

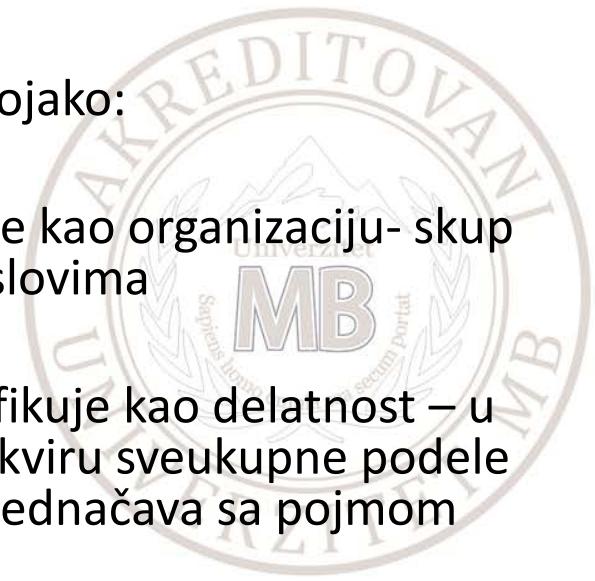
POJAM UPRAVE

Prof. dr iur. Marija Kostić



Pojam i značenje reči “uprava”

- Administracija i administrativno pravo (od latinske reči administration=upravljanje, rukovanje, vođenje, itd.)
- Kod nas su ovi termini odavno zamenjeni izrazima “uprava” i “upravno pravo”. Termin administracija se danas pretežno upotrebljava u kontekstu neproizvodnih, stručnih i pomoćnih poslova u preduzećima i organizacijama.
- Značenje i teorijsko shvatanje izraza „uprava“ je dvojako:
- **Organski (teorijski) pojam uprave**, upravu kvalificuje kao organizaciju- skup organa i ustanova koje upravljuju nekim javnim poslovima
- **Funkcionalni (teorijski) pojam uprave**, upravu kvalificuje kao delatnost – u smislu vršenja vlasti, te se pojam izvršne vlasti (u okviru sveukupne podele državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsку) izjednačava sa pojmom upravne vlasti.





Uže i šire značenje uprave

- Pojam "vlada" inkorporira upravu, jer **vlada je najviša izvršna vlast, tj. najviši organ državne uprave.**
- Uže značenje upravu definiše kao delatnosti države i njenih organa (**"državna uprava"**).
- Šire shvatanje upravu prepoznaje kao **"javnu upravu"**, tj. upravu svih javno-pravnih tela (država, region, opština, itd.).





Osnovne f-je uprave

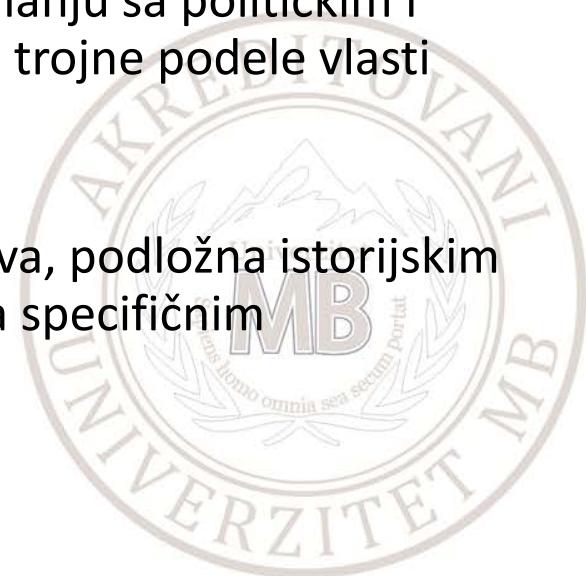
- **Instrument društvene regulacije:** pri čemu se služi autoritativnošću (primenom jače volje i prinude kada je potrebno) u cilju sprovođenja zakona u društvenom poretku
- **Instrument podsticanja razvoja društva:** ne-autoritativnim sredstvima (praćenje i analiza stanja društva, pripremanje i predlaganje strategija i sl.)





Promenjivost uprave u vremenu i prostoru

- Uprava se vezuje za nastanak i postojanje države.
- I raniji oblici zajednica ljudi (prvobitne zajednice, rodovi, plemena i sl.), poznavali su neke arhaične vidove upravljanja.
- Sa nastankom države, razvija se uprava, ali u prožimanju sa političkim i sudskim funkcijama. Sa razvojem moderne države i trojne podele vlasti izdvojila se kao posebna funkcija u društvu i državi.
- Kao i svaka druga socijalna tvorevina, tako je i uprava, podložna istorijskim / vremenskim promenama i evoluciji, ali i uslovljena specifičnim društvenim i državnim uređenjem.





Tendencije u razvoju savremene uprave

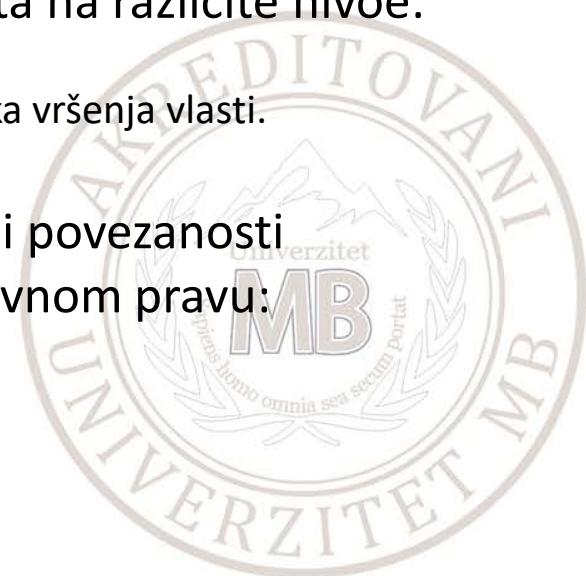
1. Konstantan rast uprave i javnog sektora:

- umnožavanje društvenih odnosa
- porast broja državnih upravnih zadataka/javnih poslova
- širenje upravnog aparata.

2. „Multilevel“ struktura uprave: složenost i brojnost potreba društva i pojedinca, uslovile su raslojavanje upravnog aparata na različite nivoje: - lokalni, regionalni, nacionalni i nadnacionalni (međunarodni) - decentralizacija državnog aparata jedan od najefikasnijih oblika vršenja vlasti.

3. Internacionalizacija uprave: međunarodna saradnja i povezanosti država uslovile razvoj međunarodnih standarda u upravnom pravu:

- demokratije i vladavine prava,
- poštovanja ljudskih prava
- transparentnosti
- depolitizacije rada upravnih organa

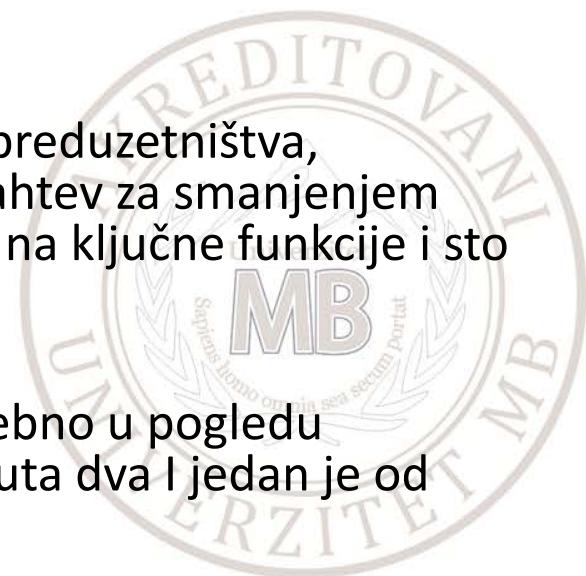




Tri tipa države

Izvedena na osnovu shvatanja uloge njene uprave u regulisanju društvenih odnosa

- **Država blagostanja** – socijaldemokratski tip države. Teži socijalnoj pravdi i blagostanju, veliki udio državnog aparata u upravljanju огромним fondovima za socijalna davanja.
- **Neoliberalna država** – principi slobode izbora, preduzetništva, konkurenциje i individualne odgovornosti, uz zahtev za smanjenjem upravnog aparata, svođenje ovlašćenja države na ključne funkcije i sto manje mesanje u tržišne odnose.
- **Država garant ili jemac** je među-koncept (posebno u pogledu socijalnih davanja), između prethodno pomenuta dva i jedan je od najpopularnijih u krugu država članica EU



Najviši standardi dobrog upravljanja

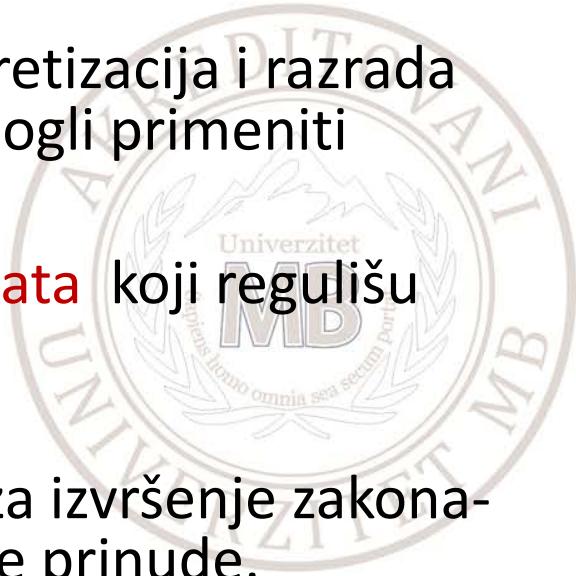
- transparentnost u radu (proces donošenja vladinih odluka, rad uprave i drugih javnih institucija je javan)
- public participation- učešće javnosti u donošenju odluka
- odgovornost, delotvornost i kontrola u radu
- poštovanje principa **vladavine pravde**, pravednost
- sposobnost brzog prilagođavanja i efikasnog **zadovoljavanja novonastalih potreba zajednice**, itd.





Uprava i zakonodavstvo

- Uprava je izvršna vlast i njena primarna funkcija je izvršna-sprovodenje, odnosno obezbeđivanje svih uslova za sprovodenje odluka zakonodavne vlasti.
- Ovaj cilj se ostvaruje na 3 načina:
 - donošenjem **podzakonskih akata**: konkretizacija i razrada viših pravnih akata kako bi se faktički mogli primeniti
 - donošenjem **pojedinačnih- upravnih akata** koji regulišu prava i obaveze pojedinca
 - vršenjem **upravnih radnji** neophodnih za izvršenje zakona- koje često podrazumeva i primenu fizicke prinude.



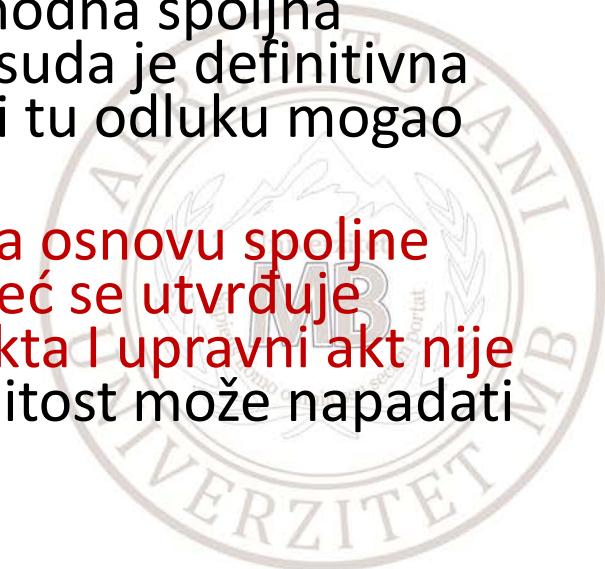


Uprava i sudstvo

- Sudska vlast se svodi na **rešavanje sporova o nekom pravu**.
- Sporovi se dele na:
 - **sporove oko nekog subjektivnog prava** (između dve strane)- sud odlučuje o tome kako glasi neko subjektivno pravo
 - **sporove kojima se utvrđuje (ne) postojanje kršenja dispozicije nekog opštег pravnog akata** – kada sud ustanavljava da li postoji ili ne kršenje dispozicije neke opšte pravne norme, i ako postoji izriče sankciju
 - **UPRAVNI SPOR**



- Dve najbitnije razlike između pojedinačnih upravnih i sudske akata (odakle se izvlači i razlika između upravne i sudske vlasti):
 - **Akti uprave su vezani za vansporne situacije**, dok sudski počivaju na postojanju spora.
 - Za pokretanje sudskega postupka, je neophodna spoljna inicijativa a po okončanju procesa odluka suda je definitivna (ne postoji drugi organ viši od suda koju bi tu odluku mogao da preispituje);
 - **Upravni postupak se ne mora pokrenuti na osnovu spoljne inicijative**, u njemu se ne rešava o pravu već se utvrđuje konkretno ponašanje za određenog subjekta i upravni akt nije definitivan pravni akt jer se njegova zakonitost može napadati pred sudom



- **Vlada i uprava:**

- Dualistička teorija – zakonodavna i izvršna vlast
(Džon Lok)
- Trijalistička teorija (Monteskje)
- Kvadrijalistička teorija



Teorijski pristupi određivanju pojma uprave

1. Državno-upravni
2. Javno-upravni





Državno-upravni pojam uprave

- Uprava je **skup državnih organa za vršenje vlasti**, koji svoju funkciju u najvećoj meri vrše izdavanjem **autorativnih zapovesti, zabrana, ograničenja, uslovljavanja a u krajnjem slučaju (ultima ratio) i primenom prinude.**
- Princip autorativnosti uprave je izražen u svom punom značenju



- **Organski pristup:**
 - pojam uprave određuje **na osnovu subjekta koji čine i vrše upravu**, a to su organi koji su najvišim pravnim aktima jedne države **određeni kao organi uprave**.

- **Funkcionalni pristup:**
 - počiva na utvrđivanju **sadržaja delatnosti uprave** i razlike između tih delatnosti i drugih državnih delatnosti.



Javno-upravni pojam uprave

- Leon Digi na upravu gleda kao na **“skup javnih službi organizovanih i kontrolisanih od strane vlade”**.
- Javna služba je **služba koja u javnom interesu zadovoljava svakodnevne potrebe građana** u najrazličitijim oblastima-saobraćaj, zdravstvena zaštita, prosveta, energetika i sl.



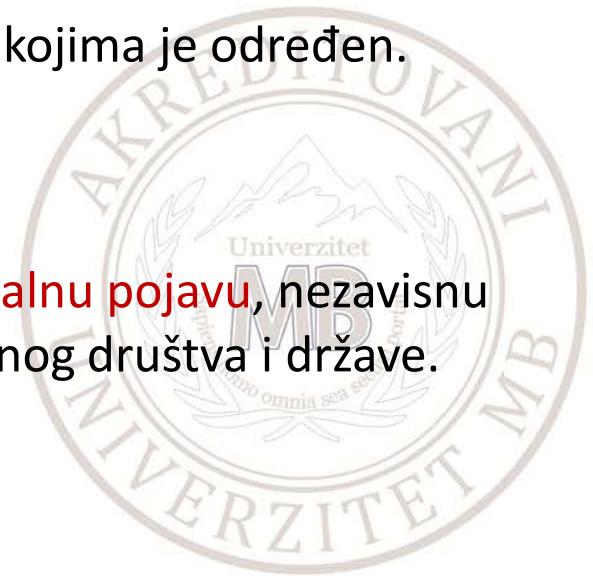
Pozitivno-pravni vs. teorijski pojam uprave

- **Pozitivno- pravni pojam uprave:**

- određuje je na osnovu načina na koji je definisana u ustavu i zakonima određene države;
- ovako određen pojam važi dok važe pravni akti kojima je određen.

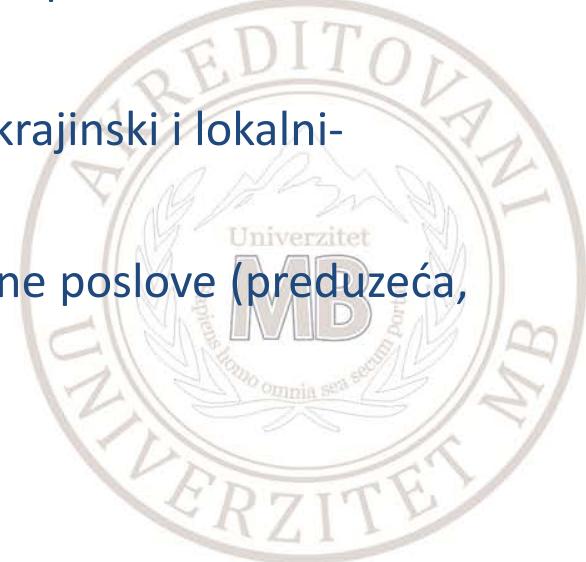
- **Teorijski pojam uprave:**

- ima za cilj da upravu definiše kao jednu **univerzalnu pojavu**, nezavisnu od prostora, vremena, karakteristika pojedinačnog društva i države.



Organski pristup određenja uprave u Srbiji

- Uprava u organskom smislu (prema subjektima koji čine i vrše upravne poslove) obuhvata:
 - organe državne uprave (ministarstva, koja u svom sastavu imaju inspekcije, direkcije i uprave)
 - druge državne organe, koji vrše određene poslove uprave a nisu izvršni (Skupština ili Vlada)
 - upravne organe i službe teritorijalnih jedinica (pokrajinski i lokalni-opštinski, gradski) – vrše poverene poslove
 - imaoce javnih ovlašćenja, koji takođe vrše poverene poslove (preduzeća, javne agencije i sl.)
 - ostale subjekte uprave



Funkcionalni pristup određenja uprave u Srbiji

- Uprava u funkcionalnom smislu (prema sadržaju upravne delatnosti) obuhvata organe nadležne za:
 - izvršenje zakona, podzakonskih opštih akata i drugih propisa
 - donošenje pojedinačnih akata
 - vršenje upravnog nadzora i staranje o javnim službama
 - vršenje razvojnih i drugih stručnih poslova

