

УНИВЕРЗИТЕТ „МБ“ БЕОГРАД  
ПОСЛОВНИ И ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

САВРЕМЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У СЛОЖЕНИМ ДРЖАВАМА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:

Проф. др Душан Јеротијевић

Кандидат:

Војислав Сретеновић

Београд, 2025. године

**"MB" UNIVERSITY BELGRADE  
FACULTY OF BUSINESS AND LAW**

**MODERN ORGANIZATION OF GOVERNMENT IN COMPLEX STATES**

**DOCTORICAL DISSERTATION**

**Mentor:**

**Prof. dr Dušan Jerotijević**

**Candidate:**

**Vojislav Sretenovic**

**Belgrade, 2025**

КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА<sup>1</sup>

Врста рада:	Докторска дисертација
Име и презиме аутора:	Војислав Сретеновић
Ментор (титула, име, презиме, звање, институција)	Проф. др Душан Јеротијевић, Редовни професор, Универзитет «МБ», Пословни и правни факултет
Наслов рада:	САВРЕМЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У СЛОЖЕНИМ ДРЖАВАМА
Језик публикације (писмо):	Српски ( Ђирилица )
Физички опис рада:	Унети број: Страница 192 Поглавља 6 Референци 196 Табела _____ Слика _____ Графикона _____ Прилога 3
Научна област:	ПРАВО
Ужа научна област (научна дисциплина):	ЈАВНО ПРАВО
Кључне речи / предметна одредница:	Организација власти, државно уређење, сложена држава, федерација, подела власти
Резиме на језику рада:	Српски Енглески
Датум прихватања теме од стране надлежног већа:	
Датум одбране: (Попуњава одговарајућа служба)	
Чланови комисије: (титула, име, презиме, звање, институција)	Председник: Проф. др Милан Рапајић, Вандредни професор, Правни Факултет, Универзитет Крагујевац Члан: др Слободан Петровић, Доцент, Универзитет «МБ» Члан: Проф. др Душан Јеротијевић, Редовни професор, Ментор, Универзитет «МБ»
Напомена:	

<sup>1</sup> Аутор докторске дисертације потписао је и приложио следеће Обрасце:

5б – Изјава о ауторству;

5в – Изјава о истоветности штампане и електронске верзије и о личним подацима;

5г – Изјава о коришћењу.

Ове Изјаве се чувају на факултету у штампаном и електронском облику и не кориче се са тезом.

**KEY WORD DOCUMENTATION<sup>2</sup>**

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Vojislav Sretenovic
Supervisor (title, first name, last name, position, institution)	Prof. Dr. Dusan Jerotijevic, Full Professor, University "MB", Faculty of Business and Law
Thesis title:	The modern organization of government in complex states
Language of text (script):	Serbian language (_cyrillic_)
Physical description:	Number of: Pages 192 Chapters 6 References 196 Tables _____ Illustrations _____ Graphs _____ Appendices 3
Scientific field:	Law
Scientific subfield (scientific discipline):	Public law
Subject, Key words:	Organization of government, form and structure of the state, complex state, federation, separation of powers
Abstract in English language:	English language Serbian language
Accepted on Scientific Board on:	
Defended: (Filled by the faculty service)	
Thesis Defend Board: (title, first name, last name, position, institution)	President: Prof. Dr. Milan Rapajic, Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac Member: Slobodan Petrovic, PhD, Assistant Professor, MB UNIVERSITY Member: Prof. Dr. Dusan Jerotijevic, Full Professor, Mentor, MB UNIVERSITY
Note:	

<sup>2</sup> The author of doctoral dissertation has signed the following Statements:

56 – Statement on the authority,

5B – Statement that the printed and e-version of doctoral dissertation are identical and about personal data,

5r – Statement on copyright licenses.

The paper and e-versions of Statements are held at the faculty and are not included into the printed thesis.

## САДРЖАЈ

<b>1. Општи подаци о теми докторске дисертације.....</b>	<b>1</b>
1.1. Предмет и план излагања докторске дисертације.....	1
1.2. Циљ ка којем се тежи израдом докторске дисертације.....	2
1.3. Основне хипотезе ка којима је усмерено истраживање.....	5
1.4. Значај који предметно истраживање има за теорију и праксу.....	10
1.5. Методи који су примењени у процесу истраживања.....	13
1.6. Оквирни план тема које су предмет анализе приликом израде докторске дисертације.....	17
<b>2. Појам и врсте државних облика.....</b>	<b>20</b>
2.1. Облик владавине.....	22
2.2. Облик политичког поретка.....	34
2.3. Облик државног уређења.....	42
2.4. Облик државне власти.....	46
2.5. Политичко-територијална аутономија.....	62
<b>3. Најпознатије федерације на свету.....</b>	<b>67</b>
3.1. Сједињене Америчке Државе (САД).....	69
3.2. Швајцарска.....	77
3.3. Индија.....	97
3.4. Бразил.....	100
3.5. Мексико.....	104
3.6. Русија (Руска федерација).....	106
3.7. Савезна Република Немачка.....	108

3.8. Оригинални модел сложене државе – случај Босне и Херцеговине.....	114
3.9. Сличности и разлике савремених организација власти у изабраним земљама.....	122
<b>4. Систем власти, регионализам и политичко-територијална аутономија одабраних држава .....</b>	<b>128</b>
4.1. Систем власти, регионализам и политичко-територијална аутономија Италије.....	128
4.2. Систем власти, регионализам и политичко-територијална аутономија Шпаније.....	138
4.3. Систем власти, регионализам и политичко-територијална аутономија Португалије.....	140
<b>5. Историјски развој државног уређења Србије.....</b>	<b>142</b>
5.1. Развој државног уређења у Србији у 20. веку.....	145
5.2. Развој државног уређења у Србији у 21. веку.....	161
<b>6. Закључна разматрања.....</b>	<b>172</b>
<b>7. Списак коришћене литературе и других научних извора.....</b>	<b>180</b>

## Резиме

У докторској дисертацији се, на заокружен и систематизован начин, врши истраживање организације власти савремених сложених држава, у циљу потпуног овладавања основним обележјима којима се карактеришу односи између две друштвене, правне и политичке појаве, два државна подоблика (систем власти и државно уређење).

Сходно самој теми и идејно-мисаоној основи која прожима докторску дисертацију, њена структурна композиција подразумева: разматрање теоријских стандарда у области државе и њених облика, затим, истраживање федерације као јединог савременог модела сложене државе, како би се у наредном делу спровела анализа односа између система власти у савременом концепту територијалне организованости државе. Заузето становиште у раду заснива се на прихватању постојања сложене територијалне уређености и у државама које нису федерације, већ припадају нижем нивоу политичко-територијалне аутономије. У том смислу, посебан део дисертације посвећен је држави Србији и домаћем државно-правном поретку.

Методолошки комплекс обухвата скуп различитих врста метода примерених истраживањима у друштвеним наукама. Уз свест да је реч о правној науци, доминантне методе јесу догматске и нормативне, уз неизбежно садејство са историјским, социолошким, политиколошким и аксиолошким методама. Средствени инструментаријум који је коришћен употпуњен је очекиваном употребом метода генерализације, анализе и синтезе, индукције и дедукције и метода апстракције.

Централно тематско опредељење рада фокусирано је на анализу односа између система организације државне власти у савременим сложеним државама. Традиционална расподела државних облика на облик владавине, облик власти, облик државног уређења и облик политичког поретка провоцира научна истраживања у циљу детаљнијег овладавања, у крајњем исходу, самом суштином државе и њеног обликовања. Разматрање два посебна државна облика, система организације државне власти и облика државног уређења, уз акценат на сложену државу, заправо представља методолошки прихватљиво истраживање односа између две засебне друштвене појаве које се контекстуирају у државно-правном поретку. Спроведеним истраживањем, приликом израде докторске дисертације, учињен је напор да се утврди њихова међусобна повезаност, у циљу стабилног разумевања утицаја различитих модела

организовања државне власти на саму структуру и функционалност савремене сложене државе. Територијална организованост власти унутар државе истовремено подразумева и конструкцију односа међу постојећим деловима структуре државне власти.

Начин и изглед обликовања савремене сложене државе условљени су различитим друштвеним интеракцијама и околностима у којима она егзистира, она није неутрална институција, већ подложна многобројним утицајима, међу којима се препознаје и утицај система организовања државне власти на њеној територији. Садржаји и форме односа који се успостављају између различитих нивоа власти, а у нашем случају односа унутар сложене државе, повезани су и са односима који се на хоризонталној равни успостављају између њених функционално-органских делова. У савременој сложеној држави треба препознати и облике децентрализованости у процесима одлучивања који се одвијају управо кроз призму шематске систематизованости расподељених грана државне власти. Приметном доминантношћу поделе власти, као основа за успостављање система организације власти у сложеним државама, доприноси се квалитету демократизације политичких односа у организованој друштвеној заједници.

Уважавајући сва могућа политичка моделирања организације државне власти, нема дилеме да примарна позиција припада оним моделима који извиру из теоријског начела поделе власти. С обзиром на стандардне класификације посебних система организације државне власти, приметно је да у савременим сложеним државама претежу оне варијанте које излазе из оквира класичног парламентаризма. Разлоге томе треба потражити у потреби испуњавања сврхе стабилности и ефикасности целокупног државно-правног поретка сложених држава, што се постиже значајнијом позицијом извршне власти, односно, председничким или мешовитим варијантама система власти који су засновани на подели власти.

Односи између система организације државне власти и облика државног уређења никако нису и не могу бити једносмерни, једноставни и једнозначни. Сложеност њихових међусобних односа посебно долази до изражаја када се налазимо на терену савремене сложене државе, што се кроз докторску дисертацију приказује и доказује.

## **Abstract**

This doctoral dissertation presents a comprehensive and systematic examination of the organization of government in modern, complex states. It aims to thoroughly grasp the key characteristics defining the relationship between two societal, legal, and political phenomena or subforms of state: systems of government and forms of state organization.

In line with the topic and the underlying conceptual framework of the dissertation, its structure includes an examination of theoretical standards in the field of the state and its forms; research on federation as the sole modern model of a complex state; and finally, an analysis of the relationship between systems of government and the territorial organization of the state. The dissertation posits that complex territorial organization also exists in states that are not federations but belong to a lower level of political-territorial autonomy. A dedicated section of the work focuses on Serbia and its domestic state and legal order.

The methodological approach combines various methods appropriate for social science research. Given its foundation in legal science, the dominant methods are dogmatic and normative, interacting inextricably with historical, sociological, political, and axiological methods. Instrumental tools like generalization, analysis, synthesis, induction, deduction, and abstraction are also employed.

The central thematic focus of the work is the analysis of the relationship between systems of state power organization in modern complex states. The traditional classification of state forms into form of government, form of power, form of state organization, and form of political order motivates this scientific inquiry, aiming for a more detailed understanding of the state's essence and formation. The specific consideration of two distinct state forms—the system of state power organization and the form of state organization, with an emphasis on the complex state—represents a methodologically sound study of the relationship between two separate social phenomena contextualized within the state-legal order. The research undertaken during the preparation of the dissertation seeks to determine their mutual connection, aiming for a stable understanding of the influence of different models of state power organization on the structure and functionality of the modern complex state. The territorial organization of power within a state simultaneously implies establishing relationships among the existing components of the state power's structure.

The manner and appearance of the modern complex state's formation are conditioned by diverse social interactions and the circumstances of its existence. This is because the state is not a neutral institution; it is subject to numerous influences, including those of the system of state power organization on its territory. The content and forms of relationships established between different levels of government, particularly within a complex state, are also linked to horizontal relationships among its functional and organic parts. In a modern complex state, forms of decentralization in decision-making processes should also be recognized. These occur precisely through the lens of the schematic systematization of distributed branches of state power. The noticeable dominance of the separation of powers as the basis for establishing a system of government organization in complex states contributes to the quality of democratization of political relations in an organized social community.

Considering all possible political modeling of state power organization, there is no doubt that models stemming from the theoretical principle of separation of powers hold a primary position. Examining standard classifications of specific state power organization systems, it is evident that in modern complex states, variants extending beyond classical parliamentarism prevail. The reasons for this lie in the need to achieve stability and efficiency for the entire state-legal order of complex states, which is accomplished through a more significant position of the executive branch—that is, presidential or mixed variants of the power system based on the separation of powers.

The relationship between the system of state power organization and the form of state organization is by no means, and cannot be, unidirectional, simple, or unambiguous. The complexity of their mutual relations is particularly pronounced in the context of a modern complex state, a fact demonstrated and proven throughout this doctoral dissertation.

## **1. ОПШТИ ПОДАЦИ О ТЕМИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

### **1.1. ПРЕДМЕТ И ПЛАН ИЗЛАГАЊА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Уласком људске цивилизације у XXI век наговештене су крупне промене на глобалном нивоу, готово у свим деловима друштва, при чему се не може издвојити ни држава као његов најорганизованији облик. Стални истраживачки напори у оквиру друштвених наука непрестано пажњу усмеравају и у правцу државе, уз упитаност о томе да ли и у којој мери током времена долази до редизајнирања њеног обликовања, али и редефинисања њене појмовне суштине. Треба бити опрезан у односу према другој, претходно наведеној провокацији, али већ на терену редизајна имамо слободнији простор за истраживање, јер појавне манифестације државе нису неме у односу на значајне друштвене промене које се дешавају током развоја. Очекивано је да постепено долази до адаптације државе тим друштвеним променама, а за нас се, као посебно интересно, поставило питање организовања државне власти. Да ли и у ком облику и обиму долази, или је дошло, до промена организације власти у оном државном облику који се заснива на начину успостављања територијалне организације? Ово питање тим пре има смисла, имајући у виду приметно трансформисање одређених супстанци територијалне организованости државе, које су од утицаја на организованост државне власти.

Од када је оформљен модерни облик државе (XVIII век), који и данас егзистира, утврђени су чврсти темељи државне структуре, чији је саставни део и систем организације власти, као и територијална организација државе. Однос између ове две компоненте може трпети различите модификације, у зависности од сплета многобројних друштвених околности у сваком конкретном, појединачном случају, што није спорно. С друге стране, већ од самог почетка конституисања модерне државе утврђени су класични основи на којима се темеље систем организације власти и територијална организација. Међутим, основано је поставити питање да ли током времена долази постепено до

редефинисања овог односа између организације државне власти и њене територијалне организације. Потребно је посебно истаћи чињеницу да се, у односу на уобичајено раздвајање држава по основу облика државног уређења на унитарне и сложене, а сложених на федерације и конфедерације, поставља питање да ли је реч о одређеној превазиђености оваквог концепта. Ово посебно зато што је друштвени развој изнедрио и нову форму организованости територије државе кроз модел регионализма, који се не може са сигурношћу подвести под неки од два основна облика сложених држава. Уочавање ове чињенице рефлектује се и на релацију за коју смо истраживачки заинтересовани приликом успостављања конструкције планиране докторске дисертације.

Дакле, предмет овог рада јесте истраживање односа између система организације државне власти и територијалне организације државе. На још апстрактнијем нивоу, заправо се ради о истраживању односа између два државна облика, а то су облик државне власти и облик државног уређења. Како бисмо били прецизно одређени према одређеној теми докторске дисертације, потребно је истаћи да је централни фокус усмерен према савременој организацији државне власти у државама за које се може рећи да припадају типу сложених држава. Односно, истраживачка анализа биће усмерена ка испитивању организације државне власти коју затичемо у савременим условима XXI века у сложеним државама и преиспитивању специфичности у односу на класично успостављену конструкцију овог типа односа.

## **1.2. ЦИЉ КА КОЈЕМ СЕ ТЕЖИ ИЗРАДОМ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Приликом формулације проблема истраживања, руководили смо се сврхом утврђивања са неспорном сигурношћу обележја савремене организације власти у сложеним државама. Да би се дошло до одговора на провокацију оваквог циља неопходно је вишеструко истраживање које обухвата неколико слојева научног истраживања. С једне стране, пред нама се налази изазован задатак да утврдимо стање и стандарде на којима се заснива савремена организација власти у сложеним државама и то ће бити најопштији циљ којем ће се закључно тежити. Но, с друге стране, неопходно је уважити и обрадити неколико веома значајних специфичности приликом овладавања самим појмом сложене државе у савременим условима. Није само реч о основној,

класичној (на моменте и превазиђеној) подели држава према облику државног уређења на унитарне и сложене, као и сложених држава на федерације и конфедерације. Осим овог основног разликовања, потребно је истражити и проникнути у политичку суштину сложене државе и њеног политичког обликовања. Зато је релевантно истраживачким поступањем, заснованим на провереним научним методама, овладати и тим сегментом сложене државе, како би нам се отворио пут ка утврђивању неспорних закључака. Карактерологија савремених сложених држава зависи и од начина којим су регулисани односи унутар друштва, и то у смислу односа између грађана и државе. Преиспитивањем тих политичких обележја савремених сложених држава биће омогућено да се утврди постојање теоријских стандарда у односима између организације власти и територијалне организације сложених држава у савременим условима.

Циљ рада је заокружено и систематско истраживање савремене организације власти у сложеним државама, како би се утврдили поуздани закључци о основним обележјима ове организације власти у сложеним државама. Посебан циљ нам је утврђивање одговарајуће класификације савремене организације власти у сложеним државама, што подразумева успостављање релевантних критеријума на основу којих је научно оправдано понудити ову класификацију.

Прецизно се опредељујући, циљеви истраживања у докторској дисертацији су постављени по следећим нивоима: дескрипција, класификација, откривање сличности и разлика савремене организације власти у одабраним сложеним државама, и коначно научно објашњење савремених облика организације власти у тим државама.

*Дескрипција* је била први ниво научног циља који је обухватао: а) опис савремене организације власти у сложеним државама (федерације, регионалне државе, политичко-територијалне аутономије); б) дескрипцију теоријских стандарда везаних за четири државна облика (политички поредак, државно уређење, државна власт, облик владавине); в) приказ нормативних решења у уставним и законским актима појединих држава; г) опис политичких и институционалних односа између нивоа власти у федералним и регионалним државама. Дескрипција савремене организације власти у сложеним државама је била у функцији разумевања и овладавања фактичким и нормативним стањем система власти у савременим сложеним државама и објективног приказивања њихових кључних карактеристика.

У изради докторске дисертације, виши ниво сазнања у односу на дескрипцију била је *научна класификација*. Описани савремени облици организације власти у сложеним државама су класификовани у одређене категорије, према унапред утврђеним критеријумима. Разврставања су извршена према критеријуму сличности, или према критеријуму различитости. На бази тих критеријума, савремени облици организације власти су разврстани у што сличније или хомогеније моделе организације власти и моделе територијалног уређења, према унапред утврђеној типологији савремених сложених држава. Овај виши ниво научног сазнања достигнут је остваривањем следећих подциљева, пре свега, класификацијом савремених држава према облику државног уређења, класификацијом система власти, затим класификацијом модела територијалне организације власти у односу на степен децентрализације, као и класификацијом политичких система у сложеним државама, и коначно, успостављањем типологије савремене организације власти у сложеним државама.

Следећи ниво научног сазнања у докторској дисертацији односио се на *откриће* заједничких општих обележја третираних држава, али и специфичних разлика које постоје међу њима. У достизању овог нивоа научног циља покушали смо да утврдимо шта је универзално а шта различито у организацији власти разматраних сложених држава. Сходно остваривању овог циљем извршили смо поређење система организације власти у водећим (ко)федералним државама; упоредну анализу регионалних држава; упоређивање теоријских приступа у правној, политичкој и социолошкој литератури, и као резултат поређења открили сличности и разлика између федералног и регионалног модела државно-правне организације власти.

Највиши ниво сазнања у докторској дисертацији односио се на *научно објашњење* утврђених сличности и разлика између система власти и облика државног уређења. Саставни део остваривања овог нивоа научног циља реализован је са сврхом да се открију узрочно-последични односи или везе између система власти и територијалног уређења сложених држава, те да се разумеју узроци, последице и структуралне логике савремених сложених држава. Стога је било неопходно објаснити природу и механизме односа између система власти и облика државног уређења, те утврдити зашто се савремени системи власти у сложеним државама доминантно заснивају на начелу поделе власти. Такође, било је потребно научно објаснити утицај политичких, друштвених и историјских чинилаца на структуру сложених држава, као и трансформацију класичне поделе на унитарне и сложене државе у савременим

условима. Овде смо посебно имали у виду појаву регионалне државе, а научним објашњењем опокушали смо да пружимо теоријски одговор на питање да ли регионалне државе представљају посебну категорију унутар сложених држава. Наравно, кроз научно објашњење покушали смо и, надамо се успели у томе, да објаснимо карактер савременог демократског модела власти као услов савремене сложене државности.

### **1.3. ОСНОВНЕ ХИПОТЕЗЕ КА КОЈИМА ЈЕ УСМЕРЕНО ИСТРАЖИВАЊЕ**

Генерална, основна хипотеза коју смо успоставили приликом осмишљавања плана докторске дисертације гласила је: *„Савремена организација власти у сложеним државама представља институционалну и политичку структуру код које се систем власти и облик државног уређења формирају у међусобној зависности, при чему њихов међусобни однос детерминише стабилност и функционалност сложених политичко-територијалних заједница“*.

Манифестни индикатори генералне хипотезе непосредно су анализирани у уставима, законима, другим правним и политичким актима и у пракси упоредних искустава.

Генерални индикатори који су нам послужили као основ са доказном снагом у односу према генералној хипотези били су следећи:

- Нормативна усклађеност система власти и територијалног модела (да ли је јасна уставна подела надлежности, да ли су експлицитно дефинисани односи између централних и нецентралних органа, да ли постои стабилан уставни модел поделе власти). *Извор података* били су нам искази из устава, релевантних закона и других правних и политичких аката;

- Институционална компатибилност (да ли постоји институционална стабилност, активност горњег дома представничког дела као механизма за балансирање интереса централне и нецентралне власти; да ли је и у којој мери уставносудска контрола у решавању конфликта надлежности ефикасна). *Извор података* су нам били уставно-судска пракса, компаративни модели горњег дома, законодавне надлежности, итд.

- Политичка функционалност децентрализације (квалитет и стабилност политичких односа између централне и регионалних власти, ниво конфликта око пренетих надлежности, ефикасност механизма координације). *Извори података* били су: политичка пракса, међународни извештаји релевантних међународних институција.

- Стабилност и кохезија сложеног система (дугорочна одрживост модела (САД, Немачка, Швајцарска), учесталост уставних криза (Шпанија, БиХ), учесталост покушаја рецентрализације (Русија, Индија, Мексико). *Извори:* политичке анализе, уставни амандмани, компаративне студије децентрализације.

- Ефективност поделе власти у сложеној држави (стварна независност грана власти, ефикасна контрола извршне власти, заштита интереса нецентралних власти кроз институционалне механизме (вето, дводомност). *Извори:* уставни текстови, судска пракса, парламентарни поступци.

У циљу доказивања генералне хипотезе истраживања, успостављене су три посебне хипотезе, са њима припадајућим варијаблама и манифестним индикаторима.

**Прва посебна хипотеза (ПХ-1) гласи:** „Савремени систем организације власти у сложеним државама условљен је демократским карактером политичке власти“.

*Независна варијабла:* демократски карактер политичке власти.

Операционална дефиниција уз независну варијаблу односила се на: Степен у коме политички систем обезбеђује плурализам, смењивост власти, владавину права и заштиту политичких права.

*Зависна варијабла:* Модел и функционална структура организације власти у сложеној држави

Операционална дефиниција уз зависну варијаблу била је: Уставна и практична расподела надлежности између грана власти и између централног и субнационалних нивоа.

*Манифестни индикатори:*

1. Постојање политичког плурализма (вишестраначки систем, слобода регистрације странака, стварна изборна конкуренција)

2. Институционална контрола власти (независност судства, парламентарни надзор, уставни суд)

3. Слобода и заштита политичких права (слобода избора, слобода медија, заштита опозиције)

4. Уставни модел поделе власти (јасно раздвајање законодавне, извршне и судске функције)

5. Партиципација поднационалних јединица у централној власти (постојање другог дома, механизми вертикалне координације)

**Друга посебна хипотеза (ПХ-2) гласи:** „Савремена организација власти у сложеним државама обухвата и демократске и недемократске политичке облике“.

Овом хипотезом тврдимо да сложене државе имају мешовиту структуру власти, која подразумева демократске и недемократске елементе. Њена операционализација извршена је прибављањем теоријских и емпиријских података за сваки од пет манифестних индикатора уз независну и зависну варијаблу. На основу прибављених података било је неопходно утврдити: да ли државе које имају већу структуралну сложеност показују већу комбинованост различитих облика власти, и у којој мери је та комбинација облика власти стабилна, институционализована или само повремена. При томе смо за тестирање користили квалитативни методолошки приступ компаративне анализе случајева најпознатијих федерација на свету и анализе уставних и институционалних структура у њима.

*Независна варијабл:* структурална сложеност државе.

*Манифестни индикатори:*

1. Број нивоа власти (на пример, локални-регионални-национални-наднационални);

2. Уставна расподела надлежности (квантификатована као број и обим сектора у којима нижи нивои имају аутономију);

3. Степени децентрализације (индекс фискалне, административне и политичке децентрализације);

4. Постојање специјалних аутономних јединица;

5. Полиетничност/социокултурна хетерогеност (на пример, етничка или језичка разноликост у одређеном проценту у односу на укупно становништво)

*Зависна варијабла:* Присуство комбинације демократских и недемократских политичких облика које смо оцењивали у којој мери сложене државе заиста у пракси садрже елементе оба типа власти.

*Манифестни индикатори:*

А) Демократски елементи:

1. Ниво политичких права и грађанских слобода (Freedom House score);
2. Квалитет избора (Electoral Integrity Project index);
3. Транспарентност и одговорност институција (Open Government Index, V-Dem indikatori)

Б) Недемократски елементи:

1. Степен извршне концентрације моћи;
2. Ограничења медијских слобода;
3. Удео именованих/неконтролисаних органа власти (нпр. неизабрани саветници, безбедносне структуре; агенције са несмањивом аутономијом).

**Наша трећа посебна хипотеза (ПХ-3)** гласи: „Савремени систем организације власти у сложеним државама доминантно се заснива на начелу поделе власти“.

Ова хипотеза тврди да је карактер савременог система власти у сложеним државама одређен применом начела поделе власти. Дакле, независна варијабла је сама примена начела поделе власти, а зависна варијабла су карактеристике система организације власти.

*Независна варијабла:* Степен примене начела поделе власти

Операционална дефиниција уз зависну варијаблу: У којој мери држава институционално и функционално примењује класичну поделу власти (подела на законодавну, извршну и судску власт), уз међусобну контролу и равнотежу.

*Манифестни индикатори независне варијабле су:*

1. Индекс независности судства;
2. Степен парламентарне контроле извршне власти (број успешних или покренутих надзорних механизма: интерпелације, саслушања, комитети);
3. Биланс овлашћења између грана власти (мерен преко уставних овлашћења: законодавна иницијатива, моћ вета, надзор над буџетом);

4. Улога уставног суда у контроли законодавне и извршне власти (број одлука којима се ограничава или поништава акт извршне или законодавне власти);

5. Изборни и институционални механизми смењивости носилаца власти (редовност избора, могућност опозива, транспарентност именована).

Овим индикаторима смо мерили колико је принцип поделе власти стварно примењен у пракси анализираних сложених држава.

*Зависна варијабла:* Карактер савременог система организације власти у сложеним државама.

*Манифестни индикатори:*

1. Степен институционалне фрагментације моћи (број и функционални значај различитих грана власти и независних тела);

2. Ефикасност система „checks and balances“ (квантитативни подаци: број успешних механизма ограничавања (вето, одбијање закона, судске одлуке);

3. Индекс политичког плурализма и партиципације (Freedom House и V-Dem индикатори плурализма);

4. Степен децентрализације у подели власти (фискална, политичка и административна децентрализација);

5. Ниво институционалне одговорности (транспарентност рада институција, доступност података, антикорупцијски механизми).

Овим индикаторима мерили смо да ли структура власти у сложеним државама заиста функционише на принципу расподеле и ограничавања моћи.

#### **1.4. ЗНАЧАЈ КОЈИ ПРЕДМЕТНО ИСТРАЖИВАЊЕ ИМА ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ**

Истраживање проблема државе и њеног положаја друштву, као и проблема државне власти и начина на који се она организује, представљају стална научна питања за која су заинтересоване све друштвене науке. Међу њима, свакако да предњачи правна наука са пажњом која се у њеним оквирима посвећује овим општим питањима државно-правног поретка, али и оним више него конкретним проблемима који су својствени појединачним државно-правним порецима. Из мноштва тих појединачних система

издвајају се и нарочито истичу тзв. велики правни системи, који поседују ауторитет утицаја на све друге појединачне државе и њихове организације власти. Овај практични резултат функционисања организације државне власти резултат је не само друштвених околности које утичу на обликовање система власти, већ и достигнућа идеја и теорија које су представљале својеврсно историјско предворје приликом формирања и обликовања модерне државе.

Историјски процеси развоја модерне државе показују да не престаје научни интерес који се поклања анализирању проблема система власти. Планирани пројект докторске дисертације усмерен је у правцу откривања специфичности савременог система организације државне власти у сложеним државама, како би се на један свеобухватан начин овладао непресушним проблемима које нам намеће савремено стање у модерној држави.

Када је реч о научно верификованом сазнању, истичемо следећа сазнања за која се може рећи да су неспорна и доминантна у правној науци и правној књижевности:

1) Постоје четири основна државна облика: облик политичког поретка, облик државног уређења, облик државне власти и облик владавине. Међу њима, а за подручје планираног истраживања, релевантно је постојање облика државног уређења и облика државне власти, с обзиром на то да ће они бити укључени у планирано научно истраживање. Ово сазнање се верификује на основу неспорних теоријских ставова у правној науци.

2) Према облику државног уређења, све државе могу се поделити на унитарне и сложене, а сложене на федерације и конфедерације. Ово сазнање се верификује на основу неспорних теоријских ставова у правној науци.

3) Према облику државне власти, државе могу организовати своје системе власти базирајући их на начелу поделе или на начелу јединства власти. На начелу поделе власти засновани су председнички систем, парламентарни систем и мешовити, парламентарно-председнички систем. На начелу јединства власти заснован је скупштински систем организације државне власти. Ово сазнање верификује се на основу неспорних теоријских ставова у правној науци.

Осим ових научно верификованих сазнања, постоји и сазнање које јесте научно евидентирано и заузима своје место у правној науци, али још увек постоји доминантна и удружена мисао, којом би се са неспорном научном сигурношћу могло

утврдити и заокружити појмовно разумевање проблема. Реч је о следећем проблему. Између облика државног уређења и облика државне власти постоји однос који је неопходно истражити. У односу на верификовано сазнање о подели држава са сложеним државним уређењем на федерације и конфедерације, основано се поставља питање позиције држава са израженом политичко-територијалном аутономијом на нивоу регионалне државе: Да ли регионални тип државе припада унитарним државама или је реч о државама са сложеним државним уређењем? Ово сазнање још увек није научно верификовано, али сасвим сигурно научно евидентирано.

У односу на успостављену конструкцију пројектованог научног истраживања, потребно је истаћи и стање у области досадашњих научних истраживања предметних проблема. У досадашњим научним истраживањима, као што је већ наглашено, систем организације државне власти и карактер државног уређења представљају неизоставно поље заинтересованости друштвених наука, а међу њима се нарочито истичу правна, политиколошка и социолошка истраживања. У правној науци је стабилизовано и са сигурношћу постигнуто схватање о постојању два основна теоријска начела на којима се базира идеја о организацији државне власти (теорија начела поделе власти и теорија начела јединства власти). Сходно томе, а на бази назначених начела, правна наука је сагласна о постојању скупштинског (конвентског) система организације власти, који се заснива на начелу јединства власти, и о постојању више модела организације власти заснованих на начелу поделе власти, које доминира у модерним државама (парламентарни систем, председнички систем, мешовити систем). Када је реч о сложеним државама, у досадашњим научним истраживањима у оквиру правне науке није посебна пажња посвећивана истраживању односа између два државна облика: облика државног уређења и облика државне власти, већ су ови државни облици третирани посебно и одвојено.

Достигнути научни резултати претходних истраживања, којима су стабилизовани темељи за разумевање система власти као посебног државног облика, представљају добар основ за даљу научно-истраживачку надрградњу кроз пропитивање и преиспитивање стања у области односа између савремене организације власти и сложених држава.

Осим научног значаја планираног истраживања, оно поседује и посебан друштвени значај. Савремено организовање државне власти у сложеним државама поседује капацитет друштвене релевантности из неколико разлога. Научно истраживање

проблема који се односе на државу и државну власт увек је праћено доприносом који се чини, не само академској, већ и свеукупној друштвеној заједници. Увек ће државну и друштвену заједницу тангирати као нарочите друштвене проблеме који се односе на организовање државне власти, с обзиром на то да се, у суштини, налазимо на терену испитивања и преиспитивања квалитета постојећих решења, у смислу квалитета друштвеног живота. Неретко, функционалност друштвеног живота и позиција грађана у друштвеној и државној заједници зависе и од начина на који се организује државна власт. Имајући у виду да се, током развоја људске, политичке и правне цивилизације, државе све евидентније појављују у више него сложеним облицима, којима се обухватају сложени међуљудски и институционални односи, сматрамо да постоји посебан интерес за истраживање сложених држава и савременог система организације власти у њима.

Ова питања су друштвено атрактивна и са становиша друштвене заједнице Србије, имајући у виду историзацију њеног развоја, али и савремени тренутак у коме се налази наше друштво. Током истраживања отвараће се и питања утврђивања карактера државног уређења српске друштвене и државне заједнице, а тиме и потреба за анализом домаћег система организовања државне власти. Назначени разлози оправдавају друштвени значај истраживања које се планира спровести приликом реализације пројекта ове докторске дисертације.

## **1.5. МЕТОДИ КОЈИ СУ ПРИМЕЊЕНИ У ПРОЦЕСУ ИСТРАЖИВАЊА**

Приликом обраде предмета рада коришћене су различите научне методе. С обзиром на то да се појму сложене државе придају различита значења, право значење у контексту нашег рада не може се утврдити без употребе логичког метода, који је један од кључних у тумачењу. Историјска метода коришћена је у циљу праћења историјског развоја научне мисли о системима организације власти и о сложеним државама.

*Правни метод* представљао је незаобилазан део методолошког оквира истраживања савремене организације власти у сложеним државама. Као метод који полази од позитивног права и његових извора, он омогућава аналитичко разумевање уставне архитектуре, расподеле надлежности и правних механизма путем којих се одржава стабилност и функционалност политичко-територијалних модела. У оквиру правног метода најпре се примењује нормативна анализа, која обухвата систематско

проучавање правних аката релевантних за организацију власти у изабраним државама. Ова анализа омогућава идентификовање формално-правних решења на којима почивају различити модели савремених сложених држава. Утврђивањем правне природе надлежности, институционалне аутономије и механизма контроле власти, нормативна анализа даје чврсту основу за даљу емпиријску и компаративну разраду. Дакле, правни метод, као метод који има за циљ да утврди право значење правне норме, употребљен је приликом анализе савремених система организације власти и приликом анализе сложених држава. У том смислу, било је неопходно *догматским и нормативним методама* вршити студиозну анализу релевантних уставних и законских норми, којима се истражити питања основа и структуре савремене организације власти, затим питања структуре сложене државе, као и питања препознавања регулисаности односа између две појаве у посматрању: организације власти и сложене државе.

Након неспорног утврђивања садржине нормативне регулисаности истраживаних појава и проблема, створен је основ за додатна истраживања. У томе је значајно помогла употреба компаративног метода, усмереног ка истраживању сличности и разлика које постоје у савременим организацијама власти у сложеним државама, а све у циљу успостављања општих обележја. Осим упоређивања уставно-правних и политичких система, компарираних система, неизбежно је било упоређивати и различите теоријске приступе који се затичу у друштвеној књижевности посвећеној поставкама назначених проблема.

*Компаративни метод* представља један од кључних научних метода у анализи савремене организације власти у сложеним државама, јер омогућава утврђивање сличности, разлика, структурних законитости и функционалних образаца међу различитим државним моделима. У предмету ове дисертације, примена компаративног метода имала је вишеструку улогу, будући да се односи између система власти и облика државног уређења могу разумети само кроз систематско поређење више уставних, политичких и институционалних решења.

У најширем смислу, компаративни метод је примењен на четири нивоа:

1) *Поређење федералних држава као основног модела сложене државног уређења*

Докторска дисертација се заснива на анализи више класичних и савремених федерација (САД, Швајцарска, Немачка, Индија, Бразил, Мексико, Канада...). Компаративни метод омогућио је истраживање: начина расподеле надлежности између

федерације и федералних јединица; модела учешћа федералних јединица у централним органима власти; различитих уставних техника којима се обезбеђује јединство државе; као и модела организације извршне власти и међусобних односа шефа државе, владе и парламента. Ова поређења омогућавају идентификацију типичних структурних решења која карактеришу савремене федерације.

### *2) Поређење федерализма и регионализма као два модела сложене државности*

Савремена правна наука све више уочава да се поред класичног федерализма развио и регионализам (Италија, Шпанија, Португалија), који не може бити поистовећен ни са унитарношћу ни са федерализмом. Зато се компаративни метод користи приликом истраживања следећих питања: у којој мери регионализам садржи елементе федерализма; да ли је регионална држава посебан модел сложене државе; како се политичка и нормативна аутономија региона разликује од оне у федералним јединицама; и, како различите државе уставно уређују територијалну аутономију. До одговора на постављене провокације долази се употребом компаративног метода, што ће нас у коначном довести и до истраживачког резултата о томе да ли регионални тип државе припада сложеном државном уређењу и у којој мери?

### *3) Поређење модела система власти унутар сложених држава*

Сложене државе не функционишу исто јер систем власти (председнички, парламентарни, мешовити) пресудно одређује политичку динамику. Зато се компаративним методом пореде: председничке федерације (САД, Бразил, Мексико); парламентарне федерације (Немачка); мешовити системи (Швајцарска као консензуална демократска федерација; Индија као савезна држава са снажном извршном влашћу); регионалне државе са парламентарним системом (Италија, Шпанија). Исход овакве компарације пружа основ за даља истраживања у правцу утврђивања како систем власти утиче на степен децентрализације; да ли јака извршна власт (председничка или мешовита) јача или слаби позицију федералних јединица; и како различити уставни модели поделе власти утичу на функционисање сложене државе. До које мере је значајна употреба компаративног метода у случају ове докторске дисертације сведочи и чињеница о непосредној вези са нашом хипотезом о томе да је доминантан демократски карактер власти услов савременог модела сложене државе.

#### 4. *Поређење Србије са другим моделима сложености*

Компаративни метод је неопходан и у делу докторске дисертације који се бави нашом државом, Републиком Србијом. Јер, његова употреба омогућила је да се истраже и утврде специфичности политичко-територијалне аутономије у Србији, разумевање ограничења и уставних изазова у вези са статусом Аутономне покрајине Косово и Метохија.

Сагласно осмишљеној структуралној концепцији планираног истраживања, *историјски метод* представљао је битан део истраживачког комплекса јер је вршена и анализа хронолошког тока развоја система организације власти у сложеним државама, како појединачно издвојеним, тако и уопштено третираним проблемима на глобалном нивоу.

*Социолошким методом* употпуњено је истраживање, што је учињено анализирањем третираних проблема у контексту друштвених услова у којима егзистирају савремени системи организације власти у сложеним државама, као и истраживањем друштвених чињеница и околности које имају значајан утицај на обликовање система организације власти и на структурирање државе у форми сложене.

Политиколошки метод је битан за планирано истраживање, посебно у оном делу који се односи на овладавање политичким елементима који се налазе у структури система власти и државног уређења сложених држава, али и у односима између ових проблема и појава. Политиколошки метод представља скуп истраживачких поступака преузетих из политичке науке, којима се анализирају политички елементи, политички процеси и односи моћи у оквиру одређеног друштва или државе. Када се користи у правној науци, његов циљ није да замени правни метод, већ да га допуни, нарочито онда када се правне норме и институционална решења не могу у потпуности разумети без политичког контекста. Другим речима, политиколошки метод омогућава да се правне појаве (државно уређење, систем власти, односи нивоа власти) сагледају као политичке чињенице, обликоване интересима, вредностима, идеологијама, партијским односима и реалном расподелом моћи. Политиколошки метод у истраживању савремене организације власти у сложеним државама служи као неопходан аналитички приступ којим се правне норме, институције и уставноправна решења сагледавају у светлу политичких процеса, актера и односа моћи. Организација државне власти и облици државног уређења не могу се у потпуности разумети само на нивоу нормативног описа,

јер њихово функционисање у суштини зависи од политичке праксе, политичких партија, изборних механизма, степена демократске консолидације и политичке културе друштва. Зато се овим методом анализирају политички односи између нивоа власти, формирање влада и коалиција, динамика између извршне и законодавне власти, као и конкретни облици употребе уставних овлашћења у политичком животу. У контексту сложених држава, политиколошки метод посебно омогућава да се утврде политичке претпоставке федерализма, регионализма и политичко-територијалне аутономије, као и реална расподела моћи унутар ових система, која често одступа од формалног правног оквира. Кроз овај метод открива се у којој мери политички фактори условљавају функционисање државног уређења и система власти, што је неопходно за целовито разумевање односа између ова два државна облика у савременим условима.

Приликом обраде предмета овог рада користили смо се готово свим основним аналитичким и синтетичким методама сазнања и истовремено истраживања, с акцентом на методама анализе, синтезе, генерализације, класификације, апстракције, индуктивне и дедуктивне методе.

Из групе метода за прибављање података, примењивана је *метода анализе садржаја докумената*, сагласно самој предметној теми докторске дисертације, садржају и току спроведеног истраживачког поступка. Јер, однос између система власти и облика државног уређења не може бити утврђен без детаљне анализе садржаја уставних текстова, закона, међународних аката и других правних и политичких докумената. Како је реч о појавама које су правно дефинисане, институционално уобличене и политички артикулисане, анализа садржаја докумената омогућила нам је идентификовање њихових нормативних, структуралних и функционалних обележја. Метода анализе садржаја докумената коришћена је у циљу систематичног и критичког испитивања уставних, законских и политичких аката који уређују систем власти и државно уређење сложених држава. Тиме је омогућена идентификација нормативних и институционалних решења, њихово разврставање у аналитичке категорије, утврђивање унутрашњих односа између нивоа власти и анализа модела и образаца функционисања савремених сложених држава.

## 1.6. СТРУКТУРА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Сходно насловљеној теми докторске дисертације и предмету спроведеног истраживања, сама структура кореспондира са успостављеним циљевима. Да би се могло доћи до коначног уобличавања закључака, неопходно је применити основне стандарде приликом израде докторске дисертације. Структурална конструкција докторске дисертације састављена је од уводних разматрања, четири дела и закључка.

Како је опредељена и прихваћена тема „Савремена организација власти у сложеним државама“, онда је неопходно, након уводног методолошког дела, што се чини и на овом месту, посебно увођење у предметно истраживање. Епицентар истраживачке пажње јесте анализа и разумевање савременог система организације власти у сложеним државама, чему неминовно претходи наше одређење према поимању сложене државе. Да би се могло доћи до тога, неопходно је било поћи од теоријског основа који се односи на државни облик, да би се након тога могло извести истраживање облика државног уређења и његово повезивање са обликом власти. Зато је наслов првог дела управо „Државни облик“. Ово није безначајан проблем, без обзира на чињеницу да је правна литература изузетно богата проучавањем појма и карактера државног облика, као и сложене државе унутар државног уређења. Савремена држава добија и нове димензије сопственог државног уређења, па се класична формула сложене државе може и на различите начине доживљавати. Оваква тенденција нарочито је присутна у појединим друштвеним наукама, као што су политикологија и социологија, па ни правна наука не може бити имуна на такве изазове. Наравно, у крајњем исходу, док се налазимо на терену правног аспекта теорије државе, остајемо доследни класичној расподели државног облика по основу државног уређења на просте и сложене државе. При томе, у потпуности смо свесни потребе да се, уз одговарајућу дозу резерве, пружи разумевање термина као што су проста или сложена држава. Не би се могло ни за једну државу рећи да је проста, што значи да је свака држава по својој природи и структури сложена. Ипак, придржавајући се утврђених критеријума у оквиру правне науке, немамо проблем за исправан и оправдан приступ приликом употребе термина сложена држава. Овако креирана структура првог дела има за циљ да се са сигурношћу утврди стање система организације државне власти у сложеној држави. Како је већ наглашено, није реч о једноставним проблемима када се налазимо на терену самог појма сложене државе, јер

нас на то упозоравају и савремене тенденције које се могу евидентирати у одређеним државама. Приметно је да класична подела држава на унитарне и сложене, а затим сложених држава на федерације и конфедерације, не може задовољити научне изазове приликом одређења саме суштине сложене државе, а на основу њене територијалне организованости.

Трећи део докторске дисертације посвећен је истраживању федерације као основног теоријског и савременог, практично присутног облика сложене државе. Приликом анализе, определили смо се за оријентацију ка истраживању савремених система власти у сложеним државама, примарно кроз федерацију која и доминира егзистенцијом сложеног државног уређења у савременим условима. Након анализе препознатљивих федерација и модела савремене организације власти у њима, створиће се теоријски основ за успостављање закључних ставова о заједничким обележјима која се могу открити и бити темељ теоријских закључака.

Налазећи се на терену савремености, четврти део структуре докторске дисертације посвећен је анализи односа између система власти и политичко-територијалне аутономије. Реч је о савременом концепту територијалне организованости држава, који препознајемо кроз концепт регионалне државе, али и кроз концепт израженог нивоа децентрализације у форми политичко-територијалне аутономије. Сложеност државе подразумева уважавање постојања и оних модела у којима је децентрализованост централне власти далеко изнад нивоа локалне самоуправе, чиме се преиспитује и теоријски концепт значења унитарности и сложености државног уређења. Регионализам је већ препознат као савремени модел обликовања организације власти на територији одређених држава, које се и појављују као препознатљиви примери регионалних држава, а којима је дат простор кроз посебне систематске јединице у структури овог дела докторске дисертације.

У последњем, петом делу докторске дисертације, представљена је анализа сложености државног уређења савремене Републике Србије, имајући у виду концепт политичко-територијалне аутономије који је присутан у нашем уставно-правном и државно-правном поретку. На фону ове анализе, неминовно је да ће одговарајући простор бити посвећен и више него сложеној ситуацији у унутрашњем и међународном правном поретку, а поводом противуставног и противправног стања на простору Аутономне покрајине Косово и Метохија. Да би се овладало сложеношћу државног

уређења Републике Србије и системом власти, неопходно је научно истражити и историјски развој кроз период егзистенције модерне државе Србије од XIX века.

Коначно, закључак као последњи део истраживања представља локацију за дефинитивно објашњење и утврђивање очекиваних коначних ставова поводом научног истраживања спроведеног у претходни фазама поступка, а посебно смо извршили контролу и проверу стања са успостављеним хипотезама, односно, да ли и у којој мери су оне потврђене.

## 2. ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ ОБЛИКА

Можемо, најпре, са великом сигурношћу истаћи чињеницу да је држава, као изузетно важна друштвена појава, прожета најразличитијим интересима који под њу потпадају. Тиме су задаци које иста остварује од још важнијег значаја будући да се, кроз њихово обављање и извршавање, и те како постиже задовољавање низа интереса, како оних општих, тако и појединачних, а који се тичу сваког грађанина понаособ. Интереси које држава, као друштвена појава, решава су изузетно битни будући да је општепозната чињеница да она не регулише све друштвене односе који потпадају под њену ингеренцију. То, нити би било могуће, нити је целисходно јер је немогуће очекивати од државе, макар и организација у њој била најсавршенија, да одговори свим изазовима који се свакодневно намећу. С тим у вези, држава решава само оне битне, важне и конфликтне друштвене односе који су од интереса и значаја за њен опстанак. Када је реч о друштвеним односима које држава уређује, битно је истаћи чињеницу да су у питању, другим речима, односи које субјекти ни на који начин између себе не могу добровољно уредити или односи који у себи садрже напад на одређене заштитне објекте, за које је држава проценила да морају бити предмет посебног регулисања.

Сложеност државе, као друштвене појаве, се између осталог, огледа се и у вишеструкости различитих облика њеног појављивања у друштву.<sup>3</sup> Другим речима, осим њене специфичности као посебне друштвене појаве и односа које она регулише, специфичност јесу и начини кроз које иста изражава своје појављивање у друштву. То се конкретно односи на све појавне механизме кроз које се сложена државна организација приказује друштву у целости.

---

<sup>3</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 112.

Када говоримо о облицима кроз које се државна организација појављује у друштву, постоји потреба да се појмовно одреди шта се под државним обликом, заправо, подразумева. Најједноставније гледано, на ово питање ћемо најлакше одговорити уколико утврдимо какав је однос између државе и друштва јер, заправо, од сложености поменутих односа умногоме и зависи начин на који ће државни облик бити изражен. Кратко, под државним обликом се подразумева начин на који се остварује однос између државе и друштва, као две изузетно сложене друштвене појаве. Поставља се конкретно питање - на који начин се сагледава однос између државе и друштва, а да то не буде само теоријски осврт, будући да наведени проблем има и низ практичних аспеката на које би требало да се осврнемо. До сазнања о постојању одређеног државног облика се долази на основу сагледавања реалног искуства о егзистенцији државе у друштвеној стварности.<sup>4</sup> Како ће се на другачији начин сагледати постојање поменутог искуства него кроз практично преиспитивање поменутог односа.

Питање на које треба одговорити се тиче и потребе да сазнамо који се све то односи прожимају када се сагледава однос између државе и друштва. То су, најпре, правни, али и политички односи које, приликом анализирања ове теме, никако не смемо испустити из вида. Другим речима, „државни облик (или облик државе)... подразумева... теоријски напор зарад идентификације правно-политичке димензије улоге коју остварује држава у друштву.“<sup>5</sup> Ниво разматрања државног облика подразумева да су претходно обрађени теоријски и искуствени проблеми настанка и стабилног постојања државе.<sup>6 7</sup>

Најпримитивнија друштва нису поседовала државну организацију и структуру каква је позната данас. Тек са добијањем елемената, који одређену друштвену заједницу

---

<sup>4</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 112.

<sup>5</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 112-113.

<sup>6</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 113.

<sup>7</sup> „Специфично обликовање државе утиче и на само друштво, преображавајући га у складу са квалитетом и карактеристикама државног облика. До сазнања о државном облику се, пак, долази захваљујући ускомешаности друштвене збиље и њених противречности, те је наука ту да примети и подржи ред и законитост у том хаосу праксе. Осим ове систематизаторске улоге у процесу олакшавајућег умног савладавања праксе државе у друштву, наука има и додатну улогу у презентацији општих представа конкретним друштвеним снагама у њиховом деловању. Теорија успоставља и одређене вредносне стандарде у области државног живота, и то на основу објективизираних мерила. На тај начин се додатно учвршћује стабилна оријентација о међуусловљености, утицају и дејству између теорије и праксе.“ Више о овоме видети код: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 113.

чине државом, створени су неопходни предуслови за успостављање односа између друштва и државе, и то тако што су се друштва почела организовати у форму државе. Те друштвене снаге, повезане и обједињене државним заједништвом, имају моћ да створену државу обликују и прилагођавају је условима објективних друштвених околности, преовлађујућим потребама, интересима и циљевима.<sup>8</sup> Сем тога, „држава добија одређени облик кроз састав државне организације, повезивање и однос државних органа у њој и однос државне организације према народу.“<sup>9</sup> С тим у вези, постоје четири основна облика кроз која држава, као сложена друштвена организација, изражава своју особеност. То су:

1. Облик владавине;
2. Облик политичког поретка;
3. Облик државног уређења;
4. Облик државне власти.

## 2.1. ОБЛИК ВЛАДАВИНЕ

Кључан критеријум који се узима у обзир јесте положај који шеф државе поседује унутар државне организације. У односу на начин и форму кроз које исти обавља своју функцију, све државе традиционално можемо поделити на републике и монархије.

Када уопштено посматрамо положај шефа државе унутар сложеног концепта државне организације, можемо истаћи да је идеја везана за шефа државе, као и његов положај унутар сложеног државног апарата, стара колико и човечанство. Одувек је постојала тежња да одређена структура, индивидуална или појединачна, управља над одређеном друштвеном заједницом, каква год она била.

Идеја о шефу државе је пратила вишевековну филозофску мисао, почев још од античког доба, тако да се у радовима Платона и Аристотела, као најрепрезентативнијих представника тог периода, значајно место даје управо личности државног поглавара.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 113.

<sup>9</sup> Више о овоме видети код: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 113.

<sup>10</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 114.

Када је реч о Платоновом осврту на положај и улогу шефа државе, неопходно је истаћи да је исти положај шефа државе сагледавао кроз један специфичан концепт, који је био везан за однос између полиса, у који је смештао суштину читавог политичког бивствовања појединца и свих појединаца који су исти сачињавали. Полис је био централно место живота и филозофирања код старих Грка.<sup>11</sup>

Платон је, кроз своја дела, покушао изнаћи формулу тзв. идеалне државе. Другим речима, може се истаћи да је то био идеал којем је он целоживотно био посвећен. Најважнији принцип кроз који се огледа идеална држава био би појам праведности. Појам праведности се, другим речима, ставља као стожерни принцип на којем би морала почивати свака држава која себе сматра идеалном. Полази од сталешке организације, те сматра да државу треба да чине: занатлије, ратници - којима је додељена улога чувара у процесу заштите државног поретка - и филозофи чија је улога била да управљају идеалном државом. Другим речима, „Платон у својој систематизацији о облицима државе издваја филозофе, који треба да управљају државом, и код којих преовлађује ум.“<sup>12</sup> С друге стране, Аристотел такође уочава спознајну моћ првог човека државе, тако да основ његове чувене систематизације политичког поретка није само питање како се влада, већ и ко влада.<sup>13</sup> То конкретно значи да се Платон залаже за постојање и потребу постојања ауторитета првог човека државе, чиме му даје неспорно велику улогу и значај. Овај тзв. „софократски“ модел изникао је из Платонове тезе да је, кроз чувену „заједницу жена и деце“, неопходно стрпљиво и темељно школовање како би се дошло до успешног управљача – владара.<sup>14</sup>

Сем тога, Платон сматра да постоје четири најважније врлине које је неопходно имати да би се могло управљати идеалном државом. На првом месту, треба имати мудрост. Иза ње треба да следе храброст, умереност и коначно праведност. „Мудрост је моменат општег, храброст је моменат посебног (средине), док је умереност моменат

---

<sup>11</sup> Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

<sup>12</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 114.

<sup>13</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 114.

<sup>14</sup> Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

појединачног. Стављени у склад дијалектичке покретљивости, ова три момента за производ имају праведност као сврху Платонове државе.<sup>15</sup>

Платон заступа и филозофско-историјску теорију о промени владавине услед кварења начела, тако да његова поставка промене облика владавине услед кварења, изгледа овако: Аристократија – Тимократија – Олигархија – Демократија – Тиранија.<sup>16</sup>

Када је реч о Аристотеловом погледу на положај и улогу шефа државе, потребно је истаћи да је и он, слично Платону, положај и улогу шефа државе сагледавао кроз однос између полиса и његових становника, али је то чинио уз много мање идеализовања него што је то Платон чинио. Систематичност, реалност и искуственост су одлике Аристотеловог праксиса.<sup>17</sup> Основна суштина Аристотеловог учења се своди на улогу појединца у оквирима полиса. Он је своје учење заснивао на становишту да је појединца немогуће сагледавати без његовог учешћа у социјалним односима са другим појединцима унутар полиса. Другим речима, сагледавао је сваког појединца као изразито друштвено биће које је само у односу са другим појединцима унутар полиса могло остварити своју задату и утврђену сврху.

Облике владавине дели у односу на то колико појединаца влада над полисом. У складу са тим критеријумом, Аристотел разликује шест основних облика владавине. То су:

1. Монархија - полисом влада један човек који се у својој владавини руководи искључиво заједничким, општим интересом;
2. Аристократија - полисом влада мањина грађана која се руководи заједничким, општим интересом;

---

<sup>15</sup> Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

<sup>16</sup> Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025.

<sup>17</sup> Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

3. Политеиа<sup>18</sup> - полисом влада већина грађана која се руководи заједничким, општим интересом;
4. Тиранија - полисом влада искључиво један човек, али вођен неким посебним, личним интересима који су надређени оним општим;
5. Олигархија - полисом влада мањина грађана који су руковођени неким посебним, личним интересима који су надређени оним заједничким;
6. Демократија - полисом влада већина грађана који су руковођени неким посебним интересима.

Потребно је истаћи да је Аристотел прва три облика владавине сматрао добрим облицима, а задња три лошим, односно, рђавим облицима владавине. Понегде се сматра да је Аристотел у облике владавине укључио и тимократију, коју је, у ствари, сматрао најбољим и најсавршенијим обликом владавине. То је такав облик владавине којег одликује држава на чијем су челу ратници, који се сматрају најмудријим и најамбициознијим грађанима.

Било како било, било који облик владавине треба да буде законит. Законитост управо суштински и одваја добру од лоше владавине.

Следећи теоретичар, који је био изузетно посвећен анализи положаја и улоге коју шеф државе поседује у државној организацији, био је Шарл Монтескје. Неопходно је истаћи да се Монтескје у својим радовима и те како угледао на Аристотелово поимање и његово учење и положају и улози шефа државе. Разлика је само у томе што је Монтескје сва поменута учења прилагодио друштвеној стварности у којој је стварао, имајући у виду специфичности времена у којем је живео и стварао. Слично Аристотелу, узимао је за основ класификације број људи и начин владавине истих унутар друштвеног поретка. „Такође, сматра да владавина нужно мора бити законита. Два темељна принципа на којима егзистира свака владавина су њена природа и њено начело. Природа владавине је оно што је чини таквом каква јесте, док је начело оно што владавину ставља

---

<sup>18</sup> Основни принципи на којима, према Аристотелу, почива добра Политеиа су: слобода, богатство и врлина. Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

у дејство. Прво је њена особена структура, док су друго људске страсти које је покрећу.<sup>19</sup>

Монтескје врши поделу облика владавине на:

1. Републику;
2. Демократију;
3. Аристократију;
4. Монархију;
5. Деспотију.

Када је реч о демократији, Монтескјеово гледиште полази од сагледавања да ли је на челу државе један човек или више појединаца. С тим у вези, ако је на челу државе један човек, та држава је према облику владавине република-демократија. Ако је, пак, на челу државе више појединаца, таква држава према облику владавине припада републици-аристократији.

„Демократија, или народна држава, за своје начело има врлину, и то политичку врлину. Врлина подразумева љубав према демократији, тј. једнакост и скромност. Аристократија је други облик републике. У њој се врлина не захтева нужно, мада би племство требало да је поседује. Оно што би у аристократији могли сматрати неким обликом врлине је дух умерености.

Монархија је други законити облик уређења. По природи, њоме влада један човек. Начело монархије је част која подразумева привилегије племства, тако да и закони у монархији морају да подразумевају начело части. Због специфичних односа на релацији монарх-племство-народ, монархији увек прети опасност да кварењем начела склизне у деспотију.

Деспотија је држава без части и врлине. Монтескје је најчешће одређује као Азијатско-султански модел. То је држава, углавном, велике територије, препуна унутрашњих разлика, којом најчешће и није могуће другачије управљати. Начело

---

<sup>19</sup> Основни принципи на којима, према Аристотелу, почива добра Политеиа су: слобода, богатство и врлина. Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

деспотије је страх, а највиши закон воља деспота. Поданици деспотију не доживљавају као своју државу, те кварењем начела, тј. нестанком страха, деспотија лако пропада.<sup>20</sup>

Надаље, идеје о шефу државе и о облику владавине који се сматра идеалним за одређено друштво, излаже и чувени теоретичар права Тома Аквински. Идеалним шефом државе се сматра краљ, међутим, важно је истаћи да Аквински, у том смислу, ни њему не даје право на апсолутистички начин владавине. У том смислу, владавина краља мора бити таква да му не даје никакву могућност да ту своју владавину преобрати у тоталитаризам и тиранију јер се тиранија сматра негацијом државе и свих вредности које би требале да постоје у њеним оквирима. „Управу краљевства треба тако уредити да се већ устројством одузима краљу свака могућност за тиранију. Истовремено, треба ограничити његову власт тако да не може олако да је обрне у тиранију“.<sup>21</sup>

Такође, важним сматрамо и становиште на којем почивају идеје чувеног теоретичара права Никола Макијавелија. У том смислу, поменути теоретичар права се, у односу на све друге поменуте, издвајао једним, помало специфичним, до тада непознатим погледом на улогу и функције које шеф државе треба да поседује. Истичемо га као важно гледиште, познато као макијавелизам, које, у свом изворном облику, подразумева да циљ оправдава средство. Управо, имајући у виду потребу за остварењем поменутог циља, Макијавели даје веома широка овлашћења шефу државе, који их мора поседовати да би на адекватан начин могао испунити све активности које је неопходно да испуни. С тим у вези, он се сматра особом која може да одлучује како о животу, тако и о смрти сваког појединца над којим влада, а све то да би му било омогућено да оствари главни циљ – да чува и проширује државну територију. Макијавели, у том смислу, анализирајући положај и улогу шефа државе, истиче да: „Један владалац не треба, дакле, да се брине назову ли га свирепим, хотећи да одржи своје поданике уједињене и угледне; јер, казнивши смрћу мали број њих, биће блажи но они, који из сувишне благости, допуштају да се стварају нереди“. Другим речима, из овога се јасно може закључити да се убијање поданика и свирепост према њима толеришу, а све из разлога неких виших циљева и интереса. Макијавели те жртве одобрава ако су неопходне у циљу очувања и

---

<sup>20</sup> Више о овоме видети код: Слечев, Л., *Облици државног уређења и њихов филозофски темељ*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2017. Наведеном документу се може приступити на: <https://www.kcns.org.rs/agora/oblici-drzavnog-uredjenja-i-njihov-filozofski-temelj/>, датум приступа: 28.03.2025. године.

<sup>21</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 115.

проширења државне територије, што сматра најважнијом функцијом коју шеф државе поседује.

Када се има у виду модерни критеријум према којем се државе деле, сходно облику владавине, неопходно је истаћи да се увек полази од личности која се налази на челу такве државе. Сходно томе, све државе према облику владавине делимо на републике и монархије. „При томе је јасно да историјски зачетак шефа државе проналазимо у његовој монархистичкој варијанти са израженим цртама апсолутизма. Захваљујући присуству шефа државе, упоредо са процесом настајања саме државе, уобичајено се у правној теорији истиче да овај државни орган има квалитет оригиналности.“<sup>22</sup>

Међутим, иако постоје неке разлике у односу на шефа државе у републикама и монархијама, првенствено у односу на ширину овлашћења које исти поседују, ипак постоје и одређене везивне тачке, односно, другим речима, нешто што је заједничко за све шефове држава, као лица која изражавају државно јединство у земљи као и у иностранству. С тим у вези, неопходно је посебно истаћи важну чињеницу да је шеф државе, заправо, врховни државни орган. Ту врховност му управо даје чињеница да је он шеф државе свих грађана његове државе као и да изражава државно јединство, како унутар државе, тако и у међународним оквирима. Ако се то има у виду, сваки шеф државе изражава јединство територије, становништва и државне власти као конститутивних елемената који сачињавају сваку државну структуру. Другим речима, шеф државе се може третирати и као орган представљања јер му се, како је већ и назначено, у надлежност поставља представљање државе и државног јединства, и то како у земљи, тако и у иностранству.

Интересантни су ставови које о шефу државе, тим поводом, изражава чувени теоретичар права и професор Правног факултета, Радомир Лукић. Он истиче: „У правно-теоријском погледу, за државног поглавара се може рећи да је он орган који оличава државу, „који је представља као посебног субјекта, као једну целину, као нешто индивидуализирано. Генерална овлашћења која се везују за шефа државе, а то су: представљање према иностранству, што подразумева ступање у односе према другим државама, и представљање према унутра, што подразумева да је шеф државе шеф управе и командант оружаних снага.“ Из правно-техничке анализе ставова, које у свом научном

---

<sup>22</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 116.

опусу јасно изражава теоретичар Лукић, јасно се може стећи представа о улози и значају које шеф државе поседује у оквирима унутрашњег државно-правног поретка. Он га, најпре, посматра као индивидуални државни орган који, поготово ако се има у виду међународни правни оквир, представља државу као посебни међународно-правни субјект, чиме му даје на важности, битности и значају. Посебно упада у видокруг што је истакао да постоје два главна овлашћења која се шефу државе стављају у надлежност, и то: прво, да ступа у односе са другим државама, што се подводи под представљање државе у иностранству; и друго, да буде командант оружаних снага, чиме се, заправо, истиче његова потреба да представља државу унутар њених граница. Из ове констатације се може приметити да су представљање земље у иностранству и команданство над оружаним силама две главне функције шефа државе које му се стављају у надлежност.

Такође, улога шефа државе се огледа и у односу на владу, као други крак извршне власти, јер се у различитим правним системима шеф државе везује као орган који и те како има утицаја у поступку састављања владе. Ова институција може имати улогу мање или више формалног чиниоца, али је увек ту, поред владе.<sup>23</sup>

„Дакле, органска димензија шефа државе је апсолутна, без обзира на различите модалитете државне организације, јер је он увек носилац одређене количине државне власти. Традиционално и историјски најстарији државни орган, на страни шефа државе, јесу сталност и стабилност, што се не може рећи за друге државне органе, рецимо, за владу. Сама чињеница да је начин организације шефа државе критеријум за поделу облика владавине, довољно говори и о практичној, али и о теоријској снази коју ова институција има у држави. Иако између монархије и републике могу постојати различити елементи и обележја према којима се могу разликовати, ипак је најбитнија карактеристика за њихово разликовање - правни положај шефа државе. Полазећи од тога, шеф државе у монархији је правно неодговоран, а у републици правно ограничен, одговоран. У томе постоје различити односи и степени ограничености и одговорности, односно, неограничености.“<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 116.

<sup>24</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 116-117.

Осим сличности, приметне су и бројне разлике између републике и монархије, иако их, додуше, већина проналази само у неким формалним критеријумима. Но, да кренемо редом. Реч монархија води порекло од латинског термина *monos*, који у преводу представља власт једног човека који управља државом на чијем је челу.

„У процесу издвајања првонастајућих монархија, историја открива да су оне нужно биле ограничаване обавезом уважавања и других, такође битних и значајних делова друштва и друштвене заједнице, оличених у различитим сегментима друштвене структуре. Успостављање институционализоване моћи владара у монархији је подразумевало и примораност деобе власти у одређеном квалитету, обиму и нивоу са издвојеним деловима друштва, који су имали свест о потреби постојања неких облика организованог повезивања, зборовања, окупљања.“<sup>25</sup>

Прва конкретна ствар коју можемо анализирати, када анализирамо положај монарха у монархији, тиче се привилегија коју монарх, у вези са вршењем своје власти, може уживати. С тим у вези, монарх ужива много веће привилегије од председника републике.

Следећа разлика се одгледа у начину на који монарх црпи свој легитимитет. За разлику од шефа државе, који свој легитимитет црпи из избора који се периодично понављају, овде се легитимитет огледа у наследном карактеру власти, односно, у припадности монарха специфичној породици која је на власти у том тренутку.“ Наравно, од неизборности монарха може бити изузет први монарх – зачетник династије, који на престо не долази наслеђем. Он је први крунисани освајач престола; његов постанак монархом је био могућ или насилним путем или изборном одлуком од стране надлежног органа.“<sup>26</sup>

Следећа битна карактеристика монарха јесте његова неодговорност. „Права и привилегије обухватају и читаву династију којој монарх припада. Монарх се изједначавао чак са божанством. Утицај монархије је, захваљујући традицији, извесним схватањима и уређењима, био прилично велики. Међутим, време монархија је прошло. Све мање је монархија, а нарочито оних са великим правима монарха. У модерним монархијама, монарх је више симбол јединства: „Краљ влада, али не управља“ јер

---

<sup>25</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 117.

<sup>26</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 118.

управљају министри, влада. Сагласно томе, конструише се и формула о монарховој безгрешности, али се она повезује са принципом да монарх не поступа сам, због чега и постоји посебан институт тзв. министарског премапотписа. То значи да надлежни министар или председник владе сnose одговорност за акта која потписује монарх, с обзиром на то да је он неодговоран.“<sup>27</sup>

Када смо сагледали основна обележја монархије, као једног од облика владавине, важно је да одредимо и како монархије можемо класификовати. Узимајући у обзир потребу да се озбиљно приступи решавању наведеног проблема, неопходно је да одредимо и који су најважнији критеријуми у односу на које можемо извршити класификацију монархија. Најпре, према лицу које се налази на челу монархије. Ако је у питању краљ, то је онда краљевина, цар- царевина, кнез- кнежевина. Даље, монархије можемо поделити и према временском периоду у којем су егзистирале, и то имајући у виду разноликост коју свака друштвена епоха носи са собом. У том смислу, разликујемо монархије у феудалном, робовласничком, античком, модерном периоду и сл.

Најважнија класификација јесте у односу на количину моћи коју монарх ужива у друштву. У складу са напред наведеним критеријумом, све монархије можемо поделити на неограничене и ограничене монархије. „У првима, монарх има неограничена права, па је он не само суверена личност, него и суверени орган, тако да је реч о апсолутној монархији. У другима, ограниченим монархијама, монарх има много мање права и привилегија него у неограниченим. Међутим, под данашњим појмом монархије треба разумети њен ограничен, уставни и парламентарни облик, који не познаје у западном и демократском свету другачије облике монархије.“<sup>28</sup>

Осим монархије, према облику владавине државе се деле и на републике. Треба истаћи да су у данашњим друштвеним околностима република чешћи и приметнији облик владавине у односу на монархије које, највећма, припадају реликтима неких прошлих времена.

Као кључни аргументи који карактеришу особине председника републике, као шефа државе, можемо узети све оне критеријуме који су важили и приликом сагледавања положаја као и улоге монарха у монархијама. Међутим, у правној теорији

---

<sup>27</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 119.

<sup>28</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 119.

је дуго постојао спор по питању одређивања и дефинисања правне природе, како монархије, тако и републике, па, самим тим, и суштинских разлика које постоје међу њима. На пример, теоретичар Јелинек је става да „државу у монархији води једна физичка воља, а у републици једна јуридика воља, тј. воља која се конституише из више физичких воља, на начин прописан уставом“. Другим речима, акценат се ставио на концепт изборности, односно неизборности шефа државе, и то како у монархијама, тако и у републикама. Другим речима, монарх представља појединца којег одликује наследност, а не изборност, док председник републике свој легитимитет црпи из изборних процеса који се периодично понављају, а на којима га народ бира на непосредан начин. „Ко ће бити председник републике не зна се све до окончања последње фазе у поступку избора, који може бити непосредан или посредан. У случају непосредних избора, председника републике бирају грађани, а у случају посредних избора, одлуку о председнику републике доноси представничко тело (законодавна власт) или специјално за ту прилику изабрано тело (изборни колегијум).“<sup>29</sup>

„Мандат републиканског шефа државе је временски ограничен, најчешће на два пута, а сама дужина трајања мандата на период од 1 до 7 година. Историјско и упоредно-правно искуство упозоравају да је могућ и доживотан мандат председника републике. Тако је, на пример, одредбом чл. 333. ст. 2. Устава СФРЈ од 1974. године било прописано да Јосип Броз Тито нема ограничење трајања мандата за председника Републике. Овакви случајеви су примерени недемократским, диктаторским и аутократским режимима. Зато решење према којем постоји доживотан мандат председника републике не можемо сматрати типичним обележјем републике. Шеф државе у републици је правно одговорно лице, а степен и вид његове политичке одговорности зависи од начина избора шефа државе, али у основи његовог положаја важи правило да он одговара ономе ко га и бира. У републици, шеф државе не поседује привилегије којима је снабдевен монарх у монархији. Количина овлашћења којима располаже председник републике, вршећи функцију државне власти, зависи од уставног положаја ове институције и, првенствено, од система организације државне власти.“<sup>30</sup>

Такође, и републике, према свом карактеру, можемо поделити на различите начине, те се, као испомоћ, може узети више критеријума који нам могу послужити као

---

<sup>29</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 120.

<sup>30</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 120.

добра основа за класификацију. С тим у вези, први критеријум полази од броја и количине права, односно, овлашћења која, у вези са вршењем своје функције, поседује председник републике као шеф државе. Постоје ограничене и неограничене републике. Сходно томе, у ограниченим републикама председник републике нема широк круг овлашћења и права која му стоје на располагању. Председник републике, као извршни орган, одвојен је од законодавне и судске власти, али им није, ни у ком случају, надређен, већ, напротив, сваки од тих органа поседује своју независност и самосталност. У ограниченим републикама, законодавно тело је увек супериорније у односу на председника републике. Председник има своја, уставом и законима, загарантована овлашћења. Законодавно тело може председнику поверити обављање одређених надлежности, али би њих требало посматрати искључиво у контексту поверених, а не изворних надлежности које председник републике поседује. Код неограничених република, шеф државе ужива велике привилегије, те је његов положај умногоме изједначен са положајем монарха у монархији. У таквим републикама је често шеф републике суверени орган над законодавном и судском влашћу, са низом претензија ка поменутих гранама власти. Доводи се у питање њихова потпуна самосталност, као и независност. Председник републике има низ овлашћења, које му усмерава парламент, које он доживљава као изворна.

Следећи критеријум јесте број лица која обављају функцију председника републике. С тим у вези, прави се суштинска разлика између индивидуалних и колегијалних република. У индивидуалним републикама, шеф државе је увек појединац, док је у колегијалним увек више лица, која најчешће чине председнички колегијум. Међутим, када државом управља колегијум сачињен од више лица, ту се прави разлика између доношења и извршења одлука колегијума. У складу са Сјејесовом замисли, сматра се да је „решавање ствар више њих, али извршавање може бити само ствар појединца“. Такође, водећи се истом логиком, колегијалну републику представља најчешће једна особа, и то председник колегијума.

## 2.2. ОБЛИК ПОЛИТИЧКОГ ПОРЕТКА

У теорији права се, осим употребе појма политички поредак, може срести израз политички режим, као једна врста синонима. „Термин „режим“ потиче из француског језика (régime) и подразумева систем владавине или управљања. Преузет је из латинске именице регимен, што значи управљање (од глагола регере – владати, управљати, руководити). Управљање, доминација и власт представљају основне политичке категорије и предуслове класног раслојавања на основу којег се ствара основна политичка институција – држава. Стога је сваки режим (у смислу власти човека над човеком) уједно и политички режим, јер се, као и држава (са којом је у нераскидивој вези), појављује у сфери политичког друштва. Постоји и други смисао ове речи, који подразумева одређени правац или метод, као што је режим исхране, васпитања, учења итд. Међутим, овде ће се режим поимати искључиво у смислу владања и управљања у оквиру државе.“<sup>31</sup>

„У односу на истакнуте државне облике, посебном вредносном политичком снагом се издваја облик политичког поретка јер је он снабдевен двоврсном функцијом у разматрању државе. Прво, политички поредак је у теоријском смислу самосталан државни облик, који заслужује и аутономну теоријску обраду, као и било који други државни облик. Друго, у политичком поретку је садржана и особена вредносна структура, па се сви остали државни облици у њиховом разврставању и практичном остваривању могу доводити у вредносну везу са политичким поретком и његовим врстама. На линији „демократско – недемократско“, сви други државни облици и њихове врсте могу бити посебно провераване, процењиване и оцењиване. Када је реч баш о облику политичког поретка, државе се деле на демократске и аутократске.“<sup>32</sup>

Најпре, предмет наше дискусије ће бити демократија, као преовлађујући облик политичког поретка. Већина држава на свету се, макар декларативно, изјашњавају као демократске. Међутим, у неким реалним друштвеним околностима, може бити говора само о одређеном степену демократичности који је присутан у одређеној држави. Нажалост, демократија, као облик политичког поретка, представља само један

---

<sup>31</sup> Више о овоме видети у оквиру: Благојевић, Ф., *Политички режим- појам и врсте*, Институт за право и финансије, Београд. Наведеном документу се може приступити на: <https://ipf.rs/politicki-rezim-pojam-i-vrste/>, датум приступа: 29.03.2025. године.

<sup>32</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 121.

недостижан идеал ка којем стремимо, те идеал којем се само можемо приближити, на одређени, овакав или онакав, начин.

Појам демократије се упоредо развијао и развија се паралелно са различитим друштвеним околностима као и епохама. Историјски гледано, појам демократије се увек надограђивао, попримао неке нове облике, али и губио понешто из свог опуса. И поред тако евидентне, а непремостиве опречности између њеног античког и модерног схватања, сама реч се одржала и показала своју незаменљивост у језичком исказивању одређеног, једног од могућих, облика политичког поретка.<sup>33</sup>

О политичким облицима је много било речи приликом разматрања облика владавине, као и положају шефа државе унутар граница државно-правног поретка. Већ је било речи да је Аристотел посебно покушао допринети елаборацији о политичким облицима и о њиховом утицају на развој државе у целисти. Осим питања који ентитет у улози шефа државе треба да врши власт, он је покушао и да одговори на питање како индивидуа или група индивидуа треба да врши дату власт. Тек уколико се успешно одговори на ова два претходна питања, са сигурношћу се може евидентирати у чему се огледа конкретна разлика између добрих и лоших политичких поредака. Добар политички поредак је онај политички поредак у којем појединац или група која врши власт то чини у интересу грађана, не подређујући државу својим потребама. И обратно. Све супротно од овога карактерише лош политички поредак.

С тим у вези, Аристотел је сачинио трипартитну деобу политичких поредака на добре и лоше. Добрим политичким порецима је сматрао монархију, аристократију и политеиу, док је под лоше политичке поретке подвео тиранију, олигархију и демократију. Интересантан је Аристотелов став према негативном поимању демократије коју је уврстио у ред лоших политичких поредака. „Овакав став је, првенствено, заснован на чињеници да демократија представља владавину већине сиромашних, тј. руље, која не дозвољава да се на позицијама државних управљача нађу најмудрији, најпаветнији, најспособнији, најморалнији. За разлику од ње, политеиа је тај политички облик који се може сматрати најбољим у односу на све облике јер у њој доминантну улогу игра демос, а не окхлос (олош) као код демократије. Политеиа се појављује и као суштинска основа саме државе, док је демократија угрожава, стварајући од државне

---

<sup>33</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 121.

организације анархично стање, које мора бити превазиђено превагом позитивних снага у политичкој заједници.<sup>34</sup>

На демократију се гледало као на лош политички облик јер је подразумевала владавину већине. Проблематично је било да ли су сви грађани могли имати свести у схватању и у одлучивању о важним друштвеним питањима. Полазило се од тога да већина грађана није ни могла имати стручност, као ни неопходно предзнање, да би са успехом могла учествовати у процесу доношења одлука. Политеија је најбољи политички облик, будући да је она, за разлику од демократије која је представљала владавину руље, подразумевала владавину демоса, схваћеног у најширем смислу те речи. То конкретно значи да мишљење и ставови о демократији нису увек садржавали позитивну конотацију. Било је неопходно да протекне доста времена, те да човечанство прође кроз најразличитије друштвене епохе, како би се свест о демократији полако почела мењати.

„Раскид са негативним схватањем демократије у теоријској мисли заслуга је нововековних мислилаца, који стварају идеолошку потпору надирању новог друштвеног слоја (класе) - буржоазије - која успева да сруши окове старог, феудалног режима апсолутне монархије. У том револуционарном походу било је неопходно обезбедити већинску подршку подјармљених маса, а оне се нису могле заинтересовати без једне тако популистичке идеје, као што је порука старе изреке да је глас народа глас Божји, тј. глас државе. Оно што већина у једној држави одлучи, треба се сматрати најбољим и најправеднијим решењем за усмеравање државе и њених активности, тј. за креирање политике.“<sup>35</sup>

Када је реч о класификационим облицима демократије, најрелевантнија класификација почива на ставу да ли у креирању политике и политичког живота учествују сви грађани или, пак, да ли то чине преко својих слободно изабраних представника. Разликујемо непосредну и посредну демократију. Код непосредне демократије сви грађани одређене државе учествују у креирању државне политике, као и у предузимању свих важних активности које се односе на управљање државом. Основна предност непосредне демократије лежи у чињеници да ће се обезбедити поштовање саме, директне воље грађана, без страха да ли ће народни представници

---

<sup>34</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 123.

<sup>35</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 123-124.

одиста изражавати пуну вољу народа. Главни недостатак лежи у немогућности да се фактички и физички сви грађани одређене државе окупе на истом месту и да учествују у доношењу одлука. Управо због те чињенице, непосредна демократија се сматра негацијом демократије.

Међутим, да би грађани могли да допринесу демократској организацији државе, те да се, самим тим, оствари њен пун капацитет у друштву, неопходно је да се испуни низ предуслова. Први предуслов се тиче могућности да грађани, слободно, без притиска, могу изразити своју политичку вољу, без страха од санкције. Ако нема слободно формиране политичке воље, ни не може бити речи о постојању демократске атмосфере у којој би се од грађана очекивало доношење разумних и правилних одлука, које су од значаја за њих саме.

Следећи предуслов се односи на уживање људских права, као и на постојање посебних државних механизма, који би појединца могли заштити у случају њихове повреде. Људска права су сва она права која припадају сваком појединцу који је жив рођен, и то на основу прости чињенице рођења. Поменута права се не могу отуђити, нити се било ко може, било чим, условљавати да би несметано уживао иста.

Такође, мора се омогућити постојање партијског плурализма, односно, слободно постојање више политичких странака, као и право свим грађанима да бирају и да буду бирани (активно и пасивно бирачко право).

Према томе, „за реализовање демократије потребно је постојање многих услова и елемената, као што су: гаранција људских права, адекватан ниво животног стандарда, квалитетан вишепартијски систем, слободни избори, одговарајући тип политичке културе, подела власти, независност судства, развијеност цивилног друштва, али и многи други услови.“<sup>36</sup> Подела власти и независност судства подразумевају да све гране власти - законодавна, извршна и судска - буду независне једна од друге и да су судови у свом раду независни и самостални, једино ограничени Уставом и законима државе на којој функционишу.

Када смо поменули потребу учествовања појединаца у политичком животу државе, од изузетно велике важности је да споменемо потребу за реализацијом и остваривањем политичких права и слободе појединаца.

---

<sup>36</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 124.

Прво у низу значајних права се тиче права појединца на кандидовање. Право кандидовања има велики значај за изборе јер представља инструмент путем кога се пред бираче износе изборне алтернативе, а бирачима омогућава да самостално, или удружени у политичке странке, истакну кандидате за посланике.<sup>37</sup> Право кандидовања се састоји из два права: активног права кандидовања, које подразумева овлашћење субјеката да предлажу кандидате за народне посланике; и пасивног права кандидовања, које подразумева овлашћење лица да само себе кандидује за народног посланика.

Разликују се појединачно кандидовање и кандидовање по изборним листама. Појединачно кандидовање подразумева да се у свакој изборној јединици бира по један посланик, те је јасно да је појединачно кандидовање карактеристично за већинске изборне системе. Свака политичка странка или група грађана има право да предложи само једног кандидата, а изборна утакмица се води међу кандидатима које су номиновале политичке странке или групе грађана.<sup>38</sup> Са друге стране, кандидовање по листама је карактеристика пропорционалних изборних система. У изборној јединици се бира више посланика (најмање три), а критеријум освајања мандата је удео гласова датих свакој од кандидатских листа понаособ у укупном броју палих гласова.<sup>39</sup>

Даље, веома битно политичко право јесте и право гласа појединца. Најважније особине су тајност гласања, које подразумева да се гласачу мора омогућити тајно гласање, као и његово право да се не изјасни, нити било коме открива за којег појединца или политичку листу је гласао, као и непосредност, што подразумева да гласач то мора учинити лично, односно, не може овластити друго лице да оно то учини у његово име.

„При избору се појављује питање поделе мандата према броју гласова ако је истакнуто више кандидата. У томе постоје два система, већинско и сразмерно представништво. Ако је кандидовање по листама, код већинског представништва листа која је добила највећи број гласова добија све мандате. Овакав систем не води рачуна о другим представницима који су чак у изборном месту добили и већи број гласова од кандидата који се налазе на листи која је добила већи број гласова од друге листе. Због тога постоји други систем, сразмерено представништво. Свака листа добија број мандата

---

<sup>37</sup> Пајванчић, М., *Изборно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 80.

<sup>38</sup> Пајванчић, М., *Изборно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 81.

<sup>39</sup> Пајванчић, М., *Изборно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 88.

који је сразмеран броју њених гласова. Ако је једна листа добила једну трећину гласова, добија и једну трећину представничких мандата. Сличан проблем се појављује и при појединачном бирању представника. Наиме, да ли мандат треба дати кандидату који је постигао релативу већину - добио више гласова од свих осталих кандидата - или кандидату који је добио апсолутну већину - број гласова који износи половину више један од свих гласова. Из овога се већ види да је кандидовање врло важан моменат у избору представника и мора добити пуни садржај праве, истините демократије, да би се даље могла остварити демократија у том посредном виду.<sup>40</sup>

Такође, значајно је и право субјекта на бирачко право о којем је већ раније било речи. То подразумева право појединца да бира своје представнике (активно бирачко право), као и право појединца да буде изабран за народног представника (пасивно бирачко право).

Насупрот демократији, као облику политичког поретка, постоји аутократија, као њен антипод. Прва карактеристика аутократије се везује за однос између државе и друштва. За разлику од демократије, у којој грађани директно обликују државу, код аутократије су држава и државни органи надређени грађанима. „Док је аутократија правно нерегулисана, неограничена, арбитрерна државна власт, чија се политичка моћ не дистрибуира, већ концентрише у рукама једног носиоца (појединац, група, партија), (демократија је све супротно од тога-прим.аут.). Аутократија представља врсту апсолутистичког политичког режима у коме владар као појединац концентрише највећу правно неограничену власт и влада по мери сопствених интереса, водећи рачуна о очувању и увећању своје власти.“<sup>41</sup> Другим речима, за аутократске режиме је карактеристична монополизација моћи појединца или мање групе људи који владају државом. Државна власт није везана правом, нити правним поретком, те је доста слободна у вршењу државних функција. Одређена права могу бити прописана правним актима, али су она мртво слово на папиру. „У давању и коришћењу права чине се многе разлике у погледу пола, расе, вероисповести, имовног стања итд. Говори се о праву одређене расе, класифицирању људи по том или другом елементу итд.“<sup>42</sup> Грађани, у таквим системима, нису у могућности да слободно и самостално формирају своју

---

<sup>40</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 126-127.

<sup>41</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 130.

<sup>42</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 130.

политичку вољу, те је политика резервисана делатност за мањи круг одабраних појединаца.

Према класификацији која је прихваћена у уџбенику Симић, Ђорђевић, Матић, аутократски режими се могу поделити на:

1. Деспотију;
2. Тиранију;
3. Европску апсолутну монархију;
4. Диктатуру;
5. Аристократију; и
6. Олигархију.

Најпре, деспотију, као облик аутократије, карактеришу:

- Апсолутна владавина појединца или мање групе интересно повезаних појединаца;
- Не разликује се власт коју врши држава од права које имају појединци, држава је надређени субјект у таквом односу;
- Читав бирократски апарат карактерише изузетно висок степен централизације;
- Власт није везана никаквим правним прописима, уместо њих примењује насиље и развија култ личности деспота који је на челу овакве државне структуре.

Тиранију карактерише политичко деловање појединца који је на челу државе, кога у својој владавини не обавезује никакав закон, нити је такво лице дужно да им се повинује. У вршењу власти се искључиво примењује сила.

Европска апсолутна монархија у себи има карактеристике правне државе, иако, по својим особинама, спада у аутократију. Њу карактеришу:

- Постојање управе која ради и функционише на основу правних правила и правних прописа;
- Грађанима се гарантује низ права која могу уживати, претежно она имовинско-правне природе;

- Иако она садржи карактеристике правне државе, она је ипак више полицијска држава.

Диктатуру одликује:

- Владавина, како појединца, тако и мање групе интересно повезаних појединаца;
- Власт која се успоставља искључиво на нелегитиман начин, те се, на исти начин, и одржава;
- „У њој неограничену власт има једна личност, иако могу постојати извесни политички органи и организације (законодавни орган, влада, политичка странка итд). Сви су они подређени једној личности.“<sup>43</sup>;
- „Цезаризам је форма савремене диктатуре са наглашеном персонализацијом и тежњом за плебисцитарном легитимношћу. Снажни су елементи политичке демагогије и харизматске власти. Одликује га одсуство грађанског друштва и тежња ка непосредном односу са народом од стране владара.“<sup>44</sup>

Аристократију одликује:

- Владавина мањине у којој је садржана сва власт и читава народна сувереност;
- Владавина људи који се сматрају племенитијим од других људи.

„Олигархија (олигос-неколицина њих) је додатно кварење аристократије, када група тежи богатству. Олигархија је владавина мањине, влада групе олигарха, која није племенита, већ супротно томе. У модерном политичком речнику и плутократија је влада мањине, групе богатих. Одређена мањина, према степену богатства, влада у држави. Плутократија је била политички режим још у античком свету. Данас се плутократија појављује кроз стваран утицај и водећу снагу врхова богатог света.“<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 131-132.

<sup>44</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 132.

<sup>45</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 132.

### 2.3. ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА

Облик државног уређења је, поред облика државне власти, централни државни облик. Исти окупира велику пажњу научне и стручне јавности, с обзиром на значај који поседује. Значај наведене теме произлази из потребе да се утврди место, улога и значај државне организације у систему права, као и њен однос са грађанима. Свака државна организација је састављена од низа различитих делова који функционишу по принципима хијерархијске потчињености и натчињености. Сваки од поменутих делова је од велике важности за функционисање сложеног система државне организације. Угрубо гледано, постоје две врсте органа који су од значаја за функционисање државне организације, и то: централни и нецентрални органи који су потчињени централним и који, мање или више, зависе од њих. Могу имати како изворне, тако и поверене послове. Под обликом државног уређења се подразумева проучавање начина на који функционише однос између централних и нецентралних органа у сложеном систему државне организације.

За одређени облик државног уређења се сазнаје сагледавањем броја и квалитета начина на који је организована државна територија, односно, да ли постоји једна или више организација, са елементима државне власти, унутар државне организације.<sup>46</sup> Другим речима, предмет разматрања ове дефиниције јесте, у ствари, потреба да се разлучи да ли на територији одређене државе егзистира једна или, пак, више организација са елементима државне власти. Према наведеном критеријуму, све државе делимо на унитарне и сложене. Унитарна држава је она држава у којој постоји само једна организација са елементима државне власти, те је у њој изражена јачина централних органа. Са друге стране, сложене државе су оне државе код којих постоји више организација са елементима државне власти, односно, државе код којих постоји изражен значај и улога не само централних, већ и нецентралних органа државне власти.

Када разматрамо питање да ли постоји само једна или више државних организација са елементима државне власти на територији једне државе, важно је да разграничимо однос између централизације, децентрализације и деконцентрације државне власти. Да бисмо могли направити разлику између ових појмова, веома је важно да јасно

---

<sup>46</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 133.

разликујемо однос између централних и нецентралних органа државне власти. С тим у вези, централни органи државне власти су они органи који врше власт на територији целе државе, док су нецентрални органи државне власти они органи који врше власт на мањим територијама у саставу државе. Када смо одредили однос између централних и нецентралних органа, важно је да одредимо и појмове којима смо већ почели да се бавимо. Централизација је такав облик државног уређења код којег је читава власт усредсређена у рукама централних државних органа, који врше власт на територији читаве државе. Наравно, могу постојати и нецентрални органи државне власти, али су они у потпуности потчињени централним, морају извршавати њихове поверене послове. Нецентралне органе постављају централни органи. Другим речима, односи између централних и нецентралних органа државне власти функционишу на начелу хијерархије према којем су централни органи надређени нецентралним, и обратно, нецентрални органи су подређени централним, те морају извршавати њихова наређења.

У вези са централизацијом, поставља се потреба да се изврши увид у још један појам, а то је деконцентрација државне власти. Суштина јесте у томе да је такав орган централизован, али се територијално дислоцира ван центра, на уже територијалне јединице унутар одређене државе. То се чини због ефикаснијег обављања послова тог централног органа, као и да би услуга истог била ближа грађанима, који су корисници услуга тог државног органа.

Децентрализација је такав облик државног уређења код којег је власт усредсређена у рукама како централних, тако и нецентралних органа, и то у смислу да се нецентралним органима оставља изванредан степен аутономије у односу на централне. Осим пренетих, односно, поверених послова, нецентрални органи могу имати и изворне, своје сопствене надлежности. Другим речима, централни органи преносе низ послова и надлежности на нецентралне органе.

Јасну разлику између ова три појма је истакао проф. Ратко Марковић. Сходно његовом ставу: „између деконцентрације и децентрализације државне власти постоји велика, суштинска разлика, разлика у самом квалитету ова два појма.“ Инструмент помоћу којег се постиже потпуна подређеност нецентралних органа централним и успоставља централистичко државно уређење у унитарној држави назива се деконцентрација, док се инструмент помоћу којег се нецентралним органима оставља изванредан степен самосталности у односу на централне органе и успоставља децентрализовано државно уређење назива децентрализација“.

Када је реч о децентрализацији као облику државног уређења, овим поводом, као значајну, истичемо и чињеницу да постоје различити основи за класификацију децентрализације. „Најпре треба разликовати њена два облика, с обзиром на обим децентрализације. Има нецентралних органа који су чисто децентрализовани, односно, који све своје послове обављају као децентрализовани органи. Уколико, поред ових децентрализованих, има и централизованих послова, држава их обавља преко посебних централизованих органа. То је такозвани систем дуплог колосека или француски систем. Ту постоје две врсте нецентралних органа, децентрализовани и централизовани нецентрални органи. Насупрот овом решењу, постоји и систем једног колосека или енглески систем, у коме је нецентрални орган делимично централизован, а делимично и децентрализован, па у својој надлежности може да обавља и централизоване и децентрализоване послове.“<sup>47</sup>

Такође, разлика се може правити и на реалну, персоналну и територијалну децентрализацију. „Територијална децентрализација се састоји у давању права и слободе органима мањих и најнижих теорија у држави (код нас су то општине). Ти органи врше разне послове на својој територији, врше власт над грађанима те територије. Лична (персонална) децентрализација је давање права да 137 извесне државне послове врше организације чији су чланови везани одређеним особинама, обележјима (иста професија, делатности итд). Тако имамо разна удружења. Реална децентрализација је када поједине организације или разна тела врше истоврсне државне послове. Такво је обављање послова саобраћаја, здравља, културе појединих организација (предузећа, установа и других). Код територијалне децентрализације је важна одређена територија, док послови могу бити различити, код персоналне децентрализације битна су обележја која повезују лица, док послови исто могу бити различити, а код реалне децентрализације важни су послови (истоврсност послова), а не територија или обележја чланова који врше те послове.“<sup>48</sup>

Следеће битно питање се односи на потребу да разлучимо какав је однос, те какве су, самим тим, суштинске разлике између унитарне и сложене државе. Како смо већ поменули, унитарна држава је она држава у којој постоји само једна организација са елементима државне власти, док је сложена држава она држава у којој постоји више

---

<sup>47</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 136.

<sup>48</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 136-137.

организација са елементима државне власти. Сходно свом карактеру, сложена држава може бити изражена у два вида: као федерација (чешћа у данашњим условима) и као конфедерација (углавном припада реликту прошлих времена). Однос унутар унитарних и сложених држава је заснован на принципу односа између централних и нецентралних органа, што је већ појашњено. Централно питање се тиче потребе да се направе суштинске разлике између два облика сложене државе, односно, између федерације и кофедерације.

Прва разлика је заснована на територијалној организацији као и на односу који постоји унутар сложене државе. Федерација је једна, савезна држава, док је конфедерација савез више држава. Федерација је таква државна организација у којој делови имају извесне елементе државности, али су делови тако повезани да чине једну заједничку државну организацију у којој се манифестују сва обележја државе.<sup>49</sup>

Друга разлика јесте обзиром на то који је највиши правни акт у хијерархији правних аката. У федерацији, улогу највишег правног прописа има устав федерације, док у конфедерацији улогу највишег правног акта има међународни (конфедерални) уговор.

Трећа разлика почива на томе да ли су јединствена сва три елемента државе - територија, становништво и власт. Унутар федералних држава постоји јединствена, односно, заједничка државна територија, становништво и државна власт. Код конфедерација, реч је само о савезу држава, што конкретно за собом повлачи и последицу да све те државе имају своју територију, становништво и државну власт. Другим речима, за разлику од федерације, код конфедерације поменута три елемента државе нису јединствена.

Четврта разлика лежи у чињеници да у федерацији постоје савезни органи као највиши органи државне власти, док у конфедерацији постоји конфедерални орган.

Пета разлика је у томе што код федерација, унутар савезних органа, постоји једнака заступљеност како грађана, тако и федералних јединица, које се сматрају саставним делом федерације, док код конфедерација, у конфедералном органу, постоји само заступљеност држава које су у конфедералном савезу (односно савезу држава).

Шеста разлика лежи у примени права. У федерацији се извршење правних аката делегира савезној власти, док у конфедерацији свака држава чланица савеза држава има

---

<sup>49</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 142

своје право и правни систем, те је свака од њих, и појединачно, заслужна за његову примену.

Седма разлика лежи у начину на који се доносе све битне одлуке за функционисање државе. С тим у вези, код федерација одлуке се доносе већином гласова федералних јединица које су у њеном саставу, док се код конфедерација одлуке доносе једногласно. Другим речима, неопходна је сагласност свих држава које су у конфедералном савезу (савезу држава).

Унутар федерације је ограничено право федералних јединица на самоорганизовање, право нулификације и право сецесије, док су унутар конфедерација, с обзиром на то да је реч о посебним, самосталним државама, у потпуности дозвољени право на самоорганизовање, право нулификације и право сецесије. У конфедерацији, према ставовима теоретичара Јовичића, „државе чланице располажу правом нулификације, тј. правом неприхватања одлука органа конфедерације с којима се не слажу, и правом сецесије, тј. правом иступања из конфедерације ако им, и када им, даље чланство у њој не одговара.“

## **2.4. ОБЛИК ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ**

Разлика између облика државног уређења и облика државне власти лежи у томе да је код облика државног уређења битан однос између централних и нецентралних органа државне власти, те да се, у зависности од њиховог међусобног односа, може говорити о централизацији, децентрализацији и деконцентрацији државне власти. Код облика државне власти у први план се ставља однос између централних органа државне власти и функција које они обављају. С тим у вези, постоје начело поделе власти, које је засновано на ставу да је државна власт подељена на законодавну, извршну и судску, које су самосталне у свом раду и деловању, и начело јединства власти, које почива на становишту да је читава власт сконцентрисана у рукама једног органа или, када формално постоји више органа, али су сви они подређени том једном органу. Према

томе, систем власти представља организацију односа између законодавне, извршне и судске власти унутар државне власти, њених функција и органа.<sup>50</sup>

„Државна власт се манифестује у многобројним и разноврсним пословима државних органа. Ти се послови могу различито груписати. У теорији и пракси постоје различита гледишта, критеријуми и поделе тих послова, као и односи органа у вршењу послова. Исто тако, постоје и различити називи послова, делатности и органа. Међутим, полазећи од најважнијих, основних врста послова у којима се манифестује власт, истиче се подела државне власти на законодавну, извршну и судску власт. Ове три врсте државне власти се објашњавају на два начина. Прво, да су то разне државне власти, иако је државна власт једна, јединствена, али се на разне начине, у разним врстама послова манифестује. Друго, да су то функције власти, па се говори о законодавној, извршној и судској функцији. Као функције власти, ове делатности се објашњавају нарочито у позитивно-правним и конкретно-правним наукама. Међутим, у суштини се ради о разним делатностима власти, које се по врстама и начину вршења разликују међу собом. Све су те делатности, у ствари, изрази државне власти која се, као јединствена целина, појављује у разним облицима и манифестацијама. Иако је законодавство најважнија делатност, ипак се није прво појавила. Послови су се регулисали појединачним актима, наредбама и упутствима. У прво време, управа је била доминирајућа. Тек касније, у тежњи да се управа ограничи, права што више гарантују и да се на општи начин, за све подједнако регулишу односи, те обезбеди једнакост и равноправност грађана пред законом, појављује се законодавство. Оно се прво састојало у доношењу закона, да би касније обухватило и друге опште акте и најважније послове вршења државне власти (избор главних функционера, утврђивање политике итд). Извршна делатност, која се понегде посебно издвајала, стара се о извршењу политике, закона и других аката законодавног тела, с једне стране, и предлаже законе, друге акте и политику законодавном телу, с друге стране. Исто тако, извршна делатност, с обзиром на то да се стара о извршењу закона и других аката, има одређене односе према управи, која конкретно извршава законе и друге акте законодавног тела. Управа представља најконкретнију делатност. Она реализује политику, законе и друге акте законодавног и извршног тела конкретном применом на поједине случајеве. Због тога управа мора бити ефикасна и брза. У многим државама, управна и извршна делатност су обједињене, а код

---

<sup>50</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 148.

неких држава извршна делатност је у саставу законодавне. Иако извршава законе и конкретно их примењује, ипак постоји велика разлика између управе и судства. Управа дејствује без обзира да ли је правни поредак поремећен, да ли је повређен закон или други правни акт. Управа врши своју делатност и превентивно, ствара услове за остварење правног поретка, дејствује да не дође до његове повреде, да се не учине незаконите радње итд. Судство, пак, дејствује када је правни поредак поремећен, када је повређен закон или други пропис. Управа ради спонтано, судство према тужби, на захтев одређеног субјекта. Судство има задатак да доведе у нормалу правни поредак, да оцени законитост, односно незаконитост почињене радње. Због тога, иако се од судова тражи ефикасност, да правни поредак што пре уђе у нормални ток, да се успостави законитост, ипак је судство због карактера послова спорија, мисаонија и стручнија акција органа у поређењу са управном.<sup>51</sup>

Појашњавање односа између законодавне, извршне и судске власти служи као подстрек да се позабавимо начелом поделе власти и облицима државне власти који на поменутом систему и почивају. Теорија о подели власти на законодавну, извршну и судску није настала одједанпут. Поменута идеја се постепено градила и брусилa у умовима највиђенијих теоретичара права. Још се у античкој политичкој мисли Платона, Аристотела и Полибија могу наћи њени зачеци „у облику идеје мешовите владе и унутрашње равнотеже државне власти“<sup>52</sup>. Међутим, сматра се да су неки успешнији подухвати, који су ишли у правцу утврђивања система поделе власти, начињени у 17. и 18. веку, када су се, тим поводом, по први пут, и издвојила имена теоретичара права који су се, у својим научним радовима, директно залагали за увођење и постојање система поделе власти. Најзначајнији међу њима су били Шарл Монтескје и Џон Лок. Шарл Монтескје се сматра теоретичарем који је у потпуности извршио уобличавање концепта поделе власти. Он је сматрао да је суштина државне власти у потреби да се иста подели на законодавну, извршну и судску јер се само на тај начин може допринети њеној ефикасности. Монтескје је питање поделе власти везивао за један од основних темеља на којима мора почивати држава. Везивао је то питање за појам политичке слободе. Под њом је подразумевао спокој духа који потиче из уверености сваког грађанина у властиту

---

<sup>51</sup> Однос између законодавне, извршне и судске власти је веома сликовито објашњен у коауторском уџбенику па се из тог разлога, читав део који се односи на то појашњење, преузима из поменутог уџбеника у потпуности. Више о овоме видети код: Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 146-147.

<sup>52</sup> Чавошки, К., *Могућности слободе у демократији*, Београд, 1981., стр. 184.

безбедност.<sup>53</sup> Према његовом суду, за онемогућавање злоупотреба власти потребно је да „распоредом самих ствари једна власт обуздава другу.“ Тек када је једна власт у стању да може обуздавати другу, тада може бити речи о подели власти, јер се увођењем и применом идеје, односно принципа, поделе власти, заправо, на веома јасан и уочљив начин омогућава спречавање свих грана власти у вршењу и предузимању злоупотреба. Поменуто Монтескјеово мишљење „полазило је од картезијанских начела и Спинозине претпоставке да је одговарајућа сила противтеже једина могућност ограничења државног апсолутизма.“<sup>54</sup> Полази од става да би слобода била изгубљена уколико би законодавна и извршна власт биле обједињене у истој особи или телу, као и уколико судска власт не би била одвојена од законодавне и извршне.<sup>55</sup> Сматра да би законодавну власт требало да врше представници грађана, извршну власт владар, док би судску власт требало да врше самостални и независни судови. Препоручио је поделу власти „баш зато да ниједна власт, а на првом месту извршна, не би постала сувише јаком“<sup>56</sup>, првенствено да би се омогућила заштита и остварење индивидуалне слободе грађана.<sup>57</sup> Осим Монтескјеове идеје о подели власти, интересантни су и ставови теоретичара Џона Лока, које је, тим поводом, истицао слободу као сврху владавине права. С тим у вези, „као заступник идеје владавине права, Лок је сматрао да политичка власт мора бити ограничена и подељена.“<sup>58</sup> Када је реч о потреби да се државна власт ограничи, Лок је био става да иста треба да буде ограничена искључиво природним законима, као и потребом заштите људских права и слободе. Такође, систем власти заснива на начелу поделе власти, али, за разлику од Монтескјеа, он државну власт дели на законодавну и извршну. Законодавна власт би имала улогу доносиоца правних прописа, чију би примену контролисала извршна власт. Када је реч о законодавној власти, неопходно је истаћи да би иста требала бити ограничена законским прописима, као и да би морала бити, „у својим крајњим границама, ограничена на заједничко добро друштва.“<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Ђурић, С., *Монтескјеова теорија поделе власти*, Часопис за пословну теорију и праксу, Универзитет за пословне студије, Бањалука, год. 1, бр. 1-2, 2010., стр. 91.

<sup>54</sup> Чавошки, К., *Увод у право I, Основни појмови и државни облици*, Београд, 1994, стр. 223.

<sup>55</sup> Ђурић, С., *Монтескјеова теорија поделе власти*, Часопис за пословну теорију и праксу, Универзитет за пословне студије, Бањалука, год. 1, бр. 1-2, 2010., стр. 91-92.

<sup>56</sup> Јовановић, С., *Амерички федерализам*, Сабрана дела, 12 том, Београд, 1991., стр. 123.

<sup>57</sup> Ђурић, С., *Монтескјеова теорија поделе власти*, Часопис за пословну теорију и праксу, Универзитет за пословне студије, Бањалука, год. 1, бр. 1-2, 2010., стр. 93.

<sup>58</sup> Ђурић, С., *Монтескјеова теорија поделе власти*, Часопис за пословну теорију и праксу, Универзитет за пословне студије, Бањалука, год. 1, бр. 1-2, 2010., стр. 90.

<sup>59</sup> Лок, Џ., *Две расправе о влади*, Београд, 2002., стр. 304.

У Локовим теоријским проматрањима се запажа непостојање судске власти, која је „постављена као техничко питање, не као део власти, него као извршење законодавне власти.“<sup>60</sup> Можемо закључити да у својим научним делима Лок заступа „дуалистичку теорију о државним властима (функцијама).“<sup>61</sup>

Подела власти представља политичку доктрину која почива на идеји „да власт може да се ослаби у самом свом извору и разбије тако да један део ограничава други, а да притом целокупна власт буде ограничена и строго дефинисана, како не би задирала у сферу индивидуалне и друштвене слободе.“<sup>62</sup> Другим речима, потреба за установљавањем начела поделе власти је настала из потребе да се ограничи моћ власти и њено задирање у самосталност и независност државних органа и организација, а све са првенственим циљем очувања личних и свих других права појединаца који се налазе у посматраној држави.

Првобитни узрок поделе власти била је чињеница техничке немогућности да једно лице или државни орган успешно обавља све државне послове.<sup>63</sup> Управо је овај разлог веома јасан, логичан и доследан, с обзиром на то да је немогуће да једна особа или мања група њих обавља све послове унутар сложеног система државне организације, јер је немогуће да они подједнако стручно, савесно и одговорно обављају сваку од поменутих државних функција. Са друге стране, успостављање надлежности свих државних функција у руке једне особе или групе људи, није добар потез ни са аспекта развоја демократије, ни са аспекта владавине права. Међутим, осим овог разлога, потреба за успостављањем начела поделе власти на законодавну, извршну и судску је била неопходна и из разлога што би се тиме подигла на виши ниво заштита људских права и слободе, чиме би се постигао принцип правне сигурности, као и одржавања поверења свих грађана у рад, поступање и деловање читавог апарата државне администрације.

За разлику од начела поделе власти, постоје и системи власти, иако малобројни, који се заснивају на принципу јединства власти. „Начело јединства власти је произашло из Русоове концепције друштвеног уговора и схватања да је народ једини аутентични носилац суверене воље, па је нужно да се систем власти организује на основу поштовања овог начела. Државна власт мора опстати у свом органском и функционалном јединству,

---

<sup>60</sup> Вркатић, Л., *Предавања из практичке филозофије*, Нови Сад, 2008., стр. 79.

<sup>61</sup> Поповић, С., *О правној држави*, Београд, 1997., стр. 112.

<sup>62</sup> Чавошки, К., *Могућности слободе у демократији*, Београд, 1981., стр. 184.

<sup>63</sup> Ђурић, С., *Монтескјеова теорија поделе власти*, Часопис за пословну теорију и праксу, Универзитет за пословне студије, Бањалука, год. 1, бр. 1-2, 2010., стр. 89.

што се постиже уколико у држави постоји један орган, који непосредно потиче из опште воље народа. У том органу се концентрише сва политичка власт у држави, јер би, сходно јединству власти, била угрожена суверена воља народа уколико би дошло до њене поделе. Реч је, дакле, о органу који је носилац целокупне политичке власти, тј. у њему су садржана и законодавна и извршна функција државне власти, односно, извршна функција нема своју самосталност и независност коју срећемо у системима поделе власти.<sup>64</sup>

Системи власти који су засновани на начелу поделе власти су: председнички систем, парламентарни систем и мешовити систем (председничко-парламентарни), док је скупштински (конвентски) систем заснован на принципу јединства власти.

Прво ћемо се позабавити анализом председничког система поделе власти. Зашто полазимо од анализе овог система поделе власти? Одговор се крије у томе да се у овом систему проналази најдоследнији, уџбенички пример система поделе власти. Његовим најрепрезентативнијим примером сматрамо Сједињене Америчке Државе, у оквиру којих је, њиховим Уставом из 1787. године, најбоље дефинисан овај систем, који је још увек у пуној снази. Они су били руковођени идејом постојања потребе да се заштите људска и мањинска права, као и грађанске слободе, али су желели да спрече злоупотребу власти и претерану концентрацију моћи у рукама једног државног органа. Због тога су били израженог става да је неопходно да сваку од три врсте државне власти врши по један државни орган, који по систему кочница и равнотеже могу бити контролори једни другима у процесу вршења послова из својих надлежности. Да би се ово питање могло решити на овај начин, амерички уставотворац је учинио посебно јаким све три гране државне власти, и то на такав начин да није могућа супремација једног државног органа у односу на други.

С тим у вези, целокупна државна власт је, у председничком систему поделе власти, подељена на законодавну, извршну и судску власт. Законодавна власт је у рукама Конгреса, извршна власт је у надлежности председника државе, док судску власт обављају судови, који су независни и самостални у свом раду и деловању, а који су подређени само уставом и законима државе.

---

<sup>64</sup> Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 152-153.

Када је реч о законодавној власти, неопходно је истаћи да је иста, у председничком систему поделе власти, поверена Конгресу, који има два дома: Представнички дом, који се дефинише као дом грађана Сједињених Америчких Држава, и Сенат, који је дом федералних јединица које су у саставу Сједињених Америчких Држава. Из ове дводомне структуре америчког Конгреса се може закључити да су у парламенту заступљени како представници грађана, тако и представници свих федералних јединица које се налазе у њиховом саставу. Чланови парламента проистичу из избора који се периодично спроводе. Они су непосредни, што значи да су проистекли из непосредне воље свих грађана Сједињених Америчких Држава, и то са општим правом гласа. Представнички дом чине чланови које, сваке друге године, бира народ појединих држава, а у свакој појединој држави бирачи треба да имају својства која се траже од чланова изборног тела, најбројније гране државног законодавног тела.<sup>65</sup> Нико не може да буде изабран за члана Представничког дома ако није навршио двадесет пет година живота и није био седам година грађанин Сједињених Држава, и ко у време избора није становник државе у којој се бира.<sup>66</sup> Када престане мандат члану Представничког дома, из било којег разлога, председник републике, као шеф извршне власти, у обавези је да распише изборе за попуњавање упражњеног посланичког места. Са друге стране, персонални састав Сената, као другог дома у америчком Конгресу, потпуно је другачије структурисан. С тим у вези, њега чине по два сенатора из сваке федералне јединице која се налази у саставу Сједињених Америчких Држава. Њих бира законодавна власт, на временски период од шест година, и сваки од изабраних сенатора има право искључиво на један глас. „Одмах по своме састанку после првих избора, они се деле што је могуће равномерно у три групе. Места сенатора прве групе упражњују се по истеку друге године, сенатора друге групе по истеку четврте године, а треће групе по истеку шесте године, тако да се сваке друге године може бирати једна трећина; и ако се неко место упразни услед оставке или другог узрока, у време када законодавна власт неке државе не заседа, извршна власт те државе може да врши повремена именовања до идућег састанка законодавног тела, којима се попуњавају таква упражњена места.“<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 1, одељак 2, став 1, више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

<sup>66</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 1, одељак 2, став 2, више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

<sup>67</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 1, одељак 3, став 2, више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

Како је већ напред истакнуто, напред наведено упражњавање има за циљ што равномернију заступљеност представника свих федералних јединица у саставу Сената. Да би неко лице било изабрано за члана Сената, неопходно је да има најмање тридесет година живота, да је најмање девет година грађанин Сједињених Америчких Држава, те да у време избора није становник државе за коју се, за Сенат, бира. „Сенат има искључиво право да суди према свим захтевима за кривично гоњење службених лица. Док заседа у том циљу, његови чланови су под заклетвом или свечаном изјавом. Када се суди председнику Сједињених Држава, председава председник Врховног суда, нико не може да буде осуђен без сагласности две трећине присутних чланова. Одлука у случајевима кривичног гоњења не може да иде даље од уклањања с положаја и разрешења држања и поседовања почасног звања, одговорне дужности и плаћене службе Сједињених Држава. Окривљена странка ипак подлеже оптужби, суђењу, осуди и казни према одредбама закона.“<sup>68</sup>

Конгрес, као врховно дводомно законодавно тело у Сједињеним Америчким Државама, има бројне надлежности.

Конгрес има право:

1. да установљава и убира порезе, царине, трошарине, да плаћа дугове и стара се о заједничкој одбрани и о општем благостању Сједињених Држава. Међутим, све царине, таксе и трошарине су једнообразне на целој територији Сједињених Држава;
2. да закључује зајмове у име Сједињених Држава;
3. да регулише трговину са страним државама и између појединих држава, као и са индијанским племенима;
4. да уводи једнообразни систем о примању у држављанство и једнообразне законе у погледу банкротства на целој територији Сједињених Држава;
5. да кује новац, одређује његову вредност и вредност страних валута, и да утврђује систем тегова и мера;
6. да предузима мере за кажњавање због фалсификовања хартија од вредности и новца у оптицају Сједињених Држава;
7. да установљава поштанске уредe и поштанске путеве;

---

<sup>68</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 1, одељак 3, став 6 и став 7, више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

8. да подстиче унапређивање науке и корисних уметности, обезбеђујући писцима и проналазачима искључиво право, на ограничено време, на њихова дела и проналаске;

9. да оснива судове ниже од Врховног суда;

10. да одређује и кажњава гусарење и кривична дела на отвореном мору и повреде међународних права;

11. да објављује рат, да издаје дозволе за хватање непријатељских бродова и доноси прописе о заплени на копну и на мору;

12. да окупља и одржава војску, али новац одређен за ту сврху не сме се давати за време дуже од две године;

13. да установљује и издржава морнарицу;

14. да доноси прописе о управљању и организацији копнених и поморских снага;

15. да се стара о позивању земаљске одбране ради извршавања закона Сједињених Држава, угушивања устанка и одбијања инвазија; да се стара о организовању, наоружавању и дисциплини земаљске одбране и о руковођењу оним њеним деловима који су били употребљени у служби Сједињених Држава, остављајући свакој држави право на постављање официра и обучавање земаљске одбране на начин који пропише Конгрес;

16. да се стара о организовању, наоружавању и дисциплини земаљске одбране и о руковођењу оним њеним деловима који су били употребљени у служби Сједињених Држава, остављајући свакој држави право на постављање официра и обучавање земаљске одбране на начин који пропише Конгрес;

17. да врши искључиву законодавну власт у свим случајевима над оном области (не већом од десет квадратних миља) која, уступањем од стране Конгреса, постане седиште владе Сједињених Држава, и да врши исту власт над свим местима прибављеним пристанком законодавног тела државе у којој се она налазе за подизање утврђења, слагалишта, арсенала, докова и других потребних здања; и

18. да доноси законе који ће бити потребни и подобни за извршавање наведених овлашћења која овај Устав даје влади Сједињених Држава или поједином ресору или службеном лицу.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 1, одељак 8, став 1-18, више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

Осим законодавне власти, неопходно је поменути и другу грану власти, а то је извршна власт. У Сједињеним Америчким Државама је извршна власт постављена као моноцефална, што значи да је врши искључиво шеф државе, односно председник републике. Председник републике се бира на временски период од четири године, и то на непосредним изборима од стране свих грађана са општим правом гласа. Поступак избора председника републике почиње на тај начин што свака федерална јединица именује одређени број чланова изборног тела које ће учествовати у спровођењу поступка избора. Чланови изборног тела се бирају према законодавним правилима које прописује свака федерална јединица, што значи да свака од њих има право на онај број чланова који је једнак броју чланова које иста има у оквиру Представничког дома, као и у оквиру Сената, како би се и овде задржала равномерна заступљеност међу члановима изборне комисије. Члан изборне комисије не може у исто време бити члан Конгреса, нити обављати било какву другу функцију унутар државне администрације, како се не би довела у питање његова непристрасност.

„Чланови изборног тела се састају у својим државама и тајно гласају за два лица, од којих бар једно не сме да буде становник исте државе које и они. Они праве списак свих лица за која се гласало и броја гласова датих за свако од њих; тај списак потписују и оверавају, па запечаћен достављају у седиште владе Сједињених Држава, упућено председнику Сената. Председник Сената, у присуству Сената и Представничког дома, отвара све оверене спискове, па се затим гласови пребројавају. Лице које има највећи број гласова постаје председник, ако тај број гласова представља већину од укупног броја наименованих чланова изборног тела, а ако их има више који имају ту већину и имају једнак број гласова, онда Представнички дом одмах, тајним гласањем, бира једног од њих за председника; ако ниједно лице нема већину, онда између петорице са највећим бројем гласова на списку Представнички дом на сличан начин бира председника. Али, приликом бирања председника, гласови се узимају по државама, при чему представништво сваке државе има само један глас; кворум за ову сврху састоји се од члана или чланова две трећине држава, а за избор је потребна већина свих држава. У сваком случају, лице које после избора председника буде имало највећи број гласова чланова изборног тела постаје потпредседник. Али, ако остану два или више лица која

имају подједнак број гласова, Сенат тајним гласањем бира потпредседника међу њима.<sup>70</sup>

Међутим, кандидат за председника Републике мора испуњавати и извесне персоналне услове, који су строго везани за његову личност, како би могао пледирати на функцију шефа државе. У том смислу, њиховим уставом је предвиђено да кандидат за председника мора имати најмање 35 година живота и да је становник Сједињених Америчких Држава најмање 14 година. Прописане су бројне надлежности председника Републике.

Председник:

1) је врховни заповедник војске и ратне морнарице Сједињених Држава, као и земаљске одбране појединих држава, када (војска и ратна морнарица) буду позване у активну службу Сједињених Држава;

2) он може да захтева писмено мишљење од старешина сваког управног ресора о сваком предмету који се односи на послове његове надлежности;

3) он има право на одлагање извршења казни и помиловање за кривична дела против Сједињених Држава, осим у случајевима кривичног гоњења;

4) он има право, уз мишљење и пристанак Сената, да склапа међународне уговоре, под условом да две трећине присутних сенатора да своју сагласност;

5) он одређује и, уз мишљење и пристанак Сената, именује амбасадоре, друге дипломатске представнике и конзуле, судије Врховног суда и све друге службенике Сједињених Држава за чије именовање није у овом Уставу друкчије предвиђено, а за које се то одреди законом, али Конгрес може законом да пренесе право именовања нижих службеника, када нађе за сходно, на самог председника, на редовне судове или на старешине појединих грана државне управе;

6) председник има право да попуњава она места која се упразне за време док Сенат не заседа, поверавајући дужности које истичу крајем наредног заседања;

7) председник повремено обавештава Конгрес о стању Сједињених Држава и износи пред њега на разматрање мере за које нађе да би биле потребне и корисне;

---

<sup>70</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 2, одељак 1, став 2, више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

8) он може у изванредним приликама да сазива оба дома или било који од њих, а у случају неслагања између њих, у погледу времена одлагања заседања, он може то заседање да одложи за време које нађе за умесно;

9) он прима амбасадоре и друге дипломатске представнике;

10) стара се да се закони тачно извршавају;

11) поставља на дужност све службенике Сједињених Држава.<sup>71</sup>

Трећа, веома битна грана власти јесте судска власт. Судску власт у Сједињеним Америчким Државама сачињава Врховни суд и сви нижи судови који су му подређени, а које установљава Конгрес, као законодавно тело.

Судска власт се простире на:

[1] све случајеве, према закону и правичности, који проистичу из овог Устава, закона Сједињених Држава и уговора закључених или који ће се закључити према њиховом овлашћењу;

[2] затим, на све случајеве који се односе на амбасадоре, друге дипломатске представнике и конзуле;

[3] на све случајеве адмиралитета и поморског права;

[4] на спорове у којима су Сједињене Државе странка;

[5] на спорове између двеју или више држава, између једне државе и грађана неке друге државе, између грађана разних држава, између грађана исте државе који полажу право на земљиште на основу концесија добијених од других држава, и између једне државе или њених грађана и страних држава, грађана или поданика.<sup>72</sup>

Када је реч о структури и саставу суда који суди и наведеним врстама поступака, важно је истаћи да се суђење за сва кривична дела врши искључиво у саставу пороте. Другим речима, порота је предвиђена као обавезна, као судски механизам за решавање по предмету спора. Једини изузетак постоји ако је реч о кривичном делу дисквалификације у конгресу, који се суди пред судијом појединцем. Суђење се обавља у оној федералној држави у којој је кривично дело извршено, а ако то није могуће одредити, или ако је реч о делу које није извршено на територији било које федералне

---

<sup>71</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 2, одељак 2, став 1-3, одељак 3. Више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

<sup>72</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 3, одељак 2, став 1. Више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

јединице, суђење се обавља у оном месту које утврди Конгрес, као законодавно тело Сједињених Америчких Држава.

Интересантан је став уставотворца према кривичном делу издаје. Утврђено је да се кривично дело издаје састоји само у вођењу рата против Сједињених Америчких Држава или у помагању њиховим непријатељима. „Нико не може да буде осуђен за издају без сведочења два сведока о очитом делу издаје или без признања на јавном претресу пред судом. Конгрес има овлашћење да пропише казну за издају, али никаква казна због издаје не сме да погађа потомство кривца, сем за живота осуђеног лица.“<sup>73</sup>

Када је реч о одговорности председника републике, битно је истаћи да је исти политички неодговоран, што значи да ниједном другом органу не мора полагати рачуне за политичке одлуке које предузима. Може бити кривичноправно одговоран, и то само уколико га суд у судском поступку прогласи кривим за то дело. Утицај парламента на председника се огледа у томе што парламент доноси законске прописе које је председник дужан да поштује. Са друге стране, ни председник се не сме претерано мешати у рад парламента, па, у складу са тим, исти нема право законодавне иницијативе, не може се мешати парламенту у то какве законске акте ће доносити, нити има право да их предлаже. Утицај председника на Конгрес се огледа у праву председника да расписује изборе за упражњена места у Конгресу. Надаље, председник може имати право суспензивног вета на законе које предлаже амерички Конгрес. Уколико поменути предлог закона Конгрес поново изгласа двотрећинском већином, исти правни акт постаје пуноважан, без обзира што се председник томе противи. Председник републике, иако нема директно право на законодавну иницијативу, парламенту може давати савете у погледу питања која треба уредити законским прописима. Такође, још један начин на који законодавна власт може утицати на председника републике јесте кроз изгласавање буџета и пореза, чиме се и те како успоставља контрола над радом и поступањем извршне власти. Такође, Конгрес може позвати председника републике и на посебну врсту одговорности, звану импичмент, у случају сумње да је починио тешка кривична дела прописана америчким уставом и другим законима. Осим тога, парламент може и ускратити подршку и на извесна персонална именованја која изврши председник републике, чиме директно ограничавају могућности злоупотребе тим поводом.

---

<sup>73</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 3, одељак 3, став 1 став 2. Више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 01.04.2025. године.

Утицај законодавне власти на судску јесте кроз доношење законских прописа које су судови дужни да примењују. Са друге стране, судски органи утичу на рад законодавног органа на тај начин што имају право контроле уставности свих законских аката које усвоји Конгрес, што значи да имају право да обуставе примену сваког законског прописа у случају сумње на његову уставност. Судска власт, са друге стране, утиче на извршну власт кроз спровођење кривичноправне одговорности у случају да је председник извршио тешко кривично дело. Председник републике, са друге стране, има утицај на рад судске власти јер бира одређени број судија Врховног суда, који је највиши суд у Сједињеним Америчким Државама. Управо се у описаном утицају, који једна грана власти има на другу, огледа савршеност америчког система кочница и равнотежа, који има за циљ да, са једне стране, осигура непристрасност и самосталност у раду, али уз остављање права извесног утицаја који други органи могу извршити на њега, а све у циљу спречавања злоупотребе моћи или успостављања претеране доминантности једног органа у односу на друге органе државне власти.

Следећи систем који је заснован на концепцији поделе власти јесте парламентарни систем поделе власти. У оквиру парламентарног система поделе власти, власт је такође подељена на законодавну, извршну и судску. Законодавна власт припада парламенту, који може бити организован као једнодоман или као дводоман. Чланови парламента се бирају од стране грађана на редовним и непосредним изборима са општим правом гласа. Извршна власт није, као код председничког система поделе власти, моноцефална. Она је бицефална тј. Припада, осим шефу државе, и влади као посебном органу који је одвојен од шефа државе. Битно је истаћи да, у овом систему поделе власти, шеф државе влада, али не управља, већ то чини влада, као други крак извршне власти. Влада произлази из одлуке коју има већина у парламенту, те је чине како министри са адекватним ресорима, тако и министри без портфеља (односно министри који немају тачно одређен, утврђен ресор у којем поступају). На челу је премијер, први међу једнаким министрима у влади. Судска власт припада судовима, који су самостални и независни у свом раду и деловању, те се у рад истих нико не може мешати.

Поменути систем је добио назив парламентарни јер код овог система поделе власти не постоји скроз равномерна расподела моћи као код председничког система поделе власти, који се иначе, сматра најчистијим моделом поделе власти. За разлику од председничког система, који је заснован на начелу поделе власти, парламентарни систем

више почива на равнотежи власти. У овом случају постоји велики утицај законодавног тела на формирање, рад и поступање владе као једног дела извршне власти.

Код парламентарног система поделе власти се, након окончаних парламентарних избора, од стране председника републике, поверава мандат за формирање владе оној политичкој опцији за коју шеф државе добије уверење да има већину у парламенту. Мандатар даје предлог нове владе, те министри могу, али и не морају, бити из редова тренутних посланика. Законодавна власт треба да потврди тако предложену владу. Пошто их законодавно тело бира, премијери, као и сви чланови владе, док им траје мандат, одговорни су парламенту, а не шефу државе, што је још једна од главних карактеристика парламентарног система поделе власти. Парламент у сваком тренутку може изгласати неповерење влади, те тада приступа, под истим условима, формирању нове владе. Влада је дужна да извршава све законе које усвоји парламент, као законодавни орган.

Међутим, у овом случају не би требало извући закључак да је влада у потпуности подређена парламенту. Влада поседује извесне механизме путем којих може извршити мањи или већи утицај на рад, поступање и деловање парламента, као законодавне власти. Осим што парламент може изгласати неповерење самој Влади, такође и Влада може захтевати од парламента да се изјасни о њеном поверењу/неповерењу. Тиме се и те како исказује став парламента о политици коју влада води. Уколико влада оцени да је у опасности да изгуби поверење парламента, она може дати предлог председнику републике, који распушта парламент на образложени предлог владе, након чега се иде на ванредне парламентарне изборе. Једно од битнијих овлашћења владе путем којег она, на значајан начин, утиче на поступање и функционисање парламента јесте кроз право владе на подношење предлога закона, односно, кроз право на законодавну иницијативу. Искуства показују да се Влада овим правом обилато и у пуној мери користи јер се иста сматра најзначајнијим предлагачем закона, те је, у исто време, и највећи број усвојених закона у парламенту потекло управо од Владе, као једног крака извршне власти.

Последњи систем, заснован на подели власти, јесте мешовити систем који другачије зову председничко-парламентарним системом јер садржи елементе како председничког, тако и парламентарног система поделе власти. Република Србија, узгред гледано, препознаје мешовити систем поделе власти.

Најпре, сличност са парламентарним системом поделе власти лежи у истој организованости извршне власти. Она је бифедална, односно, састоји се од шефа државе и Владе, односно, савета министара. Из председничког система преузима институцију шефа државе са много јачим овлашћењима него што је то у парламентарном систему поделе власти. Такође, из парламентарног система преузима одговорност Владе законодавном телу. У мешовитом систему поделе власти, шеф државе може утицати, у одређеној мери, на формирање Владе. Ту улогу је преузео из парламентарног система поделе власти. Улога председника републике јесте да да мандат за формирање Владе оној политичкој опцији која је добила већину на изборима и за коју процени да може имати поверење већине народних посланика у парламенту. Шеф државе се, исто као и у председничком и парламентарном систему поделе власти, бира на изборима који се периодично понављају, непосредно од стране свих грађана са општим правом гласа. Влада је у овом систему, у погледу одговорности, у мало другачијој позицији у односу на ону позицију коју поседује Влада у парламентарном систему поделе власти. Наиме, Влада је у овом случају одговорна не само парламенту, већ и шефу државе пошто и шеф државе, како смо раније истакли, има свог удела у избору и формирању Владе.

Коначно, последњи систем јесте скупштински (конвентски) систем, који не почива на начелу поделе власти, већ је искључиво заснован на идејама јединства власти. „Он је настао и први пут примењен у време Француске револуције, за време јакобинске Владе, као израз потребе својих твораца за пуном демократијом и успостављањем система у коме је целокупна државна власт концентрисана у рукама најдемократскијег државног органа, парламента. Скупштински систем је био поприлично заступљен у некадашњим социјалистичким државама бившег источног блока, али га ове државе редом напуштају након слома комунистичких режима и примењују принцип поделе власти. У данашње време, овај систем практично не постоји готово нигде на европском континенту у практичној примени, уз изузетак Швајцарске.“<sup>74</sup>

Основна карактеристика овог система је заснована на томе да постоји концентрација читаве власти у рукама парламента, као најдемократскијег државног органа, будући да проистиче из непосредне воље грађана, те се сматра да и најбоље одржава вољу истог. Извршна власт можда може формално и да постоји, али она нема неких важнијих надлежности, већ она само испуњава налоге парламента. Овај систем

---

<sup>74</sup> Више о овоме видети у оквиру: Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 162.

карактерише свемоћ парламента, који је толиког обима да се практично може сматрати да једино овај државни орган постоји јер се овом органу и приписује највише надлежности.

## 2.5. ПОЛИТИЧКО - ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА

Да бисмо се позабавили питањем политичко-територијалне аутономије, као и његовом сврхом у савременим концептима државног функционисања, неопходно је да се језички приближније одреди значење речи аутономија. Реч аутономија вуче своје корене из латинског језика и реч је о сложеници која је састављена од две реч. Прва реч, *autos*, која у преводу на наш језик значи сам и речи *nomos*, којом се означава појам закона, правног прописа. Аутономија би се, другим речима, а водећи се изворним значењем појмова који под овај израз потпадају, могла дефинисати као „такав облик организовања у коме одређене територије или социјалне групе, због своје особености, имају посебан статус и аутономна права.“<sup>75</sup> Поставља се конкретније питање - Шта се подразумева под правом на самоорганизовање и поседовање аутономних права? Према мишљењу професора Митровића, подразумева се да одређене социјалне групе, на одређеној територији, због својих нарочитих особености имају право на релативну самосталност. То конкретно значи да се аутономија, као таква, не сме буквално схватити јер би се она онда фактички изједначила са државношћу. То значи да је, упркос свом пореклу, аутономија могућа само као корелат и допуна државној власти, која је дозвољава и одређује, као и да је због тога увек у релативној сразмери.<sup>76</sup> Другим речима, политичко-територијална аутономија није, и не сме бити, схваћена као антипод државној власти, већ само као нешто што би перфектуирало њене недостатке, а све зарад бољег функционисања.

Сходно ставу професора Драгана Митровића, „Аутономија представља степеницу коју морају прећи етничке групе да би прокрчиле пут према стицању независности. Скуп аутономних права, средстава за стварање и посебна организација сачињавају аутономни статус унутар једне државе. Која ће врста, облик и степен аутономије

---

<sup>75</sup> Илић, Е., *Територијална аутономија- организација, функције и искуства*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2023., стр. 9.

<sup>76</sup> Илић, Е., *Територијална аутономија- организација, функције и искуства*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2023., стр. 9.

постојати зависи од времена и места постојања државне заједнице. Можемо говорити о постојању услова за аутономију, од географске особености и посебног положаја неког подручја, етничке слике региона, као и других особености које се односе на културу, језик, веру, историју и традицију.“

Када је реч о политичко-територијалним аутономијама, неопходно је истаћи да су оне најчешће везане за земље Европе, мада постоји и низ примера који постоје на азијском или јужноамеричком континенту, а на које ће бити указано у овој докторској дисертацији. С обзиром на то да особености због којих одређена територија или одређене социјалне групе заслужују право на самоорганизовање могу бити различите, тиме су и класификације политичко-територијалне аутономије бројне и разврставање се врши на основу низа критеријума.

Постоје одређени облици класификације који су данас готово превазиђени и који су били предмет разматрања у старом и средњем, феудалном периоду. Тада су постојале тзв. персоналне аутономије, које су биле оличене у праву појединаца или одређене групе, најчешће припадника одређене професије, да уживају привилегије због припадања одређеној професији. У одређеним државама света, све више интересовања теоретичара права јесте усмерено на функционалну аутономију, која се огледа у праву појединих територија да, због својих нарочитих особености, поседују право на обављање појединих делатности које су у јавном интересу. „Она се описује као трансфер одређених јавних функција на приватноправне институције, што имплицира децентрализацију контроле над једним питањем, или једном облашћу послова, чак и на истом територијалном подручју.“<sup>77</sup> Постојање функционалне аутономије се показало као питање од прворазредног значаја, будући да оно директно утиче на измену облика државног уређења. Поменутом врстом аутономије се могу отклонити све стеге и крутости које носи централизација са собом. Њоме се даје право и одређеним нецентралним органима да обављају поједине послове који су од значаја за грађане, а да, тим поводом, не зависе у потпуности од воље централних државних органа. Тиме се добија и на ефикасности, али и на рационалнијем трошењу економских средстава, што и те како доприноси бољем и успешнијем деловању државе, и то како на интерном, тако и на међународном нивоу.

---

<sup>77</sup> Илић, Е., *Територијална аутономија- организација, функције и искуства*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2023., стр. 10.

Све чешће се може чути и појам културне аутономије. Она се огледа у праву грађана да развијају свој језик и писмо, као и да, преко надлежних институција, шире и чувају своју културу, која постаје традиција, која се преноси са колена на колена. Можемо истаћи да је овде реч о важној врсти аутономије јер је питање културе и питање језика кључно за дуготрајни опстанак народа и једне државе. Народ који заборави свој језик, писмо и културу је изгубио своју самосвојност и тиме изгубио сваки контакт са прецима који су, са колена на колена, мукотрпно преносили све оно што су сазнали од својих предака.

Осим права на развијање и неговање културе, језика и писма, нашим Уставом, али и уставним прописима већине земаља на свету, прокламују се верска права и слободе, која су, због свог значаја, подигнута у ранг уставних права. Због препознавања вере, као изузетно важне карике у функционисању и деловању појединаца, истиче се постојање верске аутономије која се, управо, огледа у праву појединаца или група да на својој територији слободно исповедају своју веру и врше све верске обреде које им њихова вера налаже. Важан аспект верске аутономије се огледа и у прописивању, као и у омогућавању да цркве и све друге верске заједнице очувају своју самосталност и аутономију, као и да буду одвојене од државе. Све су ово важни и битни предуслови, који су управљени ка подизању верске аутономије на пиједестал најважнијих аутономија, који неки народ може имати. Знамо да кроз историју право на исповедање одређене вере, нажалост, није било нешто што се одувек подразумевало. Многи појединци или групе појединаца су били брутално гоњени и кажњавани само због тога што су исповедали верске обреде са којима се тадашња власт није саглашавала. Управо је подизање верске аутономије на пиједестал најважнијих врста аутономија битно како би се спречило да се таква времена, која су сада реликт прошлости, понављају.

Битан елемент независности одређеног народа и државе јесте и финансијска, односно, економска независност. Управо ради тога, све више је актуелно постојање потребе да се обезбеди финансијско-економска аутономија. Овакав облик аутономије уживају у оквиру политичко–територијалне целине (државе) уже територијалне јединице, региони – који, према својим привредно-географским карактеристикама, представљају компактне привредне целине.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Илић, Е., *Територијална аутономија- организација, функције и искуства*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2023., стр. 11.

У теорији права су изречени бројни ставови везани за правну природу политичко-територијалне аутономије. Аутор Рут Лapidот је дефинисао политичко–територијалну аутономију као „уговор који је усмерен на осигуравање услова којима се може изразити идентитет групе која се разликује од осталог дела становништва једне државе, односно, која чини већину у одређеном подручју.“ Теоретичар Лapidот, другим речима, полази са становишта да се кроз осигуравање права на политичко-територијалну аутономију осигурава право на очување идентитета одређене групе.

Харст Хенум дефинише да је право на политичко-територијалну аутономију веома корисно право јер омогућава одређеној групацији људи право на самоорганизовање. Међутим, и у том праву се мора имати граница. Право на самоорганизовање, у том смислу, не сме потирати сувереност односне државе, нити сме бити у супротности са њом. Како Хенум даље истиче, „Политичко-територијална аутономија нема својства федералних јединица у савезној држави, односно, нема уставотворну власт, нити право самоинституционализовања“.

Следеће питање које се поставља се управо тиче наше потребе да одредимо све оне битне, суштинске карактеристике, које морају бити присутне, да бисмо уопште и могли говорити о постојању политичко-територијалне аутономије.

Аутори Иваниш и Роквић истичу да „Идеја аутономије и њена појава у пракси имају више историјских извора, па је сам појам вишезначан и многодимензионалан. Према свом првобитном, и, у историји најраспрострањенијем, значењу, аутономија се опредељује као самосталност одређене друштвене групе у односу на друге групе или центар власти. То је, у суштини, смисао политичко–територијалне или административне аутономије.“ Проф. др Ратко Марковић, даље, истиче да „Као што можемо да видимо, све наведено показује да се под територијалном аутономијом подразумева такав облик аутономије који се конституише у случају када су посебности одређених подручја у оквиру унитарне државе такве да захтевају већи степен политичке самосталности од локалне самоуправе, али притом нису ни толике да захтевају промену квалитета државног уређења – у смислу промене унитарне државе у федералну државу, односно, не захтевају конституисање тих посебних подручја федералне јединице.“

Основне карактеристике територијалне аутономије су, сходно ставу теоретичара Максимовића, следеће:

- Не постоји тзв. „чист“ модел територијалне аутономије, већ се она „помера“, било према статусу федералне јединице, било према статусу локалне самоуправе;
- Она постоји и појављује се у различитим друштвеним и политичким системима због језичких, географских, економских или културних разлога;
- Аутономно законодавство је *condition sine qua non* територијалне аутономије;
- Органи територијалне аутономије имају, независно од централних органа, аутономни делокруг рада;
- Територијално–политичка аутономија најчешће „апсорбује“ језичку и културну аутономију;
- Без финансијске аутономије нема реалних услова за остваривање територијалне аутономије;
- Органи територијалне аутономије, према правилу (сем ретких изузетака), не учествују у раду централних државних органа;
- Територијалне аутономије су под надзором централних државних органа;
- Територијалне аутономије, према правилу, уносе извесну „асиметрију“ у државно уређење;
- Територијална аутономија је „у суштини компромисни облик државног уређења“.

Као што се могло приметити, „могуће је направити складан правни систем прописа које стварају централни и регионални (и локални) органи власти може се рећи да држава и аутономија нису појмови који се искључују.“<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Орловић, С., *Највиши правни акти у аутономији Војводине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2014, 2014, стр. 261.

### 3. НАЈПОЗНАТИЈЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ НА СВЕТУ

Разматрање савремених сложених држава у контексту њиховог система организације државне власти подразумева претходно разграничење поводом поделе сложених држава. Као што је то стандардно одређено у оквиру теорије државе и права и теорије уставног права, налазимо се на терену потребног разликовања између федерације и конфедерације као два основна модела сложене државе. Међутим, треба имати у виду да је оваква расподела сложених држава успостављена на теоријском нивоу, а на основу искуства у развоју државе као посебне друштвене организације и друштвене заједнице. Изван овог теоријског оквира, у савременим условима, егзистира федерација као облик сложене државе, што не умањује потребу и значај уочавања њеног разликовања у односу на конфедерацију, чиме се постиже ефекат јаснијег разумевања суштине федерације.

Федерација, која извире из федерализма као посебног облика друштвених односа који се успостављају унутар једне заједнички организоване државне територије, има свој уставно-правни, социолошки и политички контекст разумевања. Услед тога, у зависности од аспекта који се примењује, и опсервирање федерализма може бити различито. Имајући у виду правну науку као оквир истраживања које се спроводи приликом писања ове докторске дисертације, сасвим извесно је да се крећемо по линији уставно-правног и теоријско-правног опредељивања према федерацији. Свест о федерализму, као посебном облику друштвених односа, подразумева политичко разумевање његових капацитета, па је овај однос повезивања деловања присутан у више могућих појавних облика.

Наравно, налазећи се на правном терену, као што је већ наглашено, за нас је примарно уочавање кључних елемената федерације. Ови елементи се свде на позната обележја федерације, која је савезна држава са савезним уставом, који поседује капацитет најјаче правне снаге на читавој територији, у којој постоје самостални и независни савезни органи власти који одлуке доносе без консензуса, у којој постоји претпоставка надлежности у корист федерације и у којој постоји посебно савезно држављанство. Федерација је самосталан државни ентитет који у својој целини обухвата и посебне делове изражене кроз чланице.

Прихватајући ове основне постулате федерације, историјско искуство нам указује да је пут до федерације најчешће текао вишекружним процесима. Првобитна појава конфедералног облика државног заједништва постепено је трансформисана у федерацију или у потпуно осамостаљивање чланица конфедерације. С друге стране, савремени период је показао да ни федерација, као несумњиво стабилан облик државног уређења, а у сваком случају стабилнији од конфедерације, није увек способна да издржи тест основности постојања. Томе у прилог посебно сведоче паралелни друштвени процеси, који су се дешавали пред крај прошлог века у источноевропским државама, када је дошло до крупних политичких промена, али и промена облика државног уређења. На такве промене наилазимо, на пример, у бишој совјетској, чехословачкој и југословенској федерацији. Међутим, уважавајући чињеницу емпиријске егзистенције савремене сложене државе, с правом се може издвојити неколико најзначајнијих федерација које поседују стабилност и показују одрживост даљег развоја. Из тих разлога, у овом делу докторске дисертације, извршена је анализа садржине и суштинских обележја неколико најпознатијих савремених федерација, уз указивање на системе организације државне власти који у њима функционишу.

Као што је и у пријави теме докторске дисертације унапред назначено, анализираћемо примере следећих земаља света:

1. Сједињене Америчке Државе;
2. Швајцарска;
3. Индија;
4. Бразил;
5. Мексико;
6. Русија.

### 3.1. СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ (САД)

Сједињене Америчке Државе спадају у ред најстаријих федералних држава на свету. Истина, на самом почетку њиховог развоја, биле су, према свом уређењу, конфедерација, али су се веома брзо преорјентисале на федерални облик уређења, што су и данас. „Сједињене Америчке Државе су прва савремена федерација у свету. Много решења у њеном Уставу из 1787. године, динамична пракса развоја федерализма и теоријска сазнања до којих се дошло у преко 200 година функционисања америчке федерације, поучна су и данас веома актуелна. Пут којим су прошле САД од конфедерације до модерне федерације веома је сложен и одвијао се у више етапа. Њега је, пре свега, карактерисало стално сукобљавање између оних снага које су се залагале за већу концентрацију и централизацију власти на нивоу савезне државе и оних које су биле за задржавање што више овлашћења и надлежности у оквирима држава чланица. Тај проблем је дефинитивно решен у корист централне власти крајем 30-их година овог века и од тада САД функционишу као централизована федерација. Међутим, тај процес централизације и доминације савезне власти достигао је своју кулминацију средином 70-их година и запао је у кризу. Сада је у току обрнут процес, све већи захтеви за ограничењем компетенције центра и повећањем улоге савезних држава, локалне управе и привредних субјеката у власти. То је стратегија 'новог федерализма' која се све више шири и добија подршку у оквирима САД.“<sup>80</sup>

Видимо и из овог прилога да је федерално уређење Сједињених Америчких Држава настало као последица дугог историјског прилагођавања различитим друштвено-историјским околностима. Након кратког даха конфедералног уређења, које се сматрало изузетно непрактичним и тешко спроводивим, врло брзо се прешло на федерални облик уређења, који је показао своје пуно оправдање и одржао се све до данашњих дана.

Пре него што се упустимо у даљу анализу америчког система власти, сматрамо потребним указати на значај устава ове државе, с обзиром на то да су њиме конституисани основни темељи сложене државе, а самим тим и основни принципи на којима почива систем власти. У циљу потпунијег разумевања примарног предмета

---

<sup>80</sup> Мујачић, М., *Америчка федерација*, Анали Правног факултета у Београду, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 1991., стр. 391.

нашег интересовања, исказаног кроз централну тему ове докторске дисертације, неопходно је створити представу да је до настанка и развоја особености система власти у условима федералне америчке државе дошло, између осталог, и захваљујући особеностима америчког Устава и америчке уставности. Јер, Устав САД се издваја на уставној карти света својом снагом утицаја на ток уставотворних процеса у многим државама, па се за америчку уставност може рећи да представља посебан правац глобалног уставног развоја. Зато се с правом истиче да је амерички уставни систем велики уставни систем, и то на неколико основа:

- Устав САД је први писани устав који траје више од 200 година у изворном облику. Њиме је обележен почетак и суштина посебног почетног периода у развоју конституционализма који се обично изражава као писана уставност.

- Овај Устав је оригиналног квалитета, како у погледу способности прилагођавања друштвеним променама, тако и у погледу решења система организације државне власти (председнички систем) и система државног уређења (федерација).

- Захваљујући претходним карактеристикама, амерички Устав је специфичан модел-узор за многе државе које су се угледале на његова решења и, мање или више успешно, користиле их приликом доношења сопствених Устава и конструисања решења сопствених уставних система.

Историзација настајања америчког Устава је текла упоредо са процесом настајања америчке државе, па он представља израз потврде њеног конституисања као самосталне и независне савезне државе. У периоду који је претходио његовом доношењу, дешавала се борба друштвених снага, оличених у буржоазији, да се створи држава одвојена од колонијалне доминације енглеске краљевине. Пут ка том циљу је обиловао друштвеним превирањима, па се може запазити прво конфедерална, а затим федерална уставност, а тако је текао и процес америчког државотворства. 4. јула 1776. године, 13 енглеских колонија на северноамеричком тлу је прогласило независност доношењем чувене Декларације независности, а годину дана након тога, 1777. године, на Другом континенталном конгресу усвојени су чувени Чланови Конфедерације и вечите Уније. Овим актом је образована краткотрајна америчка конфедерација, што је допринело да се 13 бивших колонија избори и за међународну независност, потврђену 1783. године у Версају, када је Велика Британија закључила уговор о признању те независности.

Уставна историја бележи да је свих 13 нових држава донело своје Уставе закључно са 1780. годином, којима су (у већини случајева) претходиле посебне декларације о правима. Међу њима је најпознатија Декларација права Вирџиније, из 1776. године, која се сматра и првом буржоаском декларацијом права.

Интензивна државотворна нормативна активност је, заправо, био правни одговор на потребе тренутка, који је у периоду седамдесетих и осамдесетих година 18. века резултирао и значајним уставотворним чином. Конфедерација се показала прелазним државним обликом, недовољним да задовољи интересе друштвених снага које су доминирале државном влашћу чланица савеза држава. У доста узаврелој политичкој ситуацији, појавиле су се велике напетости и разлике између великих и малих држава, богатијих и сиромашнијих. Након компромиса који је постигнут, посебно сазвана Уставотворна скупштина је, 17. септембра 1787. године, усвојила Устав САД и тако је формирана савезна држава. У теорији Уставног права је прихваћено становиште о разлозима због којих се овај Устав сматра најстаријим важећим уставом на свету:

- Краткоћа и једноставност уставног текста: није само питање језичког стила, већ је одраз логичке умешности уставотворца, приликом исказивања уставних норми, довео до оваквог обележја текста америчког Устава. Кратак и једноставан текст уставних норми је врхунац способности креатора апстрактних формула, али под условом да се тиме не губи на квалитету општости, тј. на моћи уставног језика да одговори изазову државног развоја. Наравно, то не значи да ће сваки текстуално кратак Устав бити предодређен на дужи век трајања у односу на дугачке текстове. Ипак, судбина једног Устава зависи од многобројних околности, а у америчком случају, очигледно је стицај околности изузетно погодовао дуговечности Устава.

- Добра решења организације централних органа власти: ово обележје подразумева оптималну конструкцију начела поделе власти у моделу тзв. круте поделе, који се показао као идеалан начин за устројство централне државне власти. Механизам „кочница и равнотежа“ између три власти је додатно показао добре стране и комбинацијом са федералним начелом, што је обезбедило уставну постојаност и стабилност државе.

- Примена технике уставних амандмана као начина уставне промене: реч је о средству којем истрајност америчког Устава дугује пуно. Њиме се постиже ефекат опстајања непромењеног првобитног уставног текста, уз истовремену флексибилност

Устава. Захваљујући амандманима, амерички Устав успешно иде у корак са стварношћу и друштвеним развојем. Управо су САД типичан пример државе са интензивним прогресом, па успешном односу Устава и америчке стварности доприноси, између осталог, и метод уставних амандмана.

- Тумачења Устава од стране Врховног суда САД: у Врховном суду САД је истовремено сконцентрисана и Уставно-судска функција, па ова коначна инстанца судске власти носи и терет одговорности врховног тумача и чувара Устава. У том процесу тумачења, понекад се дешава и промена Устава, односно, значења појединих уставних норми, онда када се, паралелно са конкретним спором, одлучује и о уставности закона. Устав ће бити оно што каже Врховни суд, тако да се овом органу пружа прилика да изврши контролу сагласности одређеног закона са Уставом, уколико се постави такво питање. Уставни развој САД показује изразито битну улогу која припада Врховном суду у процесу државног развоја, па постоје и преломне тачке тог развоја које су обележене активизмом овог органа Уставно-судске власти. (Пример: Рузвелтов план New dill)

- Дејство уставних обичаја: проблем који би могао настати уочавањем уставне празнине било би тешко отклонити у америчком уставном систему без уставних обичаја. Овим необичним обичајним, неписаним Уставно-правним правилима се регулишу одређена питања из уставне материје јер недостаје други начин ефикасног отклањања проблема који могу настати. Уставно-политички поредак САД очигледно показује склоност разборитог ума да на практичан начин реши уставни проблем који не трпи одлагање, а у процесу доследног поштовања формираних уставних обичаја, запажену улогу има јавно мњење. Иако временски релативно млада, америчка нација се профилисала као нација са израженим степеном уставне зрелости, што се очитава и поштовањем уставних обичаја.

Можемо истаћи да Сједињене Америчке Државе према облику владавине припадају републикама, према облику политичког поретка припадају државама које су засноване на демократским принципима и вредностима, према облику државног уређења припадају сложеним државама, тачније, федерацији као њеном чешћем облику, уз садржане принципе федералистичког уређења, а када је реч о облику државне власти, реч је о држави чија државна власт функционише на принципима поделе власти на законодавну, коју врши дводомни Конгрес, сачињен од Сената и Представничког дома, извршну власт, која је моноцефалног карактера и у рукама је шефа државе, односно председника, те судску власт, која је у надлежности судова, који су самостални и

независни у свом раду и деловању, а који се руководе искључиво Уставом и законским прописима у свом раду, на чијем је челу Врховни суд који је надређен свим осталим, нижим судовима. У поменутој држави је на снази председнички систем поделе власти и не само то, већ се Сједињене Америчке Државе сматрају најзначајнијим представником овог типа поделе власти.

Другим речима, када сагледавамо поменуту државу као једну сложену државу, према облику државног уређења, треба истаћи да је уређење исте засновано на федералном начелу. Како се истиче, федерално начело подразумева „поделу суверенитета између федерације и савезних држава које је сачињавају.“<sup>81</sup> Управо се у овоме и огледа суштина постојања сложене државе, заправо, федерације као једног њеног вида.

Када практично посматрамо федералну организацију у Сједињеним Америчким Државама, неопходно је истаћи да поменута држава, у свом саставу, има 50 федералних држава између којих је подељен суверенитет, који исте заједно врше са федерацијом. У наставку ћемо побројати све федералне јединице са њиховим главним градовима:

1. Alabama - Montgomery
2. Alaska - Juneau
3. Arizona - Phoenix
4. Arkansas - Little Rock
5. California - Sacramento
6. Colorado - Denver
7. Connecticut - Hartford
8. Delaware - Dover
9. Florida - Tallahassee
10. Georgia - Atlanta
11. Hawaii - Honolulu
12. Idaho - Boise

---

<sup>81</sup> Подобник, З., *Амерички федерализам-повијесни и уставноправни преглед*, Међународне студије, год. 5, бр. 4, 2005. година, стр. 22.

13. Illinois - Springfield
14. Indiana - Indianapolis
15. Iowa - Des Moines
16. Kansas - Topeka
17. Kentucky - Frankfort
18. Louisiana - Baton Rouge
19. Maine - Augusta
20. Maryland - Annapolis
21. Massachusetts - Boston
22. Michigan - Lansing
23. Minnesota - Saint Paul
24. Mississippi - Jackson
25. Missouri - Jefferson City
26. Montana - Helena
27. Nebraska - Lincoln
28. Nevada - Carson City
29. New Hampshire - Concord
30. New Jersey - Trenton
31. New Mexico - Santa Fe
32. New York - Albany
33. North Carolina - Raleigh
34. North Dakota - Bismarck
35. Ohio - Columbus
36. Oklahoma - Oklahoma City
37. Oregon - Salem
38. Pennsylvania - Harrisburg

39. Rhode Island - Providence
40. South Carolina - Columbia
41. South Dakota - Pierre
42. Tennessee - Nashville
43. Texas - Austin
44. Utah - Salt Lake City
45. Vermont - Montpelier
46. Virginia - Richmond
47. Washington - Olympia
48. West Virginia - Charleston
49. Wisconsin - Madison
50. Wyoming – Cheyenne<sup>82</sup>

Када извршимо нормативно-техничку анализу десетог одељка америчког Устава, из такве анализе се јасно извлачи закључак не само о федералном уређењу, већ и о правима која федералне јединице у саставу Сједињених Америчких Држава, поседују. С тим у вези, истиче се да :

1. Ниједна држава не може да склапа било какав уговор, савез или конфедерацију, затим да издаје дозволу за заробљавање непријатељских бродова, да кује новац, даје кредитна писма, употребљава било шта друго сем златног и сребрног новца као законско средство за плаћање дугова, да доноси законе о одузимању имања или лишавања грађанских права, те закон *ex post factae* или закон који слаби уговорне обавезе, или да додељује племићке титуле.

2. Ниједна држава не може без пристанка Конгреса да разрезује било какве дажбине или царине на увоз или извоз, сем оних које могу да буду неопходне за извршење њених закона о надзору, а чисти приход од дажбина које било која држава

---

<sup>82</sup> Више о томе видети на: <https://net.hr/magazin/uradi-sam/americke-drzave-i-glavni-gradovi-2eeabdc0-b9f2-11ec-9a8f-0242ac120059>, датум приступа интернет страници: 05.04.2025. године.

разреже на увоз или извоз биће стављен на располагање благајни Сједињених Држава; сви такви закони подлежу ревизији и контроли Конгреса.

3. Ниједна држава не може без пристанка Конгреса да разрезује никакве дажбине на тонажу, да држи војску или ратне бродове у време мира, да склапа споразуме или уговоре с другим државама или страним силама, нити да се упушта у рат, сем у случају стварног напада на њу или такве блиске опасности која не трпи одлагања.<sup>83</sup>

Анализирајући први став, можемо видети да су у њему побројане надлежности које федерална јединица не може предузимати. Она има одређену самосталност, али се сматра да би предузимање надлежности, описаних у првом ставу, значило напредовање федералне државе на ниво самосталности, што није карактеристика федералне државе. Суштина је само у томе да федералне јединице деле сувереност са федерацијом, а не да је саме врше. За разлику од првог става, којим су дефинисане функције које нису у надлежности федералних држава, у другом и трећем ставу су описане функције које федералне државе могу предузимати, али само уз дату сагласност Конгреса, као највишег законодавног тела Сједињених Америчких Држава.

Интересантан је и став којим уставотворац заузима став у односу на пријем нових федералних јединица у састав Сједињених Америчких Држава. С тим у вези, „Конгрес може да прими нове државе у састав Сједињених Држава, али ниједна нова држава не може да се оснива, нити прогласи на правном подручју било које друге државе; такође се ниједна држава не може формирати спајањем двеју или више држава или делова држава без пристанка законодавних тела држава и Конгреса.“<sup>84</sup> Другим речима, забрањено је стварање нове државе на тлу већ постојеће или њихово спајање без дозволе највишег законодавног тела, чиме се постиже очување јединства, као и кохерентности читаве федерације.

---

<sup>83</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 1, одељак 10, став 1-3. Више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 05.04.2025. године.

<sup>84</sup> Устав Сједињених Америчких држава из 1787. године, чл. 4, одељак 3, став 1. Више видети на: [https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast\\_mat/Ustav\\_SAD\\_sprski.pdf](https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf), датум приступа наведеном документу: 05.04.2025. године.

### 3.2. ШВАЈЦАРСКА

Прво о самом називу ове интересантне државе. Званично, она се зове *Confederatio Helvetica*, што је назив државе на латинском језику, а не на неком од званичних језика у држави. Такво одређивање имена државе је последица чињенице да је Швајцарска вишејезична заједница, па се употребом латинског језика за њен званичан назив остварује неутралност у смислу избегавања фаворизовања неког од језика који су у употреби. И поред очигледног истицања конфедерације у самом називу државе, у суштини, реч је о савезној држави, федерацији, а не о конфедерацији. Таква ситуација са обликом државног уређења и називом државе траје још од швајцарског Устава из 1848. године.

Према многим својим Уставно-правним обележјима, Швајцарска се може сматрати државом са атипичним државним обликом. Има специфичног шефа државе, неуобичајен систем организације државне власти, изузетно развијене форме непосредне демократије и развијене федералне односе. Данас важећи Устав Швајцарске је донет 1999. године. Њиме је модернизован и осавремењен Уставно-правни поредак државе, чија је суштина утврђивана и претходним уставима (1848, 1874).

Конститутивни чиниоци швајцарског Уставно-правног поретка су двоструки и типични за државе које су федерације. С једне стране, реч је о швајцарским грађанима и, с друге стране, реч је о федералним јединицама. Суштина статуса швајцарског грађанина није етничке природе, већ културно-језичке. Скоро две трећине Швајцараца говори немачким језиком, око једне петине француским, нешто испод једне десетине италијанским, а испод једног процента становништво се служи ретороманским језиком. Стога се може рећи да ова држава, у суштини, представља и тројезичну, немачко-француско-италијанску заједницу уз додатак врло ретког ретороманског језика којим се користи мање од једног процента становништва, као што је и наглашено. Федералних јединица има укупно 26: 20 кантона и 6 полукантона.

Као што је већ речено, Швајцарска је по много чему специфична држава, чиме се издваја из општег миљеа светске уставне мапе. Овај лепршави став се темељи на основним поставкама, на којима се базира Уставно-правни поредак Швајцарске, почев од система власти до федералног типа државног уређења. У сваком случају, најинтересантнијим нам се чини начин на који су регулисани односи између савезних органа државне власти, тј. начин на који је регулисано и организовано вршење и

функционисање савезне државне власти. У односу на, већ класично, теоријско разврставање система власти, који извиру из начела поделе власти, швајцарски модел система организације државне власти се не групише у оквиру парламентарног, председничког или парламентарно-председничког система. Уобичајено је да се швајцарски систем власти везује за систем власти који извири из начела јединства власти, при чему треба имати у виду значајно претходно упозорење. Наиме, Уставно-правна литература, посвећена овим проблемима, уобичајено систем јединства власти везује за његову практичну реализацију у варијанти скупштинског система организације државне власти, при чему се истичу почеци модерне француске уставности, као краткотрајни примери примене овог начела. Осим тога, специфична форма примене скупштинског система јединства власти је присутна и у Уставно-правним порецима држава са комунистичким идеолошко-политичким порецима. Међутим, швајцарски систем организације државне власти никако није недемократски, као што је то случај са овим претходно назначеним примерима. Стога је битно истаћи ову напомену, како би се правилно протумачила суштина швајцарског система власти. Он, дакле, није заснован на начелу поделе власти, те га не можемо подвести под неки од система власти који извиру из начела поделе власти, али се мора јасно разликовати и од недемократских варијанти скупштинског система јединства власти. У уставној књижевности има и покушаја да се швајцарски систем означи као директоријални систем власти, према узору на француски директоријализам. Имајући у виду те чињенице, најједноставније је овај модел организације власти назвати према држави у којој је он и успостављен, па ћемо га ми звати швајцарским системом власти, с обзиром на то да је он јединствен, оригиналан и атипичан.

Као што су Сједињене Америчке Државе најбољи пример федерације на северноамеричком континенту, Швајцарска је исто то, али за Европу. Она спада у ред стабилних федерација, које су засноване на принципима парламентарне демократије са постојањем више политичких актера у њеном политичком животу. „Федерални Устав усвојен је 1848. године (ратификовало га је 16,5 кантона, а преостали су га прећутно прихватили, након чега је проглашен важећим за целу Швајцарску). Нови Устав је усвојен на референдуму 1999. године, али није увео значајне промене у федералној структури. Он истиче основна и политичка права појединаца и учешће грађана у јавним пословима, дели овлашћења између конфедерације и кантона, и дефинише федералне надлежности и овлашћења. Подела власти на федералном нивоу је

следећа: дводомни парламент је носилац законодавне власти, Савезни савет је носилац извршне власти, а Савезни суд је носилац судске власти.<sup>85</sup>

„Швајцарска је федерација састављена од 26 кантона. Кантони су равноправни иако су разлике међу њима велике и вишеструке. Најмлађи кантон у Швајцарској Конфедерацији је Јура, која је отцепљена од Бернског кантона 1978. године. Традиционално се шест кантона сматра „полукантонима” (иако Устав из 1999. наводи 26 равноправних кантона).<sup>86</sup>

„Савезни Устав дефинише да, све што није Уставом дато у надлежност федерацији, спада у кантоналну надлежност. Суверенитет кантона се огледа, пре свега, у њиховом праву да, поштујући савезни Устав и савезне законе, доносе сопствене Уставе. Својим Уставима кантони утврђују унутрашњу организацију власти, која се међусобно може разликовати, али углавном је чини законодавни орган – једнодомни кантонални парламент и извршни орган – владино веће и судски органи.

Кантони могу, у оквиру својих надлежности и у границама савезног Устава и савезних закона, међусобно да се повезују на бази уговора (конкордата) ради обављања неког задатка од регионалног интереса.<sup>87</sup> „На овај начин настала је „мрежа међукантоналних споразума, посебно међукантонално право и институције, као израз аутономне кантоналне политике.”<sup>88</sup>

Савезну власт чине Савезна скупштина, Савезна влада, Савезна канцеларија и Савезни суд. Савезна скупштина је дводомно тело, као одраз федералног бикамерализма. Доњи дом је Савезно Веће (200 посланика), а Горњи дом је Веће кантона (46 посланика). Чланови Савезног Већа су непосредно изабрани представници свих грађана, без кантоналних разлика, што би значило да је у легитимационој структури Савезног Већа заступљен принцип „један грађанин - један глас“. Но, овде треба имати у

---

<sup>85</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanja/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 05.04.2025. године.

<sup>86</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanja/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 05.04.2025. године.

<sup>87</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanja/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 05.04.2025. године.

<sup>88</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanja/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, а све према: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf>, датум приступа наведеним документима: 05.04.2025. године.

виду да је изборна географија скројена тако да се пропорционални избори спроводе по изборним јединицама, а сваки кантон је истовремено и посебна изборна јединица. С друге стране, чланови Већа кантона су кантонални представници, који се бирају према паритетном принципу из кантона, и то у највећем броју кантона чине грађани на непосредним изборима. Већ је истакнуто да број посланика у Већу кантона износи 46, што је резултат рачунице паритета, према којој је сваки кантон заступљен са по два представника, а сваки полукантон са по једним представником. С обзиром на то да кантона има 20, а шест полукантона, онда је јасно откуд збир од 46 посланика у Већу кантона. Принцип паритета подразумева да се не праве разлике у погледу величине кантона, тј. броја становника, односно, бирача у њима. Приликом размишљања о структури Савезне скупштине треба имати у виду да постоји избалансираност демократских и федералних принципа, с обзиром на указану чињеницу о идентитету између изборне јединице и кантона приликом избора посланика за Савезно Веће. Тиме се у пракси појачава присуство федералног политичког чиниоца у односу према класичном и чистом принципу „један грађанин - један глас“. С друге стране, посланички мандат сваког посланика је слободан, односно, није ограничен обавезним инструкцијама, без разлике да ли се ради о посланицима Горњег или Доњег дома. То, пак, значи да и посланици у Већу кантона, и поред тога што су представници кантона, имају право на слободу приликом одлучивања, чиме се коригује федерално начело о демократским политичким принципима.

Када је реч о систему власти, Швајцарска је заснована на специфичном систему . Реч је о довољним специфичностима које нам дају за право да одредимо постојање посебног, швајцарског модела власти, који је традиционална правна књижевност сврставала у оквире јединства власти. Законодавна власт је у рукама дводомног парламента који сачињавају Савет кантона и Национални савет. Извршна власт је бифедална и чине је два носиоца: швајцарско савезно веће, које фактички врши улогу владе и стабилнији је део извршне власти, и председник државе. Судска власт припада судовима који суде у складу са уставом и законима, а који су независни и самостални у свом раду, поступању и деловању.

Када је реч о законодавној власти, већ је унапред истакнуто да је она дводомна, што конкретно значи да је подељена на два дома: Доњи дом, који је познат под називом Национални савет, и Горњи дом, познат под називом Савет кантона. Конкретно питање које се, у вези са функционисањем парламента, овде поставља тиче се потребе да

разлучимо које су конкретне надлежности сваког од домова, те на који начин, кроз вршење својих надлежности, исти утичу како на други дом у оквиру парламента, тако и на друге органе у систему поделе власти.

Доњи дом парламента, познат под називом Национални савет, сматра се представништвом свих грађана Швајцарске. Њега чине представници сваког кантона који улази у састав Швајцарске као федералне јединице. С тим у вези, истичемо као посебну особеност и чињеницу да је сваки кантон, који улази у састав федералне државе, засебна изборна јединица, што и те како осликава не само сложену структуру Швајцарске федерације, већ и постојање интензивне жеље да воља народа односно грађана буде што боље и пропорционалније изражена. Важно питање, које се надовезује на ово, тиче се и критеријума на основу којих се одређује број представника сваког кантона у оквиру Доњег дома швајцарског парламента. Број представника је и те како питање од огромног значаја, будући да се тиче директног добијања на значају и снази коју одређена федерална јединица, односно, кантон може имати. То посебно долази до изражаја у свим ситуацијама у којима се расправља о питањима која су од егзистенцијалног значаја за развој и функционисање државе.

Постојало је више критеријума који су узимани у обзир приликом одређивања броја представника на који сваки кантон, као такав, има право. С тим у вези, разматрана је величина кантона, као и број становника посматраног кантона, као најзначајнији критеријуми који су могли бити узети у обзир. С тим у вези, ипак је, на крају, превагнуо критеријум броја становника, будући да је почетно становиште било да величина територије кантона није, и не може бити, онај пресудан критеријум који може бити од значаја, будући да је, ипак, број становника пресуднији, имајући у виду природу Доњег дома швајцарског парламента односно да је реч о дому који се сматра за представништво свих грађана.

Када је пронађен критеријум оптималан за све кантоне, следеће питање које се стављало пред разматрање се тичало утврђивања броја становника који се узимају у обзир приликом избора посланика. На колико становника се бира један посланик који би уједно био и представник свих тих грађана? Ово питање се сматра још интересантнијим ако се узме у обзир да се сваки кантон посматра као засебна изборна јединица. Управо због тога се ово питање сматра још важнијим, будући да је тек у таквим околностима питање броја представника од још важнијег интереса, будући да је било неопходно утврдити који је то тачан број представника сваког кантона које Доњи дом

мора имати, да би се то сматрало целисходним. Утврђено је, с тим у вези, да се један посланик бира на сваких 28.000 грађана, те да Национални савет укупно броји 200 посланика који ће бити представници својих кантона.

Осим овога, важно питање се тиче и временског периода на који се бирају посланици, представници сваког кантона, као и начин на који се исти бирају. Као прво, дужина трајања мандата јесте питање које има велики значај, које је везано за легитимитет, али и легалитет како Горњег, тако и Доњег дома. Оно је повезано са ставом да се воља народа мора обнављати и преиспитивати у тачно одређеним, понављајућим временским интервалима. Тек се путем таквих избора може, на јасан начин, осигурати чињеница да су чланови парламента заиста прави, оригинерни, представници грађана. С тим у вези, посланици се бирају на период од четири године, чиме се осигурава да се проверава изборна воља грађана, и то периодично, на време које је неопходно да би грађани могли да просуде о резултатима рада посланика, као и о томе да ли ће му или неће указати поверење и у наредном изборном периоду. Битно је истаћи да се избор посланика обавља на непосредним изборима, што конкретно значи да посланици, као представници грађана, проистичу из непосредне воље грађана која је изражена на изборима. Тиме се повећава сарадња, као и зависност посланика од грађана, чиме се, на други начин, омогућава како бољи рад самих посланика, тако и проверавање истог од стране самих грађана. Изабран је пропорционални систем избора народних посланика како би се осигурало да воља свих групација грађана буде узета у разматрање. С тим у вези, пропорционални систем се показао као много бољи и повољнији од система већине, који и не узима у обзир мањинске групе, па самим тим ни равномерну расподелу посланичких мандата.

„Националним саветом доминирају четири странке које чине владу, али уочљиво је да посланици у парламенту показују да о специфичним питањима о којима се одлучује углавном прате своја лична уверења у односу на партијске ставове. У Швајцарској се не даје никаква предност великим партијама, као што је то случај у неким другим земљама. У оба Дома, функција председника се ротира годишње.“<sup>89</sup> Као што се из наведеног цитата може приметити, чланови владе, као извршног органа, заправо су чланови четири највеће странке које улазе у састав Националног савета. Овим путем се,

---

<sup>89</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanje/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

заправо, још више исказује тенденција ка дефинисању важног карактера који Национални савет може имати као представништво свих грађана. Тиме се даје и на значају Влади као извршном органу, која опет, додуше не на непосредан начин, али проистиче из већинске воље народа. Примећује се и њихова слобода у одлучивању о битним и важним питањима, чиме се истиче да нису апсолутно подложни партијској дисциплини, што је добра чињеница, будући да су тиме још више приближни грађанима, који су их и изабрали на те функције, па се, самим тим, не губи веза међу њима, чиме се истовремено и појачава поверење које они имају у своје представнике. Битно је истаћи да велике партије немају неку посебно велику предност у односу на друге, мање, јер је у Доњем дому битан број грађана који одређени кантон има, па су, самим тим, посланици Доњег дома више везани за грађане него ли за политичке партије и њихове носиоце. С тим у вези се истиче и чињеница да је посланицима дозвољено да одступају од тврде партијске дисциплине. Како би се народна воља још боље испоштовала, неопходно је осигурати да се председник парламента ротира, што се и чини, те је сваке године председник представник различитих политичких групација.

Осим Доњег дома, битан у функционисању швајцарског парламента је и Горњи дом, познат под називом Савет кантона. Савет кантона изражава вољу како кантона, тако и полукантона, те сваки кантон, али и сваки полукантон, има одређен број представника. С тим у вези, и овде се поставља питање броја чланова који ће бити представници кантона, као и критеријума којима се законодавац руководио приликом одабира истих. Критеријум који је узет у обзир је критеријум односа који постоји између кантона. Полазећи од равноправности и једнакости сваког кантона у правима и обавезама, заузет је став да, према томе, сваки кантон има право на исти број представника у Горњем дому. С тим у вези, однос између кантона и полукантона је, у том смислу, потпуно изједначен, осим у броју представника које они могу имати.

Савет кантона има 46 чланова. Сваки кантон има право на по два представника, док полукантони имају право на једног представника. Да поновимо, већ смо истакли причу о институционалној структури кантона, те понављамо да и полукантони имају исту институционалну структуру, иста права и обавезе као и кантони, уз разлику броја представника које исти имају.

Важно питање се тиче дужине трајања мандата представника у Савету кантона. Раније је швајцарски законодавац имао једно веома сложено и компликовано решење, тим поводом. Наиме, заступао је становиште да је сваки кантон, као и полукантон,

властан да сам утврди дужину трајања мандата својих представника. Будући да је то питање било уређено на изузетно сложен и компликован начин, а и био је у супротности са ставом о једнакости и равноправности свих кантона и полукантона, поменути став је измењен и сада су мандати свих представника Горњег дома изједначени са трајањем мандата представника Доњег дома, тако да он износи четири године.

„Швајцарци су поносни на способност да постигну консензус у доношењу одлука и спровођењу државне политике кроз компромис. Кад се предлажу нови закони, дуг процес разматрања и дискусије следи пре него што се закон достави у парламентарну процедуру. Пошто чланови Савезне владе и Савезног савета постигну сагласност, разни лобији, релевантни органи и организације се консултују да би се формулисао што бољи предлог закона. Предлог закона се затим упућује на разматрање и усвајање у један од два Дома парламента. Пре разматрања на седници, расправа се одвија у одборима, а потом у пленуму. Када је предлог прошао први Дом, разматра се у другом, тако што се понавља поступак. Поредак у којем оба Дома парламента разматрају поједини предлог закона је заснован на одлуци њихових председника.

Дакле, предлог закона може постати закон само ако је усвојен у оба Дома парламента, али чак и тада постоји могућност супротставља одређених лобија, као нпр. претњама прикупљања потписа за референдум, у настојању да се у потпуности спречи доношење закона.

Како би се спречило наведено, Савезна влада може да предложи компромис и покуша да убеди противнике да не наставе са позивањем на референдум или сличним активностима.<sup>90</sup> Као што можемо приметити, компромис и тражење консенсуза је друго име за читав начин организације и деловања Швајцарске као федерације. Тиме се још једном оправдава давно изречен наратив да је воља грађана и те како важна ствар која учествује у обликовању и у доношењу сваке одлуке која може бити од значаја за функционисање читаве државне структуре. Да би одређени правни пропис, који је у надлежности парламента, уопште био усвојен, неопходно је и да се саслуша воља и став грађана по питању правног прописа који ће они примењивати. Зашто је ово питање изузетно важно? Управо због чињенице да је примена права поступање грађана према

---

<sup>90</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanje/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

усвојеним и донетим правним нормама, а да би се исти могли водити правним нормама неопходно је да их разумеју, да знају шта се од њих очекује, те да оне буду јасне, разумљиве и могуће.

Најчешћи предлагач законског прописа, као и код нас, јесте Влада, као извршни орган. Када Влада да свој предлог, исти се упућује различитим организацијама и органима надлежним за област на коју се законски пропис односи, како би и они учествовали у припремању што бољег предлога закона. Да би се остварили сви они услови који су неопходни да би се грађани могли руководити по правним нормама, неопходно је да струка да свој суд, како би се осигурало доношење правног прописа који би према својој садржини у потпуности садржавао вољу како народа, тако и свих струка које су активно биле укључене у сам процес његовог доношења. Тек се на тај начин може осигурати чињеница да грађани поступају према донетим правним нормама јер је и то суштина и на томе почива концепт примене права и правних норми. Чак би и најсавршенији правни пропис био и остао мртво слово на папиру уколико грађани не би поступали према њему.

Следећа фаза је подношење предлога правног прописа парламенту, као носиоцу законодавне власти. Прво, предлог правног прописа стиже у Доњи дом, те се о њему прво разматра у оквиру одбора, па затим у пленуму. Након што буде изгласан на пленуму, ту одлуку својим потписом верификује председник Доњег дома. Након тога, предлог закона бива упућен Горњем дому, у којем пролази кроз потпуно исту процедуру која је обављена у Доњем дому. Тек ако га оба Дома усвоје, он постаје закон. Међутим, као што се да приметити, некад се одређени део посланика може успротивити усвојеном предлогу закона и тражити одржавање референдума тим поводом. Ту наступа улога Савезне владе која кроз низ радњи и процедура треба да пронађе адекватан компромис за разрешавање актуелне кризе.

„Имајући у виду да су најјаче странке у парламенту заступљене у Савезној влади и Савезном савету, може се очекивати да се усвоји сваки његов предлог, али није увек тако. Предлози од стране Савезног савета често се одбацују, захваљујући наведеном систему компромиса. Дакле, одбацивање предлога Савезне владе је део швајцарског демократског процеса. То не доводи до кризе Савезне владе, изгласавања неповерења или оставке.

Основне одлике политичког система Швајцарске су директна демократија и децентрализација, односно, вид федерализма који је омогућио свима да учествују у политичком животу. Наиме, права моћ је у рукама кантона или грађана кроз референдумске процесе, док Влада има изузетно мала овлашћења, а политичка моћ Конфедерације је у дводомном парламенту.

Карактеристично за Швајцарску је скраћено радно време политичара. Парламент нема стално запослене политичаре, већ се састаје на три недеље у исто време, четири пута годишње. Ипак, многи аналитичари верују да је реформа неопходна како би парламент ефикасније радио на очувању демократије. На првом месту је примедба да политичари не успевају увек да раде по свим тачкама дневног реда током седница, упркос томе што седнице трају временски веома дуго.<sup>91</sup>

Како смо већ истакли, имајући у виду чињеницу да су четири најјаче странке у оквиру Доњег дома заступљене у Савезној влади, а да тај исти парламент изгласава предлоге закона, обично се претпоставља да Савезна влада неће имати никаквих проблема приликом изгласавања предлога закона. Међутим, с обзиром на то да су посланици слободни у свом гласању и одлучивању, те да, тим поводом, у извесном броју ситуација могу и одступити од становишта политичке партије којој припадају, често се може догодити да посланици не желе, из одређених разлога, да пруже подршку предлогу закона који предлаже Влада иако су за правац политике који она води. То се може десити из различитих разлога. Један од њих јесте лично виђење посланика природе предлога закона који је предмет изгласавања. У том смислу, посланик сматра да наведени закон не треба да се нађе пред скупштинским заседањем јер регулише материју која није, према његовом мишљењу, сазрела за одлучивање. Друго, посланик може проценити да је предлог закона супротан Уставу, као највишем општем акту, или да се њиме прописују надлежности или дају надлежности које нису у складу са другим правним прописима. Треће, он може сматрати да се предлог закона може много боље уредити, те тим поводом истиче своје неслагање са актуелном верзијом предлога законског текста. Четврто, може желети да грађани истакну свој став о предлогу закона путем референдума јер дубоко верује да предлог закона, који је у скупштинској процедури, не осликава већинску вољу

---

<sup>91</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanja/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

грађана. Као што се може приметити, широк је спектар свих оних ситуација које могу руководити посланика у одлуци да не подржи предлог закона којег је влада послала ка оба дома парламента.

Управо се, због свих ових ситуација, тежиште швајцарске политике ослања на тражење компромисних решења, као индикатора за излазак из кризе. Уколико се наведена криза не успе решити, последице могу бити заиста далекосежне по све учеснике у политичком простору. То могу бити изгласавање неповерења Влади или оставка чланова Владе, чиме се и те како могу створити разноврсни проблеми у њеном функционисању.

Као што је и истакнуто, Швајцарска је школски пример државе која почива на принципима децентрализације, као и непосредне, односно, директне демократије. Принцип непосредне, односно, директне демократије се најбоље може видети у оквиру начина на који се бирају посланици Доњег дома швајцарског парламента. Њега директно бирају грађани, општим и непосредним правом гласа. Дакле, омогућава се да сваки од грађана да свој, директни, допринос у обликовању политичког живота као и у грађењу политичког поретка своје државе. С тим у вези, овлашћења Владе су, како видимо, веома мала, те се читав акценат ставља на дводомни парламент, који има највеће надлежности с обзиром на то да исти, на највернији начин, представља вољу свих грађана Швајцарске. Готово читав део битног скупштинског заседања се, осим на пленунима, одвија и у парламентарним одборима.

„Оба дома швајцарског парламента имају по 11 сталних одбора, од чега је девет законодавних и два надзорна одбора. Одбори Националног савета имају по 25 чланова, док одбори Савета кантона имају по 13 чланова. Седнице одбора се, у просеку, одржавају три до четири пута, квартално. Одбори су такође задужени за праћење социјалне и политичке ситуације у Швајцарској, као и предлагање могућности за решавање проблема кроз одборску иницијативу.

*Законодавни одбори:*

- Одбори за спољне послове
- Одбори за науку, образовање и културу
- Одбори за социјалну безбедност и здравље
- Одбори за заштиту животне средине, просторно планирање и енергетику

- Одбори за одбрану
- Одбори за саобраћај и телекомуникације
- Одбори за економске односе и таксе
- Одбори за политичке институције
- Одбори за правне послове

*Надзорни одбори:*

- Одбори за финансије
- Одбори за контролу
- Заједничка радна група
- Парламентарна истражна комисија

*Други одбори:*

- Одбор за помиловања
- Одбор за предлоге
- Одбор за судска питања
- Одбор за питање имунитета.<sup>92</sup>

Као што се може приметити, оба Дома швајцарског парламента имају своје парламентарне одборе, односно, тела која су надлежна за претрес предлога закона или других правних прописа, а који су у скупштинској процедури, сходно питању које је предмет разматрања. Изражавајући принцип јединства свих кантона и федералних јединица, утврђено је да оба Дома имају по 11 сталних одбора. С тим у вези, надлежност поменутих одбора је прецизно дефинисана пословником о раду, који поменути одбори доносе о свом раду и делању. Као што се дало приметити, разлика постоји у броју чланова које имају одбори Доњег и Горњег дома. С тим у вези, приметно је да сви одбори Доњег дома имају по 25 чланова, док одбори Горњег дома броје по 13 чланова.

Потребно је истаћи да Савезна скупштина заседа, ради и одлучује одвојено по Домовима, па се и одлуке тако доносе, и поред тога што постоји идентична надлежност

---

<sup>92</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanja/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

Домова. Односно, не постоји искључива надлежност само једног од два скупштинска Дома, а за сваку одлуку је неопходно да она буде донета у оба Дома. Међутим, постоје питања поводом којих се одржава јединствена седница оба Дома, када они не заседају одвојено, а то ће бити питања у вези избора, решавања сукоба надлежности између савезних органа власти и питања давања помиловања, као и у случају неких посебних, рецимо, свечаних повода.

Имајући у виду изражен федерални карактер државе, начин функционисања власти је примерен децентрализованом моделу вршења власти. „Швајцарска се састоји од 26 кантона. Кантони су раније били потпуно независни. Затим су се припајали, један по један, данашњој Швајцарској и уступили Савезу неке од надлежности. Али, у многим подручјима су кантони и даље самостални. На пример, они имају сопствене Уставе и законе, који не смеју бити супротни Савезном праву. Такође имају и сопствене парламенте, владе и судове.

Швајцарска је подељена на три државна нивоа: савезну државу, кантоне и општине. При чему савезна држава, као надређени ниво, преузима само оне дужности које јој је изричито пренео савезни Устав, као што су, на пример, одбрана земље или регулација путног саобраћаја. Кантони се брину о школству, полицији, о здравственом систему, а како би ове задатке извршили, сами повећавају порезе. Такође, око 2.700 општина у Швајцарској ужива велику самосталност. На пример, задужене су за контролу становништва или преузимају одређене задатке у подручју школства.

Учешће кантона у законодавству може бити директно и индиректно. Директно учешће подразумева право на покретање Уставне иницијативе, као и право на обавезни референдум по питању свих промена савезног Устава, као и право најмање осам кантона да затраже референдум о сваком савезном закону или општеобавезној савезној одлуци. Индиректно, учешће кантона у савезном законодавству остварује се учешћем у раду Савета кантона.<sup>93</sup>

Савезна скупштина одлучује о:

- Задацима конфедерације
- Сукобу надлежности између савезних органа власти

---

<sup>93</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanje/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

- Организацији и раду савезних власти
- Обавезама кантона при спровођењу и примени савезног права
- Спољној политици
- Спољној и унутрушњој безбедности
- Независности и неутралности земље
- Питањима војне службе и употребе војске
- Одобравању буџета и одређивању обима пореских обавеза
- Уставним правима грађана и ограничавању тих права
- Изрицању помиловања и одлуци о амнестији
- Одобравању Устава кантона, међусобних уговора кантона, уговора кантона са иностранством.<sup>94</sup>

Може се приметити да у Швајцарској постоји сложена како државна, тако и територијална организација. У том смислу, читава власт је подељена на савезну државу, кантоне и општине. Савезној држави се поверавају само оне надлежности које изричито нису поверене кантонима и општинама, а које су јој поверене на основу савезног Устава, као највишег општег правног акта. Као што смо могли приметити, одбрана земља и регулација саобраћаја су управо питања чије је обављање од немерљиво великог значаја за функционисање читаве државе, те је, према томе, потпуно и природно да се обављање тих надлежности повери савезној држави. Без устројства одбране одређене државе на највишем могућем нивоу, као и без путне инфраструктуре, не може се ни замислити основно постојање и битисање било које државе, а камоли државе попут Швајцарске.

Такође, велике су и надлежности кантона у систему сложене државне организације. У том смислу, они су надлежни за све оне врсте послова који су од суштинског значаја и непосредне везе за грађане тих кантона. Они могу увећавати и порезе, како би се могле финансирати те надлежности. Не сме се занемарити ни надлежност општина, које такође предузимају низ надлежности од великог значаја за живот грађана, попут школства.

---

<sup>94</sup> Више о томе видети на: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanje/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

Већ смо казали да кантони имају веома велики утицај на формирање и уобличавање законодавне функције, и то, пре свега, кроз избор чланова Доњег дома парламента, али и кроз инструменте којима могу утицати на спровођење законодавне процедуре. Предвиђени су различити механизми којима се може утицати на спровођење законодавне процедуре. Постоје како директни механизми, који се свде на директно изјашњавање грађана о предлогу закона, кроз подношење иницијатива или изјашњавања на референдумима, тако и индиректни механизми, који се огледају у праву грађана да учествују у раду и деловању горњег дома парламента.

Како смо могли јасно приметити, види се да постоји низ надлежности које савезна скупштина има. Морамо истаћи да је то и логична последица значаја који поменути орган има за функционисање законодавне власти. Он се сматра носиоцем законодавне власти, те је и евидентно да је, ради тога, и проширен круг надлежности које исти поседује.

На првом месту, Савезна скупштина се изјашњава о важним задацима које држава има пред собом. Ту се мисли на оне задатке који су од суштинског интереса, не само за грађане, већ и за њен опстанак у целисти. Због те чињенице је неопходно да се јасно утврде који су то задаци. С обзиром на то да је реч о изузетно сложенем и осетљивом питању, нема ништа природније но да о томе одлучује највиши законодавни Дом и представници свих грађана и кантона у њему. То је битно да би се дошло до консензуса по том питању, с обзиром на то да се, на овом месту, опет подвлачи његов значај у швајцарској политици, како спољњој, тако и унутрашњој.

С обзиром на то да је систем власти у Швајцарској изузетно комплексног карактера, обзиром да се своди на односе између законодавне, извршне и судске гране власти, потпуно је природно да односи између тих органа нису потпуно балансирани. Некада се могу догодити и одређени сукоби међу њима, па се једна од значајних надлежности савезне скупштине састоји управо у помирењу ових органа, као и у, више пута поменутом, тражењу консензуса у таквим ситуацијама. Међутим, како би се сукоби предупредили, неопходно је добро промислити по питању организовања и функционисања органа савезне власти, што је још једна од битних надлежности савезне скупштине. Без добре организације не може бити говора о добром функционисању савезне власти, а без доброг функционисања органи су препуштени сами себи, те се често дешавају сукоби међу њима. Управо је ова надлежност од изузетног значаја, и то

све због неопходности потребе да се очува равнотежа међу поменутиим органима, што је један од основних услова за њихово добро функционисање.

Такође, Савезна скупштина одлучује и о начину на који кантони и општине примењују савезно право. Савезно право је право које доноси савезна држава, те су њега дужне да примењују све ниже територијалне јединице. И не само то, него сваки акт кантона или општине мора бити у сагласности са правним прописима које је донела и усвојила савезна држава. Субјекти који учествују у примени правних прописа су и грађани. Већ смо истакли који су основни, неопходни предуслови за поступање правних субјеката према правним нормама. Сви правни субјекти могу примењивати право на два начина: кроз добровољну примену права, и то аутономну добровољну, када право примењују јер верују да је то исправно, као и хетерономну добровољну, када субјекти примењују право из страха од санкције. Када субјект права не поступи добровољно према правној норми, постоји принудна примена права, која, према свом карактеру и дефиницији, такође може бити аутономна принудна примена права, када субјект права добровољно поступа према изреченој санкцији због непримењивања права, али и хетерономна принудна примена права, када субјекта права држава, кроз монопол физичке принуде, принуди да поступи према санкцији за непримењивање права.

Такође, надлежност Савезне скупштине се састоји и у заузимању званичног става поводом важних питања која се односе на курс спољне политике коју ће земља заузимати. Неопходно је истаћи да се овом питању мора посветити дужна и пуна пажња, с обзиром на то да од курса спољне политике често зависи и однос који земља има са другим државама, али и њен углед у свету.

Питање повезано са овим јесте питање унутрашње и спољне безбедности. Ово питање је од изузетно великог значаја, с обзиром на то да је очување безбедности кључна ствар на којој мора почивати политика сваке државе на свету. Очување мира и безбедности има везе и са безбедношћу грађана у њој, али и са очувањем животног стандарда, економског, правног, културног, политичког, моралног и сваког другог поретка. С обзиром на то да од очувања безбедности зависи и очување стабилности државе у целости, веома је важно да се највишем законодавном Дому да у надлежност одлучивање о овим важним и битним питањима.

Питање војне службе и употребе војске је питање које је са претходним питањем у директној вези. Од начина на који се командује војском зависи постизање мира и

стабилности у неком дужем временском континуитету, што мора бити и остати политика сваке државе. Све због тога што је познато да је врховно гесло швајцарске политике управо очување неутралности у сваком облику, што, поготово у данашњим друштвеним околностима, није нимало лако постићи. Управо је перфектно функционисање војске и војне службе једна од значајних активности које Швајцарској помажу у постизању и очувавању тог принципа неутралности.

Осим тога, за једну државу је од великог значаја убирање пореза од стране грађана, како би се на ефикасан и рационалан начин могло руководити испуњавањем бројних надлежности које држава има. Буџет и завршни рачун су веома битни, како за финансијску консолидацију, тако и за дугорочно планирање свих финансијских активности.

Предмет надлежности Савезне скупштине је и одлучивање о људским правима и о њиховом уставном уоквиравању. Тиме се постиже препознавање људских права и грађанских слобода, као изузетно важних спона које су неопходне за развој и напредовање било којег друштва. Познато је да су људска права скуп природних права која су дата сваком човеку на основу једноставне чињенице рођења. Како би се људским правима дао онај апсолутни карактер, који они и поседују, било је неопходно да се не постављају сувише строги услови који су неопходни да би их одређено лице уживало. На тлу међународне заједнице, закључено је да је за њихово остваривање, као једини неопходни предуслов, сасвим довољна проста чињеница рођења, односно, да је човек угледао светлост дана. Поменута права су и трајна, што конкретно значи да иста човеку не могу бити одузета никаквим правним основом. Реч је, такође, и о строго личним правима која су непреносива, што значи да их лично ужива појединац, те она не могу бити део правног промета, било *inter vivos*, било *mortis causa*. Тиме се, заправо, осигурава њихова неприкосновеност. Осим тога, из различитих разлога, могуће је и њихово ограничавање, што је неопходно предвидети самим Уставом, као највишим правним актом, управо због њихове нарочите осетљивости. То могу бити разлози националне безбедности, морала, здравља, заштите животне средине и осталих оправданих околности које законодавац предвиди. Из самог овог запажања се јасно види зашто су питања заштите људских права, као и њиховог ограничавања, питања која спадају у надлежност највишег законодавног тела.

Такође, питање које је поверено скупштини јесте и питање амнестије и помиловања. Питање органа које даје како амнестију, тако и помиловање, различито је уређено у

различитим правним системима. Негде је оно у надлежности парламента, негде у надлежности шефа државе. Било како било, у Швајцарској о питању амнестије и помиловања одлучује скупштина. Реч је о веома осетљивим поступцима, те је, сходно томе, у целости и оправдано да се ово питање стави њој у надлежност.

Кантони имају значајну дозу аутономије и самосталности, међутим, оне имају и својих граница. С тим у вези, кантони могу доносити своје уставе, склапати уговоре са другим кантонима или уговоре са одређеним иностраним организацијама, али тек пошто на такве акте добију сагласност савезне скупштине, тако да је то још један у низу важних послова које јој се стављају у надлежност.

Битно питање се односи и на форму у којој савезна скупштина одлучује о питањима из њене надлежности. У том смислу, прописано је да она, о питањима из њене надлежности, може одлучивати у форми закона, уредби или одлука. Да ли ће неко питање бити решено у форми закона, уредбе или одлуке, превасходно зависи од важности и значаја питања које је предмет одлучивања. Битно питање се тиче и преношења надлежности. Да ли Савезна скупштина може пренети неке од послова који спадају у њену надлежност у надлежност другог органа? Одговор је позитиван, али само уколико то одобрење произлази из савезног Устава, као највишег правног акта.

„Домови парламента, према правилу, имају одвојене расправе. У одређеним случајевима ће имати заједничко заседање, и то када одлучују о изборима, када одлучују о сукобу надлежности између највиших државних органа и приликом одлучивања о изрицању помиловања. Када оба Дома заседају заједно, седницом председава председник Националног савета. Седнице су јавне, мада се законом може искључити јавност. Домови расправљају одвојено, а за одлуку Савезне скупштине потребна је сагласност оба.

Устав Швајцарске, у делу који се односи на однос између државе и кантона, прецизира да ће кантони учествовати у доношењу одлука у случајевима када је то предвиђено савезним Уставом, а то се нарочито односи на законодавни процес. Кантон који учествује у законодавном процесу о томе мора бити у потпуности и на време обавештен.<sup>411</sup>

Сваки Дом појединачно одлучује о томе да ли ће дозволити расправу о конкретном закону. Уколико се одобри, након тога почиње расправа о закону, и то члан по члан. Представљање закона ће бити обавезно у случају да је поднет на основу

иницијативе грађана, да се расправља о буџету, годишњим извештајима, уговорима између кантона или између кантона и страних држава, гаранцијама, кантоналним Уставима. Након завршетка расправе, гласање се обавља у сваком Дому посебно, и то на текст у целини.

Сваки Дом може предлог закона вратити назад одбору који га је поднео. Вратити се може цео текст или само неки део. Предлог за враћање мора садржати прецизно шта је спорно, односно, шта треба прегледати, изменити или додати. Сваки члан парламента има право да врати предлог Одбору на прелиминарно испитивање. Кворум постоји уколико је већина посланика присутна. Одлуке се у оба Дома доносе већином присутних. Међутим, у одређеним случајевима захтева се апсолутна већина. Сваки члан Савета кантона и Националног савета, парламентарна група, одбор или кантон има право да поднесе иницијативу Савезној скупштини.

Закон се може донети по хитном поступку. О закону који се доноси по хитном поступку глас се одмах по завршетку претреса, не чека се да се заврши претрес осталих тачака дневног реда. Ако се одбије да се о неком закону хитно разматра, било који члан парламента има право да повуче предлог пре гласања.

Председник Савезне скупштине не гласа, али уколико је резултат гласања нерешен, његов глас ће у том случају одлучити. Да би председник учествовао у гласању потребна је већина оба Дома.<sup>95</sup>

Као што се могло приметити, Горњи и Доњи дом обично седнице својих одбора и пленума држе одвојено једни од других, и то јавно, изузев када се, због интереса националне безбедности или неких других важних питања, јавност може искучити са дела седнице или са читаве седнице. У одређеним ситуацијама, а које су наведене у складу са пословницима о раду, Горњи и Доњи дом могу имати заједничке седнице пленума и скупштинских одбора.

Једно од обележја швајцарског модела система организације власти представља и моноцефални карактер извршне власти. Притом, наравно, имамо у виду да је реч о систему власти који није заснован на подели власти, те се швајцарска влада, у теоретском смислу, разликује од парламентарне или парламентарно-председничке

---

<sup>95</sup> Више о томе видети на:

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/istrazivanje/Svajcarska%20Konfederacija%20lat.docx>, датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

влада. (Подсећања ради, на моноцефалну извршну власт наилазимо у председничком систему власти). Швајцарска влада је најмања влада на свету, што је, признаћете интересантан податак, посебно има ли се у виду чињеница да је реч о богатој држави са богатим грађанима. Дакле, мала швајцарска влада има укупно седам чланова. Чак је био учињен покушај да се њен број повећа са седам на девет чланова, али су Швајцарци одбили овај предлог на референдуму, вероватно сматрајући да нема потребе додатно оптерећивати државни буџет непотребним трошковима. Рационално, зар не? У оквиру владе постоји седам различитих ресора, те је на челу сваког од тих ресора по један члан владе. И председник владе задржава ресор који му припада на основу чланства у влади. Чланови владе се бирају на четири године, а председник владе на годину дана, без могућности да узастопно понови тај мандат. Да би се разумела суштина структуре савезне владе, треба имати у виду чињеницу да у пракси функционисања савезне власти у Швајцарској просечан мандат чланова владе траје око десет година, без обзира на чињеницу да ли је дошло до промене партијске структуре Савезне скупштине, која бира чланове Савезне владе, што је израз склоности ка политичким компромисима. Постоје подаци да има и рекордних трајања мандата чланова владе у износу од 32 године, без прекида! Фактички, све то указује да лице у политичкој пракси престаје да буде члан Савезне владе, уколико поднесе оставку или умре. Стога су чланови Савезне владе најчешће експерти у појединим областима државног живота, односно, нису класични партијски политичари.

Лице које је председник Савеза (шеф државе) истовремено обавља послове председавајућег Савезном владом. С обзиром на то да председник Савезне владе функционише према принципу *primus inter pares* (први међу једнакима) у односу на друге чланове владе, онда је јасно да он више има улогу председавајућег, него председника. Председнику Савезне владе, који је истовремено и шеф државе, припадају титуларно-репрезентативна и церемонијална овлашћења, што се додатно потврђује и чињеницом једногодишњег мандата, као и чињеницом да, према принципу уставног аутоматизма, лице које председава Савезном владом, заправо је оно лице које је про форме изабрано за председника Савеза.

Када је реч о односу између Савезне владе и Савезне скупштине, треба имати у виду да не постоји стриктна одвојеност између законодавне и извршне власти, као што је то случај са моделима организације државне власти у оквиру начела поделе власти. Но, с обзиром на стручност и професионализам чланова Савезне владе, утврђен је и

принцип забране обављања других послова и јавних функција. Такав инкомпатибилитет се тиче и истовременог чланства у Савезној влади и посланичке функције, те је ово преплитање забрањено. Наравно, треба имати у виду да се не налазимо на теоријском терену начела поделе власти, већ јединства власти, тако да је овај инкомпатибилитет узрокован и додатним мотивима потребе стручног и професионалног обављања министарске функције.

Додатни аргумент, који иде у прилог прихватања тезе о атипичности швајцарског модела система организације државне власти, огледа се и у чињеници да је Савезна влада у обавези да поступа према инструкцијама које јој наложи Савезна скупштина. Осим тога, примат Савезне скупштине се огледа и у непостојању издвојене и дистанциране контроле уставности закона. Наиме, Савезни суд (чије чланове бира Савезна скупштина) има овлашћења класичног судског органа, тј. нема овлашћења да оцењује уставност савезних закона које је донела Савезна скупштина. Он јесте надлежан да цени Уставност оних закона који су донети на кантоналном нивоу, дакле, на нивоу кантона као федералних јединица швајцарске федерације. Када је реч о Уставности савезних закона, о њиховој Уставности води рачуна сама Савезна скупштина, када их доноси или мења, што неминовно ојачава позицију овог органа савезне законодавне власти у оквиру државно-правног и уставно-правног поретка. Из тога произлази и закључак да у Швајцарској постоји скупштинска, а не уставно-судска контрола Уставности савезних закона, што је већ обележје којим се принципијелно карактерише систем скупштинског јединства власти.

### **3.3. ИНДИЈА**

Индија је још једна од познатих федералних светских држава. Треба истаћи да је Индија, својим највишим правним актима, доказала да може да управља сложеним системом организације каква је федерална држава. Индијски устав из 1947. био је далеко испред свог времена, не само у препознавању различитости, већ и у обезбеђивању репрезентације разноврсних колективитета у формалним демократским структурама.<sup>96</sup> У том смислу, контрола сукоба међу етничким мањинама на подржавном нивоу је била континуиран задатак Индије од самог постојања њеног демократског федералног

---

<sup>96</sup> Ashutosh Kumar, 'The Constitutional and Legal Routes' in Ranabir Samaddar (ed.), 2005, *The Politics of Autonomy: Indian Experiences*, Kolkata, p.94.

система.<sup>97</sup> Систем власти у Индији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску.

Када је реч о извршној власти, неопходно је истаћи да је иста бифедална, односно, двоглава, те исту чине: председник и влада. Када је реч о овлашћењима председника, као једног крака извршне власти, неопходно је истаћи да су она веома слична овлашћењима која поседује председник републике у Великој Британији. Реч није о неким великим овлашћењима, као што их има председник САД-а, већ су она, у овом систему, више формалног карактера. Пошто је парламент носилац законодавне власти у Индији, и пошто је он дводомног карактера, односно, састоји се из Доњег и Горњег дома, неопходно је истаћи чињеницу да је Влада за свој рад одговорна Доњем дому парламента, те је она задужена за вођење и усмеравање политичког курса у земљи, као и према иностранству. Исто тако, председник републике именује премијера, односно, шефа владе. Тиме се може приметити да, заправо, на рад владе утиче како парламент, као законодавна власт, тако и шеф државе, као други крак извршне власти, што сматрамо изузетно специфичним. И то услед позиције председника владе у односу према свим министарствима која су у саставу владе и према председнику државе, што још више указује на његов, и више него специфичан, положај. Другим речима, председник владе је једна врста везивне тачке. Управо из тих разлога можемо приметити врло деликатан положај у којем се Влада, као таква, и налази. Мандат владе и председника је у Индији идентичан и он износи пет година.

Веома је специфичан начин на који се врши избор председника, као карике са изразитим формалним овлашћењима. Председника бира колеџ електора. У избору председника учествују представници оба Дома скупштине, као и скупштина свих држава које улазе у састав Индије као федерације. Колеџ електора се састоји од 777 посланика као и 4.120 представника региона, између којих не постоји равноправност по питању броја гласова које поседују. Национални и регионални посланици имају исту тежину гласа, уз постојање система једног преносивог гласа.

Изборни систем је преференцијалан, што конкретно значи да бирачи учествују у одабиру кандидата. „Уколико ниједан кандидат не освоји већину, из обрачуна се уклања

---

<sup>97</sup> Harihar Bhattacharyya, 'L'India federale' in *Federalismo & Libertà*, n.9/2002, Edizioni Il Fenicottero, Rome, 2002, p.106.

кандидат са најмање гласова и друга преференција тих бирача се додаје осталим кандидатима.<sup>98</sup>

Када је реч о законодавној власти, она је у рукама парламента. Парламент је дводомног карактера, односно, другим речима, састоји се из два дома: Доњег дома и Горњег дома. Lok Sabha је назив за Доњи дом парламента. Њега броји 545 посланика, од којих је 543 изабрано простим већинским системом у једночланим изборним јединицама, док су преостала 2 постављена од стране председника. Дакле, овим путем можемо видети да се Доњи дом парламента састоји из чланова које бира народ, према систему већине, и то кроз једночлане изборне јединице и мањине чланова које именује председник, чиме се огледа, додуше миноран, утицај који исти има на Доњи дом. Мандат Доњем дому парламента је пет година. Њега распушта председник на образложени предлог премијера, као шефа владе, чиме примећујемо још један од утицаја који извршна власт има на законодавну власт. Горњи дом парламента се зове Rajya Sabha. Он има 250 посланика, од којих су 238 изабрани према пропорционалном, и то делегатском, моделу расподеле мандата, а преосталих 12 именује председник Индије. Дакле, овде можемо видети на делу читаву сложеност избора народних представника у индијском парламенту. Прво се то може приметити кроз комбиновање система већине и пропорционалног система, а затим и кроз утицај који председник републике има у одабиру чланова законодавног тела. Законодавни процес је, у том смислу, најсличнији британском моделу. Судска власт је поверена Врховном суду, као највишој судској инстанци, и свим другим, нижим судовима.

Када је реч о концепту федерализма у Индији, неопходно је истаћи да је у Индији на снази централизован федерализам. Међутим, такав облик федерализма и те како има разлике у односу на федерализам који је изражен у Сједињеним Америчким Државама. Специфичности су следеће:

- Државе немају засебне Уставе (изузетак Џаму и Кашмир);
- Могући пренос овлашћења са држава на федералну владу;
- Председничка постављења државних гувернера;
- Директна председничка управа у „кризним“ државама (члан 356 Устава);
- Претпоставка законодавне надлежности у корист централног парламента.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Више о овоме видети у оквиру:

[https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_3131/objava\\_24546/fajlovi/C%CC%8Cas%20VIII\\_%20Indija.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_3131/objava_24546/fajlovi/C%CC%8Cas%20VIII_%20Indija.pdf), датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

<sup>99</sup> Више о овоме видети у оквиру:

[https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_3131/objava\\_24546/fajlovi/C%CC%8Cas%20VIII\\_%20Indija.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_3131/objava_24546/fajlovi/C%CC%8Cas%20VIII_%20Indija.pdf), датум приступа наведеном документу: 15.05.2025. године.

### 3.4. БРАЗИЛ

Бразил је једна од највећих савезних држава на свету, али и једна од најстаријих, која датира из 1889. године.<sup>100</sup> С обзиром на то да се ради о држави коју умногоме одликује огромна традиција, како у погледу њене историје, тако и у погледу облика државног уређења, чињеница налаже да се и њој посвети адекватан ниво пажње. Увек је задовољство посветити се изучавању историског пута и развоја државног уређења једне од земаља Латинске Америке која је, у својој суштини, била и одувек је, према својим карактеристикама, федерална држава. Наравно, са низом специфичности које су прилагођене историјском путу развоја поменуте државе, што ће све допринети квалитетнијем разјашњавању и расправљању поменуте теме.

Земља је почела са јединственом централном влашћу, као колонија, а касније као монархија, када је постала независна од Португала 1824.<sup>101</sup> Када су из монархије постали република, у том истом моменту постају и федерација према облику државног уређења, из чега конкретно произлазе бројне структуралне и тектонске реформе које је поменута држава умногоме претрпела на свом путу развоја. Кључни моменат је била 1889. година, која се сматра прекретницом у развоју Бразила.

Из ове констатације се може приметити како је био турбулентан историјски развој Бразила кроз историју. Од колоније, која је била потпуно потчињена, преко монархије, па све до федералне државе. Из овога се може, заправо, видети комплексност друштвених и културалних односа који су учествовали у обликовању Бразила.

Једна од кључних карактеристика бразилског федерализма се огледала у чињеници да су општинама, као нижим територијалним целинама, посвећивали значајну и пуну пажњу. У том смислу, општине су снабдеване значајним нивоом ауторитета и самосталности, што је била и остала централна карактеристика бразилског федерализма.

„Бразилски федерализам је јединствен јер је препознао и укључио општине као интегралне ентитете федералне структуре. Општинама се дају нека од традиционалних

---

<sup>100</sup> Topnik Steven, *The Political Economy of the Brazilian State, 1889-1930*. Latin American Monographs #71. Austin: University of Texas Press, 1987

<sup>101</sup> Embassy of Brazil, *Brasil in brief, Brazilian government- federal*, <http://www.brazemb-ksa.org/brazil/69-braz-gov-fed>, датум приступа наведеном документу: 16.05.2025. године.

овлашћења, која се обично дају државама у федерализму. Бразилске општине уживају независан и једнак статус, за разлику од других савезних земаља у којима државе контролишу локална тела.<sup>102</sup> Дакле, из овога се може на јасан начин извући закључак колико су општине препознате као основне ћелије на којима почива федерална држава као принцип. Интересантно је да се општинама у Бразилу даје потпуно исти ниво самосталности као и самосталност коју уживају и све друге федералне јединице у њеном саставу, што је и те како интересантно, чак и јединствено становиште. Можемо, другим речима, приметити да је општинама дат исти ниво аутономије као и федералним јединицама, што није баш својствено осталим федералним државама које смо раније теоријски обрађивали.

У том смислу, чини нам се интересантном и територијална организација Бразила као федералне државе. Бразил се састоји од федералних јединица, општина и једног савезног округа, што сматрамо, такође, јединственим, и то посебно ако имамо у виду све специфичне друштвено-историјске околности кроз које је ова држава пролазила у свом перманентном историјском развоју. У њеном оквиру се налази 26 федералних јединица, 5.564 општине, као и савезни округ Бразилија.

„Бразил је пример „чврстог федерализма“ у поређењу са другим савезним земљама света према обиму децентрализације. Мало савезних држава даје тако велики удео у укупним пореским приходима државама и општинама. Гувернери држава имају велику моћ и утицај у односу на савезну владу у одређеним пореским и расходовним функцијама. Након што су патили од централизоване војне диктатуре у прошлости, чини се да су се они који су израдили Устав из 1988. одлучили за децентрализацију, која ствара моћније локалне лидере, који би могли да уравнотеже сваког јаког и амбициозног председника. Гувернери и градоначелници богатих држава и градова такмиче се са савезним председником за моћ и ресурсе. У преокрету власти на већини места, Итамар Франко, који је био председник Бразила 1992-95, касније је постао гувернер државе Минас Жераис 1999-2003 и наставио да изазива свог наследника у Бразилији.“<sup>103</sup>

Као што јасно можемо приметити, децентрализација је основна карактеристика бразилског федерализма. Будући да се у одређеним историјским односима централизација показала као изузетно лош феномен, устројен је систем децентрализације који је почивао на идеји давања више слободе и аутономије

---

<sup>102</sup> R. Viswanathan, *Federalism, swaraj and Brazil*, Gateway House, 2014.

<sup>103</sup> R. Viswanathan, *Federalism, swaraj and Brazil*, Gateway House, 2014.

федералним јединицама, као и општинама, у односу на централну, савезну државу, што се показало као изузетно добро и практично решење. Поменута практичност свој основ највише проналази у начину на који федералне државе и општине учествују у прикупљању финансијских средстава јер од њихове количине умногоме зависи и успешност обављања основних послова који спадају у њихову надлежност. Насупрот томе, централизација се поставила као изузетно круто, грубо и неефикасно решење које није доприносило развоју федералних држава и општина, па се тим путем и постављало питање природе федералне државе.

Наравно, није једини циљ децентрализације већа аутономија у убирању и прикупљању новчаних средстава. Иако је то веома битна карактеристика, још битнија се тиче тога да децентрализација у Бразилу поспешује односе између федералних држава и општина, као и грађана који у њима живе. Поменути територијални ентитети ће бити у могућности да на бољи и квалитетнији начин обављају све послове из своје надлежности, све време ослушкујући ставове, интересе и схватања грађана. Све то, гледајући укупно, подстиче развој демократије и владавине права и поспешује учешће грађана у спровођењу неопходних реформи. Другим речима, грађани се у процесима спровођења реформи не осећају као баласт, већ као неко ко може да помогне било којој територијалној јединици у њеном спровођењу.

„Бразилска структура се често описује као „кооперативни федерализам“, пошто је управљање расподелом овлашћења и одговорности федералног система засновано на претпоставци сарадње између три федерална ентитета: централне, државне и општинске власти.“<sup>104</sup> Једна од кључних карактеристика бразилског федерализма се огледа у кооперативности и сарадњи свих територијалних ентитета. У том смислу, постоји подела надлежности између централне власти, власти федералних јединица и власти општина. Управо се у поменутој кооперативности огледа и спровођење концепта суштинске децентрализације, будући да се само на тај начин може говорити о њиховој сарадњи. Зашто? Зато што је основна претпоставка за сарадњу постојање приближно сличних овлашћења, а то може да пружи само децентрализација, у свом чистом облику.

Када је реч о законодавној власти, она у Бразилу припада парламенту који је, као и код свих федерација, дводомног карактера, те се састоји из Доњег и Горњег дома.

---

<sup>104</sup> R. Viswanathan, *Federalism, swaraj and Brazil*, Gateway House, 2014.

Доњи дом је представнички дом, док је Горњи дом савезни сенат. Овакав дводомни карактер парламента произлази и из Устава, као највишег правног прописа.

Када је реч о представничком дому, и овде се, као битно, поставило питање критеријума на основу којих би се одредио број представника грађана из сваке федералне јединице. И овде је, као репрезентативан критеријум, узет број грађана који федерална јединица има, с обзиром на то да је реч о представништву свих грађана, па, сходно томе, величина територије се, тим поводом, не узима у обзир као релевантан критеријум. Једна федерална држава, у том смислу, не би требала да има мање од 8 и више од 70 посланика, а све сходно броју грађана посматране федералне јединице.

Када је реч о Горњем дому бразилског парламента, с обзиром на то да је реч о савезном сенату, ту је заступљено становиште равноправности и једнакости свих федералних јединица у њеном саставу, и то тако што би свака федерална јединица имала три сенатора, које би директно народ бирао гласањем, а који би се бирали на период од осам година. Када смо анализирали федерални систем Индије, утврдили смо једну специфичност која је умногоме различита у односу на Бразил. Наиме, о чему се тачно ради? За разлику од бразилског парламента, где у Доњем дому постоји максималан број представника грађана, које може дати одређена федерална јединица, то код индијског парламента није случај, будући да код њих такав вид ограничења не постоји.

Међутим, иако се бразилски федерализам доста добро показао, далеко је од тога да је савршен, садржи низ мана и недоследности. Сам чин децентрализације у себи садржи добру чињеницу да се федералним јединицама и општинама даје значајан ниво аутономије. Али, оно што се често занемарује долази као последица приче да аутономија са собом носи и одговорност за учињене радње и хватање у коштац са последицама тих радњи. Мана бразилског федерализма, између осталог, лежи и у чињеници да не постоји адекватан механизам којим би централна власт утицала на ниже територијалне ентитете, што може постати извор сукоба који се може догодити. Такође, принцип децентрализације са собом доноси и неравномеран и неуједначен принцип расподеле прихода, што може довести до колапса у функционисању појединих општина или других федералних јединица.

„Због огромног утицаја који се пружа државама и општинама, политичке партије су фрагментирани: националне странке су постале као федерација државних партија, а Конгрес „скупштина држава“. Савезни законодавци придају већи значај локалним

интересима него националним бригаама, ометајући и компликујући функционисање и приоритете савезне владе.<sup>105</sup>

### 3.5. МЕКСИКО

Мексико је још једна у низу федералних држава на које је потребно указати, управо због бројних специфичности које поменута држава са собом носи. Најпре је неопходно истаћи да је федерализам у Мексику претрпео радикалне и корените измене због све већег присуства финансијске и политичке моћи. Било је неопходно изнаћи начин на који би долазило до равномерне дистрибуције, како економске, тако и политичке моћи, а да се, притом, не доведе у питање функционисање државе. На сличан начин као и у Бразилу, и у Мексику се постепено прелазило са чисте централизације на постепену децентрализацију ужих територијалних јединица.

Занимљива је територијална организација Мексика као изразито федералне државе. У том смислу, неопходно је истаћи да се иста састоји од 31 савезне државе и једног федералног округа, који је познат под називом Мексико сити. Другим речима, основне територијалне јединице Мексика су савезне државе и федерални округ.

Неопходно је истаћи да је историјски развој Мексика био изразито турбулентан, са низом успона и падова. Уставом из 1824. године је конституисан принцип федерализма, али су ударени и први темељи федералног облика уређења. Међутим, услед изразито велике политичке и економске нестабилности, која је пратила Мексико током 18. века и 19. века, изразито је ослабљен концепт федерализма у корист неких других облика државног уређења. Тек је Уставом из 1917. године, заправо, на прави начин, ударен темељ федерализму у Мексику, те можемо рећи да је од 1917. године Мексико чиста федерација према облику државног уређења.

„Током двадесетог века, прича о мексичком федерализму је углавном била прича о централизацији, којој су, тек 1982. године, супротстављени захтеви за децентрализацију владе, политичку демократизацију и економску либерализацију. Одредбе садашњег Устава, Устава из 1917. године, јасно одражавају главна питања и бриге које су преовладале у Мексику у прошлости, а које су и даље са нама у

---

<sup>105</sup> R. Viswanathan, *Federalism, swaraj and Brazil*, Gateway House, 2014.

садашњости. Међу неким од ових питања су преовлађујућа моћ председника, децентрализација и успостављање истински федералног система. Данас се Мексико бори да дефинише сопствену верзију федерализма и да оконча центрипеталну силу која је доминирала његовим националним животом. Мексико има дугу традицију централизма, која се протеже уназад, кроз колонијалну еру до цивилизације Астека и Маја. У стварању првог савезног Устава Мексика, 1824. године, иако творци нису поседовали никакву превасходну визију федерације, знали су шта ће избећи. Међу разлозима за доношење Устава и усвајање федералног режима била је намера да се апсолутизам укине кроз успостављање система пондера и противтежа између владе и народа, као и да се државама додели репрезентативна власт. Иако је садашњи Устав Мексика релативно млад, његови федерални принципи произлазе директно из првог савезног Устава који је ступио на снагу 1824.<sup>106</sup>

Такође, предмет дискусије ће бити и систем власти у Мексику. У том смислу, постоји подела власти на законодавну, извршну и судску. У питању је подела власти која је устројена Уставом из 1917. године. Поменути принцип важи како на централном нивоу, тако и на нивоу федералних јединица, с обзиром на то да је према облику државног уређења Мексико федерација.

Законодавна власт је у рукама парламента, који је познат под називом Конгрес Уније. У питању је дводомни парламент, као и у свим другим федерацијама. Исти се састоји из Доњег и Горњег дома. Доњи дом је представнички дом, који је представништво свих грађана Мексика. Доњи дом има 500 посланика, које бира народ на непосредним и тајним изборима, и то на временски период од три године. Основне надлежности представничког дома су одобравање буџета и завршног рачуна, изгласавање закона, као и надзор и контрола над радом извршне власти. Горњи дом је, у ствари, познат под називом Сенат, који броји 128 чланова који су представници свих федералних јединица Мексика. Њихов мандат траје дупло дуже него мандат чланова Доњег дома, дакле, шест година. Главна надлежност овог Дома је у ратификацији и одобравању међународних споразума. Дакле, за разлику од неких федерација, о којима је било дискусије, а у којима оба Дома учествују засебно у усвајању закона, у Мексику то није случај, већ је то задатак који се поверава искључиво Доњем дому, односно, представничком дому њиховог парламента.

---

<sup>106</sup> Више о овоме видети у: <https://www.forumfed.org/document/mexico-federalism-in-the-democratic-transition/>, датум приступа наведеном документу: 16.05.2025. године.

Са друге стране, извршна власт је у Мексику моноцефалног карактера, има искључиво једног носиоца, а то је председник. Он у себи обједињује улогу шефа државе и шефа Владе. Председник се бира на период од шест година и интересантно је да није предвиђена реизборност, што значи да се по истеку поменутог мандата више не може поново кандидовати за поменуту функцију. Он има бројна овлашћења: предлаже законе на усвајање парламенту, предлаже нацрт буџета парламенту, именује министре и друге чланове владе који му помажу у раду, води и усмерава унутрашњу и спољну политику, представља државу у земљи и иностранству и сл. Дакле, можемо видети да је председник изузетно јака фигура са бројним овлашћењима.

Трећа грана власти је судска власт. На челу је Врховни суд правде који броји 11 судија, које именује председник уз одобрење Горњег дома парламента, односно, Сената. Поред врховног суда, постоје и бројни други судови у држави: Изборни суд федерације, савезни административни суд, федерални судови и други облици судовоа.

Из система поделе власти се може извући закључак да подела власти постоји само на папиру, будући да је евидентно да у бројним ситуацијама долази до изузетно велике претензије извршне власти, односно, председника, на друге гране власти, будући да је јасно видљиво да председник има низ различитих овлашћења путем којих утиче на рад и поступање других грана власти. Мексико мора више да ради на слабљењу функције председника како би била спроведена подела власти у свом чистом облику.

### **3.6. РУСИЈА (РУСКА ФЕДЕРАЦИЈА)**

Русија се сматра највећом федералном државом на свету. У њој, за разлику од неких других федерација, не постоји значајно изражена децентрализација, већ управо супротно. За разлику од других држава, које су постепено прелазиле са централизације на децентрализацију, Русија је била и остала једна од ретких федерација у којој је и до данашњих дана остао јако изражен концепт централизације.

Територијална подела Русије је настала Уставом из 1993. године, и, као таква, још увек је на снази. У том смислу, територијална организација Русије се сматра веома сложеном и комплексном. Састоји се из 21 републике, девет крајева, 46 области, три града федералног значаја (Москва, Севастопољ и Санкт Петербург), Јеврејске аутономне области, те четири аутономна округа (Мансијски, Чукотски, Јамало- Ненецки и Ханти-

Мансијски округ).<sup>107</sup> Читава Руска федерација је, у том смислу, подељена на осам федералних округа.

Када је реч о систему поделе власти, неопходно је истаћи да је Руска федерација, према свом карактеру, полупредседничка република са, макар формално успостављеном, поделом власти на законодавну, извршну и судску.

Законодавна власт је у рукама парламента, који у Русији носи назив - Савезна скупштина. Она је, као и у свим осталим федерацијама, дводомног карактера и састоји се из два дома: Доњег, који је познат под називом Државна Дума, и Горњег - Савет федерације. Државна Дума броји 450 народних посланика којима мандат траје пет година. Од тога, 225 посланика се бирају према систему сразмерног представништва, и то са партијских листа, док се преостала половина бира према већинском изборном систему, и то по начелу једномандатних изборних јединица. У Савету федерације су по два представника из сваке федералне јединице, чиме се осликава, макар и на папиру, једнакост и равноправност међу њима. У Руској федерацији, оба Дома парламента учествују у процесу расправљања и усвајања предлога закона.

Са друге стране, извршна власт је бицефална (двоглава) и чине је председник Русије и Влада. Шеф државе је кључна политичка фигура која изражава државно јединство и представља државу у земљи и иностранству, те фигура која се сматра врховним војним заповедником. Бира се од стране грађана, непосредним путем, на период од шест година. Влада је други крак извршне власти, на њеном челу је председник владе (премијер). Њега предлаже председник Русије, с тим што Доњи дом парламента тај предлог мора усвојити већином гласова. Заменике премијера и министре опет именује председник Русије, али овај пут на предлог премијера. Из овога произлази да је Влада непосредно и директно одговорна Доњем дому парламента, али и шефу државе, што осликава њен специфичан положај.

Судску власт чине Врховни суд, као највиши суд у држави, Уставни суд и арбитражни судови. Врховни суд надзире рад нижих судова и сматра се надлежним у административним, кривичним и грађанским врстама спорова. Уставни суд броји 11 судија, а његова најважнија надлежност јесте оцена Уставности усвојених закона. Са треће стране, арбитражни судови решавају привредне спорове.

---

<sup>107</sup> О овоме више видети у : <https://geoclu.com/regions/RU/Russia>, датум приступа наведеном документу: 16.05.2025. године.

### 3.7. САВЕЗНА РЕПУБЛИКА НЕМАЧКА

Након безусловне капитулације и тоталне пропасти Хитлерове Немачке, долази до поделе немачке територије на четири окупационе зоне између савезничких сила, које су постигле међународни договор (Лондонски уговор, 1945. година) да свака од савезничких сила добије по једну зону у којој ће вршити власт према налозима својих влада. Тако је територија подељена између Велике Британије, САД, Француске и СССР-а, а у теорији Уставног права је актуелизовано питање правне природе такве ситуације, посебно о томе да ли је реч о пропасти или о обновљеном континуитету државне традиције немачке државе. Овај проблем се, заправо, своди на питање да ли такав вид организације немачке територије и власти подразумева настајање потпуно нових држава или континуитет са претходним Немачким Рајхом. У уставној теорији углавном преовладава став према којем, правно посматрано, предратна немачка државна власт није нестала, већ је привремено пренета на савезнике, да би након тога био поново организован интегрисан систем државне власти, којим је наслеђена власт која је претходно постојала. Ово теоријско питање имало је и своје практичне консеквенце у односу према проблемима наслеђивања државне имовине, државних дугова, одређених радних права итд.

Након пар година егзистенције четири окупационе зоне, долази до интегрисања америчке, енглеске и француске зоне у једну јединствену територију. Изабран је и уставотворни орган - Парламентарна скупштина 1948. године, и започет је процес доношења Устава, који је коначно усвојен 1949. године и званично се зове Основни закон Савезне Републике Немачке (Grundgesetz). Тиме је конституисана немачка федерална република са парламентарним системом организације државне власти и демократским политичким поретком. Један од основних циљева новог немачког уставног система био је да се исправе грешке Вајмарског Устава и спрече могуће опасности диктатуре или слабог система владавине права, како би се онемогућио повратак пропалог ауторитарног система.

С друге стране, од совјетске окупационе зоне формирана је тзв. Источна Немачка - Демократска Немачка Република, коју карактерише недемократски, комунистички уставно-правни и политички поредак. С обзиром на ту чињеницу, као и на чињеницу да

је након пада Берлинског зида и слома источнонемачке комунистичке диктатуре (1989) дошло до уједињења две Немачке (1990), које се свело на присаједињење Источне Немачке Савезној Републици Немачкој, пажњу посвећујемо управо том уставном систему који је успешно издржао сопствену вишедеценијску егзистенцију и „положио“ тест државне трансформације. Иначе, између СР Немачке и ДР Немачке је склопљен посебан уговор о успостављању немачког јединства, чиме је обезбеђена и формално-правна основаност чина преобликовања државне структуре СР Немачке. Правно уобличавање нове државе није тражило доношење новог Устава или радикалне промене постојећег Устава јер је Основни закон све то већ предвидео и био погодан оквир за функционисање уједињене нове државе. Технички је то обављено тако што су у првобитној Преамбули дописане нове источнонемачке покрајине које су једноставно приступиле Савезној Републици Немачкој. Уз то, учињена су и извесна стилска дотеривања уставног текста, а на крају Прамбуле додат је и став: „Овај Основни закон важи за целокупни немачки народ.“<sup>108</sup>

По облику државног уређења, СР Немачка је федерација коју чини 16 покрајина. (У периоду до уједињења две немачке државе у једну, СР Немачка је имала 11 покрајина, а након уједињења овај број је проширен за пет нових покрајина, које су раније биле у саставу Источне Немачке) На нивоу немачког уставног поретка, савезним Уставом је утврђена обавеза за све федералне јединице-чланице федерације да њихови Устави морају бити у складу са принципима републиканске, демократске и социјалне државе у оквиру важења Основног закона. Ова савезна клаузула представља основну и доњу уставну границу којом се чува Уставност савезног и демократског државног поретка.

Обележје модерног немачког федерализма је непостојање оштре поделе надлежности у односима између федерације и федералних јединица, с обзиром на то да је присутан принцип тзв. функционалне расподеле надлежности, који подразумева да се примарна законодавна надлежност остварује на савезном нивоу, а административна власт је значајно присутна у надлежности покрајина.

Према облику система власти, СР Немачка је парламентарна држава са таквим уставним решењима односа између централних органа власти, којима се систем власти квалификује као специфичан, тзв. канцеларски модел парламентаризма. Основне

---

<sup>108</sup> В. Васовић, Савремене демократије, Службени гласник, Београд, 2012.

институције савезне власти су савезни парламент, савезна извршна власт и Савезни уставни суд.

Парламент је дводоман, као израз федералног бикамерализма. Чине га Бундестаг и Бундесрат. Бундестаг је Доњи дом немачког парламента и представља општепредставничко тело свих грађана, чији се посланици бирају на општим и непосредним изборима, према принципу „1 посланик/60. 000 бирача“. (На последњим парламентарним изборима, Бундестаг има... посланика) За посланика Бундестага може бити изабран немачки држављанин са навршених 18 година живота. Интересантно је да и државни чиновници могу бити изабрани за посланике, и то без напуштања чиновничке службе, као што је интересантно да је „скоро једна трећина посланика са докторатима.“ (В. Васовић)

Бундесрат је Горњи дом парламента, кога чине представници покрајинских влада. Но, за разлику од очекиваног критеријума да се представници федералних јединица бирају према принципу паритета, односно, да свака покрајина делегира исти број чланова Горњег дома (као што је то случај, на пример, са Горњим домом у САД), у Немачкој се приступило другачијој математици. Наиме, утврђен је број чланова Бундесрата (69), али тако да се, приликом утврђивања критеријума, води рачуна и о бројности становника у покрајинама, и то на следећи начин: свака покрајина има најмање три представника, с тим што покрајине које имају више од два милиона становника имају четири представника; оне које имају више од шест милиона имају пет представника и покрајине са преко седам милиона становника имају шест представника. На тај начин, немачки уставотворци су формулисали компромисно правило, којим се жели уважити и чињеница што равномерније заступљености свих покрајина (и малих и великих), али и чињеница постојања великих разлика између самих покрајина.

Мандат чланова Бундестага је слободан, те он припада искључиво посланику, а не политичкој партији. За разлику од тога, имајући у виду позицију Бундестага, мандат његових чланова је императивне природе, те су посланици Бундестага у обавези да се понашају у складу са обавезујућим налозима, које добијају од покрајинских влада, које их и делегирају. Разлика у карактеру мандата посланика Доњег и Горњег дома немачког парламента је последица различите природе презентације која се остварује у њима. Доњи дом је општепредставничко тело, које се формира из „легитимационе дубине“ бирачког тела, у чијој основи је демократски принцип „један грађанин - један глас“, па се посланици Бундестага бирају из савезне бирачке популације, у оквиру које нема

федералног принципа. Горњи дом - Бундесрат се, пак, формира управо на федералном принципу и он представља типичан израз федералног устројства немачке државе. На тај начин се обезбеђује баланс непосредне демократије и представљања федералних јединица, како би се обезбедила функционалност савезне државе, у којој треба да се оствари компромис федерације и њених чланица.

Федерални бикамерализам, као принцип који је уметнут у организациону структуру савезне законодавне власти, оставља последице и по концепт законодавног процеса, па иницијативу за подношење законског предлога имају Савезни председник, Бундесрат, посланици и влада, а овлашћени предлагачи закона су Савезна влада, 30 посланика Бундестага и већина влада федералних јединица. Предлог закона се прво разматра у Бундесрату, а затим у Бундестагу. У Бундестагу, предлог закона пролази кроз „три читања“: „прво читање“ је упознавање са предлогом на седници Бундестага, затим се предлог разматра на седници одговарајућих одбора и израђује нацрт закона; након тога следи „друго читање“, а то је расправа на пленарној седници Бундестага и „треће читање“ је гласање о нацрту закона. Коначно, Савезни председник проглашава закон. Уколико се закон односи на материју која се тиче интереса федералних јединица, компликована законодавна процедура пролази обавезно кроз Бундесрат, како би се обезбедила сагласност Горњег дома. У случају несагласности два Дома, састаје се Одбор за медијацију, састављен од чланова оба Дома, који у већини случајева постиже компромис.

Уобичајено је да се систем власти у СР Немачкој препознаје и као специфичан модел парламентаризма, најчешће називан као канцеларски модел, захваљујући нарочито значајној улози коју у систему власти има влада, односно, њен председник - канцелар. Управо зато се сматра да се прави политички епицентар читавог система власти Немачке налази у влади. Осим председника, Владу чине и министри, којих је обично између 15 до 20, тако да се за немачку Владу може рећи да спада у групу мањих влада, посебно када се има у виду чињеница да је реч о држави са око 70 милиона становника. Поређења ради, Република Србија, са 10 пута мање становника, има већу владу. Наравно, наведена чињеница је илустративне природе, па се у том циљу и износи, с обзиром на то да се егзактни подаци не могу на исти начин узимати у обзир када је реч о политици и праву, као што то може бити случај са, на пример, економијом или природним наукама. Очигледно ће на број чланова владе утицати и различите друштвене околности, међу којима нарочиту улогу играју традиција, политички менталитет и

културолошки склоп друштвеног амбијента, карактер изборног система и стабилност владе итд. Према политичком карактеру свог састава, немачка Влада припада типу мешовитих влада, с обзиром на то да не постоји забрана да члан Владе не може бити истовремено посланик (као у Француској), нити постоји изричита обавеза да члан Владе мора бити посланик (као што је то случај са енглеском Владом).

Канцелар (председник Владе) је централна фигура извршне власти, с обзиром на то да он одређује број министара, даје им смернице за њихов рад и за рад Владе у целини. Канцелара именује Савезни председник, а бира га Бундестаг, што представља класично правило парламентарног система власти. Међутим, посебност позиције канцелара у СР Немачкој се огледа у правилу „конструктивног изгласавања неповерења“. Према овом правилу, Бундестаг може сменити једног канцелара (а тиме и Владу) под условом да се истовремено предложи наредни канцелар. То, практично, значи да се тиме успоставља висок ниво заштите приликом смене владе, јер се обезбеђује функционалност механизма државне власти у условима одређених политичких превирања и промена у оквиру парламентарне воље, без обзира да ли је реч о истој или некој новој парламентарној већини. Ако Доњи дом немачког парламента нема политичког капацитета да благовремено обезбеди потребну већину за избор новог канцелара, Савезни председник може тада за канцелара да именује и неку личност која није по вољи парламентарне већине или да распусти Бундестаг или да објави стање „легислативног ванредног стања“, којим на основу Устава даје овлашћење канцелару и његовој Влади да влада без парламентарне већине у периоду од шест месеци. Ово интересантно ванредно стање Савезни председник може прогласити само на предлог Владе и уз сагласност Бундесрата.

Циљ оваквих решења јесте да се обезбеди већа стабилност владе и демократије. „Демократија тражи двоструку храброст. Једна је храброст да се верује у њу као нешто што је нужно за слободу и дигнитет човека, а друга је храброст да се буде нетолерантан према онима који желе да користе демократски систем да би га убили. Немачки Устав (Основни закон) садржи идеју самоодбране демократије у чл. 18. и 21: први предвиђа губитак неких основних права у случају да су та права коришћена у борби против демократског поретка; а према другом су неуставне оне политичке партије које настоје да ограниче или руше тај поредак.“<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> В. Васовић, нав. дело.

Избор председника државе је посредног карактера, с обзиром на то да њега не бирају грађани непосредно, већ специфично изборно тело, чији је једини задатак да изабере шефа државе. Ова изборна скупштина има 1.344 делегата: једну половину чине посланици Бундестага, а другу половину бирају покрајински парламенти, чиме је и ова специјална изборна скупштина организована према принципу федералног бикамерализма. Да би једно лице било изабрано за Савезног председника, неопходно је да добије више од половине гласова ове Федералне изборне скупштине, а уколико кроз два круга избора ниједан од кандидата не добије ту већину, за председника ће бити изабрано лице које добије највећи број гласова, без обзира да ли је реч о натполовичној већини или не. Председник се бира на период од пет година и једно лице може бити највише два пута изабрано на ту функцију. Услови за коришћење пасивним изборним правом за шефа државе су релативно једноставни, свако лице које је немачки држављанин и има изборно право да учествује у изборима за Бундестаг истовремено је подобно да буде и кандидат за шефа државе.

Из чињенице посредног карактера начина његовог избора, произлази и смањени ниво овлашћења Савезног председника, због чега се и сматра да он располаже више церемонијалним и титуларним функцијама. Тако је, на пример, у његовој надлежности да представља СР Немачку у земљи и иностранству, да именује и отпушта државне чиновника и судије, да врши помиловања, предлаже кандидата за канцелара, проглашава законе (практично, без права вета). Акти које потписује Савезни председник приликом обављања своје функције подвргнути су посебном институту министарског премапотписа, чиме је додатно релативизиована моћ извршне власти шефа државе, јер је она заиста смештена у оквирима Владе, односно, канцелара.

На савезном нивоу постоји разграната судска власт, с обзиром на то да постоји више специјалних врховних судова: Савезни суд правде, Савезни административни суд, Савезни финансијски суд, Савезни суд рада, Савезни социјални суд, Савезни суд за патенте, Савезни дисциплински суд. Међутим, у односу на све ове судске институције, грандиозна је улога која у уставно-правном и политичком животу Немачке припада Савезном уставном суду. Реч је о изузетно респектабилној институцији, која ужива огромно поверење немачких грађана и државе, али се утицај немачког уставног суда шири и на европским просторима, с обзиром на квалитет и богатство његове судске праксе. Савезни уставни суд има 16 судија, које се бирају на период од 12 година, без

могућности поновног избора. Половину судија (8) бира Бундестаг, а половину Бундесрат (и то двотрећинском већином).

### **3.8. ОРИГИНАЛНИ МОДЕЛ СЛОЖЕНЕ ДРЖАВЕ – СЛУЧАЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Уставни систем Босне и Херцеговине спада у ред најсложенијих уставних поредака, што је последица, како начина на који је Устав донет, тако и његових решења. Наравно, сваким уставним текстом се формулише одраз начина на који је обликована држава, па нас атипичност не може зачудити, с обзиром на ситуацију која је претходила чину доношења овог уставног документа, али и с обзиром на околности под којима је он сачињаван и, коначно, усвојен. Устав БиХ није донет на класичан начин, онако како се то чини у редовним ситуацијама унутар националних држава. Он представља саставни део међународног мировног споразума, популарно названог Дејтонски мировни споразум, који је резултат напора међународне заједнице и актера ратних сукоба на босанско-херцеговачком простору, да се закључи мир, односно, да престане рат.

Структурална композиција текста Устава БиХ није примерена класичном концепту европског типа уставне номотехнике. Реч је о тексту који је, према свом нормативном изгледу, очигледно рађен по угледу на стил америчког уставотворца.<sup>110</sup> Тако би чланови Устава БиХ, заправо, одговарали систематској јединици „глава“ или „део“ европског стила изражавања уставног текста. Таквих чланова у Уставу БиХ има укупно XII; они су нумерисани римским бројевима, а испод сваког од њих је опредељен и посебан наслов којим се упућује на његову садржину. Осим чланова, саставни део овог Устава чине и два анекса, којима се утврђује листа међународних докумената о људским правима која ће се примењивати у Босни и Херцеговини (чиме представљају саставни део унутрашњег поретка); као и тзв. прелазни аранжман, којим се прописују решења о усклађивању претходног правног поретка са новим правним поретком, који се конституише овим Уставом.

---

<sup>110</sup> С. Ђорђевић, Н. Ивковић, Босна и Херцеговина – уставна држава?, Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума“, Правни факултет, Источно Сарајево, 2017. стр. 281.

Чланом I Устава БиХ се нормирају основна уставна решења, која се могу одредити као основна начела или основне одредбе.

Овим чланом су, као прво, утврђена основна питања правног континуитета Босне и Херцеговине, која је међународно-правни субјект са пуним капацитетом. Тиме су разрешена сва питања везана за међународну презентацију ове државе и њено пуноправно чланство у Уједињеним нацијама, уз истовремено утврђивање територијалног домена Босне и Херцеговине јер је истакнут режим њених међународно признатих граница. То ће, заправо, бити оне границе којима је заокруживана територијална целина својевремено Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, као федералне јединице у оквиру СФРЈ, а затим Републике Босне и Херцеговине. Ова питања су регулисана првим ставом овог члана, с тим што би се он могао схватити и као први члан, када бисмо се налазили на терену оног европског стандардног уставног текста. Захваљујући специфичном и атипичном начину настајања уставног текста, и било је очекивано да ће се, већ на првом нормативном месту, пре свих осталих питања, нормирати питање везано за међународно-правни статус и територијални домен.

Тек у другом ставу I члана извршено је дефинисање Босне и Херцеговине, прописом да је она демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора. Очигледно је, дакле, да се оваквом уставном формулацијом апсолутно изоставља етнички принцип, па се, као примаран квалитет Босне и Херцеговине истичу политичка демократија и владавина права.

Утврђен је и територијални састав Босне и Херцеговине, истицањем сложености њеног територијалног уређења, које се састоји из два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Ради правилног разумевања значења овакве територијалне конструкције, конституисан је и важан принцип којим се релативизује сам појам граница између ентитета, с обзиром на то да је изричитом уставном нормом прописано да на читавој територији БиХ постоји слобода кретања, а да ентитети неће ометати на било који начин, нити успостављати контролу слободе кретања лица, робе, услуга и капитала.

Надлежност представља једно од најзначајнијих питања за функционисање односа унутар сложене државе. У зависности од начина на који је извршена расподела надлежности између виших и нижих делова територијалне организације. Тако се и у

случају Босне и Херцеговине могу извучи закључци о квалитету политичко-правног положаја централног нивоа државе и ентитета.

а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито повјерена институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.

б) Ентитети и све њихове административне јединице ће се у потпуности придржавати овог Устава, којим се стављају ван снаге законске одредбе Босне и Херцеговине и уставне и законске одредбе ентитета које му нису сагласне, као и одлука институција Босне и Херцеговине. Општа начела међународног права су саставни дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

Сходно уставном концепту, постоји примена принципа претпоставке надлежности у корист ентитета, што подразумева да ентитетима припадају све оне надлежности за које Уставом БиХ није утврђено да су у надлежности Босне и Херцеговине. Такав принцип је утврђен и у оквиру Устава БиХ, изричитим истицањем да ентитетима припадају све функције власти које нису Уставом БиХ изричито поверене институцијама БиХ. С друге стране, ради конзистентности овог уставног правила, утврђена је обавеза ентитета да се у потпуности придржавају Устава БиХ. На тај начин уставотворац обезбеђује, делотворним уставним правилом, стабилност државног поретка, јер би, са уставног становишта, било недопустиво непоштовање правила којим се утврђује сама структура облика државног уређења. Повреда такве уставне норме би значила противуставно понашање или институција БиХ или институција ентитета.

Уважавајући услове под којима је обликован уставни модел босанско-херцеговачког државног уређења, очигледно је да проблем надлежности представља изражено политичко, а не само правно питање. Уколико се начин на који је извршена та расподела покаже квалитетним моделом регулисања односа између БиХ и ентитета, то ће истовремено значити да се тиме обезбеђује функционалност постојећег модела државног организовања на овом простору. Историјско-компаративно искуство формирања сложених држава упозорава нас да су велике политичке и оружане борбе вођене у процесима формирања и стабиловања тих сложених држава управо по питању надлежности између делова сложених држава и сложене државе у целини.

Разумевање суштине надлежности истовремено обезбеђује да се схвати и теоријски одреди тип сложене државе која је у питању. Тим поводом, за БиХ се не може рећи ни да је федерација, ни конфедерација. Стога је најсигурније бити на ширем

становишту, односно, да је реч о сложеној државној творевини, коју можемо одредити као сложену државну заједницу. Свакако да је овим поводом проблем додатно оптерећен чињеницом постојања фактора уставне моћи, који потиче ван оквира БиХ и ентитета. Све то нас наводи да претпоставимо да је процес дефинитивног обликовања модела државног уређења Босне и Херцеговине још увек у току, односно, да овај модел није коначно обликован.

Уставом БиХ су утврђене следеће надлежности институција БиХ:

- а) Спољна политика.
- б) Спољнотрговинска политика.
- ц) Царинска политика.
- д) Монетарна политика, као што је предвиђено чланом VII.
- е) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине.
- ф) Политика и регулисање питања имиграције, избјеглица и азила.
- г) Спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом.
- х) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникацијских средстава.
- и) Регулисање међуентитетског транспорта.
- ј) Контрола ваздушног саобраћаја.

Осим ових надлежности, које су таксативно и изричито утврђене као надлежности институција Босне и Херцеговине, посебном уставном нормом је утврђено правило о могућности проширивања тих надлежности, али под условом да се о томе постигне сагласност ентитета, и то у следећим питањима:

а) оним питањима која су предвиђена анексима 5-8 Општег оквирног споразума (Овим анексима су регулисана питања споразума о арбитражи поводом спорова између ентитета; питања поштовања људских права у прелазном периоду; као и питања избеглица, расељених лица и очувања националних споменика);

б) оним питањима која су потребна за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ.

За разумевање структуре централне власти Босне и Херцеговине битно је имати у виду Парламент, Председништво и Савет министара, због чега се на наредним страницама спроведеног истраживања анализирају позиције ових органа у државно-правном поретку.

Председништво БиХ је трочлано тело састављено према националном критеријуму, бирано уз поштовање демократских принципа непосредних, тајних и општих избора, с тим што је њихова општост условљена национално-територијалним принципима. Бошњак и Хрват бирају се са територије Федерације Босне и Херцеговине, а Србин са територије Републике Српске. Њихов мандат траје четири године, уз могућност још једног избора. На челу Председништва налази се председавајући кога бирају чланови Председништва; мандат председавајућег траје годину дана, уз примену принципа ротације.

Председништво одлуке доноси једногласно, тако да се овим принципом консензуса обезбеђује потпуна равноправност и једнакост представљених конститутивних народа. Уколико је такву једногласност немогуће постићи, Уставом су прописана посебна правила о начину доношења одлука у тим ситуацијама. Члан Председништва који се не слаже са одлуком, може је прогласити деструктивном по витални интерес ентитета за територију са које је изабран, и то у року од три дана од њеног усвајања. Таква одлука се онда упућује Народној скупштини Републике Српске, или бошњачким или хрватским представницима у Дому народа Федерације, у зависности од тога који је члан Председништва оспорио кредибилитет националне виталности одлуке Председништва Босне и Херцеговине. Буде ли потврђен став тог члана Председништва од стране тела којем је он упућен, одлука Председништва неће имати своје дејство и има се сматрати као да није ни донета. Уставом је утврђен веома строг механизам за обезбеђивање принципа консензуса приликом доношења одлука, чиме се жели обезбедити стабилност у функционисању институција Босне и Херцеговине, али и интереси српског, хрватског и бошњачког народа.

Надлежности Председништва су:

а) Вођење спољне политике Босне и Херцеговине.

б) Именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине, од којих највише двије трећине могу бити изабрани са територије Федерације.

ц) Представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којима Босна и Херцеговина није члан.

д) Вођење преговора за закључење међународних уговора Босне и Херцеговине, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора.

е) Извршавање одлука Парламентарне скупштине.

ф) Предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини, уз препоруку Вијећа министара.

г) Подношење извештаја о расходима Председништва Парламентарној скупштини на њен захтјев, али најмање једанпут годишње.

х) Координацију, пема потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини.

и) Вршење других делатности које могу бити потребне за обављање дужности које му пренесе Парламентарна скупштина, или на које пристану ентитети.

Председништво Босне и Херцеговине представља специфично тело којем су поверена овлашћења која припадају домену функција извршне власти. Међутим, потребно је нагласити да је реч о органу који, поред класичних овлашћења шефа државе, врши и део послова који се, у оквирима система поделе власти, поверавају влади.

Савет министара је колективно тело које врши део функција извршне власти. Његове функције су скромније у односу на функције извршне власти, које припадају влади у класичном систему парламентарне организације државне власти. Уважавајући специфичности дводомности Парламентарне скупштине, избор Савета министара је поверен Представничком дому, уз ангажовање Председништва Босне и Херцеговине. Наиме, председника Савета министара именује Председништво БиХ, а то именовање мора бити одобрено од стране Представничког дома. У овој изборној ситуацији, Председништво БиХ врши класичну функцију шефа државе, именујући шефа другог дела извршне власти. У складу са принципима парламентаризма, законодавни орган (у овом случају то је Доњи дом парламента) треба да да коначну реч о председнику босанско-херцеговачке владе. Након тога, председник Савета министара именује министре и заменике министара, који ступају на дужност тек када њихов избор буде одобрен одлуком Представничког дома. Из таквог изборног концепта следи почетни

став да се председнику Савета министара даје виши степен овлашћења у односу на концепт класичне парламентарне владе. Такво решење је више усмерено ка канцеларском систему владе, који се затиче у немачком парламентарном систему организације државне власти.

Савет министара има двоструку одговорност: и према Председништву БиХ и према Парламентарној скупштини, конкретно, према Представничком дому. С друге стране, министри за свој рад одговарају председнику Савета министара, али и Представничком дому Парламентарне скупштине. Сходно принципима парламентаризма, председник Савета министара је овлашћен да предложи смену министра или заменика, о чему одлуку доноси Представнички дом. Савет министара, осим председника, има и следеће министре: спољних послова, спољне трговине и економских односа, финансија и трезора, комуникација и промета, цивилних послова, за људска права и избеглице, правде, безбедности, одбране.

Некодификованост као обележје уставног акта БиХ се огледа и у чињеници да њега не чини само Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Део уставне материје регулисан је на веома специфичан начин и Анексом X Дејтонског мировног споразума, јер је овим Анексом конституисана институција Високог представника за БиХ. Судаћи према начину успостављања, мандату, овлашћењима и одговорностима, Високи представник се издваја у односу на све остале уставне институције. Атипичност карактера Високог представника за Босну и Херцеговину произлази из следећих обележја: начин конституисања; овлашћења; правна природа аката које доноси; и утицај на остале институције и читав уставни систем.

Високог представника именује Савет безбедности Уједињених нација на приједлог Управног одбора Савета за имплементацију мира у Босни и Херцеговини. Савет за имплементацију мира чини група од 55 земаља и различитих организација, које се ангажују у процесу пружања помоћи и подршке стабилизацији и реализацији мира у Босни и Херцеговини. Управни одбор Савјета за имплементацију чине представници држава (САД, Русија, Велика Британија, Немачка, Јапан, Канада, Француска, Италија), као и представници Председништва Европске уније, Европске комисије и Организације исламске конференције, коју представља Турска. Управним одбором Савета за имплементацију председава Високи представник, док Савет за имплементацију даје Високом представнику смернице.

Представљени основ легитимитета ове институције истовремено значи да је реч о институцији која је међународног карактера, односно, да је резултат деловања међународног поретка. С друге стране, имајући у виду да је унутрашњи, босанско-херцеговачки правни поредак дао пристанак на успостављање ове институције, онда се стиче утисак да је Високи представник институционално место сусрета и повезивања два поретка: унутрашњег и међународног, па њему припада и специфична улога повезивања и интегрисања та два поретка.<sup>111</sup> Односно, боље рећи да је реч о уметнутој институцији, која структуру система власти Босне и Херцеговине чини у довољној мери атипичном, тако да суштински одражава прекомерност утицаја чинилаца међународне моћи на унутрашњи правни поредак. Сходно томе, нашем разумевању сложености босанско-херцеговачке државне творевине, у контексту система власти, неће бити од помоћи детаљнија анализа Високог представника. То је зато што полазимо од очекивања да је реч о привременој, а не трајној институцији, тако да би, догматско-правно посматрано, било недовољно прихватљиво третирати ову институцију као саставни део система власти. Ради се о очекивано пролазној, односно, прелазној институцији, која, сасвим извесно, има изражену моћ утицаја на функционисање целокупног државног система. Но, како за моћ Високог представника не сматрамо да произлази из правом утемељеног основа, мишљења смо да анализа ове институције више припада домену политикологије и међународне политике, него праву.

Остаје нам да се коначно опредељење према карактеру државног уређења Босне и Херцеговине изврши, уз став о томе да је реч о потпуно атипичном моделу државног обликовања. И то, како када је реч о државном уређењу, тако и када је реч о систему власти унутар таквог државног уређења. Ако ништа друго, онда смо посве сигурни да се налазимо на терену изразито и изузетно сложене државе, чији степен сложености превазилази уобичајене и познате моделе, па достиже ниво компликованости. У таквом моделу сложене државе, ни сам концепт система власти није ништа мање различит у односу на теоријско-компаративну понуду у виду парламентарног, председничког и мешовитог, парламентарно-председничког, система власти. Уважавајући представљене инситуционалне контуре система власти у овој држави, склони смо идентификовати елементе који су присутни у швајцарском моделу система власти, без икакве даље

---

<sup>111</sup> Исто, стр. 284.

сличности поводом свих других делова друштва, друштвене заједнице и друштвене организације.

### **3.9. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ САВРЕМЕНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ИЗАБРАНИМ ЗЕМЉАМА**

Након спроведеног истраживања, стекли су се услови да се изврши и компаративна анализа организација власти у савременим сложеним државама, уз доследну примену компаративног метода, као кључне опште научне методе у истраживању предмета докторске дисертације. Истовремено, тиме се задовољава и један од основних циљева који су успостављени, како би се створио довољан доказно-чињенични материјал за прихватљивост и оправданост почетног хипотетичког корака. Јер, пред нама је задатак да одговоримо на изазов и утврдимо како различити облици сложеног државног уређења (федерални, регионални, асиметрично децентрализовани или етничко-територијално хетерогени модели) функционишу у пракси. Одабрани узорак земаља обухватио је различите типове сложености, чиме се омогућава идентификовање заједничких елемената, специфичних решења и дивергентних модела расподеле власти у савременим сложеним државама.

Сходно томе, издвајамо четири идентификована модела сложених држава, и то на следећи начин: 1) федералне државе, 2) регионалне државе, 3) сложене државе са асиметричном аутономијом, и 4) државе са изразитом етничком или територијалном хетерогеношћу. Склони смо да кроз ова четири модела препознамо егзистенцију савремених сложених држава.

1) Основно обележје федералних држава (САД, Русија, Немачка, Индија, Бразил, Швајцарска) јесте високи степен институционализације територијалне аутономије и уставна гаранција поделе надлежности између савезне државе и њених чланица. Свакако да ова општа везивна карактеристика дозвољава запажање и одређених специфичности, па је потребно извести низ сличности и разлика.

У сличности које нам дају за право да успоставимо овај први модел убрајају се:

- Уставна подела надлежности између федерације и федералних јединица;

- Учешће федералних јединица у централним законодавним органима кроз тзв. горњи дом;
- Постојање законодавних, извршних и судских органа власти федералних јединица;
- Уставна заштита територијалног интегритета и начела федерализма.

Разлике међу посматраним државама могу се разврстати на следећи начин:

- Тип система власти: председнички (САД, Бразил), парламентарни (Савезна Република Немачка), мешовити (Индија), конвентски (Швајцарска);
- Степен централизације: високо децентрализована Швајцарска наспрам централизованости других савезних држава;
- Стварни домет аутономије: знатно шири у САД и Швајцарској, него у Русији, где федерација функционише у оквирима централизованог политичког система;
- Улога судске власти: снажан уставносудски федерализам у Немачкој и САД, а слабији у Бразилу и Индији;
- Политичка култура федерализма: консензуална у Швајцарској наспротив конкурентивној у САД и Бразилу.

2) Регионалне унитарне државе формално задржавају унитарни облик државног уређења, али њихова територијална организација у пракси подразумева високи степен политичко-територијалне децентрализације који је близак федерализму. Данас се у типичне представнике овог модела убрајају Шпанија и Италија.

Сличности које их повезују су:

- Постојање региона/аутономних заједница са релативно широком законодавном и извршном аутономијом;
- Региони располажу правом на доношење статуса, изградњу институција власти и управљање политикама сопственог развоја;
- Улога централне државне власти састоји се у гарантовању територијалног јединства целовите државе, уз признање регионалних посебности.

Но, у третираним државама издвајају се и одређене разлике:

- Асиметрична аутономија је јаче наглашена у Шпанији (примери Каталоније и Баскије), него у Италији;
- Модел расподеле надлежности у Шпанији заснива се на заједничким и сопственим компетенцијама, док је у Италији примењен модел конкурентне законодавне надлежности;
- Политичка димензија је различита. У Шпанији децентрализација је у функцији решавања етничко-језичких тензија и баријера, док је у Италији она у функцији модернизације управе и регионалног развоја.

3) Државе са асиметричном аутономијом у које смо сврстали Кину и Мексико карактерише неуједначен степен децентрализације у различитим територијалним јединицама, уз снажну политичку контролу центра.

Њихова заједничка обележја исказана кроз призму сличности су:

- Јасно диференцирани модели аутономије између појединих региона;
- Снажна контрола централних органа над регионалном политичком управљачком структуром;
- Асиметрија као инструмент управљања разноликошћу (етничком, језичком, географском).

Сходно особеностима посматраних држава, издвајају се следеће разлике:

- Природа политичког система је значајно различита. Док Кину обележава специфичан једнопартијски, Мексико се сматра формалном демократском федерацијом;
- Разлози асиметрије: у Кини је реч о етничко-територијалним мотивима; а у Мексику преовлађују фискално-политички мотиви и историјска еволуција федерализма;
- Стварни опсег аутономије је знатно ужи у Кини, шири у појединим мексичким државама.
- Механизми контроле у Кини су успостављени уз директну политичку субординацију Комунистичке партије Кине, док се у Мексику заснивају на методологији фискалног федерализма.

4) Држава са изразитом етничком или територијалном хетерогеношћу: Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина представља јединствен модел сложености заснован на етничком консензусу и међународно надгледаној децентрализацији. Иако је реч о

апсолутно необичајеном и атипичном моделу, мишљења смо да он заслужује истраживачку пажњу. С једне стране, не може се сврстати у неки од постојећих модела савремених сложених држава. С друге стране, представља пример специфичаног глобалног друштвено-државног огледа, који поседује потенцијале да представља репрезентативан пример.

Његове основне карактеристике огледају се у следећим чињеницама:

- Босна и Херцеговина је подељена на два ентитета и Дистрикт Брчко, са широким надлежностима ентитета;
- Централна структура (Председништво, Савет министара, Парламентарна скупштина) функционише према етничким квотама;
- Високи представник међународне заједнице функционише на правно изузетно споран начин, због чега је основано оспорити и његов политички легитимитет. Но, без обзира на то, доминира као централна ауторитарна и арбитрерна институција власти, а не само као неутралан међународни надзор;
- Изразито ограничена функционалност институција власти услед етнички мотивисаних политичких подела.

Уз све назначене специфичности, ипак постоје садржинске сличности са суштином сложених држава, које се огледају у постојању аутономних јединица као у федерацијама; у уставно дефинисаној расподели надлежности; и у асиметричној расподели ентитетских овлашћења.

Наравно да претежу разлике у односу на остале моделе савремених сложених држава, због чега се босанско-херцеговачки модел и сврстава у специфичан модел. Те разлике огледају се у следећим обележјима:

- Највиши степен етничке институционализације;
- Најслабија функционална кохезија централне власти;
- Највећа правна и политичка фрагментација надлежности;
- Ослоњеност на међународне факторе и зависност од центара међународне политичке моћи.

Сумирајући анализу идентификованих и издвојених модела савремених сложених држава, створени су услови за формирање и општих компаративних закључака. Тим поводом истичемо четири основне законитости:

1. Федералне државе су склоније стабилнијим моделима власти, јер имају институционално разрађене механизме поделе власти и децентрализације.

2. Регионалне државе се крећу ка „квази-федерализму“, са високим степеном аутономије, али без пуне федералне заједничке власти.

3. Асиметричне државе комбинују елементе децентрализације са снажном контролом центра и често служе управљању осетљивим идентитетским и територијалним питањима.

4. Етничко-територијално комплексне државе показују највиши степен институционалне фрагментације и често најнижу функционалну стабилност (случај БиХ).

Представљеним закључцима извршене анализе кроз компаративно испитивање различитих категорија сложених држава, постигнут је ефекат јаснијег разумевања различитих типова савремених сложених држава. Осим тога, у прилици смо да идентификујемо и одређене заједничке нормативне и политичке обрасце, што је допринело уочавању и разликовању стабилних и нестабилних модела, са становишта њихове функционалности. Указујемо и на то да смо се, приликом обраде овог питања, користили релевантним аналитичким критеријумима, који су примењиви на све државе. Ради се о следећим критеријумима: облик државног уређења, систем власти, распон надлежности територијалних јединица и њихово учешће у централној власти, модел политичке децентрализације, степен и ниво (а)симетричности и функционална стабилност модела.

Сходно томе, а налазећи се на линији опште компаративне анализе, истичемо опште сличности и разлике. Тако, све анализиране државе, без обзира на тип сложености њиховог државног уређења, имају вишеслојну структуру власти, одређени ниво аутономије јединица у њиховом саставу, уставне гаранције територијалне или функционалне самоуправе и формализоване политичке или управне канале комуникације између нивоа власти. С друге стране, уочава се да се опште разлике највише јављају у степену политичке децентрализације, симетрији расподеле надлежности и систему власти (парламентарни, председнички, мешовити). Осим тога, разликују се и у погледу разлога и основа сложености њиховог државног уређења, па то може бити институционални федерализам (САД, Немачка), идентитетски регионализам

(Шпанија), ауторитарна контролисана аутономија (Кина), али и етнички консенсуализам (БиХ).

Ова компаративна анализа показује да савремене сложене државе не чине униформисан модел, већ низ варијанти које настају под утицајем историјских, политичких, етничких, идеолошких и институционалних чинилаца. Иако све имају децентрализоване елементе, природа те децентрализације драматично варира: од демократских кооперативних федерација, преко регионалних држава блиских федерализму, до ауторитарних асиметричних аутономија и модела заснованих на етничком балансу.

## **4. СИСТЕМ ВЛАСТИ, РЕГИОНАЛИЗАМ И ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ОДАБРАНИХ ДРЖАВА**

### **4.1. СИСТЕМ ВЛАСТИ, РЕГИОНАЛИЗАМ И ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ИТАЛИЈЕ**

Систем власти у Италији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт. Потребно је истаћи да је поменути систем своје обличје добио Уставом из 1948. године.

Законодавна власт је у рукама парламента који је дводомног карактера, састоји се из Доњег и Горњег дома. Доњи дом је, као и свуда, представнички дом, те се сматра представништвом свих грађана Италије. Доњи дом парламента бирају грађани на општим, непосредним и тајним изборима. Он броји 400 посланика. Горњи дом је, у ствари, Сенат Републике који има 200 сенатора, од којих одређени број сенатора има функцију доживотних сенатора. Битно је истаћи да оба Дома парламента имају исту улогу у процесу доношења законских прописа. То значи да оба Дома засебно воде расправу о предлогу закона, те да се исти и изјашњавају о њему. Закон је усвојен уколико су оба Дома гласала за њега. Сви чланови парламента се бирају на исти мандатни период и он износи пет година, с тим што се део њих бира према већинском изборном систему, а део према систему сразмерног представништва.

Дакле, према својој структури, италијански парламент је дводомног карактера. Његов бикамерализам је последица регионалне димензије која обележава државну територију; он није одраз аристократских, социјално-економских или федералних критеријума. Прихваћени модел регионализма је условио италијанског уставотворца да ову карактеристику уважи квалитетом организовања највише законодавне власти. На тај начин, регионални бикамерализам је остварени став творца Устава да треба учинити напор другачијег модела парламента, него што је то случај са државама унитарног уређења. Историјски посматрано, Италија није била имуна на дводомост.

За разлику од прошлости, савремена форма уставне демократије у овој држави подразумева уважавање шареноликости парцелизације државне територије, чиме се

(ваљда успешно) конституише принцип поштовања разноликог мноштва, а што је нашло свог одраза и у структури Парламента. Врховно представничко тело и врховна законодавна власт у својој композицији имају два дома: Посланички дом и Сенат. Анализом уставног текста запазили смо да се Домови именују као „le camere“, а Посланички дом као „La Camera dei deputati“. Ради лакшег саопштавања мисли, заобићи ћемо ову лингвистичку чињеницу и користити израз „Домови“ када не правимо разлику међу њима и не мислимо на конкретан део Парламента. Могли бисмо, истим поводом, користити и израз „скупштине“ (који је, иначе, присутан у уставној литератури Италије), али је, за потребе конзистентности у оквиру српског језика, подобнији израз „Домови“. Израз „скупштине“ нас непотребно може завести асоцијацијом на нашу Народну скупштину, због чега, између осталог, и сматрамо да је најпримереније и најјасније за споразумевање са читаоцем користити се назначеним терминима за које смо се определили.

Опште је уставно правило (садржано у одредби чл. 55) да Парламент заседа на одвојеним седницама својих Домова, а на заједничкој седници само у оним случајевима који су утврђени самим Уставом. Дакле, само специјалан, нарочито важан предмет дневног реда ће произвести пленарно заседање, на пример, у случају избора Председника Републике.

Избори за оба Дома су општи, универзални и непосредни, што значи да, у смислу изборних принципа, уствотворац не прави разлику између Доњег и Горњег дома. Наравно, да нема других разлика, не би се могао запазити и рационалан мотив који је определио уставотворца за дводомно структурисање Парламента. Зато сада указујемо на те разлике. Међу њима предњачи изразита уставна норма којом је исказана битна начелна основа Сената: „Сенат Републике се бира на регионалној основи.“ Евидентно је да принцип регионализма твори Сенат, за разлику од Посланичког дома. Интересантно је да није нормирана посредност избора сенатора; њих не бирају или делегирају, рецимо, регионална тела, што није непознато решење у упоредној пракси. Пример: Постојећим решењем се доприноси демократском импулсу парламентарне стурктуре и, наравно, шири легитимациона потка Горњег дома, а све то доприноси и јачању моћи идеје националног и државног јединства.

С обзиром на идентитет њихове принципијелне основе, број чланова два дома је различит, па Посланички дом има фиксно утврђен број од 630 посланика. Сенат имаа мање чланова – 350, али овај број није чврст и непроменљив. Његова нумеричка

флексибилност се огледа у уставном правилу да право на сенаторски статус припада сваком бившем председнику Републике; осим уколико он сам одбије да се користи овим, Уставом утврђеним, правом. Осим тога, прописано је и да актуелни председник Републике има право да именује петоро грађана за сенаторе, што додатно потврђује став о нефиксираности броја сенатора. Запажа се да, у погледу начина избора, постоје две врсте сенатора: они који су изабрани у складу са принципом да се Сенат бира на регионалном принципу, и они који су именовани, било аутоматизмом воље уставотворца (бивши шеф државе, уз опаску да он то може одбити), било вољом шефа државе који је у мандату. (Да ли мора да води рачуна о регионима?) Дакле, именованих сенатора је само неколико, па они не утичу на регионалну суштину Сената. Још једна карактеристика одликује именоване сенаторе: они су „доживотни“, тј. са трајним, неограниченим мандатом. Лако се може закључити да број именованих сенатора са доживотним мандатом није унапред фиксиран, с обзиром на то да сваки новоизабрани шеф државе може именовати за сенаторе петоро грађана који су нарочито угледни и заслужни за домовину у областима друштва, науке, уметности или књижевности. Овome треба додати и бивше председнике Републике. Захваљујући постојању две врсте сенатора, Гоњи дом италијанског парламента има и минималне елементе аристократског и нерегионалног, што ипак не угрожава демократски и регионални карактер Сената.

Приликом осмишљавања конструкције Сената, уставотворац није пропустио номотехничке могућности, које су му биле на располагању, како би, у процесу нормирања, уважио и разлике, које постоје међу регионима, по питању величине њиховог бирачког тела. Зато је и извршена корекција општег изборног принципа „један грађанин – један глас“; апсолутним поштовањем овог принципа приликом избора сенатора, настала би ситуација енормне разлике у представљању региона, што би вероватно изазвало и одређене реакције региона, који би се тиме осетили мајоризованим. Компромисна формула позитивне дискриминације у овом погледу је исказана уставним правилом према којем ниједан регион не може имати мање од седам сенатора; регион Molise не може имати мање од два, а регион Valle d Aosta мање од једног сенатора. Да није ове заштитне клаузуле, интереси назначених региона би били недоступни у оквиру сенаторске репрезентације.

Да је Сенат осмишљен као дом чије чланове чине старији, а тиме и претпостављено зрелији и мудрији грађани, потврђује и уставни податак о разлици услова који постоје за активно и пасивно бирачко право два парламентарна Дома. За

сенатора може бити изабран грађанин који је навршио 40 година живота, док за посланика може бити изабран грађанин који је навршио 25 година живота. Ни бирачка база није иста, па су бирачи за Посланички дом сви пунолетни грађани, док сенаторе бирају старији од 25 година живота.

За разлику од већине европских парламената, чији сазиви имају четворогодишњи мандат, централна италијанска легислатива има на распоалгању дужи, петогодишњи период. У овом погледу, оба Дома су потпуно изједначена јер уставотворац не прави временску разлику међу њима, што је индикација његовог плана да креира представничко тело, које одликује и солидан ниво персоналног јединства, без обзира на дводомност. Наравно да треба имати у виду и податак да су надлежности Горњег и Доњег дома идентичне, уз модификовану позицију њихових односа у одређеним случајевима који су изричито утврђени.

Уставом је прецизно утврђен рок одржавања нових парламентарних избора, као и рок у којем се има одржати прва седница на којој се врши конституисање новог сазива. Тако је одредбом чл. 61. Устава прописано да се избори за нови сазив Домова имају одржати најкасније 70 дана пре истека мандата претходном сазиву; да се прва седница новоизабраних Домова одржава најкасније у року од 20 дана након избора; и да се до конституисања новог Дома продужава мандат претходном сазиву. На овај начин, уставотворац је извршио перфектуирање битних детаља изборног живота, од којих зависи складност и функционалност важних политичких процеса, којима се осмишљава и делотворност државног живота. Приметићемо да политичка пракса може довести и до ситуације различитог почетка организовања нових сазива Домова, односно, један Дом се може благовремено конституисати, а други не, с обзиром на то да су процеси њиховог конституисања одвојени, самостални и независни један од другог. Зато је Уставом и предвиђена тзв. Резервна клаузула којом се пружа континуитет у деловању оног Дома који је и даље у старом сазиву, с обзиром на то да нови сазив још није успео да самога себе конституише. Коначно, као провокација нам се намеће и питање о томе шта уколико, из неког разлога, уопште не дође до конституисања једног дома (провери пословник, закон и праксу).

Одредбом чл. 63. Устава је прописано да сваки Дом бира свог председника и председништво. То је правило које није неуобичајено у односу на стандарде уставног нормирања, а оно што завређује нашу пажњу јесте руковођење заједничком седницом Домова, односно, седницом Парламента. Уставом се примат додељује Посланичком

дому, па заједничком седницом оба Дома председавају председник и председништво Посланичког дома, чиме је уважен шири и општији изборни принцип, који је у основи Доњег дома.

Законодавна функција се обавља у паралелном, а засебном одлучивању по Домовима. Тиме се постиже ефекат делимичног олакшавања тока законодавног процеса, посебно ако имамо у виду да италијански парламент укупно броји близу хиљаду чланова. С друге стране, овакав наин одлучивања доприноси и међусобној контроли и корекцији једног Дома у односу на други. Домови су потпуно равноправни у законодавном процесу, а ту равноправност не угрожава специфично позиционирање Посланичког дома у ситуацијама одржавања заједничких седница Парламента. Модерни бикамерализам нема за циљ да успори или да отежа остваривање функције законодавства, већ да, у највишем представничком телу, обезбеди артикулацију различитих врста интереса. Зато се уствотворци и труде да својим нормама уваже и ту чињеницу, као и потребу да се законодавство не оптерећује преко границе делатне ефикасности.

Италијанско законодавство је посебно специфично и по институту аброгативног референдума, као посебног облика непосредног учешћа грађана у законодавном процесу. Ово није законодавна иницијатива на коју је Уставом легитимисано најмање 50.000 бирача, већ начин да се омогући грађанском телу кориговање потеза законодавне власти. С обзиром на то да је воља законодавца већ финализована, закон је донет, проглашен и ступио на снагу, он се, у нормалном и уобичајеном току ствари, може изменити променом воље самог доносиоца закона. Али, уколико постоји велико размимоилажње између воље парламентарне већине и воље одређеног дела популуса, који у Парламенту није представљен тако да може остварити вољу у вези са законом, успостављена је формула аброгативног референдума. Ова специјална форма референдума има за циљ омогућавање исправљања воље законодавца, на начин који ће је ставити на пробу пред народним телом. То је велики тест провере аутентичности исказивања воље народа који је и једини изворни носилац суверености. Уколико би резултати референдума довели до укидања закона који је усвојен у Парламенту, био би то знак да се, у том случају, законодавна власт ефектно иселила из Парламента и на трен „излила на улицу“. Тиме се потврђује теза да је народ био и остао једини изворни творац законодавне воље.

Да би се могао организовати овај тип референдума, сагласно Уставу, неопходно је да постоји субјекат који има статус овлашћеног предлагача. Две су категорије тих субјеката: 500.000 бирача или скупштине пет региона. На овај начин је значајно уважен и интерес региона у законодавној материји. Наиме, уколико би регионалне скупштине процениле да се законом, из неког разлога, вређа регионални интерес или неки други интерес друштвене заједнице, Уставом је пружена могућност да се испровоцира непосредно арбитрирање народа. Наравно, ми претпостављамо да ће интерес, који је од значаја за регион, подстаћи његову скупштину да своју активност усмери у правцу конфронтације са доносиоцем закона, пошто би таква активност била политички рационално коришћење понуђене солуције за изражавање незадовољства и неслагања са централном законодавном влашћу. Међутим, самим Уставом се не прави разлика између ове две категорије субјеката који су овлашћени предлагачи аброгативног референдума.

Аброгација може погодити читав закон, један његов део (део норме, једну или више норми) или акт са законском снагом. У одређеним материјама, које чине садржину закона, Уставом је прописана заштита воље Парламента. Заштићене зоне воље парламентарне већине, које нису подложне накнадном преиспитивању путем аброгативног референдума, јесу: порески и буџетски закони, закони о амнестији и помиловању, о надлежностима и о ратификацији међународних уговора.

Извршна власт јесте бицефалног карактера, али уз церемонијалну позицију шефа државе, тако да се може рећи да извршна власт суштински припада влади, коју чине премијер и министри. Председник републике поверава мандат кандидату за премијера за формирање будуће владе. Да би влада била формирана, неопходно је да тај предлог подржи како Доњи, тако и Горњи дом парламента. Тако формирана влада је одговорна парламенту који јој може изгласати неповерење.

Италијански систем организације врховне државне власти се одликује специфичним типом парламентаризма, који не сусрећемо у енглеској или француској варијанти система власти. О закључцима које извлачимо на тему система власти биће речи у планираном издању, које ћемо посветити другој групи глоса, на тему италијанског уставног система, а до планираних закључака ћемо доћи и на основу правила о шефу државе.

Архитектура италијанског Устава је ову институцију позиционирала у оквире неефективнијег дела извршне власти. Потврда овој тврдњи стиже већ на почетку

систематске јединице посвећене шефу државе. Наиме, одредбом чл. 83. Устава је утврђен начин избора, сходно суштини правила класичног парламентаризма, па је основ његовог легитимитета садржан у специфичном представништву народа. Реч је о телу које настаје комбинацијом Парламента и посебно изабраних представника региона, чиме се подлога репрезентативности шефа државе не налази само у класичном органу законодавне власти. Изражени су и интереси региона, па та изборна скупштина броји и 58 регионалних делегата. (Осим региона Valle d Aosta који делегира једног делегата, осталих 19 региона делегира по три представника)

Уставом је утврђена тајност гласања; осим тога, утврђена је и процедура избора председника Републике. Да би кандидат за шефа државе био изабран, неопходно је да за њега гласа 2/3 чланова ове асемблеје. Систем је трокружни, па ако се два пута не постигне тражена већина, у трећем кругу је довољно да кандидата подржи најмање апсолутна већина, односно, „половина плус један“ у односу на укупан број чланова овог тела.

Ко може бити кандидат за председника Републике Устав утврђује кроз цензус животне доби, па је услов да то лице има најмање 50 година живота, као и да ужива грађанска и политичка права. Инкомпатибилитет је широко постављен, те се прописује неспојивост функције председника Републике са било којом другом дужношћу.

Италијански уставотворац се определио за варијанту дуготрајног мандата шефа државе, што се не може, према теоријском моделу парламентаризма, сматрати стандардним решењем. Но, с друге стране, седмогодишњим мандатом се конституише стабилна институција, неоптерећена променама које се, у краћим периодима, дешавају (или се могу дешавати) у оквиру законодавне и извршне власти. Имајући у виду чињеницу италијанске политичке реалности о претерано честим сменама Влада, вероватно да у институцији председника Републике (између осталог) треба потражити један од уставних начина да се обезбеди функционалан континуитет механизма државне власти. Када свему овоме додамо и уставни податак да једно лице може бити два пута председник Републике, очигледна је полумонархијска могућност у трајању мандата шефа државе. Италијански председник Републике се, компаративно посматрано, сврстава међу најдуготрајније европске председнике.

Уставом су перфектуирани и детаљи у погледу динамике избора шефа државе, па примећујемо две ситуације. Прва, рецимо, редовна у смислу пуног мандата, у којој се

избори за новог председника Републике одржавају 30 дана пре истека мандата. Друга се наслања на временски карактер легислативе, односно, карактер мандата Парламента. Тако, ако је он распуштен или ако је остало још мање од три месеца до краја мандата Парламента, избори за председника Републике се одржавају најкасније у року од 50 дана од дана конституисања новог сазива домова Парламента. У овом периоду, до избора новог шефа државе, и даље врши своју функцију актуелни шеф државе. Дакле, у избору између доследног поштовања периода трајања мандата председника Републике и трајања мандата законодавца, уставотворац се очито определио да предност пружи легислативи, па се трајање мандата шефа државе уподобљава овој чињеници, те се зато може и продужити. Тиме се постижу два циља: обезбеђује се институционални континуитет, а истовремено се даје неспоран легитимитет новом председнику Републике, с обзиром на то да њега бира легитиман, нови сазив законодавне власти.

Са истим циљем одржавања складног функционисања државних институција, одредбом чл. 86. Устава је регулисан случај спречености председника државе да обавља своју функцију. Разликују се случајеви привремене и дуже спречености. У оба случаја, председник Сената ће бити вршилац дужности шефа државе; у случају дуже спречености, смрти или оставке, председник Посланичког дома заказује изборе за новог председника Републике у року од 50 дана од дана наступања релевантне околности за ову ситуацију. Осим ако дужи рок није предвиђен због распуштања Домова, или ако је остало мање од три месеца до истека мандата Домова. Дакле, и у овом случају имамо пролонгирање рока за избор новог шефа државе, из истих разлога које примећујемо у ситуацији када још увек није конституисан нов сазив Парламента, а председнику Републике истиче редован мандат.

Да бисмо могли дати било какав значајнији суд на тему институције шефа државе Италије, неопходно је, осим увида у проблематику његовог избора, узети у обзир и делокруг његових уставних овлашћења, обавеза и одговорности. Значај овладавања овим државним органом превазилази ниво искључивог опсервирања институције председника Републике, с обзиром на то да нам она служи и као једна од утемељујућих основа за конструисање целокупног система организације државне власти. Вршећи своје функције, председник Републике то чини изградњом специфичних односа са другим државним органима и другим гранама државне власти. Специфичности уставне позиције шефа државе условиће и теоријску квалификацију система власти; чак толико да се у већини држава прво сусрећемо са импресијом о првом човеку државе и на основу тога

претпостављамо како су организовани односи унутар државе – међу гранама власти. Свакако да треба имати у виду потребу квалитетне аналитичке разраде сваке од централних институција државе понаособ; тек након тога, бићемо у прилици да индукујемо уочено и синтетишемо закључке о појединачним државним органима и гранама државне власти, како бисмо склопили мисаони мозаик о моделу система власти у Италији.

Надлежности председника Републике Италије ћемо, за наше потребе, разврстати на два круга. Првом припадају тзв. класична овлашћења, која су примерена за готово све савремене шефове држава. У њима се препознаје минимум или доњи праг надлежности, с обзиром на то да таква овлашћења обележавају и прате шефове држава у свим системима власти. Зато нам постојање тих класичних овлашћења, којима се бележе церемонијалност и титуларност ове институције, не може бити поуздано мерило за квалификовање уставно-теоријске вредности посматраног шефа државе. Када би постојао само први круг тих овлашћења, онда не бисмо били у дилеми да италијанског председника сврстамо у ред шефова држава које, опуштенијим стилем изражавања, можемо назвати „слабим“. Управо из тих разлога смо и истакли груписање председничких овлашћења, с обзиром на то да ће се тиме олакшати и пут до откривања вредности система организације државне власти Италије.

Садржина одредбе чл. 87. је у потпуности посвећена материји надлежности председника Републике, што не значи да нема и других овлашћења шефа државе која су лоцирана у другим члановима. Члан 87. уставотворац није систематизовао методом таксативног набрајања у оквиру једног става и више тачака припадајућих том ставу, које би се одвојиле дивизом и новим редом. Италијански номотехничар не прибегава таквом стилу, већ разбија тај члан на већи број ставова, тако да посматрани чл. 87. има 12 ставова.

Класична овлашћења, која уставотворац додељује шефу италијанске државе, јесу: упућивање порука домовима Парламента; расписивање парламентарних избора; проглашавање закона; примање акредитива дипломатских представника; командовање војском и управљање државом у рату.

Одредбом чл. 87. ст. 1. Устава извршено је и специфично опште опредељење према председнику Републике тиме што је дат исказ да је он шеф државе („*il capo dello Stato*“) и да представља јединство Нације. Оваквим формулацијама, уставотворци плету

венац достојанства око ове институције, стварајући од ње посебну фигуру у државном систему. Тиме се истичу посебна морална и политичка одговорност које има шеф државе за стање државе и Нације, те се зато и каже да је он шеф, тј. глава државне куће.

Као што смо већ истакли, постоји и други круг овлашћења, која су значајнија јер њима председник Републике може делотворније да учествује у процесу уставно-политичког креирања функционисања државног живота. Наравно, пуна представа о институцији шефа државе биће могућа тек сагледавањем свих аспеката који творе уставно-политички систем државе; зато смо и ускраћени употребом догматског метода који доминира овим радом. За почетак, држећи се основног методолошког приступа, ево, према нашем схватању, оних овлашћења која групишемо у оквиру другог круга:

- даје мишљење поводом Владиних предлога закона;
- расписује народни референдум, у складу са Уставом;
- ратификује међународне уговоре, у складу са Уставом;
- председава Врховним саветом магистратуре;
- распушта Парламент и
- проглашава законе.

Упоредо са нотирањем наведених овлашћења шефа државе, нужно је истаћи и постојање института премапотписа којим се, демократским импулсом, оплемењује ова индивидуализирана институција. Да би акти које председник Републике доноси у вршењу своје надлежности били у складу са Уставом, неопходно је да буду потписани и од стране ресорног министра. Остале акте са законском снагом и друге акте одређене законом, премапотписује председник Савета министара. Смисао премапотписа је у уравнотежењу позиције шефа и хармонизације његове позиције са другим институцијама. Саглашавањем са актима које доноси председник Републике, правна, али и политичка одговорност се сели из кабинета шефа државе (*qirinalle*) у министарске кабинете и кабинет премијера. Дакле, приоритет одговорности припада Влади као ефективном носиоцу извршне власти, те на тај наин систем парламентаризма конструише формулу којом жели да успостави баланс на нивоу централне извршне власти, као и њених односа са законодавном влашћу. Премапотпис је благотворно уставно средство којим се, системским начином, сужава простор за ширење моћи шефа државе и истовремено се оба дела извршне власти (Влада и шеф државе) упућују на

међусобну сарадњу. Са институтом премапотписа се срећемо и нормативно-правним путовањем по уставним просторствима многих држава, те ни пример Италије није никаква оригинална новост.

Судска власт је самостална и независна од других грана власти. На њеном челу је Касациони суд, као највиши суд у држави, надлежан углавном за спорове који имају кривичноправну и грађанскоправну природу. Осим њега, битне надлежности поседује и Уставни суд, који контролише сагласност донетих закона са Уставом, као највишим општим правним актом.

Будући да се Италија састоји из више територијалних јединица, и више је него интересантно посветити се њеном територијалном уређењу као и сагледавању начина на који Италија, као држава, заиста функционише. Сходно Италијанском уставу из 1948. године, Италији је додељен статус унитарне државе, али унитарне државе која има изражен ниво територијалне децентрализације.

Територијално посматрано, Италија се састоји од 20 региона, 107 провинција и око 8.000 општина. Интересантни за посматрање су региони, будући да их има 20, али се они међу собом разликују управо због тога што немају баш сви исти ниво самосталности и независности. Другим речима, ниво територијалне децентрализације није на исти начин изражен код сваког од њих. Од њих 20, 15 има обичан статус, који подразумева да они имају низ надлежности, али им је доста ограничена економска и законодавна надлежност. Преосталих пет региона имају посебан статус, те они имају много већи ниво самосталности у погледу економских и законодавних послова.

#### **4.2.СИСТЕМ ВЛАСТИ, РЕГИОНАЛИЗАМ И ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ШПАНИЈЕ**

Систем власти у Шпанији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Оваква подела је установљена на основу уставних решења из 1978. године, која су Шпанији доделила концепт парламентарне монархије. Постоји јасно изражена политичко-територијална аутономија, што конкретно значи да се велика пажња придаје концепту територијалне децентрализације, која се показала као изузетно користан механизам у функционисању државе, иако ни она, као што смо већ унапред дефинисали, није, и не може бити, савршен механизам.

Шпанија се сматра унитарном државом у којој је носилац законодавне власти парламент, који се зове Кортес и који је дводомног карактера. Доњи дом се зове Конгрес посланика и он броји 350 представника грађана, које исти бирају на непосредним, општим и тајним изборима. Горњи дом јесте Сенат и у њему се налазе представници аутономних јединица. Њих има 266 и зову се сенатори. Мандат свим посланицима је четири године, међутим, начин њиховог избора није идентичан. Доњи дом парламента се бира према систему сразмерног представништва, док се чланови сената бирају према систему већине. Неке од њих бирају и скупштине аутономних заједница. Можемо рећи да начин и поступак њиховог избора није ни једноставан, а ни једнозначан.

Извршна власт је организована као моноцефална (једноглава) и њу чини Влада која се сматра врховним органом управе. Битно је истаћи да кандидата за председника владе предлаже председник Републике, а Доњи дом парламента то мора потврдити апсолутном већином гласова свих народних представника. Самим тим чином је Влада одговорна Доњем дому шпанског парламента који јој, у било које доба, може изгласати неповерење.

Постоји и шеф државе, који се зове краљ, који се сматра симболом државног јединства. Он нема никакве специјалне надлежности, осим оних које су протоколарног и церемонијалног типа. Једино формално потписује указе и законе и именује мандатара за састав владе.

Постоји и судска власт која је оличена у Врховном суду, као највишем суду у држави. Постоји и уставни суд са значајним надлежностима у погледу контроле уставности донетих законских прописа, али и контроле над применом и поштовањем Устава, као највишег општег правног прописа. Постоји и посебно формирано тело, судски савет који надзире рад судова, које гарантује очување њихове независности и аутономије и штити их од притисака којима су изложени од стране других органа власти. Другим речима, штите их од непромерених притисака којима могу бити изложени.

Када је реч о територијалној организацији Шпаније, истиче се да је у том погледу запажен веома висок ниво децентрализације који је у тој држави присутан. То је, у суштини, како смо већ истакли, унитарна држава, али поприлично децентрализована. Можемо отићи и корак даље, па слободно назначити и тврдњу да је у питању једна од држава у којима је територијална децентрализација узела свој највећи замах.

У територијалном смислу, Шпанија се састоји од 17 аутономних заједница, два града са високим степеном политичко-територијалне аутономије, 50 покрајина и са преко 8.000 општина. Битно је истаћи да аутономне заједнице уживају највиши степен аутономије и у њима је територијална децентрализација понајвише и напредовала. Поменуте аутономне заједнице имају и своју владу и свој парламент, али и статуте, као пандане Уставу, и бројне надлежности.

Што се тиче градова, они такође имају широк спектар надлежности и аутономије, али у мање израженом обиму но што је то случај код аутономних заједница. Имају своју скупштину, али немају владу. Постоје и покрајине које се налазе у саставу аутономних заједница на чијем је челу покрајински савет.

Општине се сматрају основном ћелијом политичко-територијалне аутономије у Шпанији. На челу општине је градоначелник, а поред њега постоји и општински савет. Ова политичко-територијална аутономија, као и организација, произлази из члана 137 Шпаније, којим се дефинише да је „Држава... организована територијално у општине, покрајине и аутономне заједнице. Све те јединице уживају самоуправу за управљање својим интересима.“

### **4.3. СИСТЕМ ВЛАСТИ, РЕГИОНАЛИЗАМ И ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ПОРТУГАЛИЈЕ**

Португалија се сматра полупредседничком парламентарном демократијом, те, сходно напред наведеном, систем власти у истој почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт.

Законодавна власт припада парламенту који је, за разлику од свих претходно побројаних држава, једнодомног карактера. Он броји 230 народних посланика, чији мандат траје четири године. Најважнија улога парламента је у контроли владе и њених чланова, као и у доношењу буџета и изгласавању законских прописа.

Извршна власт је организована као једноглава (моноцефална) и иста припада Влади. На њеном челу је премијер који је, најчешће, лидер најјаче странке која има већину у парламенту. Влада води политику, стара се о примени законских аката, које је усвојила скупштина, и на челу је државне управе.

Председника државе бирају грађани на непосредним, тајним и општим изборима на мандатни период од пет година, с тим да исти може бити биран највише два пута узастопно. Представља државу у земљи и иностранству, предлаже кандидата за премијера скупштини и врховни је војни командант.

Судство се сматра независном граном власти. Најзначајнији суд је Уставни суд, који контролише уставност донетих правних прописа. Осим тога, постоје виши судови, као и други, редовни и специјализовани судови.

У погледу политичко-територијалне организације, Португалија је подељена на две главне територијалне јединице, и то: континенталну Португалију и острвске аутономне области.

Континентална Португалија се састоји од 18 округа и две посебне аутономне области. Са друге стране, острвске аутономне области се састоје од два острва и то: Азорских острва и Мадеире. Азорска острва се састоје од девет острва, која имају две врсте локалних управа, и то: окрузи (сеторије) и општине. Мадеира има два острва, и то Мадеире и Португалска острва, при чему је начин организације управе над њима потпуно идентичан као и код Азорских острва.

Што се тиче континенталне Португалије, може се истаћи да је иста подељена на 18 округа унутар којих постоји 308 општина. Постоје и мањи политичко-територијални ентитети, који се зову фрегезије, којих у Португалији има укупно 2.817.

Већ смо истакли да Португалија има две посебне, аутономне области и то: Азоре и Мадеиру. Они имају највиши степен аутономије, што конкретно значи да имају свој парламент и владу.

## 5. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА СРБИЈЕ

Предмет анализе ће бити развој државног уређења Србије од Немањића, па све до почетка 20. века, што ће бити предмет анализе у неким наредним целинама докторске дисертације. С тим у вези, оснивачем династије Немањића се сматра Стефан Немања, који се сматра оснивачем српске државе. Познато је да су све његове тежње биле усмерене ка стварању јаке, независне и самосталне државе која ће бити високо централизована. Прва ствар коју је Стефан Немања у том циљу и учинио се састојала у томе да је он под обриси Србије ујединио Рашку и Топлицу. Тиме је желео да створи једну веома моћну кнежевину са јасно израженом централизацијом јер је концепт централизације био везивна тачка уједињења свих ових области под окриље Србије.

У складу са концептом централизације, Стефан Немања је био изразити заговорник апсолутистичке владавине јер је сматрао да се једино тим путем Србија може очувати као једна целина. Поготово у турбулентним временима, каква су била тадашња. Она су га, још више, држала у убеђењу да је неопходно да створи једну централистичку државу, која има изражену апсолутистичку власт јер само као таква може да одговори свим изазовима са којима се Србија, у тим временима, и суочавала.

Стефан Немања је, такође, био познат и по успостављању посебно блиских релација са црквом јер је био упознат са утицајима које црква има на само грађанство, па, самим тим, и на усмеравање друштвено-политичких односа. Уз тежњу да у Србију уведе независне државничке структуре, он је ипак морао да балансира у извесном броју ситуација и да поштује, као вазал Византије, све оно што му Византија постави као приоритетно.

Након смрти Стефана Немање, на власт долази његов син Стефан Првовенчани, који је крунисан 1217. године за краља. Стефан Првовенчани је имао слична становишта као и његов отац, те је, у складу са тиме, и он битно радио на јачању централизације државне власти. У територију Србије је успео да укључи и Дукљу, што његовом оцу није пошло за руком.

Након смрти Стефана Првовенчаног, на његово место долази Стефан Душан који се сматрао реформатором и покретачем најважнијих реформи у тадашњој држави. Оне су у себе укључивале економске, правне, али и бројне политичке реформе. Он је прогласио Српско царство 1346. године, што се сматра преломном тачком у ширењу утицаја који је тадашња Србија поседовала. За време Стефана Душана усваја се Душанов законик, 1349. године, који је био сматран, а и дан данас је тако, једним од најважнијих и најбитнијих правних докумената донетих у правној историји српске државе.

Битна чињеница по којој је познат Стефан Душан се односила на чињеницу да је увео војну структуру и административну поделу државе, што се сматра и те како важним и битним концептом на историјском путу развоја државног уређења. Читава држава је била подељена на деспотовине којима су управљали владари (деспоти). Он је доста тога постигао и на оснаживању војне службе јер је успео да схвати значај који оно има у процесу њене организације и чувања.

Стефан Душан је још јаче радио на увећавању самосталности Српске православне цркве, и то много више од Стефана Немање. Он је цркву одвојио од византијске и прогласио њену аутокефалност.

После смрти Стефана Душана је, нажалост, Србија расцепкана и дошла је под директну управу Османског царства, и то од 1459 па све до 1804. године. Можемо слободно истаћи да је, под читавим периодом власти Османског царства, Србија поприлично назадовала у свим аспектима државног уређења на којима је вредно радила за време владавине Немањића.

Кључни догађај за окупацију Србије је био пад Смедерева 1459. године, које је била последња престоница српске деспотске државе. Неопходно је истаћи да су сви створени аспекти српске аутономије у потпуности одмах били укинати. Није постојао више ни владар, ни парламент, ни војска, нити локална самоуправа, чији обриси су били у процесу настајања.

Србија је постала део Османског административног система и њега је карактерисала строга централизација. Тада је Србија била подељена на: Београдски пашалук, вилајете, санџаке, казае и нахије. Читава власт је била у рукама паша. Њему су у раду помагали санџакбегови и субаше, односно ајани. Битан део карице су били и јаничари, који су представљали војску Османског царства.

Једини извор права у том поретку су били шеријатско право и кануни, султанове уредбе поводом одређених, важних и битних питања. Целокупно земљиште је било у искључивом власништву Османске државе, која је земљиште на употребу давала спахијама. Постојали су и кметови који су били дужни да плаћају порезе и одржавају земљу коју користе.

Срби су били поданички народ који је био у потпуности подређен Османском царству. Било је толерисано исповедање вере, али Српска православна црква, у том периоду, није имала никакав степен самосталности.

Са Првим српским устанком, Србија је, према свом државном уређењу, била проглашена за земљу која је била под војно-устанничком управом. Карађорђе Петровић је, као што знамо, у том периоду имао улогу врховног војводе, а и читава извршна власт је била у његовим рукама. Дакле, и у овом периоду је Србија имала претежно централистичку и апсолутистичку владавину. Постојала је и влада која је била само саветодавно уз врховног војводу. Специфично је да у том периоду Србија није била призната држава.

Касније, Милош Обреновић је успео да се избори за посебну аутономију Србије у границама Османског царства, што се сматрало као веома добар помак. Као резултат тога, ствара се Кнежевина Србија на челу са кнезом Милошем, али под директном управом Османског царства. Кнежевина Србија је била наследна монархија, чији је кнез имао готово апсолутну власт све до 30-их година 19. века. Кључни органи Кнежевине Србије су били: Совјет, нешто слично данашњој влади, Народна канцеларија, директна претеча министарстава, али се стварају полиција и државна администрација.

Најважнији правни акти, донети у овом периоду, били су Сретењски устав, који се сматра првим српским Уставом, који је донет 1835. године. Потом, следи Турски устав из 1838. године, који по први пут ограничава апсолутистичку владавину Кнеза. Такође, први је Устав који је у систем власти увео поделу власти у њеном данашњем облику. Турским хатишерифима из 1830. и 1833. године, Србија добија значајну аутономију.

Следећи правни пропис, који је битно утицао на ударање темеља државности Србији, јесте Намеснички устав из 1869. године. Њиме је извршена подела власти на законодавну, коју су вршили Народна скупштина и Кнез, извршну, коју су вршили влада и кнез, као и судску власт која је била у рукама судова, који су били независни, али ипак под контролом извршне власти, односно, под њеним утицајем.

Последњи значајан Устав у 19. веку јесте Устав из 1888. године, где је Србија проглашена краљевином. Овај Устав је био познат као један од најлибералнијих у Европи, са израженом цртом парламентаризма у себи. Уведени су редовни избори као уставна категорија.

Битна година у историји српске државности јесте 1878. година, када је Србија званично и призната као држава на Берлинском конгресу. Од тога момента, она нема више никакве везе са Османским царством, чиме је проглашен, коначно, крај турске окупације над Србијом.

### **5.1. РАЗВОЈ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА У СРБИЈИ У 20. ВЕКУ**

Потребно је истаћи Краљевину Србију која је постојала од 1900. године до 1918. године. Према облику власти је била уставна монархија. У њеном периоду су била донета два Устава - Устав из 1901. године и Устав из 1903. године. Подела власти је била извршена на законодавну, која је била у рукама Народне скупштине и краља, извршну, која је била у рукама краља и владе, док је судска власт припадала судовима који су имали само формалну независност.

Од 1918. до 1941. године, на снази је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Србија је изгубила своју независност јер се отиснула у нови облик државне организације. Тадашња држава је била монархија. Уставом из 1921. године је тадашња држава постала унитарног карактера са израженим централизмом. Шестојануарском диктатуром, из 1929. године, укинут је парламентаризам, да би Октроисаним уставом, из 1931. године, исти био враћен, али знатно ограничен.

Од 1941. до 1944. године, Србија је под немачком окупацијом, али је имала владу Милана Недића, који је био премијер. Била је неутрална, али само на папиру, с обзиром на то да, у реалним околностима није ни могла остати таква због фактичке власти Немачке на њеној територији. Није била суверена држава.

Од 1945. до 1992. године, постојала је Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Србија је у тој држави имала статус федералне јединице, али без претеране унутрашње аутономије. Донети Устави под овом државом су: Устав из 1946. године, Устав из 1963. године и онај најспорнији, Устав из 1974. године, којима је тадашња

држава, по први пут, добила покрајине, које су имале толики ниво аутономности да су скоро постале као федералне јединице. Тиме је Србија почела да губи своју потпуну контролу над њима.

Да би се доследно разумео карактер државног уређења и њему комплементарног система организације државне власти у Србији, у периоду након Другог светског рата, потребно је имати у виду специфичности којима се одликује југословенска држава у овом периоду. Уважавајући пратеће особености југословенске заједнице, потребно је истаћи да се налазимо на терену тзв. југословенског федерализма, који је био саобразан тзв. моделу меког социјализма, за разлику од осталих делова комунистичких држава које су биле под патронатом Совјетског Савеза. Позиција Србије у југословенској федерацији значајно се разликовала у односу на друге републике чланице ове федерације, долазећи у историјски парадоксалну ситуацију. Имајући у виду да Србији заслужено припада квалификација пијемонта југословенске државне творевине, већ приликом стварања прве Југославије, у завршном чину распада друге Југославије, Србија је постала коначни губитник када је у питању њен територијални домен. Показало се да интересима Србије није одговарала асиметричност југословенске федерације, која се огледала управо у посебности њеног унутрашњег државног уређења, с обзиром на постојање аутономних покрајина.

У циљу потпунијег разумевања овог периода у развоју државног уређења Србије, указујемо и на уставни календар јер се кроз њега и огледају постепене промене и фазе у том развоју.

Устав Народне Републике Србије, из 1947. године, уследио је после Устава Федеративне Народне Републике Југославије, из 1946. године. У најосновнијем смислу, њега одликују следеће карактеристике, које истовремено представљају и обележја државно-правног поретка и конструкције државног уређења и система власти:

- једнодомна Народна скупштина бира и разрешава Президијум Народне скупштине и Владу, који су скупштински извршни органи;
- Врховни суд, чије судије бира и разрешава Народна скупштина Србије;
- Јавног тужиоца Србије поставља Јавни тужилац ФНРЈ;
- постоје две аутономне јединице: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна косовско-метохијска област и њихов највиши општи правни акт је статут;

- Аутономна покрајина Војводина има сопствени Врховни суд, а Аутономна ковоско-метохијска област га нема;

- јавног тужиоца у аутономним јединицама поставља јавни тужилац Србије, уз сагласност јавног тужиоца ФНРЈ.

Сходно истакнутим обележјима, приметно је да се радило о систему власти заснованом на начелу јединства власти са скупштинским моделом. С друге стране, када је реч о територијалној организацији, Србија је, на самом почетку послератног периода, била једина чланица новостворене југословенске федерације са поллитичко-територијалном аутономијом у свом оквиру.

Већ приликом доношења следећег значајног уставног документа - уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења и о органима власти Народне Републике Србије од 1953. (донетог после уставног закона са истим називом на нивоу ФНРЈ), уводи се концепт суверености радног народа и потпуно нови друштвени конструкт друштвене својине и самоуправљања. Народна скупштина је дводомна, састављена од Републичког већа и Већа произвођача. Долази и до реконструкције система централних републичких институција, тако да престају да постоје Президијум Народне скупштине и Влада, а уводи се нов извршни орган: Републичко извршно веће, које произлази из Народне Скупштине и њој одговара за свој рад. На нивоу ФНРЈ уведена је институција председника Републике, док ње нема на нивоу република. У Аутономној покрајини Војводина, највиши орган је Народна скупштина, а у Аутономној ковоско-метохијској области то је Обласни народни одбор.

Десет година касније (1963), доноси се Устав Социјалистичке Републике Србије, којим се социјалистичка република одређује као друштвено-политичка заједница. Сходно иновирању концепта јединства власти, Скупштина Социјалистичке Републике Србије поприма сложено структуру, тако да је чине Републичко веће и Веће радних заједница (привредно, просветно-културно, социјално-здравствено и организационо-политичко веће). Уводи се уставно судство у Србији (како на савезном нивоу, тако на нивоу свих република). Укида се Врховни суд АП Војводина и уводе се одељења Врховног суда Србије са седиштем у Новом Саду и Приштини. Амандманима на овај Устав (1967-1971), највиши општи правни акт у аутономним јединицама постаје уставни закон, а у њима се оснивају и посебни Врховни судови.

Завршни уставни ударац, потпуно новом моделу федерације, извршен је Уставом СФРЈ од 1974, па су исте године донети и Устави република-чланица. Долази до значајног јачања положаја социјалистичких република, али и аутономних покрајина, па је успостављен принцип опште претпоставке надлежности у корист република и аутономних покрајина, а да би се могао променити савезни устав неопходан је консензус свих република. Промењена је и структура републичке скупштине, тако да се Скупштина Социјалистичке Републике Србије сада састоји од: Већа удруженог рада, Већа општина и Друштвено-политичког већа. Председништво Социјалистичке Републике Србије функционише као колективни шеф државе, док је Извршно веће Скупштине Социјалистичке Републике Србије орган Скупштине. Као израз наставка смањивања капацитета власти Србије, у односу према аутономним покрајинама, највиши општи правни акт у аутономним покрајинама постаје Устав, а уводе се и покрајински уставни судови. Коначно, уставним амандманима 1988. и 1989. долази до уставне реконструкције положаја аутономних покрајина, чиме се врши прекомерна и дестабилизирајућа децентрализација Републике Србије.

Кроз овај кратак преглед уставног календара, уз указивање на основна обележја која тангирају и централни темат докторске дисертације, стиче се утисак о постепеном, али континуираном, трансформисању модела државног уређења Србије унутар југословенске федерације, али и унутар сопственог уређења. Кроз формат оригиналне југословенске социјалистичке уставности истовремено је вршена реконструкција државне структуре Србије, како њеног државно-територијалног уређења, тако и концепције система власти на коју је изузетно утицала примена политичко-територијалне аутономије аутономних покрајина.

После распада СФРЈ, Србија и Црна Гора формирају Савезну Републику Југославију, која је била федерација према свом облику државног уређења. Уставом Савезне Републике Југославије, из 1992. године, конституисана је двочлана федерација, што се у теоријском и практично-искуственом смислу показало да је тешко одржив модел. У овој последњој, трећој или тзв. „мини“ Југославији, конструисан је класичан парламентарни систем власти, уз избор и опозив шефа државе у Савезној скупштини. Сходно федералној структури државе, Савезна скупштина, као највиши орган законодавне власти савезне државе, била је дводомно представничко тело, састављено од Већа грађана и Већа република. Веће грађана је био општепредставнички дом, чије посланике бирају грађани на непосредним изборима према критеријуму „1

посланик:65.000 бирача“, али уз обавезу да из једне републике чланице не сме бити мање од 30 посланика. Ова корекција у виду специфичне федералне клаузуле је уведена због велике разлике у величини бирачког тела између Србије и Црне Горе. Већа република, као Горњи дом чланица федерације, имају посланике које бирају републичке скупштине на паритетној основи (по 20 посланика). Када је реч о систему организације државне власти на нивоу федерације, приметно је постојање и елемената канцеларског принципа са појачаном позицијом председника Савезне владе, који о променама састава Владе само обавештава парламент. Међутим, током времена, долазило је до све крупнијих неслагања између политичких руководстава Србије и Црне Горе, тако да 1999. године Црна Гора излази из монетарне, економске и царинске заједничке политике, па СРЈ све више остаје без логичког смисла. Већ следеће, 2000. године, донети су уставни амандмани којима је извршена значајна реконструкција система власти: председник СРЈ се бира непосредно; и посланици у Већу република се бирају непосредно; званични представници црногорске државе не учествују у раду органа и институција СРЈ, већ само представници опозиције из ове мање чланице федерације. На првим непосредним изборима за председника Савезне Републике Југославије, одржаним октобра 2000. године, долази до крупне политичке промене, тако да представник и лидер деценијски владајуће Социјалистичке партије Србије Слободан Милошевић доживљава изборни пораз, тако да долази до велике политичке трансформације која се одразила и на егзистенцију савезне државе.

Приликом постојања те државе је донет Устав Србије из 1990. године, који је концентрисао сву, или макар већинску, полугу моћи у рукама извршне власти. Како је потребно, паралелно са државним уређењем, вршити анализу система организације државне власти, сада ће се пажња посветити уставној конструкцији Србије, сходно основним уставним решењима из 1990. године.

Устав Републике Србије је усвојила Скупштина Социјалистичке Републике Србије, 28. септембра 1990. године.<sup>112</sup> Имајући у виду да је доносилац овог Устава Скупштина, формирана према комунистичком моделу једнопартијског политичког система, у делу теорије Уставног права и у стручној јавности је често било постављано питање њеног политичког легитимитета да се појави у улози органа који опредељује будућност грађана након првих вишепартијских избора. Тај Устав је донет пре него што

---

<sup>112</sup> Службени гласник РС, бр. 1/90

је уведен вишепартијски систем, односно, донет је од стране органа у којем није ни могло бити представника било које друге политичке партије осим Савеза комуниста. Ово питање треба више имати у виду када се налазимо на терену политиколошких расправа, него док смо у оквирима централне тематске заинтересованости ове докторске дисертације. Стога је довољно констатовати да је овај Устав донет од стране монопартијског органа, у оквиру уставног режима Социјалистичке Републике Србије.

Овај Устав је имао кратку преамбулу и 136 чланова (који су систематизовани у оквиру девет одељака, а самим Уставом није извршено посебно насловљавање и именовање јединица његове структуре. У преамбули је била исказана кратка политичка декларација, у којој се наглашавала историјска снага српског народа, који се појављује у виду специфичног политичког претходника грађанима Србије да донесу Устав, који су се на овај уставни корак, како преамбула исказује, одлучили мотивисани намером остварења демократске државе српског народа у којој ће, са осталима (припадницима других народа и народности), обезбедити остваривање како националних, тако и осталих, основних слобода и права. Већ у преамбули се затиче анахрони израз из периода комунистичке уставности Србије – „народност“, који је превазиђен у свету модерне демократије. Под тим изразом се, заправо, подразумевало значење националних мањина. Интересантно је да је из прве одредбе Устава елиминисана одредница „српски народ“, па је истакнута уставна „дефиниција“, односно, одређење Републике Србије као грађанске државе, што је истовремено, макар формално, требало да представља одраз унутрашње, демократске, грађанске суверености.

Са становишта нашег истраживачког интереса, разматрања карактера државног уређења и система организације државне власти, потребно је имати у виду да је уставним утврђивањем права и дужности Републике одређена надлежност државе. Органски се одређујући према надлежности Републике Србије, Устав утврђује да права која јој даје и дужности на које је обавезује врше републички органи које је, такође, Устав одредио, чиме се конституише органски темељ за функционисање државне власти. То се чини на начин потпуног уставног резервата за установљавајућу нормативну функцију ове државне материје. Као основу меру овлашћења и одговорности републичких органа којима је Устав извор, предвиђају се три основне вредносне правно-политичке категорије: 1) слободe и права човека и грађанина, које је Устав изложио у оквиру посебног одељка; 2) једнакост пред законом, као принципијелна основа успостављања правне државе; и 3) самосталност и једнак положај предузећа и других организација.

Ова три својства су, од стране уставотворца, попримила квалификатив принципијелне поставке, и то у виду израза „основа и мера овлашћења и одговорности“. У процесу обављања својих надлежности, републички органи морају увек тражити сврху и смисао сопственог постојања кроз делатност обављања надлежности у области људских права, једнакости пред законом свих и самосталности и равноправности привредних субјеката и других организација. Ове три вредности су доњи праг суштине републичке надлежности, чијим би се непоштовањем чинила повреда уставног смисла државне власти и њеног органског изражаја.

Републичким органима припадају четири основне делатности: 1) утврђивање политике; 2) законодавна делатност; 3) извршна делатност; 4) заштита уставности и законитости, и то путем система судства и уставног судства. Утврђивање политике представља најизраженију државну активност, која се своди на процес делотворног усмеравања активности друштвене заједнице, уоквирене државном супрематијом. Законодавна делатност је материјално-функционални синоним законодавној власти, која се реализује кроз доношење закона, других прописа и општих аката. Сва ова акта немају сврху уколико се конкретно не спроведу у дело, и то је онда активност њиховог извршавања која припада егзекутиви. У уставности и законитости се огледа хармонизовани систем односа на релацији грађанин-државна власт, а функције које се баве обезбеђивањем сигурности у овим односима су уставно-судска и судска функција.

Сходно Уставу, одговорност за остваривање надлежности Републике Србије припада само и искључиво републичким органима. Чињеница да се другим органима и организацијама у Србији може поверити извршавање закона, осталих прописа и општих аката, из оквира права и дужности Републике Србије, не умањује одговорност органа централне, државне власти.

У оквиру својих права и дужности, Република Србија уређује и обезбеђује: 1) сувереност, независност и територијалну целокупност Републике Србије, њен међународни положај и односе с другим државама и међународним организацијама; 2) остваривање и заштиту слобода и права човека и грађана; уставност и законитост; 3) одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања; 4) својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора; финансијски систем; систем у областима економских односа са иностранством, тржишта, планирања, радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика

социјалне сигурности, као и друге економске и социјалне односе од општег интереса; 5) систем заштите и унапређивања животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; 6) систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, друштвене бриге о деци и омладини, образовања, културе и заштите културних добара, физичке културе, друштвеног и јавног обавештавања; 7) систем јавних служби; 8) контролу законитости располагања средствима правних лица, финансијску ревизију јавних расхода и начин јединственог организовања тих послова; прикупљање статистичких и других података од општег интереса; 9) основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског, регионалног и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села; организације и коришћења простора; политику и мере за усмеравање и подстицање развоја, укључујући и развој недовољно развијених подручја; робне резерве; 10) финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом; 11) организацију, надлежност и рад републичких органа; 12) друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом. И коначно, Република одржава везе са Србима који живе изван Републике Србије, ради очувања њихове националне и културно-историјске самосвојности.

Анализом односа и начина на који су овим Уставом утврђени, на релацији „извршна власт-законодавна власт“, у Републици Србији долази се до закључка да је систем власти био мешовити, хибридни тип, настао комбинацијом парламентарног и председничког система власти. Елементи полупредседничке, односно, полупарламентарне варијанте система поделе власти огледају се у следећем.

Непосредан избор председника републике одлика је председничког система власти. Његова позиција додатно је оснажена његовим правом да, на образложен предлог владе, распусти скупштину, чиме претеже извршна над законодавном влашћу. У обрнутом случају, уколико би Народна скупштина желела да смени председника Републике, тешко да би ову намеру могла остварити, имајући у виду да је коначна одлука о опозиву шефа државе, и поред израженог опредељења Народне скупштине, препуштена већинској вољи бирача, и то у односу на укупно уписани број бирача. Управо у овом односу председника Републике и Народне скупштине и лежи аргументована основа за квалификацију система власти Републике Србије као мешовитог, полупредседничког.

Уколико се прихвати да под системом власти треба разумети начин на који је, правним инструментима, уређен и организован однос између централних органа власти,

онда ово питање у Републици Србији треба схватити уз уважавање специфичности њеног политичког система.

Извршна власт била је бицефалног карактера, заснована на двома институцијама: влади и шефу државе. Однос унутар извршне власти конципиран је на потпуној самосталности и независности ова два органа централне државне власти. Додирна уставно-политичка тачка, која их повезује, појављује се у ситуацијама када је неопходан синхронизовани наступ извршне власти према законодавној. Реч је о класичном праву шефа државе да предложи парламенту кандидата за председника владе. Ово овлашћење председника Републике Србије није широко постављено – стриктно је сужено до мере формалног израза потребе да неко, у име политичког церемонијала, да предлог Народној скупштини који је и иначе очекиван. Стварна моћ одлуке о томе ко ће бити премијер налази се у парламенту, и то не само по питању његовог изгласавања, већ и предлагања, пошто шеф државе може предложити само оно лице које ће парламентарна већина и прихватити. У томе и лежи сврха уставне одредбе која налаже председнику Републике да, пре него што Народној скупштини предложи мандатара, обави консултације, тј. саслуша мишљење посланичке већине.

Устав је предвиђао обавезу председника Републике да саслуша мишљење представника већине у Народној скупштини, тако да је формулација „представника већине“ довољно широка да у себи подразумева било шефа посланичке групе једне партије или коалиције са доминантном већином, било шефове посланичких група оних политичких партија које су се договориле о образовању коалиционе владе.

Председник Републике Србије није могао присуствовати седницама владе, он није имао право нити да их сазива, заказује, нити да им председава (за разлику од, на пример, решења која постоје у уставном систему Француске). Устав је допустио шефу државе да може од Владе тражити да му изложи ставове о појединим питањима из њене надлежности. Оваква формулација не оставља за собом никаква непосредна, практична уставно-правна дејства; њен једини ефекат могу бити политичке последице чина евентуалног притиска председника Републике на владу да поново размотри и одустане од планиране одлуке или већ донете одлуке. Оваква врста комуникације ова два државна органа може бити и изговор влади да промени одлуку која је, на пример, изазвала негативну реакцију јавног мњења. На одлуку Владе могла је реаговати и Народна скупштина (не мислимо на изгласавање неповерења) тако да и ова додирна тачка две

главе извршне власти може бити мотивисана потребом њеног синхронизованог наступа према законодавној власти и јавности уопште.

Садејство шефа државе и владе мора постојати и у случају да влада крене у политички напад на парламент. Наиме, уколико се влада одлучи на последњи корак у њеном неслагању са Народном скупштином, она нема друге до да се обрати председнику Републике са образложеним предлогом да распусти Народну скупштину. Председник Републике Србије нема право да самостално донесе одлуку о распуштању Народне скупштине. Овај потез, првенствено, стоји на располагању влади, а шеф државе може само да на њега одговори негативно, одбијајући да донесе одлуку о распуштању парламента, чиме се ставља на његову страну, или позитивно, сврставајући се уз владу. Политички је логично да ће, након неуспешног покушаја владе да обори једну легислатуру, уследити контранапад парламента на њу, или ће га влада предухитрити подношењем оставке.

Логично органско исходиште претходно утврђене материјалне садржине функције надлежности јесте пети одељак, који је насловљен са „Републички органи“. Овај одељак има пет систематизованих подцелина у уставној структури, од којих свака за себе има посебан назив: Народна скупштина, Председник Републике, Влада, Судови и јавна тужилаштва, и Народна банка. За прва три републичка органа Устав је применио нормативни метод позитивне енумерације путем таксативног набрајања надлежности које им припадају. Правосудној власти додељена је општа надлежност, а Народна банка се само установљава Уставом, док се све остале регулативе препуштају законодавцу.

Народној скупштини припада надлежност кроз десет таксативно набројаних тачака, док тринаеста, изражена кроз формулу «обавља и друге послове у складу с Уставом» представља могући начин за поуну евентуално наставних правних празнина у процесу примене Устава и вршења државне власти:

- 1) промена Устава
- 2) законодавна надлежност (доношење закона, других прописа и општих аката, доношење плана развоја, просторног плана, буџета и завршног рачуна)
- 3) надлежност у области државне територије: граница и територијална организација,
- 4) надлежност рата и мира
- 5) надлежност ратификације међународних уговора

- 6) референдумска надлежност
- 7) задуживање државе и расписивање јавног зајма
- 8) изборна надлежност: влада, Народна скупштина, Уставни суд, Врховни суд, јавно тужилаштво, судије, Народна банка
- 9) контролна функција
- 10) амнестија за кривична дела.

Највише представничко тело у држави – Народна скупштина – носилац је законодавне власти. Надлежности Народне скупштине су прецизно утврђене Уставом, и то методом позитивне еnumerације, односно, таксативним набрајањем. Иначе, и надлежности других највиших централних органа државне власти (шефа државе, владе, уставног суда) се утврђују истим номотехничким начином, како би државна власт могла неометано функционисати, а без окупирања надлежности других државних органа.

Прва у низу надлежности парламента јесте одлучивање о промени Устава. То никако не значи да је у поступку одлучивања о промени Устава Народна скупштина једини субјект тог процеса, што ће се видети приликом обраде посебне тематске јединице о промени нашег устава.

Суштина рада Народне скупштине се огледа у њеној најизраженијој активности, а то је доношење закона, других прописа и општих аката. Доношењем закона, представничко тело је у прилици да, чином уставног овлашћења на правно нормирање најважнијих односа у друштву, усмерава и одређује правац свеукупне друштвене (државне, политичке, економске, правне, културне...) оријентације наше заједнице. Осим закона, Народна скупштина доноси и друге прописе и опште акте. Други прописи и општи акти могу бити и акти који су правно-политичког карактера, као што су, на пример, декларације, резолуције и сл. Овим документима се парламент одређује према неком крупном унутрашњем или међународном проблему, али не на начин класичног правног нормирања, већ путем посебног вида политичке комуникације. Представничко тело ће то чинити због израженог интереса грађана и државе коју представља, да се на тај начин искаже политички став о конкретном проблему који оптерећује политичку заједницу. Резолуцијом и декларацијом се само врши чин политичког изјашњавања парламента (а на тај начин грађана). Односи који су садржани у оквиру проблема који се жели означити овим политичким документима су, или већ регулисани правним нормама, али се њима не постиже жељени циљ, или не постоји могућност да се они

регулишу правним нормама, па то може бити само политичко задовољење или припрема за правно решавање назначених проблема у оквиру ових докумената.

То што је уставна норма специфицирала да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте, никако не значи да она не доноси и појединачне правне акте, којима се решавају појединачна права и обавезе тачно одређених лица. У групу надлежности, која представља законодавну активност народне скупштине, убраја се и доношење плана развоја, просторног плана, буџета и завршног рачуна државе Србије.

Када је буџет у питању, као једна од надлежности Народне скупштине, сетимо се историјских зачетака представничког тела и законодавне власти. Управо на темељу ограничавања власти апсолутног монарха, по основу освајања права представничког тела да одлучује о финансијским аспектима функционисања монархове власти и државе, зачета је клица развоја парламента као најзначајнијег органа у систему државне власти. Осим своје финансијске тежине, буџет има и веома битну политичку димензију, јер он представља један од елемената који граде однос између Народне скупштине и Владе. Услов да би Влада могла функционисати у наредној години (то је истовремено и «буџетска» година) управо јесте усвајање буџета од стране Народне скупштине. Као овлашћени предлагач буџета, Влада пројектује одређену политику којој неизоставно мора да уподоби и прецизно специфициран буџет, чије усвајање од стране парламента истовремено представља и знак подршке тој влади.

У области територије државе, Народна скупштина је имала значајне надлежности, као што су: предлог одлуке о промени границе Републике Србије, и утврђивање територијалне организације у Републици Србији. Промена границе државе је једно од најделикатнијих и најважнијих питања за нормално функционисање и развој државе, тако да Устав овом питању поклања пажњу на начин да парламент може утврдити само предлог одлуке о промени границе. Дакле, највише представничко тело у земљи није овлашћено да мења границу, већ само да учини предлог одлуке, а коначно одлучивање је препуштено грађанима, који се о овом проблему изјашњавају на референдуму.

Одлучивање о рату и миру је једна од оних стандардних надлежности парламента, па тако и Народне скупштине. Оно што је специфичност овог овлашћења српског парламента јесте да је Република Србија, од доношења Устава 1990. године, била чланица СФРЈ, затим СРЈ и, коначно, Државне заједнице Србија и Црна Гора. У сва три

случаја, питања војске, одбране земље, а самим тим и одлучивање о рату и миру, јесу делови надлежности савезне државе, односно, државне заједнице. Сходно томе, и сама уставна норма која прописује ову надлежност Народне скупштине је остала без своје реалне важности. Она је номинално и формално остала саставни део српског Устава, али је њена важност доведена у питање самим чином постојања Југославије, односно, Државне заједнице.

По први пут у својој уставно-правној историји, највиши правни акт Србије извршио је конституционализацију шефа државе, тако да се избор препушта непосредно израженој вољи грађана. Иницијативу за избор одређеног лица за председника Републике Србије могли су дати политичка странка или друга политичка организација, или група грађана, уз обавезу подршке од стране 10.000 бирача који то потврђују својим потписима. Услови које треба лице да испуни да би могло бити кандидат за председника Републике, осим поменутих потписа десет хиљада бирача, јесу и: навршених 18 година живота, пословна способност, пребивалиште на територији Републике Србије и држављанство Републике Србије.

Уставом Републике Србије из 1990. године била је предвиђена могућност истека мандата председнику Републике и пре истека времена на које је биран, и то у два случаја: опозив или оставке. Док је оставка лични чин шефа државе, институт опозива је скопчан са проблемом председникове одговорности коју треба, након селективне парламентарне процедуре, доказати пред бирачким телом. Уважавајући чињеницу да је оставка израз личног убеђења председника, о њој се не расправља у Народној скупштини. Са чином и садржином оставке упознају се председник Народне скупштине и јавност. Моментом подношења оставке, а то је моменат њеног обелодањивања, престаје мандат председнику Републике.

У случају опозива, престанак мандата се рачуна од момента када надлежни изборни орган (Републичка изборна комисија) потврди и објави да је за опозив шефа државе гласала већина од укупног броја бирача, који су се о томе изјаснили непосредним и тајним гласањем.

Правно уоквирена надлежност председника Републике представљала је средиште његовог целокупног статуса у уставно-политичком систему државе. Уставом Републике Србије, из 1990. године, утврђене су следеће надлежности председника Републике:

1. предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника већине у Народној скупштини;
2. предлаже Народној скупштини кандидате за председника и судије Уставног суда;
3. указом проглашава законе;
4. обавља послове из области односа Републике Србије са другим државама и међународним организацијама, у складу са законом;
5. руководи оружаним снагама у миру и рату и народним отпором у рату; наређује општу и делимичну мобилизацију; организује припреме за одбрану у складу са законом;
6. кад Народна скупштина није у могућности да се састане, по прибављеном мишљењу председника Владе, утврђује постојање непосредне ратне опасности или проглашава ратно стање;
7. по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине, с тим што је дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Актима донетим за време ратног стања могу се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава;
8. на предлог Владе, када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа, проглашава ванредно стање и доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују, у складу с Уставом и законом;
9. даје помиловања;
10. додељује одликовања и признања утврђена законом;
11. образује стручне и друге службе за обављање послова из своје надлежности;
12. обавља и друге послове у складу с Уставом.

Надлежност предлагања кандидата за председника Владе спада у класично овлашћење које припада шефу државе у систему парламентаризма, без обзира на облик владавине. Њиме се постиже успостављање механизма међусобне сарадње власти на

релацији легислатива – шеф државе – егzekутива. Председник Републике се појављује у улози својеврсног посредника између Народне скупштине, као законодавног, представничког тела и Владе, као носиоца дела извршне власти, који се може оквалификовати као средишњи или централни део извршне власти. Да би предлог кандидата за председника Владе од стране шефа државе био потпун и правно ваљан, он мора бити сачињен у писменом облику. Поред истицања имена предложеног кандидата за премијера, предлог мора, на основу Пословника о раду Народне скупштине, садржати и образложење. Образложење учињеног предлога представља један политички акт, као што је то и сам предлог. Председник Републике овим образложењем заправо изражава неке од основних разлога који су га мотивисали за одлуку о учињеном предлогу.

За избор Владе неопходно је да гласа већина од укупног броја народних посланика, а у случају да она не буде постигнута, цео поступак се понавља, па се тако и сама улога шефа државе поново активира у области предлагања кандидата. Председник Републике нема никакву уставну могућност утицаја на сам састав владе јер је то сада дискреционо право мандатара.

Указ председника Републике, којим он проглашава законе, спада у акте коначног обликовања закона. Ова форма је обавезна, тако да закон не може постати законом без председничког указа. Акт указа се своди на констатацију о формалној исправности закона изгласаног у парламенту. У овом акту је сконцентрисан и акт законодавне санкције шефа државе, чији се ефекат може појавити и у праву на вето. Наиме, председник Републике проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања у народној скупштини. Уколико одбије да да пристанак на проглашење закона, председник Републике једном усвојен законски текст враћа Народној скупштини на поновно гласање. У случају поновног изгласавања закона од стране представничког тела, Устав обавезује председника Републике на његово проглашавање.

Правом законодавне санкције председника Републике не окончава се могућност његовог уплива у токове законодавног процеса. Он не располаже правом законодавне иницијативе, али се зато може појавити у улози овлашћеног предлагача промене Устава, поред 100.000 бирача, најмање 50 народних посланика и Владе.

Чланом 83. Устава Републике Србије, који утврђује прерогативе шефа државе, одређене су и његове надлежности у тзв. стању нужде. Устав Републике Србије познаје два облика „стања нужде“ у којима се може наћи држава и њен уставно-правни поредак.

То су: 1) ратно стање и стање непосредне ратне опасности; и 2) ванредно стање. Да би председник Републике могао самостално утврдити постојање непосредне ратне опасности или прогласити ратно стање, неопходно је да се Народна скупштина не може састати. Пре доношења једне од ових одлука, шеф државе мора прибавити мишљење председника Владе. За време ратног стања или непосредне ратне опасности, председник Републике је овлашћен да преузме надлежности Народне скупштине, тако да може доносити акте из надлежности парламента. Тим актима се могу, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, ограничити поједине слободе и права човека и грађанина, али и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава. За разлику од ратног стања и стања непосредне ратне опасности, председник Републике не може самоницијативно прогласити ванредно стање, с обзиром на то да је неопходно постојање званичног владиног предлога. Док је за само проглашење неопходан акт владе, у току самог ванредног стања, председник Републике наступа самостално, предузимајући мере које околности ванредног стања захтевају, али у складу с Уставом и законом. Вредно је пажње истаћи да Устав од шефа државе не захтева да пондесе акте које доноси у време ванредног стања на потврду Народној скупштини, као што је то случај са актима донетим у време ратног стања.

Други део извршне власти, и то онај ефективнији, припада Влади као колективном телу које чине председник владе, потпредседници владе и министри. Начин рада и одлучивања владе и њена организација се уређују законом о влади и пословником владе. Одговор на питање састава владе у односу према саставу Народне скупштине, тј. да ли министар може бити истовремено и народни посланик, открива нам да је од могућих варијанти, наша влада мешовита. Наиме, по напред одређеном критеријуму, владе могу бити посланичке, непосланичке и мешовите. Прве су састављене искључиво од посланика, у другим посланици не могу бити министри, а треће су комбинованог састава. Устав се не одређује према питању састава владе, у смислу наведене поделе, на начин да захтева да она може бити састављена само од посланика или искључиво без њих. Устав нормира ситуацију да, ако су председник и потпредседници владе или министри изабрани из реда народних посланика, задржавају мандат народних посланика. То значи да је Устав препустио политичкој пракси функционисања нашег система власти да се сам опредељује, у зависности од конкретних периода политичког развоја, према саставу Владе.

Након што председник Републике предложи кандидата за председника Владе, он пред Народном скупштином износи свој програм и предлаже састав Владе. О Влади се у парламенту гласа у целини, што значи да се народни посланици не могу појединачно изјашњавати о члановима Владе приликом њеног првог избора. Истовремено се гласа о Влади, што значи и о председнику Владе, о свим члановима Владе, али и о програму председника Владе. Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.

Политичка одговорност Владе се реализује пред Народном скупштином, и она може бити, како колективна, тако и појединачна. За свој рад, Влада у целини, али и сваки њен члан појединачно, одговарају парламенту. Предлог за изгласавање неповерења Влади или поједином њеном члану могло је поднети најмање 20 народних посланика, а о неповерењу гласа Народна скупштина већином од укупног броја народних посланика.

Сумирајући анализу положаја органа централне државне власти, потврђује се став да је реч о систему организације власти са претежним елементима мешовитог, парламентарно-председничког, система по узору на француски модел система власти. Такав систем власти је кореспондирао државном уређењу Србије за које се може рећи да јесте сложено, иако не припада класичној расподели држава на прости (унитарне) и сложене. Захваљујући особеностима територијалне организације, које се огледају у постојању политичко-територијалне аутономије, изражене кроз форму аутономних покрајина, за српско државно уређење тачније би било рећи да јесте сложено, иако не на нивоу традиционалног правничког разумевања појма сложена држава. Из тих разлога је и било потребно део истраживачке пажње, приликом израде докторске дисертације, усмерити и ка домаћој држави.

## 5.2. РАЗВОЈ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА У СРБИЈИ У 21. ВЕКУ

Значајно је дефинисати да је до 2003. године званично постојала Савезна Република Југославија. Стварањем државне заједнице Србије и Црне Горе, 2003. године, она је званично и престала да постоји. Тако је дошло до трансформисања мини југословенске федерације у иновирани тип државног уређења, који се налазио између федералног и конфедералног државног уређења, уз специфичности које су се огледале и у самом називу кроз именовање државне заједнице.

Рedefинисање политичких односа између Србије и Црне Горе, пред сам крај последње Југославије, оличене кроз форму дисфункционалне мини федерације, започело је тзв. Београдским споразумом из 2002. године. Реч је о посебној врсти политичког документа, названог „Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе“. Овај акт потписан је од стране представника Србије, Црне Горе, Савезне Републике Југославије, али и Високог представника Европске уније за спољну политику и безбедност, који се појављује у улози сведока, гаранта закљученог споразума. Наведеним актом су утврђена правила и принципи на којима ће бити засновани будући међудржавни односи и решена питања даљег развоја ових односа. Из политичког споразума, и у складу са њим, изникла је и Уставна повеља 2003. године, када и званично долази до формирања потпуно новог, атипичног и претпостављено привременог облика функционисања заједнице две државе. Основ за доношење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора управо је садржан у Полазним основама, што представља релевантан политичко-правни извор преуређивања српско-црногорских државних односа. Нема сумње у то да је, према свом карактеру, државна заједница сложени облик државног уређења, који би било најприближније одредити као специфичан лабав конфедерални савез.

Основне институције биле су Скупштина државне заједнице, Министарски савет и Суд државне заједнице. Особеност позиције председника Министарског савета огледала се у уставној чињеници да је он исторемено био и председник државне заједнице. Додатан утисак о претконачном државном разлазу између Србије и Црне Горе било је лако стећи и на основу уставно-правне формуле садржане у Уставној повељи. Државна заједница је осмишљена као привремени модел, на начин да се након три године од доношења Уставне повеље потпуно легитимно и легално може отворити

питање изласка из државне заједнице, које је условљено поштовањем демократских стандарда организовања грађанског референдума. У амбијенту тадашњих политичких околности било је очекивано да ће Црна Гора канидовати питање сопственог изласка из државне заједнице, што се и десило 2006. године, од када и Црна Гора и Србија остају без међусобних државних веза и потпуно се осамостаљују.

Зато се за државни живот Србије у 21. веку и може рећи да се он, на самом почетку овог века, огледао кроз форму сложене државе – прво мини југословенске федерације, а након тога кроз форму лабавог савеза у лику државне заједнице. Убрзо, већ у првој деценији овог века, долази до изласка из режима заједничког државног живота у сложеном облику државног уређења. Ова два облика сложености државног уређења била су праћена системом организације власти, заснованим на начелу поделе власти, уз поштовање основних стандарда и принципа демократског политичког поретка. За наше истраживање је битно имати у виду чињеницу да је сложеном облику државног уређења кореспондирао систем власти заснован на начелу поделе власти, како би се приликом извођења закључака могло са сигурношћу утврдити да ли и у којој мери и на који начин су међусобно повезани облик државног уређења и систем организације државне власти.

Као што је већ истакнуто, хронолошки посматрано, Република Србија постаје 2006. године потпуно самостална држава, и то не својом изворном државно-политичком вољом, већ вољом друге чланице некадашње југословенске федерације и државне заједнице, односно, вољом Црне Горе. Те године, Србија доноси и свој нов и данас важећи Устав. Чланом 4 предметног правног прописа је дефинисан систем власти који је прихваћен у Републици Србији. Наиме, реч је о систему поделе власти, с тим да се власт дели на законодавну, извршну и судску. Неопходно је истаћи да је предвиђен принцип равнотеже између све три гране власти, што значи да није дозвољен непримерен утицај једне гране власти на другу.

Чланом 12. Устава је предвиђено право грађана Републике Србије на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Тиме се признаје спровођење и постојање концепта децентрализације, што значи да се, осим централне власти, извесна овлашћења дају и другим територијалним ентитетима у саставу Републике Србије. Такође, утврђене су и надлежности које Република Србија уређује и обезбеђује. Република Србија уређује и обезбеђује:

1. сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама;

2. остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела;

3. територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе;

4. одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања;

5. систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај странаца и страних правних лица;

6. јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем;

7. својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине;

8. систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса;

9. одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја;

10. систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања; систем јавних служби;

11. контролу законитости располагања средствима правних лица; финансијску ревизију јавних средстава; прикупљање статистичких и других података од општег интереса;

12. развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој;

13. режим и безбедност у свим врстама саобраћаја;

14. празнике и одликовања Републике Србије;

15. финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом;

16. организацију, надлежност и рад републичких органа;

17. друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.<sup>113</sup>

Дакле, као што јасно можемо приметити, надлежности Републике Србије, у смислу послова које иста уређује и обезбеђује, веома су бројне. Пошто Република Србија важи за суверену државу, једна од основних обавеза се тиче управо тога да кључни државни органи чувају и штите територијалну целовитост и јединство читаве државе. На тај начин чувају и њену сувереност која је основно обележје државности.

Да би било која држава могла да постоји, неопходно је да се константно залаже за владавину права и усвајање, као и примену основних демократских постулата и вредности. Осим тога, у Уставу Републике Србије су зајамчена и бројна људска и мањинска права и слободе, те је обавеза државе да их сваком појединцу и обезбеди. Већ је истакнуто да људска права представљају корпус природних права, која припадају појединцу без његове изричите воље, и то самим чином његовог рођења. С обзиром на то да је реч о фундаменталним правима и основним слободама које су неопходне сваком појединцу, нису постављени никакви посебни услови у погледу уживања истих. Једини услов је да је појединац жив рођен, да је, другим речима, угледао светлост дана. Та права су апсолутна јер припадају свим појединцима који остваре овај једноставан услов; неутуђива, јер се ниједним правним послом појединац њих не може одрећи у корист неког другог појединца; али су и трајна јер припадају појединцу до краја његовог живота. Анализирајући одредбе устава Републике Србије, јасно ћемо уочити да се остваривање појединих људских и мањинских права може изузетно и ограничити уколико је то неопходно у сврху националне и опште безбедности, заштите јавног здравља, заштите морала и других разлога које је уставотворац препознао. Неопходно је

---

<sup>113</sup> Устав Републике Србије, (Сл. Гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021), чл.97, ст. 1, тач. 1-17.

истаћи да се мора радити само о неким изузетним околностима јер би само оне оправдавале ограничење појединца да се користи својим уставним правима. Такође, задатак сваке државе јесте да обезбеди поштовање начела уставности и законитости, као и да омогући да надлежне институције система на адекватан начин то и контролишу.

Будући да је предвиђено право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, дужност државе јесте и да обезбеди остваривање тих права, поштујући и, притом, чувајући територијалну целовитост Републике Србије. Тим пре је неопходно истаћи да се аутономним покрајинама и локалним самоуправама мора допустити право на самосталност, у оквиру уставних и законских норми. Другим речима, морају постојати како уставна, тако и законска јемства којим ће се грађанима гарантовати право на покрајинску аутономију и право на локалну самоуправу.

Да би се заштитила људска и мањинска права, односно, грађанске слободе, неопходно је да се грађани осећају безбедно у својој држави. Обавеза је Републике Србије да им омогући да се тако осећају. Уколико околности случаја тако налажу, предвиђено је право на проглашење ванредног и ратног стања, како би се грађанима заштитила безбедност. Да би се очувала територијална целовитост Републике Србије, неопходно је да се осигура контрола саобраћаја и промета на граничним прелазима, како би се осигурало да на територију Републике Србије уђу само сигурна лица и безбедна роба. Тиме се Републици Србији ставља у надлежност и контрола уласка странаца и пословања страних правних лица на њеној територији.

Надаље, мора се осигурати и право на јединствено тржиште, које у себе укључује слободан промет роба, производа и услуга. Тиме се привредним субјектима омогућује да потпуно слободно и самостално, уз испуњење неопходних услова, обављају привредну делатност на територији Републике Србије. Осим тога, мора се осигурати апсолутно беспрекорно функционисање девизног, монетарног, финансијског, царинског и сваког другог система који би био од суштинске важности за обављање привредних делатности. Такође, обавеза Републике Србије се састоји и у заштити свих грађанскоправних и облигационоправних односа, чиме се, истовремено, обезбеђује и заштита права својине, које је апсолутно и неприкосновено право. Неопходно је осигурати и право појединаца на рад, што се све постиже кроз заштиту на раду, социјално осигурање, запошљавање лица, као и других облика социјалне сигурности појединца. Доста резултата држава треба да постигне и на пољу заштите животне средине, и то кроз одрживи систем, заштиту и унапређење биљног и животињског

фонда, као и прописивања посебних правила која ће се односити на производњу и промет радиоактивног, запаљивог, експлозивног или отровног оружја или оруђа.

Мора се водити рачуна о заштити и унапређењу здравствене и социјалне заштите, као и борачке и инвалидске заштите, али и посебне бриге о деци. Мора се развијати систем јавних служби, али и спровести посебно ојачавање образовног, културног и просветног сектора. Мора се водити рачуна и о начину на који се приступа коришћењу и правдању трошења јавних средстава. С тим у вези, мора се повремено приступати и финансијској ревизији истих, како би се омогућила контрола над начином на који се јавна средства употребљавају, то су средства свих грађана, која врло лако могу постати предмет злоупотребе. Осим њих, Република Србија има надлежности и по неким другим питањима, која она сматра битним за њено функционисање и њен опстанак.

Већ је раније истакнуто да систем власти у Републици Србији препознаје поделу власти на законодавну, извршну и судску. Законодавна власт припада парламенту, који носи назив Народна скупштина. У питању је једнодоман парламент који се састоји од 250 народних посланика, који се бирају на мандатни период од четири године. Народне посланике бирају грађани на слободним, општим и непосредним изборима, и то према систему сразмерног представништва. Јасно у Уставу стоји да је Народна скупштина носилац уставотворне и законодавне власти, чиме јој се даје улога једног од најважнијих органа у систему поделе власти. Народна скупштина:

1. доноси и мења Устав,
2. одлучује о промени границе Републике Србије,
3. расписује републички референдум,
4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
6. надзире рад служби безбедности,
7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
8. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
9. усваја стратегију одбране,
10. усваја план развоја и просторни план,

11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,

12. даје амнестију за кривична дела.

У оквиру својих изборних права, Народна скупштина:

1. бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара,

2. бира и разрешава судије Уставног суда,

3. бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције,

4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад,

5. бира и разрешава Заштитника грађана, и надзире његов рад,

6. бира и разрешава и друге функционере одређене законом.

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом.<sup>114</sup>

Дакле, као што се из овога може закључити, може се видети да је заиста широк круг надлежности које Народна скупштина има као кључно законодавно тело у систему поделе власти. Може се утврдити да, значајним бројем надлежности, иста врши утицај и на неке друге гране власти, чиме се обезбеђује остваривање принципа равнотеже у односу међу њима.

Утицај законодавне власти на извршну власт се огледа у томе да Народна скупштина бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара, док се њен утицај на судску власт највише огледа у бирању и разрешавању судија Уставног суда, Високог савета судства, Високог савета тужилаштва као и Врховног јавног тужиоца.

„Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина:

1. даје амнестију за кривична дела,

2. проглашава и укида ванредно стање,

---

<sup>114</sup> Устав Републике Србије, (Сл. Гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021), чл. 99, ст. 1, тач. 1-12, ст. 2, тач. 1-6, ст. 3.

3. прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању,

4. доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности,

5. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,

6. одлучује о Пословнику о свом раду,

7. укида имунитет народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана,

8. усваја буџет и завршни рачун,

9. бира чланове Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара,

10. одлучује о одговору на интерпелацију,

11. бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата,

тач. 12. и 13. *(брисане)*

14. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана,

15. врши и друге изборне надлежности Народне скупштине.

Већином гласова свих народних посланик, Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују:

1. референдум и народна иницијатива,

2. уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина,

3. план развоја и просторни план,

4. јавно задуживање,

5. територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе,

6. закључивање и потврђивање међународних уговора,

7. друга питања одређена Уставом.

Већином од две трећине гласова свих народних посланика, Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва, а већином од три петине гласова свих народних посланика, бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције.<sup>115</sup>

Извршна власт је организована као бицефална (двоглава) и иста припада председнику Републике и Влади Републике Србије. Председника Републике бирају грађани на слободним, општим, тајним и непосредним изборима, и то на мандатни период од пет година. Ниједно лице не може бити изабрано за председника републике више од два пута узастопно. Истиче се у Уставу да председник републике изражава државно јединство, да представља и заступа државу у земљи и иностранству, врховни је војни командант, указом проглашава законе, поставља и опозива амбасадоре, прима акредитивна и друга писма, даје помиловање и сл. Углавном, његове надлежности су више протоколарног карактера.

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. На њеном челу је премијер. Премијер добија мандат за формирање нове владе од председника Републике. Влада је формирана ако је за исту гласала већина од укупног броја народних посланика. Владу, осим премијера, чине потпредседници и министри, који могу водити одговарајући ресор, али могу бити и без портфеља. Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је и формирала. Влада је директно одговорна Народној скупштини за свој рад и у сваком моменту јој може бити изласано неповерење. Такође, Народна скупштина може изгласати неповерење и само појединим члановима владе.

„ Влада:

1. утврђује и води политику,
2. извршава законе и друге опште акте Народне скупштине,
3. доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона,
4. предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач,

---

<sup>115</sup> Устав Републике Србије, (Сл. Гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021), чл. 105, ст. 1, ст.2, тач. 1-15, ст. 3, тач. 1-4, ст. 4.

5. усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом,

6. врши и друге послове одређене Уставом и законом.<sup>116</sup>

Трећа грана власти је судска власт, која је самостална и независна у односу на друге гране власти. Највиши суд у држави је Врховни суд. Осим њега, постоје и Апелациони судови, Виши судови и Основни судови. Признају се и судови посебне надлежности, попут Привредног суда, привредног апелационог суда, Прекршајног суда, Прекршајног апелационог суда. Забрањено је, у складу са Уставом, оснивање привремених, преких или ванредних судова.

Сводећи ову кратку презентацију основних контура обележја уставног дизајнирања позиције и надлежности институција централне власти, неспорно је да се систем власти Републике Србије базира на начелу поделе власти на три основне гране: законодавну, извршну и судску. Уважавајући односе који се успостављају између ових грана државне власти, а нарочито односе на релацији између политичких власти, а то су законодавна и извршна, савремени систем власти Србије се квалификује као мешовити систем власти. Он се не може одредити кроз парламентарни модел, али ни кроз председнички модел, па нам преостаје да га сврстамо у мешовите, парламентарно-председничке системе организације државне власти. Ову чињеницу треба имату виду и приликом размишљања о политичко-територијалној организацији, која је уставно конструисана кроз постојање две аутономне покрајине. Не улазећи у експлоатисане и апсолвиране расправе о моделу аутономности српских покрајина, свакако да треба бити свестан специфичности положаја Аутономне покрајине Косово и Метохија, која представља више него атипичан случај на глобалној правно-политичкој мапи. Након међународно нелегитимне и нелегалне интервенције снага политичко-војног савеза НАТО-пакта на територију Савезне Републике Југославије и Републике Србије, дошло је и до интервенције у унутрашњем поретку, елиминисањем државних институција са простора јужне српске покрајине. Таква ситуација додатно оснажује ставове о компликованости облика државног уређења Републике Србије, без обзира што оно не припада кругу класичних сложених држава.

---

<sup>116</sup> Устав Републике Србије, (Сл. Гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021), чл. 123, ст. 1, тач. 1-6.

## 6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Разумевање облика државног уређења, регионализма и политичко-територијалне аутономије је кључно за разумевање начина на који функционише однос централне државне власти у односу на ниже територијалне јединице. Ово разумевање је поготово од изузетне важности за сложене државе, и то федерације, као њихов чешћи тип. То се дешава из разлога што је у федерацијама унапредовао процес децентрализације, и то поготово територијалне децентрализације. Управо из тих разлога је битно сагледати, али и утврдити све важне аспекте начина на који те територијалне целине функционишу, које су им конкретне надлежности и на који начин се остварује сарадња са савезном државом. Било је неопходно и утврдити до које границе се та аутономност може кретати, а да се тиме не доведе у питање постојање федералне државе, у њеном класичном концепту. Видели смо да је било изузетно тешко одговорити на ово питање, будући да не постоје федерације које су на једнообразан начин решиле ово питање. Политичко-територијална аутономија у свакој од њих функционише на различите начине. Имали смо прилике да се упознамо са територијалним организацијама у више федерација, те смо, самим тим, могли извући закључак да свака од тих држава баштини посебну традицију, која је управљена ка очувању њене територијалне целовитости, са једне стране, али и гарантовања посебног нивоа аутономије, који имају територијалне јединице, у њеном саставу, са друге стране. Утврдили смо да постоји изузетно сложена динамика односа између централне државне власти и федералних јединица у њиховом саставу. Увек постоји тежња федералних јединица да учврсте и прошире концепте своје самосталности у односу на савезну државу, али је и на савезној држави да руководи тим процесом, како се не би довело у питање функционисање државе.

Можемо истаћи да унитарне и сложене државе на различите начине одговарају на неопходност потребе да очувају територијалну целовитост државе. Код сложених држава, ово питање се много теже уобличава, будући да постоји више територијалних јединица којима је дата много већа аутономија него што је то случај у оквирима унитарних држава. Управо се због тога у сложеним државама често јавља регионализам, као сложени феномен који настаје из жеље да грађани појединих федералних јединица,

које уживају самосталност, учествују у обликовању и у дефинисању приоритета послова који су битни за њихову егзистенцију, и то на локалном нивоу.

Међутим, неопходно је истаћи да се са регионализмом мора имати доста опреза јер његово велико напредовање, сасвим извесно, може довести до сецесије појединих федералних јединица из састава федералне државе. Другим речима, федерализам треба да буде подршка демократском уређењу државе и бољем, лакшем и ефикаснијем уређивању односа који су у њој важни, али не треба да напредује толико да постане негација сам себи, па да, самим тим, прети да уруши читав концепт федерације, као сложене државе.

Будући да је велика мана регионализма управо у могућности да се поједине федералне јединице сецесионишу из састава федералне државе, компромис је пронађен у политичко-територијалној аутономији. Она, са једне стране, пружа значајну меру самосталности и аутономије свим федералним јединицама које се налазе у саставу сложене државе, док, са друге стране, не може водити ка сецесији, већ, баш напротив, она ојачава јединство читаве федералне државе као целине.

Систем организације власти у сложеним државама неминовно је повезан са политичким карактером саме власти. Уважавајући потешкоће за објективно третирање власти са становишта критеријума демократије, најсигурније је држати се формално-правног оквира, који подразумева постојање основних постулата правне државе и владавине права. Таквим приступом ствара се основ за елиминисање разлика међу демократским и недемократским политичким облицима када је у питању савремена организација власти. Запажа се да постоји довољно референтних вредности које нам дају за право да се уочи да савремени системи организације власти имају за свој резултат сличности на техничком нивоу, када је у питању конструкција организације власти. Свака савремена сложена држава изложена је дејству демократског начела поделе власти, када је реч о систему организације државне власти, што се одражава и на сам карактер државног уређења. Подела власти, уграђена у концепт система организације власти, доприноси демократизацији односа између територијално организованих делова државне целине. Матрица јединства власти не одговара демократском концепту, што утиче и на обликовање државног уређења. Политички недемократски модели власти не представљају одрживе моделе ни када је у питању систем организације власти, ни када је у питању територијално уређивање држава, што се показало и на примеру пропадања

државних концепата у једнопартијским системима, формираним у периоду након Другог светског рата на простору Источне Европе.

Дакле, из свега овога смо могли закључити колико је комплексно питање организације државног уређења у савременим, модерним државама, поготово државама које су сложене тј. које припадају федералном типу државног уређења. То се дешава из разлога што у њој постоје сукоби различитих интереса - етничких, националних, верских, економских, територијалних, политичких и сл.

Имали смо прилике истаћи да је Шпанија пример државе у којој је на снази веома јак концепт регионализма, који је савршено примењен, те се као такав показао као погодно тле за даљу надградњу. У њеним оквирима, Баскија и Каталонија имају веома широк спектар аутономије, те се могу узети и као пример територијалних јединица у којима је регионализам пустио своје највеће и најдубље корене.

Иако је Република Србија сада унитарна држава, ипак је део докторске дисертације остао посвећен и њој, будући да је кроз историју више пута мењала начин на који је исказивала свој облик државног уређења. Делом је за то била задужена и спољно-политичка ситуација, будући да је познато да је она била под вишевековном окупацијом Османског царства.

Такође, она је, кроз историјски развој, једно време и била део федералних, односно, конфедералних држава, па смо и кроз анализу тог искуства могли да видимо на који начин се снашла у исказивању своје аутономије. Највећу штету српском територијалном интегритету је нанео Устав из 1974. године, будући да је он, у саставу Србије, успоставио две територијалне јединице, које имају значајан ниво аутономије, и то много већи него што је то уобичајен тренд у бројним унитарним државама. Управо због тога су одређене одредбе Устава из 2006. године и посвећене праву грађана на покрајинску аутономију, како би се могло осигурати вршење послова из њених надлежности, када је штета већ направљена. Да ли ће бити икада исправљена, ко то зна? По питању неких ствари, та шанса је можда и заувек, неповратно, изгубљена, и постала је део историје, о којој можемо судити, свако на свој начин.

Спроведено истраживање током израде докторске дисертације нас је уверило у потребу детаљнијег и минуциознијег анализирања односа који се успоставља између две истраживачке појаве, које представљају стандарде приликом проучавања државе и права. С једне стране се налази систем организације државне власти, а с друге стране

облик државног уређења. Заправо је реч о елементима који припадају апстрактнијем појму на којем се темељи основа за разумевање саме државе, а реч је о државном облику. Ово питање посебно добија на значају у савременим условима. Без обзира на чињеницу да су у претходних пар векова успостављени стабилни теоријски темељи за одређење државног облика и свих његових појава, ипак се мора уважити чињеница стеченог искуства. Оно што обележава савремени период, савремени доживљај државног облика јесте чињеница да је неопходно непрестано преиспитивати и проверавати основаност традиционалног разумевања принципа на којима се заснива темељ модерне државе, коначно формиране током 18. и 19. века. Искуство функционисања сложених држава још једном потврђује тезу о томе да се у односу према два почетна облика, а то су федерација и конфедерација, конфедерацији припада позиција привременог облика трајања државног уређења. Након одређеног временског периода, а у складу са одговарајућим друштвеним околностима, конфедерација се трансформише у потпуно нови модел државног уређења. То ће бити или федерација или унитарна држава. Свему томе специфичан подстицај даје и систем организације власти. У конфедерацији се идентификује и њој одговара систем организације власти који подразумева концентрацију државне власти у чланицама, док се на нивоу конфедерације пројектују смањени капацитети политичке моћи на нивоу церемонијалности. Наравно, историјски облици конфедерација показују и другачије примере који су у складу са владајућим тенденцијама у датом тренутку њиховог постојања. Концентрација политичке моћи у врху конфедерације, уз покушаје да се она централизује уз подршку система организације власти, који није заснован на демократском начелу поделе власти, доводи до угрожености и нестанка конфедералног модела сложене државе.

Када је, пак, реч о федерацији као изразу сложеног облика државног уређења, савременим федерацијама је сагласан управо систем организације државне власти заснован на начелу поделе власти. Тим поводом, може се издвојити као правило да је систем власти у федерацијама моделиран тако да класичан модел парламентаризма не пружа подршку ефикасности функционисања савезне државне власти. Иако је суштина федерације у равномерној и прихватљивој расподели надлежности између савезне државе и њених чланица, ипак је очигледно да се савезна власт заснива на моделу њене организације, који препоручује и препознаје снажну извршну власт. И то, без обзира на то да ли је реч о варијанти председничког система, парламентарно-председничког

система или канцеларске варијанте парламентарног система организације државне власти.

У оваквој конструкцији односа између федерације и изабраног модела система организације државне власти, треба препознати напоре креатора државно-правног поретка усмерене ка обезбеђивању формуле којом се гарантују моћни капацитети носилаца извршне власти, како када је у питању шеф државе, тако и када је у питању шеф владе. На тај начин се обезбеђује ефикасност самог система власти, али и функционалност државног уређења сложених држава. Овакав приступ нас даље одводи до мисаоног терена о суштини начела јединства власти и унитарном облику државног уређења. Уколико је у основи унитарне државе изржавање принципа централизације државне власти, онда би било очекивано да се он обезбеђује моделом система организације државне власти који је заснован на начелу јединства власти. На тај начин би се дошло до успостављања формуле која обухвата међусобну комплементарност унитарности, централизованости и јединства власти. Међутим, у савременим условима, релевантну експонираност принципа јединства у систему организације државне власти препознајемо у комунистичко-социјалистичким моделима монопартијске државе. У њима није долазила, макар формално, до изражаја извршна власт, већ власт сконцентрисана у скупштини као представничком телу у условима посредне демократије. Мишљења смо да и у томе треба потражити разлоге, осим оних који су примарно идеолошко-политичке природе, због којих су такви државни концепти постали превазиђени пред крај прошлог века. Наравно, ту се ради и о специфичном утицају облика политичког поретка на функционисање облика државног уређења и система власти.

Оно што нам преостаје да запазимо, у условима савремене сложене државе, своди се на прихватљивост начела поделе власти као основног модела за организацију система државне власти у сложеним државама. Полазна и основна хипотеза, која је успостављена на самом почетку истраживачког поступка, односила се на истицање условљености савременог система организације власти у сложеним државама демократским карактером политичке власти. Тим поводом стојимо на становишту да су савремене сложене државе данас прихватиле демократску концепцију своје политичке власти, чиме се истовремено пружа подршка применљивости система организације државне власти, заснованом на начелу поделе власти. Но, с друге стране, прихватањем тезе да савремена организација власти у сложеним државама обухвата и демократске и

недемократске политичке облике, желели смо истаћи следећу чињеницу. Она се односи на слаб утицај облика политичког поретка на егзистенцију сложене државе. Односно, и уколико би се, према одређеним критеријумима, за неку савремену сложену државу могло рећи да је у политичком смислу недемократски обликована, то не утиче на егзистенцију прихваћеног модела организације државне власти, а тиме и егзистенцију саме сложене државе. Дакле, без обзира на могућа политичка обликовања, као доминантан модел организације државне власти у савременим државама појављује се онај који је заснован на начелу поделе власти. Притом, у избору између постојећих варијанти система организације државне власти, заснованих на подели власти, претежу варијанте које излазе из оквира класичног парламентаризма. Како је већ истакнуто, стабилност државно-правног поретка, ефикасност и функционалност савезне државне власти, а тиме и сложеног облика државног уређења, обезбеђује се значајнијом позицијом извршне власти. Такву позицију гарантују варијанте председничког, мешовитог и канцеларског модела организације државне власти.

Сагласно спроведеном истраживању током израде докторске дисертације и предочених закључних запажања, створен је научни основ за проверу оцене потврђености генералне и посебних хипотеза.

„Савремени систем организације власти у сложеним државама условљен је демократским карактером политичке власти.“

Резултати истраживања показују да је демократски карактер политичког система снажан детерминативни фактор стабилне и функционалне сложености. У федерацијама са развијеном демократијом (Немачка, Швајцарска, САД) начело поделе власти, кооперативна расподела надлежности и институционализовани механизми контроле доприносе одрживом федерализму. Супротно томе, у недемократским или делимично демократским системима (Русија, Кина) сложеност постоји формално, али је фактички ослабљена политичким централизмом.

Хипотеза је у претежном делу потврђена, уз ограничење да сложене државе могу постојати и у контекстима ограничене демократије, али не као стабилни, већ као централизовани или контролисани модели.

„Савремена организација власти у сложеним државама обухвата и демократске и недемократске политичке облике.“

Компаративна анализа показује да сложеност није искључиво везана за демократске режиме. Постоје стабилне демократске федерације (САД, Немачка), али и формално сложене државе са снажно централизованом, ауторитарном структуром (Русија, Кина). Такође, постоје хибридни случајеви (Мексико), у којима сложеност функционише упркос недоследној примени демократских стандарда.

Хипотеза је у потпуности потврђена.

„Савремени системи организације власти у сложеним државама доминантно се заснивају на начелу поделе власти.“

Спроведена анализа устава и политичке праксе показује да готово све стабилне сложене државе, без обзира да ли су федералне, регионалне или асиметричне, ипак почивају на институционално разрађеној подели власти. Системи у којима је подела власти ослабљена или измењена (Русија, БиХ) показују нижи степен стабилности, кохезије и функционалности.

Хипотеза је потврђена, изузев у случајевима у којима ауторитарни политички модел премошћује институције поделе власти (Кина, Русија).

И, коначно, генерална хипотеза на почетку успостављена гласи: „Савремена организација власти у сложеним државама представља институционалну и политичку структуру код које се систем власти и облик државног уређења формирају у међусобној зависности, при чему њихов међусобни однос детерминише стабилност и функционалност сложених политичко-територијалних заједница.“

Резултати истраживања упућују на јасно потврђивање ове хипотезе. Компаративна анализа показује да:

- ниједна сложена држава не функционише стабилно уколико систем власти није прилагођен облику државног уређења;
- федерализам захтева јасну и разрађену поделу власти и институционализовану аутономију јединица (Немачка, Швајцарска, САД);
- регионалне државе успешно функционишу само у условима парламентарне одговорности и снажне вертикалне координације (Шпанија, Италија);
- асиметрични модели захтевају специфичне механизме политичке контроле и балансирања (Кина, Мексико);

- државе са етничко-територијалном хетерогеношћу (БиХ) потврђују тезу да неподударност система власти и територијалног уређења доводи до институционалне блокаде и ограничене функционалности.

Целокупно спроведено истраживање потврђује да су систем власти и државно уређење у савременим сложеним државама структурално упућени једно на друго, а стабилност зависи од њихове усклађености. Сходно томе, и генерална хипотеза истраживања током израде ове докторске дисертације у целости је потврђена.

Коначно, током спроведеног истраживања приликом израде докторске дисертације, били смо у прилици да, суштински, анализирамо односе између две посебне друштвене појаве. Једна је систем организације власти, а друга је облик државног уређења. Односи између њих нису једнозначни нити једносмерни, без обзира што се налазе у ширем оквиру апстрактног државног облика као теоријског појма. Преплитање и међуутицајност дешава се унутар различитих делова у структури државног облика и иначе, а не само када су у питању односи између система власти и државног уређења. Када је у питању савремена сложена држава и њен систем власти, једино се не може евидентирати утицај облика владавине, с обзиром на доминантност републиканског модела. Но, када је реч о облику политичког поретка, приметно је да се и он прожима кроз систем власти и државно уређење у мери у којој је такав утицај присутан у савременом свету.

Као што је и успостављен полазни циљ истраживања, може се закључити, са неспорном сигурношћу, која су и каква су обележја савремене организације власти у сложеним државама. Стога је било неопходно вишеструко истраживање, уз обухват неколико слојева научног истраживања. Током истраживања, суочили смо се са изазовним задатком да утврдимо стање и стандарде на којима се заснива савремена организација власти у сложеним државама. Осим тога, били смо у научно-истраживачкој обавези уважавања и обраде неколико веома значајних специфичности приликом овладавања самим појмом сложене државе у савременим условима. Није ту само реч о основној, класичној (на моменте и превазиђеној) подели држава према облику државног уређења на унитарне и сложене, као сложених држава на федерације и конфедерације. Осим овог основног разликовања, било је потребно истражити и проникнути у политичку суштину сложене државе и њеног политичког обликовања. Зато је релевантно било инволвирати и облик политичког поретка, као део шире поставке државних облика приликом анализе система организације државне власти и облика државног уређења.

## 7. СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И ДРУГИХ НАУЧНИХ ИЗВОРА

- [1] Marković Goran, Bosanskohercegovački federalizam, Beograd: Službeni glasnik; Sarajevo: University press, Magistrat, 2012;
- [2] Јовановић Слободан, Амерички федерализам, Политика и друштво, Београд, 1939;
- [3] Кљajić Воžo, Federalizam - међународно право, Sarajevo: Nulon Marketing, 1996;
- [4] Дрљевић Секула, Централизам или федерализам?, Земун: Штампарија М. Млађана, 1926;
- [5] Špadijer Balša, Federalizam i ustavni sistem, Beograd: Delta-pres, 1975;
- [6] Матић Милан, Политичке странке и федерализам, Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1995;
- [7] Ribičić Ciril, Томас Здравко, Federalizam po mjeri budućnosti, Zagreb: Globus, 1989;
- [8] Lerotić Zvonko, Jugoslavenska politička klasa i federalizam, Zagreb: Globus, 1989;
- [9] Stojanović Radoslav, Jugoslovenski federalizam i spoljnopolitičko odlučivanje, Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 1981;
- [10] Krbek Ivo, Sovjetski federalizam prema građanskim federacijama, Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1947;
- [11] Bataveljić Dragan, Evropski federalizam na početku XXI veka, Beograd: Zadužbina Andrejević, 2009;
- [12] Hrle Smajo, Jugoslovenski federalizam od klasičnog ka samoupravnom, Sarajevo: Svjetlost, 1982;
- [13] Gorčić Jovan, Fiskalni federalizam, lokalna samouprava i budžetske politike, Beograd: Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija : Institut za poslovne finansije, 2013;
- [14] Становчић Војислав, Federalizam, Titograd: Univerzitetska riječ: Centar za marksističko obrazovanje "Milun Božović", 1986;
- [15] Hrustić Hasiba, Fiskalni federalizam u svetu i naša iskustva, Beograd: Privredni pregled, 2002;

- [16] Kožul Franjo, *Zajedništvo i federalizam u koncepciji jugoslovenskih komunista*, Sarajevo: [Pravni fakultet], 1984;
- [17] Јовић Љиљана, *Fiskalni federalizam*, Bijeljina: Slobomir P Univerzitet, 2012;
- [18] Станковић Марко, *Белгијски федерализам*, Београд: Службени гласник: Правни факултет, 2009;
- [19] Стојановић Снежана, *Фискални федерализам*, Београд: Институт за упоредно право: Центар за антиратну акцију, 2005;
- [20] Ђорђевић Јован, *Federalizam i regionalizam*, Beograd: Savremena administracija, 1987;
- [21] Мали Милан, *Samoupravljanje i federalizam*, Novi Sad: RU "Radivoj Ćirpanov", 1985;
- [22] Владисављевић Милан, *Демократија и федерализам*, Београд: Издање наставника Правног факултета, 1938;
- [23] Живанчевић Михаило, *Федерализам и унитаризам*, Београд, 1936;
- [24] Bataveljić Dragan, *Jugoslovenski i nemački federalizam na putu ka evropskom federalizmu*, Kragujevac: Pravni fakultet: Institut za pravne i društvene nauke, 2005;
- [25] Slavnić Ljiljana, *Federalizam i ustavnosudska funkcija - slučaj Jugoslavije: pravna studija sa uporedno-pravnim elementima*, Beograd: Partenon, 2000;
- [26] Subotić Dragan, *(Kon)federalizam u Jugoslaviji: 1918-1990: istoriografski ogled o državnompravnom razvoju Prve i Druge Jugoslavije*, Beograd: Institut za političke studije, 1995;
- [27] Lukić Slavko, *Evropski federalizam: federacije i njihovi ustavi*, Podgorica: Kulturno-prosvjetna zajednica Podgorica, 1996;
- [28] Ičević Dušan, *Nacija i samoupravni federalizam*, Beograd, 1976;
- [29] Stefanović Jovan, *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*, Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1962;
- [30] Đukić-Veljović Zlatija, *Sovjetski federalizam i njegov razvitak*, Beograd: Univerzitet u Beogradu, 1971;
- [31] Bašić Nedžad, *Samoopredeljenje naroda: jugoslovenski federalizam*, Beograd: Centar, 1989;
- [32] Kovačević Bojan, *Skriveni federalizam: federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Beograd: Albatros plus, 2013;
- [33] Čavoški Kosta, *Ustavnost i federalizam: sudska kontrola ustavnosti u anglosaksonskim federalnim državama*, Beograd: Savremena administracija, 1982;

- [34] Јовичић Миодраг, Савремени федерализам, Београд: Службени гласник: Правни факултет, 2006;
- [35] Bogdanor Vernon, Federalizam u Švicarskoj, Kulturni radnik: organ Saveza kulturno-prosvjetnih društava Hrvatske. - ISSN 0023-5253 (43, 1, str. 59-81), 1990;
- [36] Matić Milan, Политичке странке и федерализам, Савезна Република Југославија као двочлана федерација: радови са научног скупа, Подгорица, 29. и 30. септембра 1994 (стр. 311-322);
- [37] Становчић Војислав, Етнички федерализам и демократија, Архив за правне и друштвене науке: орган Правног факултета Универзитета београдског. - ISSN 0004-1270 (God. 79, knj. 49, br. 2, 1993, str. 287-306), 1993;
- [38] Gagnon Alain, Kanadski federalizam: operativna ravnoteža, Federalizam i nacionalizam, 1991;
- [39] Samardžić Slobodan, Zbog čega "ponovo" federalizam?, Sociologija: časopis za sociologiju, socijalnu psihologiju i socijalnu antropologiju = Sociology: journal of sociology, social psychology and social anthropology. - ISSN 0038-0318 (32, 4, str. 527-534), 1991;
- [40] Fatić Branislav, Federalizam i pravna država, Direktor: časopis za teoriju i praksu rukovođenja i upravljanja. - ISSN 0419-3903 (22, 2, str. 15-21), 1990;
- [41] Димитров Евгени, Вишенационални федерализам и референдум, Архив за правне и друштвене науке: орган Правног факултета Универзитета београдског. - ISSN 0004-1270 (Vol. 46, br. 1/2, 1990, str. 63-74);
- [42] Баста Флајнер Лидија, Федерализам и уставна држава, Анали Правног факултета у Београду: тромесечни часопис за правне и друштвене науке. - ISSN 0003-2565 (Год. 36, бр. 4, 1988, стр. 431-433), 1988;
- [43] Janković Branimir, Federalizam i međunarodno pravo, Federacija i federalizam (1987, str. 297-301);
- [44] Влашки Бојан, Швајцарски федерализам: парадигма за Босну и Херцеговину?, Устав и изазови уставног развоја у сложеним државама: зборник радова са научног скупа, Бања Лука, [4. новембра 2017. године] (Стр. 265-282);
- [45] Станковић Марко, Федерализам у Африци: случај Етиопије, Анали Правног факултета у Београду: тромесечни часопис за правне и друштвене науке. - ISSN 0003-2565 (Год. 56, бр. 2, 2008, стр. 242-261);

- [46] Bataveljić Dragan, Evropski federalizam i njegova budućnost, Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva: zbornik radova sa Savetovanja pravnika, 22-26. jun 2006., Budva [u okviru manifestacije] Dvanaesti budvanski pravnički dani (Str. 173-192);
- [47] Норт Клаус, Федерализам у држави и науци, Zbornik radova = *Récueil des travaux*. - ISSN 0550-2179 (29, 2, 2005, стр. 213-217);
- [48] Matyja Mirosław, Federalizam i multietničnost u Švajcarskoj, Ogleđi o regionalizaciji: zbornik radova sa Međunarodne konferencije Perspektive regionalizacije u jugoistočnoj Evropi - komparativna iskustva i praksa, Subotica, 15-17. mart, 2001. (Str. 129-137);
- [49] Томић Душко, Полицентрични етатизам и југословенски федерализам, *Političke sveske: zbornik radova*. - ISSN 0554-5226 (Год. 8, бр. 1, 1997, стр. 113-126);
- [50] Данић Данило, Federalizam pravosuđa u našoj državi, Архив за правне и друштвене науке: орган Правног факултета Универзитета београдског. - ISSN 0004-1270 (God. 81, knj. 51, br. 3, 1995, str. 481-490);
- [51] Коштуница Војислав, Начело једногласности и југословенски федерализам, Потребе друштвеног развоја (стр. 387-398), 1991;
- [52] Ђурђевић Александар, Federalizam i federativno uređenje država, Zbornik radova = *Récueil des travaux*. - ISSN 0550-2179 (God. 25, br. 1/3, 1991, str. 263-276);
- [53] Krtinić Valentina, Federalizam u političkom sistemu Jugoslavije, *Samoupravljanje: mesečni časopis za teoriju i praksu socijalističkog samoupravljanja*. - ISSN 0350-2546 (18, 1, str. 39-45), 1990;
- [54] Кошутин Будимир, Демократски принцип већине и федерализам, НИИ: Недељне информативне новине. - ISSN 0027-6685 (38, 2016 (20.08.1989), стр. 63-65);
- [55] Вујаčić Илија, Амерички и југословенски федерализам данас: дискусија, *Politikološke studije : časopis za političku teoriju, praksu i društvena pitanja*. - ISSN 0352-437X (God.1, br.4, 1983, str. 136-140);
- [56] Sokol Smiljko, Federalizam - ustavni model i društvena zbilja, *Naša zakonitost: časopis za pravno prosvetivanje*. - ISSN 0027-8165 (God. 38, br. 12, 1984, str. 1285-1292);
- [57] Младеновић Мирослав, Федерализам, Политички систем: практикум (2011, Стр. 32-34);
- [58] Иваниш Жељко, Федерализам, Политички систем: практикум (2010, Стр. 28-29);
- [59] Ozouf Mona, Federalizam, *Naše teme: časopis mladih o društvenim zbivanjima*. - ISSN 0547-3144 (34, 1-2, str. 171-181), 1990;

- [60] Lakić Zoran, Jugoslovenski ratni federalizam i partizanska autonomija Sandžaka, Naučni skup Sandžak juče, danas i sutra: Novi Pazar, 21-23 novembar 2003: zbornik radova (2005, Str. [53]-60);
- [61] Ђукић-Вељовић Златија, Федерализам и федерација по мерилима Јована Ђорђевића, Архив за правне и друштвене науке: орган Правног факултета Универзитета београдског. - ISSN 0004-1270 (Год. 82, књ. 52, бр. 1/3, 1996, стр. 203-214);
- [62] Томас Здравко, Jugoslavenski federalizam i vrijednosni sistem društvenih reformi, Propisi-praksa : časopis za škole, đачке i дјеџе установе: jugoslavenski časopis za radne organizacije škola, đачких i дјеџјих ustanova. - ISSN 0350-9443 (20, 4, str. 16-26), 1989;
- [63] Vandercreek William, Američki federalizam u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti, Pravo: teorija i praksa: časopis Saveza udruženja pravника Vojvodine. - ISSN 0352-3713 (6, 1-2, str. 29-38), 1989;
- [64] Стефановић Никола, Federalizam i strukturalni poremećaj u jugoslovenskoj federaciji, Socijalizam: organ Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije. - ISSN 0560-6675 (God. 30, br. 5, 1988, str. 22-62);
- [65] Илић Милица, Austrijski federalizam, Hereticus: časopis za preispitivanje prošlosti. - ISSN 1451-5822 (Vol. 19, no. 1/2, 2021, str. 81-98);
- [66] Петров Владан, Федерализам данас, Устав и изазови уставног развоја у сложеним државама: зборник радова са научног скупа, Бања Лука, [4. новембра 2017. године] (Стр. 135-150);
- [67] Натан Ричард, Хофман Ерик, Savremeni federalizam, Gledišta: časopis Beogradskog univerziteta. - ISSN 0017-1166 (God. 33, br. 3/4, 1991, str. 23-37);
- [68] Singh Mahendra Pal, Indijski federalizam, Federacija i federalizam (Str. 409-430), 1987;
- [69] Благојевић Борислав, Совјетски федерализам, Архив за правне и друштвене науке: орган Правног факултета Универзитета београдског. - ISSN 0004-1270 (Год. 30, књ. 58, бр. 5, 1940, стр. 378-382);
- [70] Petrović Milan, Federalizam i država: s posebnim obzirom na ustavnu situaciju u SFRJ Jugoslaviji, Ideje: jugoslovenski studentski časopis. - ISSN 0350-6339 (God. 12, br. 3/4, 1981, str. 7-24);
- [71] Ramić Lejla, Fiskalni federalizam između teorije i prakse u BiH, Bosanskohercegovački federalizam (Str. 118-158.), 2020;

- [72] Самарџић Слободан, Демократија и федерализам, О демократији: зборник радова (Стр. 127-142), 2005;
- [73] Вучинић Небојша, Федерализам и конституционализам, Савезна Република Југославија као двочлана федерација: радови са научног скупа, Подгорица, 29. и 30. септембра 1994 (стр. 385-389);
- [74] Мујачић Махмут, Federalizam - svetski proces, Gledišta: časopis Beogradskog univerziteta. - ISSN 0017-1166 (God. 33, br. 3/4, 1991, str. 2-22);
- [75] Осић Џаслав, Federalizam i regionalizam, Treći program: izbor. - ISSN 0564-7010 (84, str. 33-95), 1991;
- [76] Sokolović Džemal, Преглед. - ISSN 0032-7271 (79, 3-4, str. 166-178), 1990;
- [77] Acuerdos Autonomicos firmados por el Gobierno de la Nacion y el Partido Socialista Obrero Espanol el 31 de julio de 1981, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Internet, <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/10/01/2013>.
- [78] Allardt, E., K. J. Miemois, „The Swedish Speaking Minority in Finland“, Research Reports, No. 24, Helsinki, 1981.
- [79] Ardittis, S., „Belgijski federalni put“, Међународни проблеми, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Vol. L, br. 3-4, Beograd, 1998.
- [80] ASUB statistics Aland, Aland in Figures 2000, Alands landskapsstyrelse and Alands lagting, Mariehamn, 2000.
- [81] Aznar afirma que Espana esta ‘en riesgo de balcanizacion’, El Mundo, Internet, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/07/espana/1126094815.html>, 12/12/2009.
- [82] Баста, Лидија и ост., Уставне претпоставке за демократску Србију, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
- [83] Bauer, Otto, Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie, Wien, 1097.
- [84] Benedict, Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, New Left Books, London, 1983.
- [85] Benoit Rohme, Florence, Hardeman, Hilde, „The representation of minorities in parliaments of central and eastern Europe“ International Journal of Group Rights, 2, 2002.
- [86] Батављевић, Д., "Потребе и могућности промене Устава Републике Србије из 2006", Правни живот, Београд, 2010, књига 542, број 12.
- [87] Бељански, С., Н. Димитријевић, Д. Голубовић, С. Јованов, А. Лошонц, А. Молнар Регионализам као пут ка отвореном друштву, Визија, Нови Сад, 1994.

- [88] Boden Martina, Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa, München, 1993.
- [89] Бобио, Норберто, Будућност демократије, Филип Вишњић, Београд, 1990.
- [90] Бриза Јан et al., Националне мањине и право, Хелсиншки одбор за људска права у Србији и Хуманитарни центар за интеграцију и толеранцију, Београд, 2001.
- [91] Briquet, J. L., Le problem Corse – Regards sur l’actualité, La Documentation Francaise, Paris, 1998.
- [92] Вацић, З., Мијатовић, Б., Симић, А., Радовић, З., Регионализација Србије, Bilateral Commission, Београд, 2004.
- [93] Волцер, Мајкл, Подручја правде, Филип Вишњић, Београд, 2000.
- [94] Вујачић, И., „Територијална организација власти“, Зборник Правни систем и држава у демократској традицији, Фондација Konrad Adenauer, Београд, 2003.
- [95] Вујачић, И., Територијална организација власти, Призма, Крагујевац, 2003.
- [96] Вукасовић, В., „Развој међународноправног регулисања положаја националних мањина у Европи“, Међународни проблеми, Институт за међународну политику и привреду, год. XLIX, бр. 2-3. Београд, 1997.
- [97] Galeotti, Anna Elisabetta, „Neutrality and Recognition“ u Richard Bellamy and Martin Hollis (ur) Pluralism and Liberal Neutrality. London: Frank Cass, 1999.
- [98] Gellner, Nations and Nationalism, ANDERSON, Oxford, 1983.
- [99] Гиденс, Ентони, Социологија, Економски факултет, Београд, 2003.
- [100] Дерен Антољак, Штефица, „Швеђани у Финској“, Политичка мисао бр. 4/1990.
- [101] Димитријевић, Војин, Пауковић, Милан и Ђерић, Владимир, Људска права, Београд, 1997.
- [102] Добрковић, Н., „Јужни Тирол – модел решавања статуса националних мањина?“, Међународни проблеми, Вол Ј, бр. 3-4, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1998.
- [103] Dunn, S. and T. G. Fraiser, Europe and Ethnicity- World War I and Contemporary Ethnic Conflict, Routledge, London & New York, 1996.
- [104] Dworkin, Gerald, „Non-neutral principles“, Journal of Philosophy, br. 71., 1974.
- [105] Ђорђевић, Ј., Уставно право, Београд, 1975.
- [106] Ђорђевић, С., О Митровданском уставу, Друго издање, Крагујевац, 2009.
- [107] El Referendum Constitucional de 6 de Diciembre de 1978, Disposit Digital de Documents de la Universitat Autonoma de Barcelona, Internet, <http://ddd.uab.es/pub/expbib/2003/lce/referendum.pdf>, 22/01/2013.

- [108] Elecciones Congreso de los Diputados Junio 1977, Gobierno de Espana, Ministerio del Interior, Direccion General de Politica Interior, Internet, <http://www.elecciones.mir.es>, 22/01/2013.
- [109] Emma, Armstrong, Craig French, „Parliamentary systems: Spain, 02/135“, SPICe Briefing, Nov., 2002.
- [110] Engene, Jan Oscar, Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004.
- [111] Eriksen, T. H., „Ethnicity and Nationalism: Definitions and Critical Reflections“, Bulletin of Peace Proposals, Vol 23. No. 2, 1992.
- [112] European Parliament Resolution on Community Regional Policy and the Role of the Regions and Annexed Community Charter for Regionalization, Official Journal of the European Communities C 326, 19 December 1988.
- [113] Зечевић, М., Лекић, Б., Државне границе и унутрашња територијална подела Југославије, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1992.
- [114] Инђић, Триво, Савремена Шпанија, Нолит, Београд, 1982.
- [115] Исаковић, З., „Демократија, људска права и етнички сукоби у глобализованом свету“, Међународна политика, Институт за међународну политику и привреду, бр. 4. Београд, 2002.
- [116] Јовановић, Слободан, О држави, Сабрана дела, Том 8, БИГЗ, Београд, 1990.
- [117] Јовичић, М., Демократија и одговорност, Службени гласник, Београд, 2006.
- [118] Јовичић, М., Локална самоуправа, Службени гласник, Београд, 2006.
- [119] Јовичић, М., Облици територијалне аутономије у свету, Нови Сад, 1986.
- [120] Јовичић, М., Србија на прелому векова, Службени гласник, Београд, 2006.
- [121] Јовичић, М., Устав и уставност, Службени гласник, Београд, 2006.
- [122] Јовичић, М., Уставни и политички системи, Службени гласник, Београд, 2006.
- [123] Јовичић, М., Чок, В., „Основни облици територијалне аутономије у свету“, Страни правни живот, Београд 1962.
- [124] Јовичић, Миодраг, Регионална држава, Вајат, Београд, 1996.
- [125] Justel, Manuel, „Panorama de la Abstencion Electoral en Espana“, Cronicas y Documentacion, Revista de Estudios Politicos (Nueva Epoca) Madrid, Num. 68. Abril-Junio 1990.
- [126] Karasimeonov, Georgi, (1999) The Constitutional Rights of Minorities in Bulgaria, 15, March 2013, 1999., dostupno na: [http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r9/BU\\_9\\_Konstantinov.html](http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r9/BU_9_Konstantinov.html)

- [127] Кооп, Е., „Die Schweiz: Ein Modell fur andere Staaten?“, Положај мањина у Савезној Републици Југославији, САНУ, Одељење друштвених наука, књига 19, Београд, 1996.
- [128] Комшић. Јован, Принципи европског регионализма, Филија, Нови Сад, 2007.
- [129] Констан, Б. Принципи политике и други списи, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2000.
- [130] Krivokapić, Boris, „Alandski otoci – model rješavanja manjinskog problema putem autonomije?“, Arhiv za pravne i društvene znanosti 3/1993, Zagreb.
- [131] Kymlicka, Will, „Liberal Individualism and Liberal Neutrality“, July, Ethics, Oxford University Press, London, 1989.
- [132] Kymlicka, Will, „Western political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe“ u OPALSKI Magda (ur) Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration, and Nation - Building in Post-Communist Europe, Forum Eastern Europe, Ottawa, 1998.
- [133] Kymlicka, Will, Can Liberal Pluralizam be Exported?, Oxford University Press, London, 2001.
- [134] Kymlicka, Will, Multicultural Citizenship, Oxford University Press, London, 1995.
- [135] La Costituzione della Repubblica Italiana, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947.
- [136] Lapidoth, Ruth, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflict, United States Institute of Peace Press, Washington, 1996.
- [137] Лајпхарт, Аренд, Модели демократије, Службени лист СЦГ, Београд, ЦИД, Подгорица, 2003.
- [138] Lecours, Andre, „Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain“, Journal of Multilingual and Multicultural Development, Volume 22, Issue 3, November 2001.
- [139] Ley Organica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiacion de las Comunidades Autonomas, Publicado en: BOE numero 236 de 1/10/1980.
- [140] Лово, Филип, Велике савремене демократије, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999.
- [141] Marko, Augustin, Martinicky, Pavol, Slovak-Magyar Relations, History and Present Day Figures Slovak Society for Protection of Democracy and Humanity, Bratislava, 1995.

- [142] Martos Angustias, Hombrados, „Quien quiere Cafe?: El proceso de descentralizacion en Andalucia“ y North-East de Inglaterra, Departamento de Ciencia Politica y de la Administracion, Madrid, 2005.
- [143] Марковић, Б., „Асиметрично државно устројство–решење за националне проблеме у Великој Британији?“ Међународни проблеми, Институт за међународну политику и привреду, Vol. L, број 3-4, Београд, 1998.
- [144] Марковић, Р., „Политичко-територијална аутономија у Европи“, Анали Правног факултета у Београду, 1/1985.
- [145] Марковић, Р., „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, Анали Правног факултета у Београду, 5-6/1985.
- [146] Марковић, Р., Уставно право и политичке институције, Београд, 2006.
- [147] Матић, Милан, Подунавац, Милан, Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993.
- [148] Миловановић, М., Државно право и друге уставноправне студије, Београд, 1997.
- [149] Митровић, Драган, „Аутономија као појам и облик – О смислу, врстама и домаћајима аутономије“, Анали 2003, бр. 3-4, Београд, 2003.
- [150] Montefiore, Alan, Neutrality and Impartiality, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.
- [151] Moreno, Luis, „Decentralization in Spain“, Edited by M. W. Danson, Regional Studies; Vol 36.4, 2002.
- [152] Moreno, Luis, „The Nordic Path of Spain’s Mediterranean Welfare“, Conference „The Nordic Model: Solution for Continental Europe’s Problems“, Center for European Studies, Harvard University, May 9-10, 2008.
- [153] Moreno, Luis, Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1996.
- [154] Moreno, Luis, Subnational Constitutionalism in Spain, Internet, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, 10/01/2013.
- [155] Murray, Robert, „Liberalism, culture, aboriginal rights: in defence of Kymlicka“, Canadian Journal of Philosophy. Vol. 29, broj 1., 1999.
- [156] Mynitti, Kristian, Protection of Persons Belonging to National Minorities in Finland, Helsinki, 1993.
- [157] Науклер, Е., „Аутономија Аландских острва – модел за узор или извор инспирације“, Аландска острва – пример успешне аутономије, Институт за упоредно право, Форум за етничке односе, Београд, 2001.

- [158] Operation Ogre - the assassination of Carrero Blanco, A dictionary of Spanish history and culture, Internet, [http://iberianature.com/spain\\_culture/culture-andhistory-of-spain-o/operation-ogre/](http://iberianature.com/spain_culture/culture-andhistory-of-spain-o/operation-ogre/), 10/01/2013.
- [159] Pajvančić, M., „Participation of the Autonomous Province in State Affairs: European Standards and Domestic Legislation“, Zbornik Essays on regionalisation – 2, Local Democracy Agency, Subotica, 2005.
- [160] Plasseraud, Y., Les minorités, éd, Clafs Motchrestien, Paris, 1998.
- [161] Петровић, М., „Региони (облици територијалне аутономије)“, у Теорији права и правној теорији, Зборник Матице Српске за друштвене науке, Нови сад, 2002.
- [162] Poulter, Sebastian, „Ethnic Minority Customs, English Law and Human Rights“, International and Comparative Law Quarterly, br. 3/1987, 1987.
- [163] Pufferova, Stanilava, Slovakia, our native land, Bratislava, 1996.
- [164] Радаковић, М., Европа на раскршћу – геополитичка студија континента на крају 20. века, Београд, 1995.
- [165] Ристић, М., „Француски случај – посебан статус за Корзику“, Међународни проблеми, Институт за међународну политику и привреду, Vol. L, br. 3-4. Beograd, 1998.
- [166] Rawls, John, A Theory of Justice, Cambridge, 1971.
- [167] Resolution of the European Parliament on the Second Conference of the European Parliament on Regions of Europe OJ C 231, 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo, Doc. A3-165/90.
- [168] Самарцић, Никола, Историја Шпаније, Плато, Београд 2005.
- [169] Самарцић, Слободан, Европска унија као модел наднационалне политичке заједнице, Институт за европске студије, Фондација Friedrich Ebert, Београд, 1998.
- [170] Сартори, Ђовани, Упоредни уставни инжењеринг, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- [171] Скендеровић Ћук, Н., „Економска политика регионалне сарадње – међународна регионална сарадња“, Зборник Политика и слободе, Институт друштвених наука, Центар за економска истраживања, Београд, 2003.
- [172] Скендеровић Ћук, Н., „Регионализација и њен утицај на статус локалне самоуправе – компаративни приказ европских концепција“, Зборник Локална демократија – стање и перспективе, Magna agenda, Београд, 2001.
- [173] Станковић, М., Белгијски федерализам, Београд, 2009.

- [174] Становчић, В., „Подела власти“, Зборник Грађанин у правном систему СР Југославије, Београд, 1999.
- [175] Симић, П., „Аландска острва – локална самоуправа као решење положаја националне мањине“, Међународни проблеми, Институт за међународну политику и привреду, Vol. L, бр. 3-4, Београд, 1998.
- [176] Sujo, Andras, *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2004.
- [177] Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- [178] Tusell Javier, Soto Alvaro, *Historia de la transicion (1975-1986)*, Analiza Editorial, S.A, Madrid, 1996.
- [179] Таталовић, С., „Аланд – држава у држави“, Српски гласник, бр. 6-7, Београд, 1993.
- [180] Thornberry, P., *Minorities and Human Right Law*, MRG Report, London, 1991.
- [181] Годорић, Владимир, „Уставни оквир за децентрализацију – претпоставке и могућности“, у Зборнику: Д. Миленковић, Д. Дамјановић, У сусрет новом статусу градова у Србији, ПАЛГО Центар, Београд, 2007.
- [182] Флајнер, Томас, *Људска права и људско достојанство*, Гутенбергова галаксија, Београд – Ваљево, 1996.
- [183] Hannum, Hurst, *Autonomy, Sovereignty and Self- Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990.
- [184] Hart, Herbert Lionel Adolphus, „Postoje li neka prirodna prava“, u Matulović Miodir, (ur), *Ljudska prava*, Rijeka, 1992.
- [185] Хејвуд, Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004.
- [186] Capotorti, F., „Study on the Right of Persons Belonging to Ethnic“, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1991.
- [187] Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autonomas, ACUERDO 1/1983, de 29 de julio, sobre modificacion de determinados articulos del Reglamento de Regimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, Publicado en: BOE numero 23 de 27/10/1983.
- [188] *Constitucion, Espanola*, Publicada en el Boletin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.
- [189] Waldron, Jeremy, „Theoretical Foundations of Liberalism“, *Philosophical Quarterly*, vol. 37. broj 141., 1987.

- [190] Yacoub, J., Les monorités dans le monde – faits et analyses, Desclée de Brouwer, Paris, 1998.
- [191] Закон о територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 129/2007.
- [192] Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Службени гласник РС, бр. 99/2009.
- [193] Зборник Предлози за нови Устав Србије, Fridrih Ebert Stiftung, Београд 2004.
- [194] Зборник Предлози за нови Устав Србије II, Fridrih Ebert Stiftung, Београд, 2005.
- [195] Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 1/1990.
- [196] Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/06.

## БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Рођен 1967. године у Рашки, Република Србија. Основну школу завршио у Рашки а средњу школу у Краљеву, Друштвено-економски смер, Правна струка.

После завршене средње школе уписао Правни факултет у Крагујевцу, завршио га 1996. године.

За време студирања активни члан Савеза студената Правног факултета као и дугогодишњи председник Здравствено потпорног удружења студената Универзитета у Крагујевцу.

Власник и директор предузећа „Дуга Систем“ д.о.о. дуже од 20 година. где осим руковођења обавља све правне послове, а посебно ангажован на пословима из стварно-правне и облигационе области јер у оквиру предузећа послује и агенција за некретнине. Такође дугогодишњи власник врло успешне предузетничке радње.

Један од оснивача регионалног друштва правника „Шумадија“ Крагујевац.

Објављени радови из области правних наука у два међународна и једном домаћем часопису.

Ожењен, отац двоје деце.

•