatno prikladniji. Drugo, na osnovu definicije uprave ovog pravnog pisca, diskrecionoj oceni se ostavlja široko polje primene i organ uprave može primeniti bilo zakon, bilo svoju slobodnu ocenu, ali je bitno da izabrani način odlučivanja bude onaj koji je za državu najkorisniji. Time se diskrecionoj oceni ne postavljaju odgovarajuće i jasne granice i ponovo se u prvom planu ističe ostvarenje državnih, a ne javnih interesa. Treće, ovaj pisac ne podvodi pod pojam uprave materijalne radnje pomoću kojih se izvršavaju upravni akti, već ističe da se uprava definiše „ne kao radnja u materijalnom smislu, već kao pravna radnja sračunata na to da izvestan materijalni rezultat načini pravno nužnim“ i u pojam uprave svrstava „samo one pravne akte – naredbe ili ugovore – kojima je izvestan tehnički posao ili izvesna materijalna radnja postala pravno nužna“ (Jovanović 1922, 253), što znači da upravne radnje ostaju izvan pojma uprave.

Tasić smatra da je uprava jedna od državnih vlasti koja izvršava zakone tako što ih primenjuje na konkretne slučajeve, ali ih izvršava i putem podzakonskih akata (Tasić 1941, 46–47). Slično je i stanovište Stefanovića, s tim da on, kao i Jovanović, ne svrstava materijalne akte izvršenja upravnih odluka u sam pojam uprave (Stefanović 1956, 12).

Sa druge strane, Lukićevim pojmom uprave obuhvaćene su upravne radnje. Kako on ističe, zakonodavstvo propisuje opšta i apstraktna pravila na osnovu kojih uprava propisuje pojedinačna i konkretna pravila i vrši materijalne radnje koje su tim pravilima predviđene (Lukić, Košutić 1988, 184). Ovakvo shvatanje jeste ekstenzivnije u odnosu na prethodno pomenuta, ali mu nedostaje određivanje cilja upravne delatnosti.

Dakle, svi prethodno pomenuti pisci polaze od toga da je uprava deo državne vlasti i da je njen glavni zadatak primena zakona na konkretne, individualne situacije. Pri tom, pitanje koje se postavlja jeste da li bi pod pojam uprave trebalo podvesti i upravne radnje. Smatramo da je odgovor na ovo pitanje potvrđan, ali samo kada je u pitanju materijalni pojam uprave određen na pozitivan način.

## 8. SAVREMENO SHVATANJE POJMA UPRAVE

Javna uprava danas sve više obavlja neautoritativne delatnosti, te je to dovelo do promene prirode odnosa javne uprave prema građanima, zbog čega se ona posmatra u velikoj meri kao servis građana (Milenković 2013, 42–57). Štaviše, pojam uprave u savremenom društvu ne može biti i nije predmet proučavanja samo pravnih nauka, kao ni isključivo političkih, organizacionih ili ekonomskih nauka. Sledstveno, za razumevanje modernog koncepta uprave neophodno je njeno multidisciplinarno proučavanje.

U savremenoj društvenoj teoriji, uprava se shvata kao složeni sistem ljudske saradnje koji je u neprestanoj komunikaciji i interakciji sa drugim sistemima. Ove teorije povezuju pojam uprave sa njenim obeležjima, od kojih su se pojedina naročito razvila pod uticajem savremenog doba. Na primer, razvoj informatičke tehnologije doveo je do toga da se uprava sve više povezuje sa komuniciranjem, pod kojim se podrazumeva i primanje i širenje informacija unutar i između različitih organizacija i sistema (Milenković 2019, 17–18). Razvoj elektronske uprave koja omogućava zainteresovanim licima da koriste usluge javne uprave umnogome je doprineo promeni razumevanja koncepta uprave i doveo do toga da ona dobije potpuno novu dimenziju, kao i da služi građanima na efikasniji način. Takođe, danas se pominju i druga obeležja uprave, poput ekoloških i feminističkih (Milovanović 2017, 71–90), dok se kao osobine zahvaljujući kojima se upravno pravo razlikuje od opšteg pravnog režima koji se primenjuje na odnose između građana i organa i organizacija izdvajaju autonomnost i originalnost. Pored toga, ističe se da su pravne norme koje se mogu primeniti na javnu upravu i dalje uglavnom javnopravne, ali da neke imaju i privatnopravni karakter (Houser, Donie, Droin 2015, 11).

Na prelazu u 21. vek, uprava je počela da obavlja nove zadatke koji proističu iz društveno-ekonomskog razvoja savremenih zemalja (Bieńkowska, Lipska-Sondecka, Kamińska-Nawrot 2020, 655). Sve veća globalizacija i tehnološka revolucija koja je prati doveli su do potrebe za promenama u fundamentalnoj funkciji uprave. Promene u njenom položaju i funkciji u sistemu javne vlasti proizašle su iz toga što su društva u razvoju imala potrebu za savremenim izvršnim mehanizmom koji bi bio prilagođen promenama koje su izazvane civilizacijskim i kulturnim razvojem (Bieńkowska, Lipska-Sondecka, Kamińska-Nawrot 2020, 658). Nove odgovornosti pokrenule su promene u organizaciji i radu organa uprave kako bi ih usmerili ka potrebama korisnika usluga. Prema rečima Gaja Pitersa (*Guy Peters*), američkog specijaliste za javnu upravu, reforma uprave se zasnivala na jednom od sledećih modela: tržišnom, participativnom, fleksibilnom ili deregulatornom modelu. Svaki od njih je imao za cilj poboljšanje kvaliteta usluga koje uprava pruža (Bieńkowska, Lipska-Sondecka, Kamińska-Nawrot 2020, 655).

Za savremene države je naročito značajan način na koji su njihovi organi uprave organizovani i kako postupaju, budući da uprava ne samo da obavlja poslove koji spadaju u redovnu listu njenih funkcija, već takođe rešava i probleme nastale usled sve veće globalizacije i evropeizacije. Ona jeste i biće odgovorna za generisanje civilizacijskog i kulturnog razvoja, kao i za oblikovanje društvenog poretka (Bieńkowska, Lipska-Sondecka, Kamińska-Nawrot 2020, 655–656).

U modernim demokratskim državama uprava je odgovorna za upravljanje životom u zajednici. Što je uprava bolje organizovana, to je ona sposobnija da efikasno zadovolji potrebe građana i služi im na odgovarajući način. Uz to, pravo na

dobru upravu postalo je važna referentna tačka u smislu modernizacije izvršnog aparata države, ali i drugih subjekata uključenih u upravljanje. Takođe, treba istaći i da vladavina prava, pravo na pravično suđenje i pristup informacijama igraju glavnu ulogu u oblikovanju sistema uprave u mnogim evropskim zemljama (Bieńkowska, Lipska-Sondecka, Kamińska-Nawrot 2020, 657).

## 9. OSNOVNA NAČELA I NJIHOVA ULOGA U ODREĐIVANJU POJMA UPRAVE

Uspostavljanje korelacije između pojma uprave i određenih osnovnih principa značajno je pre svega jer se iz načela mogu izvesti pojedine elementarne osobine dobre uprave, a ona su važna i za određivanje smernica kojih se uprava mora pridržavati kako bi svoju delatnost obavljala kvalitetno i u skladu sa javnim interesom. Prema tome, analiza konkretnih načela i njihovo dovođenje u vezu sa pojmom uprave treba da doprinese utvrđivanju konstitutivnih obeležja dobre uprave, načina putem kojih će ona svoje funkcije vršiti uspešno i skladno, kao i ciljeva koji se takvim delanjem uprave nastoje postići. Izuzev toga, načela mogu biti pouzdani orijentir prilikom popunjavanja pravnih praznina i samim tim poslužiti dopuni pozitivno-pravnog određenja uprave ukoliko je to neophodno kako bi se uprava definisala nedvosmisleno i precizno.

### 9.1. Načelo zakonitosti i načelo objektivnosti

Princip zakonitosti se u kontekstu upravnog prava prvenstveno odnosi „na bilo koju intervenciju javnih vlasti, koja je zasnovana na pravu, kako bi se sprečilo nježno arbitrarno postupanje“ (Milovanović, Krstić 2021, 11). Zakonitost odlučivanja uprave povezana je sa transparentnošću i objektivnošću. Veza između zakonitosti i transparentnosti se ogleda u tome što zakoni moraju biti jasni, precizni i dostupni javnosti. Međutim, mnogi zakoni sadrže široko formulisane termine, tako da je praksi ostavljeno da ih protumači, pri čemu se mora voditi računa o okolnostima konkretnog slučaja kako bi zakon bio primenjen na celishodan način i kako pravo na vršenje diskrecione ocene ne bi bilo zloupotrebjeno. Prema tome, postavlja se pitanje kako će uprava postupiti u skladu sa načelom zakonitosti kada zakon treba primeniti na konkretnu situaciju, a odgovarajuće zakonske odredbe se služe širokim formulacijama, koje samo praksa može konkretizovati. U takvim slučajevima, prilikom odlučivanja treba najviše voditi računa o celishodnosti i javnom interesu.

Organ koji odlučuje bi trebalo široko da tumači načelo zakonitosti, jer on mora imati u vidu i generalne i posebne zakone kojima se uređuju pitanja od značaja

za konkretnu upravnu stvar. Mnogi generalni zakoni koji regulišu upravnopravnu materiju ostavljaju u nekim članovima prostor posebnim zakonima da, ili odstupe od rešenja predviđenih generalnim zakonom, ili da određena rešenja u potpunosti samostalno propišu.

Zakonitost rada uprave znači i da odluka treba da bude u saglasnosti sa ustavom i pravilima međunarodnog prava koja predstavljaju sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, pa je i usklađenost u bitnom delu vezana za zakonitost.

Načelo zakonitosti ima značajnu ulogu i kod upravnih radnji. Imajući u vidu da se njihovim preduzimanjem može zadirati u određena ljudska prava (pravo na poštovanje privatnog života, pravo na mirno uživanje imovine, pravo na ličnu bezbednost, itd.) neophodno je da se upravne radnje vrše isključivo na osnovu zakona i u zakonom propisanom postupku (Milosavljević 2023, 259). Upravne radnje predstavljaju materijalni akt uprave bez kojeg zakon kao njegova formalna strana ne bi imao smisao i ne bi mogao biti konkretizovan. U pitanju su radnje koje daju pravu krajnji legitimitet i deo su procesa izvršenja pravnih propisa, a oni koji ih preduzimaju treba da vode računa ne samo o slovu, već i o duhu zakona. Iako one nisu pravni, nego materijalni akti, upravne radnje su od višestrukog pravnog značaja jer utiču na prava, obaveze i pravne interese. Zbog toga je važno da uprava prilagodi sadržinu upravnog akta konkretnom obliku upravne radnje, naročito ako su veliki izgledi da će radi njenog preduzimanja biti potrebno primeniti prinudu. Dalje, upravne radnje se vrše kako bi se postigla zakonom tačno određena svrha i u tome se sastoji jedan od elemenata sadržinskog vida zakonitosti ovih radnji. Ukoliko se radnja preduzima radi ostvarenja svrhe koja nije predviđena, ili one svrhe koja je predviđena, ali nije dopuštena, samim tim se ne postupa u skladu sa načelom zakonitosti i zloupotrebljava se ovlašćenje na preduzimanje upravnih radnji. Načelo zakonitosti će biti povređeno i ako se ne preduzima zakonom tačno određena radnja, već neka druga, kao i kada upravne radnje preduzimaju organi koji za njihovo vršenje nisu nadležni, ili ih nadležni organi preduzimaju u postupku i/ili na način koji nije propisan zakonom. Ono što je još značajno jeste da se, po prirodi stvari, kod preduzimanja upravnih radnji može javiti diskrecionarnost (Tomić 2021, 244). U takvoj situaciji, naročito treba uzeti u obzir zakonsku svrhu koju treba ostvariti s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja i voditi računa da se diskreciona ocena vrši u skladu sa tom svrhom kako se ne bi povredilo načelo zakonitosti.

Najzad, kod zakonitog rada uprave, vrlo je značajna i uloga države, jer ona mora obezbediti resurse upravnim organima kako bi oni mogli da ispunjavaju svoje zakonske obaveze, ili im bar poveriti ovlašćenja na osnovu kojih će moći te resurse samostalno da pribave (Milovanović, Krstić 2021, 11).

Javne vlasti su dužne da osiguraju da njihovi službenici izvršavaju svoje obaveze nepristrasno. Veoma je važno da službenici uprave ostave svoja lična uverenja

i interese po strani prilikom odlučivanja, što je ključno za pravnu sigurnost, ali i za javni interes i usklađeno funkcionisanje uprave. Objektivnost posebno treba da dođe do izražaja kod diskrecione ocene, kao jednog od najosetljivijih pitanja upravnog prava.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da se rešavanje u upravnim stvarima ne sme pretvoriti u arbitrarnost i ostvarivanje privatnog interesa kroz prividno zalaganje za javni interes. Osim toga, potrebno je da se prilikom primene šire i neprecizno formulisanih odredaba zakona na konkretan slučaj naročito pazi na to koje bi rešenje, imajući u vidu date okolnosti, bilo celishodno. Kako bi ispunila ove zadatke, preduslov je da uprava funkcionise stabilno i usklađeno, i da poseduje neophodne resurse za vršenje svoje delatnosti, koje će joj, neposrednim ili posrednim putem, obezbediti država.

## 9.2. Načelo autoritativnosti i načelo pravne sigurnosti

Pod autoritativnošću se podrazumeva nametanje pravila ponašanja putem jednostranih akata upravne vlasti subjektima na koje se ti akti odnose (Milosavljević 2023, 241). Kod upravnog postupka koji se pokreće po službenoj dužnosti, autoritativnost uprave je izražena već na samom početku pravnog procesa donošenja upravnog akta jer se upravni postupak pokreće radnjom nadležnog organa (službenom radnjom). Adresatu upravnog akta je moguće nametnuti neku obavezu i protiv njegove volje, a autoritativnost je nesumnjiva i prilikom izvršenja upravnog akta, ako je u pitanju prinudno izvršenje (Tomić 2021, 209). Iako je autoritativnost pre svega jedno od ključnih obeležja upravnih akata, ona je isto tako važno obeležje uprave i povezana je sa njenim pojmom, imajući u vidu da je ona potreban uslov za kvalitetan rad uprave. Naime, u javnom interesu je da volja adresata ne bude prepreka za donošenje i pravno postojanje upravnog akta, budući da bi to bilo u suprotnosti sa vladavinom prava i da bi se onda, pravljenjem ustupaka strankama kroz dozvoljavanje da utiču na donošenje akta ili njegovu sadržinu, u potpunosti narušio autoritet uprave i onemogućilo efikasno i dosledno sprovođenje zakona. Uz to, za autoritativnost je beznačajno da li konkretan upravni akt pruža neke pogodnosti adresatu ili je teretan (Tomić 2021, 210). Ovaj pojam treba shvatiti kao jednu od osnovnih karakteristika uprave jer je on povezan upravo sa njenom glavnom delatnošću tj. sa primenom zakona na konkretne slučajeve. O pravnoj državi, postojanju pravne sigurnosti i nepotrebnosti česte primene prinude radi izvršavanja upravnih akata može se govoriti samo ukoliko postoji i poštuje se autoritet uprave.

Pravna sigurnost je od suštinskog značaja za poverenje javnosti u upravu, ali i u ceo pravosudni sistem, kao i za vladavinu prava. Mogu se izdvojiti pravna sigurnost u formalnom i materijalnom, faktičkom smislu. Pod pravnom sigurnošću u formal-



nom smislu podrazumeva se da zakon mora biti jasan, precizan i predvidiv kako bi pojedinci shvatili šta javne vlasti očekuju od njih i znali šta oni mogu očekivati od javnih vlasti. Pravna sigurnost u faktučkom smislu odnosi se na način primene zakona od strane upravnih i uopšte, javnih organa koji moraju biti dosledni u njihovoj primeni. U interesu pravne sigurnosti je, pre svega, da se ne praktikuje često poništavanje upravnih odluka, a posebno da se time ne ugrožavaju stečena prava pojedinaca (Milovanović, Krstić 2021, 24–25). Ukoliko uprava nije dosledna u vršenju svoje delatnosti pravna sigurnost je manja i gubi se poverenje u upravu, tako da dolazi do narušavanja njenog autoriteta. Prema tome, ako nema pravne sigurnosti, ne može se govoriti o autoritativnosti uprave, koja je jedno od konstitutivnih obeležja dobre uprave, što znači da se značaj pravne sigurnosti za sam pojam uprave ogleda i u njenoj vezi sa principom autoritativnosti.

### 9.3. Transparentnost, javni interes i zaštita privatnih podataka

Transparentnost predstavlja javni uvid u rad organa državne uprave. Potrebno je da se građanima omogući kontrola rada javne uprave, kao i dostupnost instrumenata za praćenje postupka putem kojeg se odluke donose (Milovanović, Krstić 2021, 31). Rad uprave treba da bude transparentan, pre svega kako bi javnost imala priliku da se upozna sa načinom na koji ona deluje i odlučuje, ali transparentnost je takođe važna jer podstiče učešće javnosti, koje može biti veoma značajno. Takav je, na primer, slučaj sa upravnim postupcima u ekološkim stvarima, kada se zainteresovana javnost ili zastupnici kolektivnih i širih interesa javnosti pojavljuju kao stranka u postupku. Tada učešće zainteresovane javnosti može dovesti do kvalitetnije odluke, ali preduslov za to jeste, pre svega, da zainteresovana javnost bude obavještena o čemu se donosi odluka, kao i o organu javne vlasti koji je nadležan da vodi upravni postupak, čime se upravo postiže transparentnost (videti, na primer, Drenovak-Ivanović 2021). Kako bi se za neki režim moglo reći da je zaista demokratski, neophodno je i da postoji mogućnost da javnost pristupi informacijama koje su od značaja za javni život. Naravno, pristup tim informacijama se mora ograničiti u meri u kojoj je to potrebno kako bi se zaštitilo pravo na privatnost.

Stoga, iz navedenog proizilazi da je transparentnost rada uprave itekako povezana sa ostvarenjem javnog interesa i da je, samim tim, vrlo značajna za pojam uprave.

Sa transparentnošću je usko povezana i zaštita privatnih podataka, kao nužno ograničenje pristupa određenim informacijama jer bi uvid u njih značio kršenje prava na privatnost pojedinca. Na taj način, iz opravdanih razloga, javni interes se povlači pred privatnim, s obzirom da se u suprotnom ne bi moglo ostvariti jedno od važnih i međunarodno priznatih ljudskih prava, koje je u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima sadržano u članu 8 pod nazivom „pravo na poštovanje privatnog

i porodičnog života“. Pored toga, delatnost svake dobre uprave treba da bude orijentisana, između ostalog, i ka preduzimanju različitih bezbednosnih mera radi zaštite podataka o ličnosti od rizika poput uništavanja, gubitka, otkrivanja, kao i slučajnog ili neovlašćenog pristupa (Milovanović, Krstić 2021, 36).

Posmatrano iz ugla prethodno navedenih pojmova uprava bi se mogla definisati kao skup organa i organizacija koji svojim transparentnim radom treba da teže ostvarenju javnog interesa, ali sve to uz poštovanje prava na poštovanje privatnog života i preduzimanje odgovarajućih mera radi zaštite privatnih podataka.

## 10. ZAKLJUČAK

Uprava definitivno predstavlja jedan od stubova pravne države i vrlo je važna za njeno funkcionisanje. Mnoge potrebe države i društva zadovoljavaju se baš putem uprave, te su njena organizacija i delotvornost veoma bitni, pogotovo u današnje vreme u kome je uprava počela da obavlja nove zadatke koji proističu iz društveno-ekonomskog razvoja savremenih zemalja. Takođe, uprava treba da deluje prevashodno u javnom interesu i to je pojam na koji naročito treba obratiti pažnju kada se sastavljaju upravno-pravni propisi, kao i kada se donose upravni akti. Osim ovoga, osnovne karakteristike dobre uprave treba da budu kvalitetna organizaciona struktura, međusobna saradnja kadrova različitih struka, stabilnost, dinamičnost, usklađenost, autoritativnost i delotvornost. Istovremeno, mora se voditi računa i o drugim osnovnim načelima na kojima treba da se temelji rad uprave, a čije poštovanje je od ključnog značaja kako bi se obezbedilo efikasno, zakonito i pravredno delovanje nezavisne uprave u demokratskom društvu. Samo tako će uprava moći da ostvari ciljeve radi kojih postoji i funkcioniše, kao i da predstavlja jedan od najvažnijih stubova vladavine prava i pravne države.

## LITERATURA

1. Bieńkowska Daria, Agnieszka Lipska-Sondecka, Aneta Kamińska-Nawrot. 1/2020. The Right of the Individual to Good Administration in the Context of the Concept of Sustainable Development: Legal Issues. *European Research Studies Journal* 23: 651–659.
2. Denković, Dragaš Đ. 2010. *Dobra uprava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
3. Digi, Leon. 1998. *Preobražaji javnog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
4. Drenovak-Ivanović, Mirjana. 2021. *Pravni položaj zastupnika kolektivnih i širih interesa javnosti u zaštiti životne sredine*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

5. Houser, Matthieu, Virginie Donier, Nathalie Droin. 2015. *Le droit administratif aux concours*. Paris: Enrick B. Éditions.
6. Jovanović, Slobodan. 1922. *O državi: osnovi jedne pravne teorije*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.
7. Lukić, Radomir. 3–4/1963. Opšti upravni akti. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 11: 305–316.
8. Lukić, Radomir, Budimir Košutić. 1988. *Uvod u pravo*. 8. izdanje. Beograd: Naučna knjiga.
9. Лунев, А. Е. 1968. *Роль права в управлении*. Москва: Советского государства и право.
10. Marković, Ratko. 1980. *Izvršna vlast*. Beograd: Savremena administracija.
11. Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka u Beogradu, Čigoja štampa.
12. Milenković, Dejan. 2019. *Savremene teorije i moderna uprava*. Beograd: Fakultet političkih nauka u Beogradu, Čigoja štampa.
13. Milkov, Dragan. 2019. *Upravno pravo III*. 8. izdanje. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet.
14. Milosavljević, Bogoljub. 2023. *Upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Javno preduzeće Službeni glasnik.
15. Milovanović, Jovana 1/2017. Ekološki i feministički pristupi javnoj upravi. *Administracija i javne politike* 3: 71–90.
16. Milovanović, Dobrosav, Ivana Krstić. 2021. *Standardi Evropskog suda za ljudska prava od značaja za Upravni sud*. Beograd: Upravni sud, Pravosudna akademija.
17. Pusić, Eugen. 1961. *Uprava, Knjiga 1*. Zagreb: Školska knjiga.
18. Pusić, Eugen. 1989. *Nauka o upravi*. Zagreb: Narodne novine.
19. Sfez, Lucien. 1966. *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*. Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence.
20. Stefanović, Jovan. 1956. *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno II*. Zagreb: Školska knjiga.
21. Stjepanović, Nikola, Stevan Lilić. 1991. *Upravno pravo*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
22. Tasić, Đorđe. 1941. *Uvod u pravne nauke*. 3. izdanje. Beograd: Štamparija „Privrednik“.
23. Tomić, Zoran R. 3/2020. Upravnoppravna grana: začeci jedne nove postavke. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 68: 36–52.
24. Tomić, Zoran R. 2021. *Opšte upravno pravo*. 14. izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
25. Vukoičić, Andrea Z. 2020. *Reforma i modernizacija javne uprave u Srbiji sa posebnim osvrtom na standarde dobre uprave* (doktorska disertacija). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.