

**УНИВЕРЗИТЕТ МБ БЕОГРАД**  
**ПОСЛОВНИ И ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**САВРЕМЕНИ ПРАВНИ ПОРЕДАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**  
**– ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ –**  
**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

Ментор:

Проф. др Срђан Ђорђевић

Кандидат:

Миљан М. Жижич

Београд, 2024. година

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

**MODERN LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF SERBIA**  
**– CHALLENGES AND PERSPECTIVES –**  
DOCTORAL DISSERTATION

Mentor

Prof. Dr. Srđan Đorđević

Candidate

Miljan M. Žižić

Belgrade, 2024

**ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ ЗА ЈАВНУ  
ОДБРАНУ**

Ментор:

др Срђан Ђорђевић, редовни професор, Универзитет у Крагујевцу – Правни факултет

---

Чланови комисије:

др Живанка Миладиновић Богавац, ванредовни професор, Универзитет МБ – Пословни и правни факултет (председник)

---

др Неђо Даниловић, редовни професор, Универзитет МБ – Пословни и правни факултет (члан)

---

Датум одбране: \_\_\_\_\_

УДК:

**КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА<sup>1</sup>**

Врста рада:	Докторска дисертација
Име и презиме аутора:	Миљан Жижић
Ментор (титула, име, презиме, звање, институција)	Проф.др Срђан Ђорђевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Џнаслов рада:	Савремени правни поредак Републике Србије – изазови и перспективе
Језик публикације (писмо):	Српски ћирилица
Физички опис рада:	Унети број: Страница 225 Поглавља - 8 Референци 167 Табела Слика Графикона Прилога - 3
Научна област:	Право
Ужа научна област (научна дисциплина):	Јавноправна и теорисјкоправна
Кључне речи / предметна одредница:	Правни поредак, Република Србија, устав, изазови, перспективе
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)	Проф.др Неђо Даниловић, редовни професор, Пословни и правни факултет, Универзитет МБ Београд  Проф.др Живанка Миладиновић Богавац, ванредни професор Пословни и правни факултет, Универзитет МБ Београд  Проф.др Срђан Ђорђевић, редовни професор Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу
Напомена:	Кандидат Миљан М. Жижић, сарадник у настави, Пословни и правни факултет Универзитета МБ Београд

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

5б – Изјава о ауторству;

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

5г – Изјава о коришћењу.

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

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

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Miljan Žižić
Supervisor (title, first name, last name, position, institution)	Prof.dr Srđan Đorđević Faculty of Law in Kragujevac
Thesis title:	Modern legal order of the Republic of Serbia-challenges and perespectives
Language of text (script):	Serbian language - cyrillic
Physical description:	Number of: Pages 225 Chapters 8 References 167 Tables Illustrations Graphs Appendices - 3
Scientific field:	Law
Scientific subfield (scientific discipline):	Public law and theoretical law
Subject, Key words:	Legal order, Republic of Serbia ,constituton, challenges, perspective
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)	Prof. dr Nedo Danilović, full professor, Business Faculty of Law, University of MB Belgrade  Prof.dr Živanka Miladinović Bogavac, associate professor, Business Faculty of Law, University of MB Belgrade  Prof.dr Srđan Đorđević, full professor, Faculty of Law, University of Kragujevac
Note:	Miljan M. Žižić, teaching assistant, Faculty of Business and Law, University MB Belgrade

---

<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 he faculty and are not included into the printed thesis.

Изражавам захвалност својим родитељима, оцу Милораду и мајци Драгани Жижих, као и свом ментору проф. др Срђану Ђорђевићу и члановима Комисије за јавну одбрану докторске дисертације, проф. др Живанки Миладиновић Богавац и проф. др Неђи Даниловићу

## С а д р ж а ј

Резиме.....	4
Abstract.....	6
<b>УВОД</b> .....	8
<b>ПРВИ ДЕО: I. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИРИСТРАЖИВАЊА</b> .....	18
1. ФОРМУЛАЦИЈА ПРОБЛЕМА ИСТРАЖИВАЊА	19
1.1. Основни хипотетички приступ проблему истраживања	19
1.2. Значај истраживања	21
1.3. Резултати претходних истраживања	23
2. ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА	24
2.1. Теоријско одређење предмету истраживања	24
2.1.1. Научно засновано сазнање.....	25
2.1.2. Научно евидентирано (теорија), али не и научно засновано сазнање (закон).....	26
2.2. Појмовно-категоријални систем у директној вези са предметом истраживања.....	27
2.3. Чиниоци садржаја предмета истраживања.....	31
2.4. Времеско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања .....	31
3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА.....	32
3.1. Научна сврха истраживања.....	32
3.2. Друштвена сврха истраживања.....	33
4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	33
4.1. Општа (генерална) хипотеза истраживања.....	34
4.2. Посебне хипотезе	36
5. НАЧИН (МЕТОД) ИСТРАЖИВАЊА .....	40
5.1. Примењени научни методи.....	41
5.2. Примењени методи за прикупљање података.....	41
6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА.....	42
6.1. Научна оправданост.....	42
6.2. Друштвена оправданост.....	43
<b>ДРУГИ ДЕО: II. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	44
<b>ПРВО ПОГЛАВЉЕ</b>	
Прва глава	
1. ПРАВО КАО ПРАВНИ ПОРЕДАК	45
2. ПРОЦЕС СТВАРАЊА И ПРИМЕНЕ ПРАВА	50
Друга глава	
3. ХРЕСТОМАТОЛОШКИ ИЗВЕДЕНИ ПОГЛЕДИ О ДРЖАВИ И ПРАВУ.....	56
<b>ДРУГО ПОГЛАВЉЕ</b>	
Прва глава	
1. ПОЈАМ И ОДНОС ПРИНЦИПА ЛЕГИТИМИТЕТА И ЛЕГАЛИТЕТА	60
2. НЕЖНОСТ ОСТВАРЕЊА ЛЕГИТИМИТЕТА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ У НАСТАЊКУ	60
3. НЕЖНОСТ ЛЕГАЛИТЕТА ( ЗАКОНИТОСТИ) ПРАВА У ПРИМЕНИ	62
3.1. Легалитет (законитост) у позитивистичком смислу	62
4. ПОШТОВАЊЕ ПРИНЦИПА ЛЕГИТИМИТЕТА И ЛЕГАЛИТЕТА У ИЗГРАДЊИ ПРАВНОГ ПОРЕТКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	63

<b>ТРЕЋИ ДЕО: III. ПРАВНИ ПОРЕДАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПО УСТАВУ ОД 2006. ГОДИНЕ</b> .....	65
<b>ПРВО ПОГЛАВЉЕ</b>	
Прва глава	
1. ПОЈАМ ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	66
Друга глава	
2. ПРАВНИ ПОРЕДАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – НЕОПХОДНОСТ РЕФОРМИ И ПРЕДУЗИМАЊЕ ДРУГИХ МЕРА У ЗАКОНОДАВНОЈ, ИЗВРШНОЈ И ПРАВОСУДНОЈ РЕГУЛАТИВИ И ВЛАСТИ .....	67
Трећа глава	
3. ЗАКОНОДАВНА ПОЛИТИКА И ПРИМАРНО И СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО .....	71
3.1. Законодавна политика	73
3.2. Примарно и секундарно законодавство .....	75
3.3. Сучељавање правне (законодавне) политике са изазовима и проблемима везаним за правни поредак републике србије.....	81
<b>ДРУГО ПОГЛАВЉЕ</b>	
Прва глава	
1. ПОГЛЕД НА ИДЕОЛОШКИ УТИЦАЈ НА РАЗВОЈ СРБИЈЕ ДО 1918. ....	85
Друга глава	
2. ПРАВНИ ОКВИР ЗАКОНОДАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	92
3. УСТАВНИ ОКВИР ЗАКОНОДАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ .....	93
4. ПРАВНИ ОКВИР ПРИМАРНЕ РЕГУЛАТИВЕ ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ	94
4.1. Нормативни приступ обликовању законодавне регулативе	94
4.2. Приступ примени општих правних аката	98
Трећа глава	
5. ПРАВНИ ОКВИР ПРИМАРНЕ РЕГУЛАТИВЕ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	99
6. ПРИСТУП ОБЛИКОВАЊУ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У ПРИМАРНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	101
6.1. Влада Републике Србије	114
6.2. Државна управа.....	119
6.3. Шеф државе – председник Републике Србије.....	128
Четврта глава	
7. ПРАВНИ ОКВИР ПРИМАРНЕ РЕГУЛАТИВЕ ПРАВОСУЂА (СУДСКЕ ВЛАСТИ) У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – РЕФОРМА ПРАВОСУЂА ИЗ 2023. ....	129
8. ИЗАЗОВИ У ПРАВОСУЂУ И РЕГУЛАТИВИ СУДСКЕ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	131
9. НЕКИ ЦИЉЕВИ У РЕШАВАЊУ ИЗАЗОВА У ПРАВОСУЂУ	136
<b>ЧЕТВРТИ ДЕО: IV. ОДНОС ЛЕГИТИМНЕ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА ПРОТИВПРАВНОЈ СЕЦЕСИЈИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ КОСОВО И МЕТОХИЈА</b> .....	138
Прва глава	



1. ЈЕДАН ТЕОРИЈСКОПРАВНИ ПРИСТУП КОНТРОВЕРЗНОМ СХВАТАЊУ ПОЈМА „ФАКТИЧКО ПРИЗНАЊЕ ДРЖАВЕ“ .....	139
Друга глава	
2. ПРЕАМБУЛА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ-НОРМАТИВНО-ДОГМАТСКИ ПРИСТУП ЊЕНОМ ТУМАЧЕЊУ .....	140
Трећа глава	
3. ИЗАЗОВИ И МОГУЋА РЕШЕЊА .....	153
<b>ПЕТИ ДЕО: V. ОДНОС ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА НЕКИМ ИЗВОРИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПРИСТУПНИМ ПРЕГОВОРИМА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ .....</b>	
155	
Прва глава	
1. НАЧЕЛАН ОСВРТ НА ОДНОС ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА НЕКИМ ИЗВОРИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА .....	156
2. ПРЕГОВАРАЧКИ ПРОЦЕС РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ПРИДРУЖИВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ .....	156
3. ЕВРОПСКИ И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ - КОМУНИТАРНО И НЕКОМУНИТАРНО ПРАВО .....	164
Друга глава	
4. ПРОЦЕС ПРИСТУПНИМ ПРЕГОВОРИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	165
<b>ШЕСТИ ДЕО: VI. ПРЕДИКЦИЈА ГЛОБАЛНИХ ПРОМЕНА И ИЗАЗОВА КОЈИ СТОЈЕ ПРЕД ПРАВНИМ ПОРЕТКОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....</b>	
175	
Прва глава	
1. УТИЦАЈ НЕОЛИБЕРАЛНЕ ИДЕОЛОГИЈЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЈУ И ДЕРЕГУЛАЦИЈУ ДРЖАВЕ И ПРАВА .....	176
2. ДЕСЕТ СМЕРНИЦА (НАЧЕЛА) ВАШИНГТОНСКОГ КОНСЕНСУСА ИЗ 1989. О ТРАНСФОРМАЦИЈИ И УРЕЂЕЊУ ДРЖАВА У ТРАНЗИЦИЈИ .....	180
Друга глава	
3. ПОГЛЕД НА САГЛЕДАВАЊЕ ОДНОСА САВРЕМЕНЕ ДРУШТВЕНЕ И ПРАВНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ, СА ОСВРТОМ НА НОРМАТИВНУ ГЛОБАЛИЗАЦИЈУ ПРАВА .....	188
4. ПОГЛЕД НА ИДЕЈУ НОРМАТИВНЕ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВА .....	192
5. ПОГЛЕД НА ПРОЦЕС ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВА .....	195
6. ИЗАЗОВИ И ЦИЉЕВИ РЕШАВАЊА ИЗАЗОВА У БУДУЋНОСТИ .....	199
<b>СЕДМИ ДЕО: VII. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА (ЗАКЉУЧЦИ) .....</b>	2012
<b>ОСМИ ДЕО: VIII. ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ .....</b>	216
<b>ПРИЛОЗИ: .....</b>	<b>217</b>
1. ПРИЛОГ 5Б – ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ .....	217
2. ПРИЛОГ 5В – ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ И О ЛИЧНИМ ПОДАЦИМА .....	218
3. ПРИЛОГ 5Г – ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ .....	219
<b>НАПОМЕНА:</b> Извршена валидна провера текста документа коришћењем сервиса „Ithenticate“, <u>на дан 05.02.2024.</u> године, у Универзитетској библиотеци “Светозар Марковић“, у Београду:	
<a href="https://app.ithenticate.com/en-us/folder/2920139">https://app.ithenticate.com/en-us/folder/2920139</a> ;	
<a href="https://app.ithenticate.com/en-us/folder/3749207">https://app.ithenticate.com/en-us/folder/3749207</a> ;	
<a href="https://app.ithenticate.com/en-us/group/shared/840127">https://app.ithenticate.com/en-us/group/shared/840127</a> .	

## Резиме

Предмет истраживања у докторској дисертацији третира савремени период изградње правног поретка Републике Србије, од Берлинског конгреса (1878) до данас, с тежиштем на предикацији глобалних промена и њиховог утицаја на легитимитет и легалитет правног поретка Републике Србије у 21. веку.

Савремени правни поредак Републике Србије заснован на Уставу од 2006. и представља комплексан систем који се стално развија под утицајем унутрашњих и спољних фактора. Суочен је са мноштвом геополитичких и унутрашњих изазова који произилазе из различитих сфера друштвене стварности, сучељавања досадашњег и наступајућег светског поретка, у околностима брзе глобализације, иновативно технолошких достигнућа и потреба унутрашњих реформи, који утичу на обликовање његове функционалности и ефикасности.

Научни и друштвени циљеви који су достигнути у докторској дисертацији били су научни опис и класификација главних особина савременог правног поретка Србије, његовог односа према међународном поретку, аутономним изворима права и против правној сецесији Косова и Метохије, као и откриће глобалних трендова у свету, спољних и унутрашњих изазова и њиховог утицаја на правни поредак Републике Србије са предикцијом степена тога утицаја на легитимитет и легалитет власти у Србији, уз идентификацију кључних изазова у примени права, с тежиштем на борби против корупције, унапређењу правосуђа и изменама и допунама Устава из 2006. године.

У изради докторске дисертације, примењене су готово све основне методе сазнања, с акцентом на методама анализе, синтезе, класификације, генерализације и индуктивно-дедуктивној методи. Из лепезе опште научних метода примењене су хипотетичко-дедуктивна метода, догматска и упоредно правна метода, као и статистичка метода и метода моделовања. У прибављању и анализи података из правних и других извора, примењена је оперативна метода анализе садржаја докумената који су имали својства државних и међународних правних извора. При томе, коришћене су квалитативна и квантитативна техника ове методе, с тежиштем на квалитативној анализи садржаја правних прописа у директној вези са предметом истраживања.

Резултати истраживања су потврдили полазну хипотетичку претпоставку да је савремени правни поредак Републике Србије, у сучељавању два различита концепта светског поретка био изложен различитим спољним и унутрашњим изазовима у законодавној, извршној и судској сфери државне власти. Највећи утицај на правни поредак Републике Србије имали су глобални геополитички изазови наметнути од светских центара моћи, посебно они који су везани за противправну сецесију Аутономне покрајине Косово

и Метохија, као и унутрашњи политички, економски, социјални, безбедносни и други изазови који су оставили дубок траг на систем поделе власти у Србији и на креирање и примену правног оквира законодавне, извршне и судске гране власти.

Главни налази истраживања потврдили су да су кључни изазови у савременом правном поретку Србије превасходно повезани са недостатком ефикасности у примени закона, што директно утиче на правну сигурност и поверење грађана у правосудни систем. Проблеми у имплементацији закона често су били резултат недостатка ресурса, ниске правне свести, неадекватне обуке правника, лошег управљања правосудним институцијама, недостатка транспарентности и одговорности у раду правосудних органа, раширене корупције, непотизма и других негативних појава везаних за хармонизацију прописа са правним тековинама ЕУ и унапређење реформи у појединачним елементима правног поретка Србије.

У односу на идентификоване, научно описане и класификоване изазове са којима се суочавао правни поредак Републике Србије, у докторској дисертацији су посебно пројектовани општи и посебни циљеви за супротстављање изазовима и за успостављање савременијег и праведнијег правног поретка у законодавној, извршној и правосудној (судској) сфери власти.

Поред тога, у дисертацији су потпуније научно описани и класификовани циљеви Републике Србије у приступним преговорима са Европском унијом, те циљеви у решавању противправне сецесије Аутономне покрајине Косова и Метохије, као и стратешки циљеви будућег развоја Српског друштва, државе и права. У вези с противправном сецесијом Косова и Метохија посебно су истражени, анализирани, описани, научно објашњени и тумачени правни документи: Резолуција 1244 СБ УН од 10. јуна 1999., Кумановски и Бриселски споразуми, од 09. јуна 1999. и 19. априла 2013. и предложени циљеви у решавању ових изазова по правни поредак Републике Србије.

На основу резултата истраживања, у докторској дисертацији су препоручене реформе правосудног система и правног оквира извршне власти, које треба да обухвате побољшање обуке и професионалног усавршавања правника, повећање материјалних ресурса, унапређење надзора и контроле примене закона, повећање транспарентности и одговорности правосудних и извршних институција ради стицања поверења грађана, побољшање сарадње са међународним организацијама и потпуно усклађивање с међународним правним стандардима и нормама, ради јачања правне сигурности и ефикасности правног поретка у Србији.

*Кључне речи:* правни поредак, Република Србија, устав, изазови, перспективе

## **Abstract**

The subject of research in the doctoral dissertation deals with the modern period of the construction of the legal order of the Republic of Serbia, from the Berlin Congress (1878) until today, with a focus on the prediction of global changes and their impact on the legitimacy and legality of the legal order of the Republic of Serbia in the 21st century.

The modern legal order of the Republic of Serbia is based on the Constitution of 2006 and is a complex system that is constantly developing under the influence of internal and external factors. It is faced with a multitude of geopolitical and internal challenges arising from different spheres of social reality, the confrontation of the current and future world order, in the circumstances of rapid globalization, innovative technological achievements and the need for internal reforms, which affect the shaping of its functionality and efficiency.

The scientific and social goals that were achieved in the doctoral dissertation were the scientific description and classification of the main features of the modern legal order of Serbia, its relationship to the international order, autonomous sources of law and the illegal secession of Kosovo and Metohija, as well as the discovery of global trends in the world, external and internal challenges and their impact on the legal order of the Serbia with a prediction of the degree of that impact on the legitimacy and legality of the authorities in Serbia, along with the identification of key challenges in the application of law, with a focus on the fight against corruption, the improvement of the judiciary and amendments and additions to the Constitution from 2006.

In the preparation of the doctoral dissertation, almost all basic methods of acquiring knowledge were applied, with an emphasis on the methods of analysis, synthesis, classification, generalization and on the inductive-deductive method. From the range of general scientific methods, the hypothetical-deductive method, dogmatic and comparative legal method, as well as statistical method and modeling method were applied. In obtaining and analyzing data from legal and other sources, an operational method of content analysis of documents that had the characteristics of state and international legal sources was applied. At the same time, qualitative and quantitative techniques of this method were used, with an emphasis on the qualitative analysis of the content of legal regulations in direct connection with the subject of the research.

The results of the research confirmed the initial hypothetical assumption that the modern legal order of the Republic of Serbia, in the mutual facing of two different concepts of the world order, was exposed to various external and internal challenges in the legislative, executive and judicial spheres of state power. The global geopolitical challenges imposed by the world power centers had the greatest influence on the legal order of the Republic of Serbia, especially those related to the illegal secession of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija, as well as internal political, economic, social, security and other challenges that have left a deep mark on

the system of separation of power in Serbia and on the creation and implementation of the legislative, executive legal framework and judicial branches of power.

The main findings of the research confirmed that the key challenges in the modern legal order of Serbia are primarily related to the lack of efficiency in the application of the law, which directly affects legal certainty and citizens' trust in the judicial system. Problems in the implementation of laws were often the result of a lack of resources, low legal awareness, inadequate training of lawyers, poor management of judicial institutions, lack of transparency and accountability in the work of judicial bodies, widespread corruption, nepotism and other negative phenomena related to the harmonization of regulations with the EU acquis and improvement of reforms in individual elements of the legal order of Serbia.

In relation to the identified, scientifically described and classified challenges faced by the legal order of the Republic of Serbia, the doctoral dissertation specifically designed general and special goals for confronting the challenges and for establishing a more modern and fairer legal order in the legislative, executive and judicial (judicial) spheres. authorities.

In addition, in the dissertation, the goals of the Republic of Serbia in the accession negotiations with the European Union are more fully scientifically described and classified, as well as the goals in solving the problem of the illegal secession of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija, as well as the strategic goals of the future development of Serbian society, the state and law. In connection with the illegal secession of Kosovo and Metohija, legal documents were specially researched, analyzed, described, scientifically explained and interpreted: UN Security Council Resolution 1244 of June 10, 1999, the Kumanovo Agreement of June 9, 1999, and the Brussels Agreement of April 19, 2013, and the goals in solving these challenges in connection with the legal order of the Republic of Serbia were proposed.

Based on the results of the research, the doctoral dissertation recommended reforms of the judicial system and the legal framework of the executive power, which should include improving the training and professional development of lawyers, increasing material resources, improving the supervision and control of the application of the law, increasing the transparency and responsibility of judicial and executive institutions for the sake of gaining the trust of citizens, improving cooperation with international organizations and full harmonization with international legal standards and norms, in order to strengthen legal security and the efficiency of the legal order in Serbia.

*Keywords:* legal order, Republic of Serbia, constitution, challenges, perspectives

## УВОД

Тема и предмет истраживања докторске дисертације је „Савремени правни поредак Републике Србије - изазови и перспектива“.

Право као „појава“ може се посматрати кроз филозофски (метафизички), социолошки (друштвени) и нормативни приступ. Право се може посматрати и као „систем права“, што, по нама, подразумева процес изучавања, сазнања и логички сређене систематизације сазнања, кроз одређену историјско територијалну и временску димензију развојности, попут европскоконтиненталног, англосаксонског, исламског, јеврејског логички сређеног и системски повезаног права. Такође, право се може посматрати и као „правни систем“ или „правни поредак“, где би се оба наведена појма могла схватити као - синоними, или, ипак третирати као блиско повезане, сродне појмове с обзиром на садржаје које обухватају. С тим, што би се, ипак, могла установити одређена разлика садржаја назначених појмова, превасходно зависно шта ко садржајно подразумева под назначена два појма. Тако што би се појам „правни систем“ могао схватити, мишљења смо, превасходно у ширем политичко правном смислу, као шири појам од појма „правног порета“, који би се односио и подразумевао у датој држави, односно државама, свеукупна усвојена правна правила (правне норме, правне акте), постојеће институције (установе), све законодавне, извршне и судске органе, поступке (процедуре), принципе (начела), и друге инструменте и механизме у регулисању процеса примене права у разноликим и разнородним друштвеним односима. Ако би се прихватило назначено поимање „правног система“ као ширег појма од појма „правни поредак“, онда поимање појма и садржине „правног поретка“ би се односило на конкретну државу, односно плански хијерархијски устројену и сређену државну организацију састављену, поред осталог, од законодавних, извршних и судских органа, овлашћених субјеката права, и хијерархијски утврђену структуру правних норми насталих кроз процес стварања, и оствариваних у процесу примене права у датој држави. У принципу, мање је битно шта, и како неко схвата појмовно одређивање наведених појмова, већ је битније шта чини садржину истих, јер често, посебно у теоријскоправној доктрини, долази до непотребних термилолошких спорова, без већег научног значаја. Стога нећемо улазити у могући термилолошки спор у вези назначеног. Мишљења смо да

је коришћење појма „правни систем“, прикладније и пријемчивије друштвеним (социологија) и политичким наукама (у назначеном својству), док је коришћење појма „правни поредак“ прикладније и пријемчивије правној науци, како теоријско-правној, а посебно конкретним правним наукама које се баве конкретном државом и њеним правом, као што је право, одн. правни поредак Републике Србије. Држећи се устаљене структуре у нашој теоријско-правној науци, и не само њој, да је правни поредак, поред осталог, састављен из два елемента – нормативног (правне норме и правни акти) и фактичког (материјалног) елемента (људско понашање радњама чињења и нечињења у складу са заповестима правних норми), тј да правни поредак настаје из процеса стварања и процеса примене права, а у којима учествују, на одређен начин, и сви они чиниоци који би неко подвео под садржај „правног система“ (неизостајно државни органи, институције, вођење поступака, коришћење различитих средстава и механизма у процесу стварања и примене правног поретка и сл).

Теоријски појам науке, односно правне науке, могуће је различито дефинисати, и углавном се везује за знање, стицање знања.<sup>3, 4, 5</sup> Наука, тиме и правна наука, је функција духа циљно усмерена изналажењу истине о својим објектима, која није само проста констатација чињеница (факата), одбацујући при том идеје, појмове (научни, номиналистички метод емпиризма), већ је њен задатак да расветли факта принципима и тако их објасни, а што ће учинити само, ако их путем методе генерализације сведе на идеје, појмове, чији су они реализација и који као принципи владају њима и објашњавају њихову суштину, а што би важило и за нормативно - експликативне науке, тј. за правне науке, етику, па би наука била утврђивање појмова, принципа и идеја, којима се служимо у објашњењу чињеница.<sup>6</sup> Поред друкчијих схватања појма правне науке,<sup>7</sup> у теорији правна наука примарно се одређује као нормативна наука.

---

<sup>3</sup> Делонг, Р, А, *Спознаја и Сазнање*, Сарајево, 1983, с.25, указује да се у Вебстеровом (Webster) речнику налази осам различитих дефиниција, и шест синонима за реч – знање, у шта нећемо овом приликом залазити.

<sup>4</sup> Расел, Б, *Људско знање*, Београд, 1961, с.483, истиче да је наука знање појединачних чињеница и општих веза међу чињеницама

<sup>5</sup> Витгенштајн, Л, *Логичко филозофски трактат*, Београд, 1921, с.46, схвата науку као „теорију о ономе што може да буде речено“.

<sup>6</sup> Живановић, Т, *Систем синтетичке правне филозофије*, Трећа књига, 1959, Београд, с.777-779.

<sup>7</sup> Живановић, Т, Исто, с.780, истиче да правна наука нема само нормативни карактер, већ да она има два карактера - поред нормативног и деонтолошки (обавезујући дужностни карактер), јер

Наша мисаона пројекција и слика права, правну науку доживљава као друштвену науку која за предмет има право као друштвену појаву, као систем права и правни поредак са његовим међузависним нормативним и фактичким (материјалним) елементом. Такав приступ имамо у истраживању и изучавању савременог правног поретка Републике Србије. При том, уважавајући и друкчија схватања ове науке, присутна у богатом теоријско правном наслеђу, филозофско правној баштини.

Процес настанка државе и права има свој дуги историјски пут и развој који је нужно сагледати у изучавању назначених феномена, посебно када се жели методолошки и циљно усмерити и изучавати део суштине права везан за саму бит постојања изградње правног поретка државе.

Мисао о држави и праву стара је најмање три хиљаде година. Зачета је у древним временима многих тадашњих цивилизација (Египат, Кина, Индија, Вавилон, Месопотамија, стара грчка и римска цивилизација) превасходно кроз филозофски приступ. У то старо античко доба код хеленских мислилаца, филозофа, превасходно о држави, и нарочито софиста ( путујућих учитеља, мислилаца), зачетника идеје природног права, који су промишљања о праву, природном праву, заснивали, поред осталог, и на митовима о праву тадашњих цивилизација садашњег Блиског истока. Да би потом, антички римски мислиоци, као империјални правни прагматичари римске империје, мање кроз филозофски, а примарно кроз нормативни приступ зачели и засновали темеље позитивног права, важећег права као људске творевине, засновавши чувено Римско право које до данашњих дана бива темељ правних поредака произашлих из европскоконтиненталног права.

Посебан развојни пут, процват идеја и учења о назначеним појавама настаје у средњем веку појавом настанка и утемељења правних факултета, и правне науке, као научне дисциплине, у неким европским земљама ( у Италији у Болоњи у 11.веку и Падови у 12.веку; у Француској у Паризу у 13. веку; у Енглеској у Оксфорду и Кембриџу такође у 13. веку), где до изражаја долазе сви главни

---

нормативно одређење права засновано само на илузији да се научним подразумева нормативно посматрање права, тј. правних усанова по њиховом регулативном карактеру, као правилима о ономе што „треба да буде“, не може бити научно, већ у најбољем случају деонтолошко (обавезујуће, дужности).



приступи у изучавању развоја државе и права – филозофски, нормативни и материјални (социолошки) приступ, са настанком мноштва гледишта, теорија о праву и држави, где су неке од њих биле и у одређеним временима снажно идеолошко политичко оруђе, служивши сврси, поред осталог, и оправдања или оспоравања постојећег, или оправдања или оспоравања надлазећег друштвеног, правног поретка<sup>8</sup>. Појавом друштвеног препорода (ренесансе), тј. општег препорода у Европи, долази, поред осталог, до значајније развојности правне науке и поред турбулентних догађаја (ратова, и сукоба, куге у средњем веку...). Да би се тзв. облик досадашње „модерне државе“ у Европи, заснован, поред осталог, и на начелима суверености и националности, почео развијати и уобличавати после великог европског рата 1648. године, након потписа Вестфалског мировног уговора међу неким европским државама тога доба.

Након разорног вишедеценијског ратовања у Европи и шире, модерни савремени светски поредак, условно и симболички речено, почев од 1648. године, започиње своју изградњу, након историјски значајног догађаја - Вестфалског мира (1644-1648)<sup>9</sup> и споразума постигнутог између западно - европских земаља Шпаније, Холандије цара Светог Римског царства Фердинанда Трећег, и немачких кнежева, представника Француске, Шведске, Енглеске и Пољске, а без учешћа Велике московске кнежевине и Отоманског царства. Уочавамо да са данашњег геополитичког аспекта сагледавања самих тадашњих учесника потписника назначеног мира и оних држава које нису биле позване, Кнежевина Русија, Отоманска империја и друге земље), нити учествовале у закључењу назначеног мира, могли би се историјски и геополитички сагледати трајни узроци, чиниоци у стратешким геополитичким анализама и студијама о релацијама и геополитичким

---

<sup>8</sup> На пример, феудалне теорије о држави и праву оправдавају постојећи, а оспоравају надлазећи буржоаски поредак, док, с друге стране, буржоаске теорије оспоравају феудални, а оправдавају свој буржоаски поредак. Наравно, оправдавајући и штитећи одређене интересе оних друштвених снага (елита, слојева, група, моћних појединаца и сл.) Дакле, назначено указује на изузетан значај и улогу одређених теорија о држави и праву, као снажног идеополитичког оруђа у сучељавању старих и надлазећих друштвених, државних поредака, посебно у сложеним друштвеним револуционарним променама током историјских токова, револуционарних процеса и промена, а ради остваривања и заштите одређених интереса.

<sup>9</sup> Вестфалски споразум (1644-1648), као геополитички стратешки догађај, настао је након вишедеценијског рата више европских држава, низом споразума, којима се успоставља, поред осталог, и темељ модерног светског поретка заснованог на четири основна принципа суверених нација-држава и темељним правом на самоопредељење; једнакости у праву држава (нација)нацијама; обвезности међунродних државних уговора; немешања у унутрашње односе друге државе.

односима свих тих земаља међусобно, и на глобалном нивоу, са свим догађајима и последицама које су од тада до данашњих дана настале и настају, током задња четири века. Тим Вестфалским миром започете су претпоставке класније изградње модерних суверених држава-нација у неким државама Европе.

Тада држава поред стеченог признатог основа, темеља легитимитета у изворности и настанку, као легитимно заснована и правно регулисана, поред осталог, и кроз начело хијерархије државних органа и хијерархије општих правних аката, почиње да остварује и легалитет (законитост) у примени на основу општих правних аката, регулисаном постојању и обликовању саме државне организације, правног поретка, надлежности и функција њених органа, у примени законодавне, исвршне и судске власти и слично. Да би се принцип легалитета спроводио и примењивао, требало је да се законима, подзаконским актима обезбеде услови његовог поштовања и примене. Као што и нижи општи правни акти, требају бити донети у складу и не противуречити са вишим правним актима чиме би се остваривао принцип законитости (легалитета). А што тиме рефлектује на само поштовање принципа уставности (који и захтева такав однос и усклађивање закона и подзаконских аката). Тако би смо добили конкретну државу и право засноване на принципима легитимитета у настанку и легалитета у примени, а што би тежило идеалном поимању „правне државе“ (по нашем мишљењу).

Апострфирани принципи суверенитета и постојања националних држава, схватани су као два основна принципа на којима је зачет и изграђивао се досадашњи светски поредак „модерних држава“ задњих неколико векова.

У савремености, у задњим деценијама двадесетог и првим деценијама двадесет првог века, на почетку трећег миленијума, опстанак постојећег светског поретка након мноштва еволутивних и квалитативних промена у свету све више се доводи у питање. Мноштво узрока и чинилаца произашлих из историјског, универзално религијског, културалног, економског и сличног искуства утиче на назначено, на различите начине са различитим значајем и снагом утицаја, стварајући различите, често и супротстављене интересне пројекције, путеве и концепције којима се жели мењати досадашњи светски поредак заснован на принципу суверених држава-нација.

Такав динамични модел државног облика у савремености сучељава се са ново настајућим светским поретком који снажно утиче на одређене процесе њене трансформације и дерегулације, што се одражава и на право, правни поредак држава.

Долази до све израженије савремене појаве неолибералних идеја и доктрине задњих деценија које мање више, поред осталог, два принципа - принцип суверене и принцип националне државе оспоравају, ограничавају. Залажући се при том, за изградњу новог светског неолибералног поретка заснованог на четвртој информационо технолошкој револуцији, принципима глобализације, слободног светског тржишта, корпоративног удруживања, стварања над националних организационих облика пирамидалне хијерархије и других механизма и облика којима би модерне државе приступиле преневши или изгубивши нека своја дотадашња својства и обележја (пренос или ограничење неких надлежности, територијалне, националне суверености, уступање територије и слично).

Неолиберални приступ (идеологија) изграђује свој неолиберални капиталистички концепт економске и тиме и свеопште политике, одн. економског поретка у коме се коренито спроводи, поред осталог, радикална приватизација, дерегулација, потискивање неких функција државе и успостављање слободног, глобалног тржишта, глобализације, где све укупне људске активности треба да буду валоризоване на тржишту, где сва добра морају имати робну форму чија се вредност, поред осталог, изражава ценом у новцу. Профит, роба и новац, најчешће су идеје водиле, максиме таквог концепта. А, све ово уз експанзивни развој четврте информационо - технолошке рволуције.

Да ли ће овакав светски поредак заснован на принципима суверенитета, мање више уравнотеженог балансираног суверенитета међу различитим ентитетима, исказан кроз организационо функционални облик „држава-нација“ опстати и у наредним деценијама, или ће исти бити урушен и потиснут новим концепцијама у стварању новог светског поретка заснованог на неолибералним глобализованим империјалистичким или каквим другим концептима, јесте глобални светски проблем са којим се савремени свет увелико сучељава, и сучељаваће се у будућности.

Садашња цивилизација налази се у изузетно сложеној егзистенцијалној ситуацији и кризи са одређеним степеном неизвесности током будућег развоја, услед радикаланих промена и сукоба, ратова, у сучељавању досадашњег и ново надолazeћег светског поретка праћеног експанзивним развојем четврте иновативно технолошке револуције и вештачке интелигенције. Претпоставке даљег развоја друштва у склопу таквих околности тешко је предвидети. Како ће бити друштво будућности? Да ли трансхуманистичко ( пост демократско и пост индустријско) друштво, са глобализованим правом, државом и сличним, тешко је предвидети. Како ће се развијати вештачка интелигенција, које су њене границе и последице по садашњи људски род, да ли ће иста угрозити или усавршити живот човека. У овом моменту присутна је одређена неизвесност сагледавања могуће перспективе и изазова, у развоју друштва у будућности.

Свет се експанзивно радикално мења, тиме и положај, улога и значај државе и права, од правног поретка.

Држава и право врше са другим чиниоцима на одређеном простору и у одређеном времену повратни свеобухватни регулаторни утицај на многобројне и разнородне друштвене појаве и односе у свим сферама друштва у коме су и настале, ради остварења и заштите разноликих циљева и интереса својствених свакој конкретној држави и праву.

Истичемо да држава и право своју изворност - легитимитет постојања као историјски условљене појаве - друштвене појаве, превасходно заснивају на сучељаваним многобројним временски и просторно детерминисаним биолошким, рационалним и социјалним објективно условљеним разнородним условима, чиниоцима и околностима међународне и унутрашње природе, желеће пројекције остваривања циљева и интереса за њихово постојање и изградњу, обликовање и функционалност у друштву превасходно на основу важећег (позитивног) права тј. општих правних норми исказаних у општим правним актима (у нормативном елементу правног поретка), и жељеног траженог понашања ( људске радње чињења и нечињења у складу са прописаним правним нормама (у материјалном елементу правног поретка), чиме правно и фактички потврђују и заснивају легитимитет постојања државе, правног поретка, државне организације ( државног апарата), њене улоге и функција у изградњи и примени законодавне, извршне и судске

власти засноване на монопољу физичке силе и другим битним и карактеристичним својствима. То се односи на државотворну борбу и стварање државе Србије, односно њеног правног поретка.

Вишевековна борба српског народа за ослобођење и двовековна уставноправна борба за стицање независности и легитимитета уродила је плодом - одлуком о признању легитимне државе Србије на Берлинском конгресу 1878. године. Од тада у сложеним, турбулентним временима оптерећеним мноштвом геополитичких спољних и унутрашњих узрока и догађаја Србија мењајући облике владавине, политичког уређења, било као самостална или удружена у састав сложенијих државних заједница опстаје до данас, када је самостална легитимна држава- Република Србија, стекавши легитимитет, изградивши правни поредак на Уставу из 2006. године, који је гарант њеној јединства, односно јединства њеног правног поретка.

Развој правног поретка Републике Србије заснован на Уставу из 2006. је јединствен и успостављен је у времену комплексних међународних односа, на савременим темељним цивилизацијским вредностима и начелима, у сарадњи и усклађивању са међународним правом, пратећи развој опште друштвених кретања и појава у свету и у нас. У његовој реализацији присутни су значајни проблеми и изазови превасходно у сфери примене права и изазови међународног геополитичког карактера. То је био главни мотив да ове изазове истражимо у докторској дисертацији и препорукама допринесемо њиховом отклањању у мери у којој је то могуће, превасходно у борби против организованог криминала, корупције, неефикасности правосудја, одређене нетранспарентности, непотиозма, нарочито у области људских права, владавине права и правне државе.

Након *резимеа* на српском и енглеском језику, *садржаја* и увода у дисертацију приступљено је структуралном уређењу докторске дисертације, која је структурирана по одређеним структуралним чиниоцима предмета истраживања, односно по сродним целинама разврстаним по поглављима, главама, питањима и потпитањима, закључним разматрањима и препорукама за будуће истраживаче ове и сличних тема.

*Уводни део* ( где су исказани неки уводни искази о предмету исте).

*Први део* - методолошки оквир – обухвата методолошки приступ истраживању односних проблема који чине предмет исте. Методолошки оквир обликован је истраживањем и уобличавањем формулације проблема истраживања у оквиру које заснивамо: 1) основе хипотетичких ставова о предмету истраживања; 2) значај истраживања; 3) претходне резултате истраживања; 4) одређења предмета истраживања; 5) циљеве истраживања; 6) општу (генералну хипотезу, седам посебних и низ појединачних хипотеза о предмету истраживања; 7) научну и друштвену оправданост истраживања предмета им сл.

*Други део* – теоријскоправни и јавноправни оквир – обухвата: *први структурални чинилац* предмета докторске дисертације у виду теоријског одређења правног поретка уопште са тежиштем на појмовном дефинисању, настанку, развоју, елементима правног поретка и примени права у правном поретку. Овај део дисертације обухвата и *други структурални чинилац* предмета докторске дисертације, тј. принципе легитимитета и легалитета правног поретка са тежиштем на појмовном дефинисању и нужности остварења легитимитета државне власти у настанку; чиниоцима утицаја на остваривање легитимитета државне власти; нужности легалитета права у примени и легалитету правног поретка у правно позитивистичком смислу.

*Трећи део* – Правни поредак Републике Србије. Обухвата *трећи структурални чинилац* предмета докторске дисертације који обухвата - Устав Републике Србије из 2006.године; нормативне оквире примарног законодавства у Републици Србији, са тежиштем на анализи законодавног, извршног и судског оквира примарног законодавства; савремене изазове правног поретка Републике Србије.

*Четврти део* - Однос легитимне власти Републике Србије према противправној сецесији Аутономне покрајине Косово и Метохија је *четврти структурални чинилац* предмета докторске дисертације који третира однос легитимне власти Републике Србије према противправној сецесији Аутономне покрајине Косово и Метохија;

*Пети део* - Однос правног поретка Републике Србије према неким изворима међународног права и приступним преговорима са Европском унијом. Обухвата *пети структурални чинилац* предмета докторске дисертације који

тежишно се бави односом правног поретка Републике Србије према међународном правном поретку, с акцентом на односу правног поретка Републике Србије према изворима међународног права, комунитарног права Европске уније и некомуитарног права садржаног у стандардима Европске уније и других међународних организација, међунаследним уговорима, смерницама, Вашингтонским консенсусом из 1989. о трансформацији правног поретка држава у транзицији, каталогу непосредне примене међународних људских права, као и односом правног поретка Србије према аутономним правним изворима.

*Шести део* – Предикација глобалних промена и изазови који стоје пред правним поретком Републике Србије. Обухвата *шести структурални чинилац* предмета докторске дисертације који се односи на предикацију (предвиђање) глобалних промена, изазове и перспективе правног поретка Републике Србије у 21. веку.

Садржај докторске дисертације састоји се из: Резимеа на српском и Абстракта на енглеском језику, шест делова, закључних разматрања, литературе и извора, три прилога са изјавама аутора и биографских података аутора.

Писана је српским језиком, ћирилицом (Times New Roman; 12; формат А4, 1.5 проред, фус-ноте - 10, апстаркти - 11). Текст докторске дисертације, са апстрактима, садржајем и литературом има 221 страну. Садржај има 3 странице са латинском нумерацијом. Текст докторске дисертације од увода до закључних разматрања има 207. страница текста са арапском нумерацијом. Литература и извори имају 5 страница.

## **П Р В И Д Е О**

### **I. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

#### **1. ФОРМУЛАЦИЈА ПРОБЛЕМА ИСТРАЖИВАЊА**



Приступ формулацији проблема истраживања у докторским дисертацијама условљен је природом и врстом науке из које је дисертација.

Савремени правни поредак Републике Србије, као скуп међусобно усклађених важећих правила (нормативни елемент) којима се регулише понашање субјеката (људске радње чињења и нечињења), у складу са тим правилима (фактички елемент правног поретка).

У формулисању проблема истраживања у нацрту научне замисли пројекта истраживања с ослонцем на општи теоријски модел правног поретка формулисали смо пројекат докторске дисертације под наведеним насловом.

Ближе одређење проблема који се јавља у друштвеној стварности и који је због тога идентификован као проблем истраживања у овом делу, биће извршено кроз разраду хипотетичких ставова о структуралним и функционалним проблемима, као и кроз хипотетички став о везама и односима између правила, аксиома, принципа и начела правног система и нормативних одредби правног поретка које уређују понашање друштвених субјеката у правном систему<sup>10</sup>.

### **1.1. Основни хипотетички приступ проблему истраживања**

Изградња идеје, приступа и става према односним проблемима, њиховој структуралности, функционалности, везама и односима, поред осталог, условљена је сложености правног поретка.

Сложеност правног поретка израженог кроз разне врсте међусобно усклађених правних правила, принципа и начела и разноврсност правних норми које регулишу и које ће регулисати понашање правних субјеката у складу са тим правилима, законито доводе до одређених сагласности или несагласности нормативних целина или њихових делова, односно до прожимања,

---

<sup>10</sup> Суштину правног поретка схватамо као темељ свеопштег друштвеног развоја, права и слобода људи у конкретном друштву, који регулише понашање субјеката друштва, пружа заштиту и остваривање темељних људских, демократских вредности, владавине права и принципа правичности за све грађане конкретне државе, кроз два процеса : процесе стварања и примене позитивног права које је на снази у конкретној држави и које обавезује на примену.

инструментализовања, подршке, употпуњавања, конкретизовања, па и до сукобљавања и противуречности, а што одсликава стање у правном животу конкретног друштва.

Значајан проблем који овом приликом заслужује да се истражи огледа се мање више у раскораку нормативног и фактичког стања у оквиру правног поретка, друштва у нас. У томе што је фактичко стање под утицајем убрзаног развоја српског друштва, у реалној пракси динамичније, брже, шире и богатије од нормативне правне регулативе, која мање више, у много чему, бива мање компатибилна са реалном праксом и друштвеном стварношћу. Стога, може се рећи, гледајући шире, глобално, да се такав раскорак заостајања примећује, у опште узевши, и у односу правне науке и друштвене стварности, и не само правне науке.

Хијерархијски однос у правном поретку наше државе детерминише понашање правних субјеката у правном поретку. Функција посредовања и усмеравања правног поретка у нормативној и реалној друштвеној пракси остварује, највећим делом, његову основну концептуалну замисао, али, мање више, и одступа од њега под притиском убрзаног развоја друштва и фактичких реалних ситуација за сталним усавршавањем скупова међусобно усклађених правила и захтева субјеката друштва за усклађивањем понашања правних субјеката.

Значајан проблем у томе односу, који изискује пажњу, потребу посебног истраживања, јесте потреба за доминантно остваривање функција правног поретка надмоћног над неизбежним дисфункцијама нормативних одредби правног поретка које регулишу понашање субјеката друштва у складу са међусобно усклађеним важећим правилима поретка..

Принципи (начела) правног поретка и његове нормативне одредбе налазе се у односима нужне хијерархијске повезаности, условљености, па чак и узрочности. Из чега произлази да су ти односи и везе различите непосредности, блискости или удаљености, а у одређеним случајевима и супротности. Стога настаје и значајан истраживачки проблем успостављања система односа и веза функционалне сагласности између, с једне стране, принципа правног поретка и нормативних одредаба правног поретка као доминантно преовлађујућих и једнако важећих за све субјекте права, одн. чланове друштва.

## 1.2. Значај истраживања

Познато је да правни поредак постоји у свакој држави на свету. као и у нашој. Битна карактеристика савременог периода развоја Србије је да је правни поредак, мање више, уређен скупом међусобно усклађених правила, принципа и норми међународног и националних права, с којима се у односу сагласности и конкуренције налазе и сви други нормативни системи. Правни поредак пресудно утиче на функционисање савременог српског друштва. Тиме је трајан предмет истраживања правне науке.

Ако томе додамо и сталне захтеве за променама и мењањем модалитета правног поретка у савременом српском друштву, онда проблем истраживања у докторској дисертацији поприма све већи научни значај.

Идентификовани проблем истраживања у докторској дисертацији је од изузетне важности јер се у савременом друштву правни поредак сматра темељном основом за функционисање државе, заштиту људских права и других егзистенцијалних вредности. Брзе промене у друштву и економији, као и испољених трендова у међународним односима и правним системима, нужно условљавају осигураност нашег правног поретка да би могао ефикасно да се остварује.

Сходно наведеним аргументима, велики значај има изградња и стварање правног поретка Републике Србије који ће пратити брзе промене и бити у складу са савременим стандардима и изазовима који стоје пред њим и државом. Израда докторске дисертације пружа могућност анализе утицаја светских трендова, евро-атланских и европских интеграција на правни поредак Републике Србије.

Поред тога, у докторској дисертацији сагледавамо како се спроводе и примењују постојећи закони и прописи, и истражили смо неке најважније изазове који стоје пред Републиком Србијом у погледу примене права у различитим областима друштвеног живота. Анализа правног поретка пружила је могућност да објективније сагледамо могуће промене у њему у будућности, како би се прилагодио захтевима модерног света у вредносном смислу.

Очито је да модерна држава настала након Вестфалског мира - 1648. године, бива битно трансформисана, дерегулисана, појавом неолибералног

капиталистичког концепта стварања новог светског поретка, заснованог на принципима глобализације и корпоративног управљања, поред осталог, који настају у току четврте технолошке револуције са брзим технолошким иновацијама, развојем вештачке интелигенције, где правна наука не прати у довољној мери технолошке промене.

Стога је ово теоријскоправно, претежно дијагностичко, али и прогностичко истраживање, било усмерено на одређени период, и има одлике изграђивања основа за истраживање правне праксе кроз формирање теоријско-методолошког модела правног поретка у Републици Србији у 21. веку.

Тако смо формирали, остварили пројекцију назначеног модела, који подразумева, поред осталог, хијерархијски структурално организовано усклађену правну творевину, састављену из нормативног и фактичког (материјалног) елемента, где у састав нормативног елемента улазе опште правне норме и општи правни акти и неки други прописи, механизми и сл. А у фактички (материјални) елемент улази, поред осталог, само понашање субјеката права својим радњама чињења и нечињења по запосвестима важећих правних норми исказаних у правним актима, сходно поштовању принципа законитости (легалитета).

**Научни значај** је неодвојив део **друштвеног значаја** истраживања правног поретка.

Друштвени допринос истраживања назначеног правног поретка помаже унапређењу и заштити темељних цивилизацијских, националних, традиционалних и других савремених вредности и достигнућа, попут људских права и слобода, правне једнакости и сигурности грађана и других вредности и интереса. Грађани када су упознати са њиховим утврђеним правима и обавезама, могу лакше остваривати своје интересе, заштитити се од незаконитих радњи, неправде, могу задовољавајуће развијати своје односе у друштву.

Са аспекта савременог српског друштва, научна истраживања правног поретка Републике Србије су кључна за унапређење и заштиту цивилизацијских вредности, попут развоја и заштите људских права и слобода, јачања друштвене свести (правне свести) о улози и значају стварања и примене права за друштвени развој. Стога је битно да се ова истраживања наставе и њихови ваљани резултати примене у пракси.

### 1.3. Резултати претходних истраживања

Теоријско правним, посебно јавно правним проблемима бавили су се бројни аутори, углавном са становишта уставне регулативе у Србије. Правна мисао у овој области права значајно је стагнира задњих деценија, посебно у периодима криза што оставља несагледиве последице по друштва и правни поредак. Теоријско правна мисао у Србији, у последњих пола века заснива се на основним поставка неких великана правне мисли попут Радомира Лукића, Ђорђа Тасића, као и многих каснијих и савремених теоретичара<sup>11</sup>. Њихова сазнања о праву и поретку су битна и значајна за правну мисао. Код значајног броја аутора правне мисли у Србији, у истраживањима правног система и правног поретка присутна је идеолошка матрица која је већином геополитички усмерена и тиме детерминисана, због чега, углавном нема одговора на глобалне и савремене изазове друштва и правног поретка, превасходно због експанзивног развоја четврте иновативно технолошке револуције и неизвесности која произлази из тектонских глобалних социјалних промена и односа.

За предметну тему докторске дисертације, почетну теоријско правну основу поставили су Радомир Лукић и Ханс Келзен, Слободан Јовановић, Леон Диги и други. У последњих неколико деценија уочљива је одређена стагнација правне науке на тему докторске дисертације. Друштво и држава се налазе пред мноштвом изазова и опасности угрожавања легитимног поретка и његове суверености. Држава Србија је изложена међународним и унутрашњим притисцима и бројним проблемима. С многих страна врше се притисци или покушаји угрожавања легитимног правног поретка Републике Србије, њене суверености, територијалног интегритета..

У епистемолошком погледу, на тему докторске дисертације, у последњих тридесетак година, није било већих темељних научних истраживања у

---

<sup>11</sup> Попут Слободана Благојевића, Гордане Вукадиновић, Драгана Митровића, Будимира Кошутића, Миролуба Симића, Агнеш Картаг Одри, Годора Подгорца, и савремених млађих теоретичара, попут Срђана Ђорђевића, Миодрага Јовановића, Дејана Матића, Драгутина Аврамовића, Марка Трајковића, Славише Ковачевића, Душана Јеротијевића и других.

Србији. Како се у том периоду у значајној мери изменио њен правни поредак, то нам ранија истраживања не могу бити од посебне користи. Ни инострана истраживања због специфичности правног система и правног поретка земље, и специфичног геополитичког стања у свету, не могу нам понудити ваљана полазишна сазнања.

Отуда, истраживање у докторској дисертацији, поред босталог, заснивамо првенствено на:

а) резултатима пред истраживања аутора које је имало својства оријентационог истраживања;

б) сазнањима из опште литературе о правним системима и правним порецима, коју наводимо у прилогу докторске дисертације.

в) аналитичким приступом сагледавања истражених односних појава, догађаја, узрока, чинилаца везаних за савремени правни поредак наше државе од 2006. године па до данас.

## **2. ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА**

Предмет истраживања у докторској дисертацији обухвата само један сегмент проблема који се односи на Савремени правни поредак Републике Србије – изазови и перспективе.

### **2.1. Теоријско одређење предмета истраживања**

Настанак правног поретка Србије зачиње још из средњовековног перипода када су се развијали разни облици традиционалног права који су били испољавани и засновани преваходно на народним обичајима и навикама тадашњег становништва иако је држава била под вишевековном окупационом влашћу турске империје. У 19. веку након ослобођења од турске власти, у сложеним друштвеним околностима Србија започиње изградњу модерног правног поретка заснованог на тековинама европског континенталног права, где се јавља инспирација и утицај немачког грађанског права.

Тежак је развојни пу правног поретка Србије. Одвијао се кроз мукотрпну уставно правну борбу, и карактерише га неколико фаза, од којих су најзначајније: период Краљевине Србије; период комунистичке Југославије и пост југословенски

период у којем се и данас налази као Република Србија утемељена на Уставу из 2006. године ( а што је предмет нашег интересовања).

Овај последњи период развоја правног поретка Србије карактерише његово успостављање после распада Социјалистичке Федеративне републике Југославије и дефинитивно заокруживање државе, који се поклапа са започињањем процеса приступања Европској унији. У овом периоду развоја правног поретка, извршене су значајне реформе, посебно у правосуђу.

У овом периоду, држава је уложила велике напоре и предузима значајне кораке на унапређењу правног поретка и правног система уопште, иако још увек постоје многобројни проблеми с којима се Србија суочава (корупција, проблеми везани за успостављање независног судства, имплементацију закона, заштиту људских права и слобода, стопа криминала и организованог криминала, затим проблеми са успостављањем легитимитета и легалитета правног поретка, итд).

Отуда, саставни део предмета истраживања у докторској дисертацији представља теоријско правно редефинисање оквира правног поретка Републике Србије, успостављеног њеним из 2006. године. У процесу редефинисања правног поретка, посебно место легалне и легитимне власти у Републици Србији према противправној сецесији заузима однос Аутономне покрајине Косово и Метохија, однос власти према међународним изворима права, као и према изворима аутономног права (пословно право) и сл.

Дакле, изазови и перспективе могућег развоја савременог правног поретка Републике Србије је суштински део предмета истраживања у овој докторској дисертацији, која свој основ налази у научно верификованом, научно идентификованом и евидентираном, али не и верификованом сазнању, као и у емпиријском сазнању које је реализовано у последњих 20-ак година.

#### 2.1.1. Научно засновано сазнање

Савремени правни поредак наше државе се не истражује као изоловани, посебни, већ као саставни део њеног политичког и правног живота. Такође, правни поредак се схвата као посебан део укупног друштвеног система Србије као државе, али и као део (мање или више самосталан), међународног правног поретка који је у одређеном степену изложен разноврсним утицајима, уз евентуално повратно дејство.

Отуда су уставна начела и правне норме на којима се заснива Устав гарант су јединства правног поретка Републике Србије, и камен темељац изградње државе и њене власти, оно је истовремено и темељ законите (легитимне) примене права у правном поретку државе, што је верификовано научно сазнање у Уставу из 2006. године, и другим изворима позитивног права и представља значајан део предмета истраживања у докторској дисертацији.

Научно је потврђено да нормативне одредбе, тј. правне норме правног поретка могу бити међусобно, унутар прописа и унутар себе у одређеном сегменту сагласне односно несагласне, на шта утичу бројно фактори. Научна законитост је да свака конкретизација општег у правним наукама и у друштвеној пракси (стварности) уопште, нужно води одређеном одступању, што овом приликом представља такође значајан предмет истраживања.

#### 2.1.2. Научно евидентирано (теорија), али не и научно засновано сазнање (закон)

Из научне теорије и друштвене праксе је познати да су нормативне одредбе правног поретка релативно потпуне, али не и апсолутно сагласне тако да обухватају све варијетете реалне друштвене праксе, коју са собом носи време и технолошки напредак друштва. Управо обухватност и потпуност нормативних одредаба један је од битних сегмената предмета истраживања у докторској дисертацији.

Такође, у правној теорији и пракси је евидентирано да су прописи унутар правног поретка и њихове нормативне одредбе у основи сагласне (у противном не би могле чинити правни систем и правни поредак) али се степен и начин сагласности правних прописа и нормативних одредби унутар правног поретка не знају без новог научног истраживања, па је отуда и то значајан сегмент предмета истраживања у докторској дисертацији.

Примењивост система правних прописа, нормативних одредаба унутар правног поретка земље је такође научно проверена чињеница, али степен примењивости и функционалности правног поретка није сасвим познат, те је и то истински предмет истраживања у овој докторској дисертацији.



Осим тога, обим садржаја и форми правних прописа нормативних одредаба унутар правног поретка, такођер нису до краја познати, те их треба стално изнова истражити, проверавати и вредновати.

## **2.2. Појмовио категоријални систем у директној вези са предметом истраживања**

Основни категоријални појам у овом истраживању јесте правни поредак и његов легитимитет и легалитет из којег и на основу којег се изводе и тумаче сви остали појмови термини из оквира предмета докторске дисертације.

Правни поредак Републике Србије је заснован на Уставу Републике Србије као највишем и најопштијем правном акту, који гарантује његово јединство. У његов састав улазе и други закони, подзаконски акти (прописи) и појединачни правни акти, посебно судске пресуде.

Правни поредак Републике Србије примарно се темељи и заснива на уставним начелима, посебно начелу легитимитета и легалитета. Појмови легитимитета и легалитета правног поретка су један од темељних проблема од чијег постојања зависи правни поредак државе, тј. државе Србије. Представљају, поред осталог, један је од кључних теоријско правних, филозофско правних проблема. Сходно томе, појам и начело легитимитета неодвојиво је повезано са појмом и начелом легалитета. Отуда је веома битно указати на нужност легитимитета у настанку државе и њене власти, и легалитета у примени права.

Легитимитет државе и њене власти у настанку и легалитет права у примени су основни правни темељ државе, њеног правног поретка, демократичности, људских права и слобода, владавине права, правне државе, међународног признања и угледа. (Устав РС од 2006, књижевност о легитимитету и легалитету). Стицање легитимитета државе и њене власти је сложен историјски најчешће дугорочан процес условљен борбом, многобројним узроцима, чиниоцима и околностима одређеног простора и времена, односно многобројним геополитичким интересним циљевима, историјским цивилизацијским наслеђем, економском, демографском одрживошћу развоја и слично. (књижевност о легитимитету и легалитету).

Истраживањем легитимитета и легалитета правног поретка Републике Србије са предикацијом (предвиђањем) глобалних промена и њиховог одраза на легитимитет и легалитет правног поретка државе, ми у ствари у докторској дисертацији чинимо покушај редефинисања концептуалног оквира модела правног поретка Србије, са предвиђањем развојности права, правног поретка и правног система у 21. веку.

Полазећи од наведених аксиоматских ставова, под појмом „правни поредак“ у постојећој правно-политиколошкој теорији подразумева се: „Правни поредак се може различито схватати . Поред осталог и као састав општих и појединачних норми које су повезане и где право уређује своје стварање. (нормативистички поглед Ханса Келсена)<sup>12</sup>. По теорији природног права правни поредак би требао бити заснован на универзалним моралним принципима правде, једнакости, заштите основних људских права и слобода, развоју индивидуалних способности и потенцијала. По теорији друштвеног уговора правни поредак или систем заснива се на владавини закона када су људи склопили друштвени уговор и пренели део своје слободе и моћи на владу, где се закони примењују на све грађане, без обзира на друштвену позицију и моћ. По социолошкој теорији правни поредак се проучава као друштвену појаву која је настала из друштвених потреба и норми. По теорији правног позитивизма правни поредак је систем норми које су створене и примењују се у складу са утврђеним процедурама у друштву, и који је састављен од закона, прописа, правила и других усвојених нормативних аката у друштву.

Неспорно је да правни поредак, односно правни поредак Републике Србије можемо одедити и као систем правних норми, институција и процедура које регулишу понашање појединаца, организација, државних органа, као јединствен заснован на Уставу Републике Србије, законима, подзаконским актима, судској пракси , обичајном праву и међународним споразумима, конвенцијама ратификованим од Народне скупштине, са циљем заштите легитимитета и легалитета у држави, обезбеђења и гарантовања сигурности, стабилности и развоја

---

<sup>12</sup> Kelsen, H, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1945., p-132-135. (Говори Келсен, Х, кроз свој нормативни приступ схватању права).

друштва, заштити људских права и слобода свих грађана, састављен из два елемента-нормативног и материјалног ( фактичког) елемента.

Под појмом „легитимитет“ правног поретка може се схватити и то, да се ради о изузетно значајном механизму, начелу државотворног настанка и развојности државе, правног поретка, па се као такав нужно мора условити и са поштовањем примене начела легалитета, посебно у примени права.

У најопштијем смислу појам легитимитета везан је за проблем оправдања државе са моралног становишта, што указује на нужну повезаност овог појма или као „ феноменима моћи, власти и државе, са једне стране, и категоријом људске слободе, морала и вредности, са друге.“<sup>13</sup>

Под појмом легалитета правног поретка може се схватити да је „Легалитет најважније од свих правних начела јер обезбеђује да држава и право буду усклађени системи, како унутар себе, тако и међусобно.“<sup>14</sup> „Реч је заиста о принципу без чијег постојања се не може ни замислити ниједан државно-правни поредак, независно од степена његове изграђености, унутрашње демократичности и карактера самог политичког режима. Наравно, првенствена претпоставка за постојање овог темељног начела је постојање хијерархије правних аката у оквиру које се мора знати тачно место сваког од њених саставних делова. Начело легалитета је једна сложена категорија која се изражава у два облика, формалном и материјалном. Начело легалитета у формалном смислу значи да нижи правни акти бивају у складу са вишим актима у погледу испуњености формалних услова, односно доносног акта, његове форме и поступка који мора бити поштован. С друге стране, принцип легалитета у материјалном смислу подразумева да акт мање правне снаге садржински мора бити сагласан акту веће правне снаге“.<sup>15</sup>

Указујемо да се о легитимитету државне власти не може изнети потпуно сазнање, ако се не би детаљније сагледала проблематика легитимитета права у извору и легалитета права у примени, као и легалитета права у правно позитивистичком смислу. Државна власт која је легитимна у настанку претендује

---

<sup>13</sup> Станићић, В, Гујанџић, Д, *Однос легитимитета и легалитета: филозофски и правни аспекти*, Српска политичка мисао, бр.3/2014, Београд, с.135-147.

<sup>14</sup> Кутлешић, В, *Основи права*, Службени лист СРЈ, Београд, 2005, с.187.

<sup>15</sup> Станичић, В, Гујанџић, Д, наведено дело, с. 135-147.

да буде легална у спровођењу и примени права, позитивног права исказаним кроз правне акте и норме.

Појам легитимитета државне власти у настанку подразумева у савремености, поред осталог, да је држава са својом власти заснована и настала на изборној вољи већине народа путем општих избора и референдума, коришћењем бирачког права ( права гласа, кандидовања и опозива ), те да је као таква прихваћена и утемељена од већине народа.

Ако је држава стекла такав легитимитет у настанку, тиме пружа и легитимитет настанка свом највишем правном акту уставу и другим правним актима који постају легитимни и легални правни акти у процесу примене. Поштовање принципа легалитета права у примени подразумева да сви правни акти правни основ и правни оквир заснивају на уставу са којим требају бити сагласни у разради и непротивуречни како у формално правном, тако и у материјално правном смислу ( садржинска усклађеност и разрада законских са уставним нормама, подзаконских са уставним и законским нормама, појединачних правних аката са уставним, законским и подзаконским нормама).

### **2.3. Чиниоци садржаја предмета истраживања**

Изградили смо приступ односном предмету истраживања, поред осталог, изградивши структуру предмета, кроз утемељење седам структуралних чинилаца (компоненти), и то:

*Први структурални чинилац предмета докторске дисертације* обухвата теоријско одређење правног поретка уопште са тежиштем на појмовном дефинисању, настанку, развоју, елементима правног поретка и примени права у правном поретку.

*Други структурални чинилац* обухвата легитимитет и легалитет правног поретка са тежиштем на појмовном дефинисању и нужности остварења легитимитета државне власти у настанку; чиниоцима утицаја на остваривање легитимности државне власти; нужности легалитета права у примени и легалитету правног поретка у правно позитивистичком смислу.

*Трећи структурални чинилац* односи се на истраживање правног поретка Републике Србије, са тежиштем на појмовном дефинисању, настанку и развоју поретка Републике Србије од Берлинског конгреса 1878. до 2023. године.

*Четврти структурални чинилац предмета докторске дисертације* обухвата нормативног оквира примарног законодавства у Републици Србији, са тежиштем на анализи законодавног, извршног и судског оквира примарног законодавства.

*Пети структурални чинилац* превасходно се бави учешћем и односом правног поретка Републике Србије у приступним преговорима према Европској унији, отклањању изазова и усклађивању својих извора права са правом, правним стандардима Европске уније у садашњем моменту истраживања, у вези отворених преговарачких поглавља 23 и 24. Такође и неким смерницама Вашингтонског консензуса из 1989. године, о трансформацији правног поретка држава у транзицији, каталогу непосредне примене међународних људских права и сл.

*Шести структурални чинилац* третира однос легитимне власти Републике Србије према противправној сецесији Аутономне покрајине Косова и Метохије.

*Седми структурални чинилац* односи се на предикцију глобалних промена, изазове и перспективе правног поретка Републике Србије у 21. веку.

#### **2.4. Временско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања**

*Временско-просторна* и дисциплинарна одредљивост предмета истраживања обухвата савремени период изградње правног поретка Републике Србије, његове изазове и перспективе, са освртом на будућност-предикацију (предвиђање) глобалних промена и њихов одраз на легитимитет и легалитет правног поретка Републике Србије у 21. веку.

*Просторно*, предмет истраживања обухватао је територију Републике Србије.

*Дисциплинарно*, предмет истраживања припада пољу друштвено-хуманистичких наука, научној области политичко-правних наука, ужим научним областима међународних односа, јавног права (домаћег јавног и међународног јавног права и политичког система, тежишно научним дисциплинама, међународних односа, филозофије права, увода у право, уставног права,

међународног јавног права, политичког система и других правних дисциплина јавног права.

### **3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА**

Циљеви истраживања које смо остварили имају свој научни и друштвени основ.

#### **3.1. Научна сврха истраживања**

Научна сврха истраживања у изради докторске дисертације огледа се у утврђивању научне сврхе и описа битних и карактеричних особина односно предмета докторске дисертације, односно правног поретка, правног поретка уопште, легитимитета и легалитета правног поретка, примене општих правних аката и норми у правном поретку, као, превасходно и правног поретка и нормативног оквира примарног законодавства правног поретка Републике Србије, те однос правног поретка према међународном правном поретку, аутономним изворима права, правној сецесији Косова и Метохије; те *научна класификација* правних поредака, правних норми и правних аката као елемената правног поретка; *научно откриће* глобалних трендова и промена у свету и модалитета њиховог утицаја на правни поредак Републике Србије, као и *научна предикција* степена утицаја глобалних промена на легитимитет и легалитет правног поретка Републике Србије са идентификацијом кључних изазова и недостатака правног поретка Републике Србије у области примене права, борбе против корупције, унапређења правосуђа и разлозима за измене Устава из 2006. године.

### **3.2. Друштвена сврха истраживања**

Друштвена сврха истраживања садржи у себи и научни циљ. Чињеница да је предмет ове дисертације правни поредак Републике Србије у 21. веку, указује на изузетан друштвени значај поготово у сложеним друштвено кризним временима у којима се цивилизација суочава са можда најопаснијим дешавањима и последицама у својој историји, тиме и наша држава која се суочава са мноштвом egzистенцијалних проблема, притисака, уцена и претњи.

Отуда је један од значајних друштвених циљева израде ове докторске дисертације, да се научно истражи правни поредак Републике Србије, открију трендови утицаја на правни поредак и предложи модалитети могућих правних решења неких акутних проблема правног поретка са којима се дуже времена суочава држава Србија.

### **4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

Нужно је да се научни рад, поред осталог, заснива и на одређеним претходним знањима и претпоставкама, тј. хипотезама истраживања. Стога смо изградили за ову прилику хипотетички оквир сачињен од једне главне (опште) хипотезе, седам посебних хипотеза и са њима припадајућим појединачним хипотезама, варијабилама и индикаторима који су коришћени током истраживања односног проблема.

Хипотетички оквир истраживања у докторској дисертацији чине једна општа (генерална) хипотеза и седам посебних хипотеза истраживања са њима припадајућим појединачним хипотезама, варијаблима и индикаторима истраживања.

Теоријска основа за формулисање овако постављеног система хипотеза у докторској дисертацији је двострука. Чине је теорија политике и права, политичког и правног система и посебно теорија правног поретка, као и формулација проблема и теоријско одређење предмета истраживања у нацрту научне замисли пројекта докторске дисертације.

У постављању и извођењу система хипотеза пошли смо од већ формираних научних сазнања која су изражена кроз општи теоријски модел правног процеса, односно типски предмет истраживања у правним наукама; теоријског модела правног поретка.

#### 4.1. Општа (генерална) хипотеза истраживања

Генерална ( основна) хипотеза правног поретка Републике Србије, поред осталог, тиче се истраживања и анализе постојања ваљане позитивно правне регулативе друштвених односа, владавине права, једнакости пред законом, поштовању људских права и слобода, ефикасности правне заштите, доношења реформи, измена и допуна прописа, учевања и отклањања многобројних изазова (проблема), усклађивања са савременим међународним изворима права и стандардима, пројекцијом будућег развоја итд. У том смилсу, легитимитет државе и њене тровидне (законодавне, извршне и судске) власти и легалитет права у примени су полазни стуб и услов развоја правног поретка заснованог на демократским развојним процесима, развоју људских права и слобода, владавину права, тежњу за идеалом правне међународно признате државе.

Полазећи од ових и других аксиоматских ставова, општа (генерална) хипотеза гласи:

*„Иако је заснован на Уставу и законима и усклађен у највећој мери с обавезујућим међународним уговорима, прописима, нормама и стандардима, правни поредак Републике Србије се суочена са многобројним међународним и унутрашњим тешкоћама, проблемима и изазовима, који захтевају његово прилагођавање у складу са својствима времена и новим достигнућима у многим сферама друштвеног живота“.*

У политичко-правној теорији и реалној друштвеној пракси је познато да је правни поредак Републике Србије заснован на Уставу Републике Србије (2006.) и његовим начелима (поред осталих и начела легалитета и легитимитета), који гарантују његово јединство). Осим тога правни поредак обухвата низ закона, прописа (подзаконских аката) и судских пресуда, инспирисан превасходно европско континенталним системом права. Устав дефинише основна права и слободе грађана (садржи каталог људских права и слобода), организацију



независне поделе власти. На законодавну (Народна скупштина), исвршну (Влада, и са одређеним овлашћењима Председник Републике Србије) и судску власт ( судови различите природе и статусног нивоа). Постоји независно тело које надгледа поштовање закона и других прописа – Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Правни поредак наше државе суочава се у савремености са многобројним међународним (противуставна сецесија АПКМ, европске интеграције, међународни притисци) и унутрашњим изазовима (недостацима у примени права - области владавине права, неефикасног правосуђа, корупцијом, недостатком средстава, нестручности, непотизмом, номотехничким проблемима израде и примене правних аката и сл) који могу угрозити његову улогу и значај за развој и опстанак друштва и државе, имајући у виду и тешко предвидљив будући развој светских друштвених токова проузрокованих савременом свеобухватном кризом која је настала сучељавањем постојећег и ново надолazeћег светског поретка.

Принципи легитимитета државне власти у настанку и легалитета права у примени, као и друга уставна начела, која чине темељ настанка, изградње и развоја правног поретка Републике Србије и потреба развоја демократских, економских, традиционалних, културолошких, друштвених вредности, норми и односа, те потреба за усклађивањем унутрашњег са међународним правним поретком, условили су формулацију опште (генералне) мисаоне претпоставке у докторској дисертацији коју је неопходно резултатима истраживања, уз примену научних метода, техника, инструмената и поступака потврдити или оповргнути.

## 4.2. Посебне хипотезе

Општа (генерална) хипотеза истраживања у докторској дисертацији ће се проверавати кроз доказивање или оповргавање следећих седам посебних хипотеза истраживања које се односе на специфичне области правног поретка као што су:

ПХ-1. *„Правни поредак је настао на одређеном степену развоја, као израз потреба за уређењем односа у друштву и развијао се у складу са потребама и уставно правним устројством сваке државе“.*

Појединачне хипотезе:

1) *„Правни поредак је настао на одређеном степену развоја, као израз потреба за уређењем односа у друштву и развијао се у складу са потребама и уставно правним устројством сваке државе“*

2) *„Процес примене општих правних норми у правном поретку одвија се фазно уз сталне отпоре који се јављају у том процесу, што отежава примену права и практично функционисање правног поретка“.*

*Индикатори:*

- *искази у политиколошкој научној и стручној литератури о правном поретку;*
- *искази у правној литератури о правном поретку, стварању, примени и тумачењу права;*
- *искази експерата о правном поретку, стварању, примени и тумачењу права;*
- *искази из пресуда судова о одступању од правних норми у процесу примене права у правном поретку;*
- *искази из пресуда међународних и националних судова о одступању од правних норми у процесу примене права у правном поретцима;*
- *резултати теоријских и емпиријских истраживања о правним поретцима, стварању, примени и тумачењу права.*

ПХ-2. *„Сви главни чиниоци легитимитета и легалитета правног поретка у Републици Србији су остварени а правни оквир законодавне, извршне и судске гране*

*власти је углавном усклађен са стандардима правних система у развијеним земљама“.*

Појединачне хипотезе:

1) Сви главни чиниоци легитимитета правног поретка (слободна воља грађана; право гласа, кандидовања и опозива; слободни и демократски избори) у Републици Србији се углавном остварују у складу са стандардима правних система у развијеним земљама“.

2) „Легалитет (законитост) законодавне, извршне и судске гране власти у Републици Србији је обезбеђен у складу са стандардима правних система у развијеним земљама и захтевима времена“.

*Индикатори:*

- *Искази у уставу Републике Србије о легитимитету и легалитету државне власти у Републике Србије;*
- *Искази у уставу Републике Србије о легалитету државне власти у Републике Србије;*
- *Искази у научној и стручној литератури о легитимитету и легалитету државне власти у Републици Србији;*
- *Искази из законских и подзаконских прописа о легитимитету и легалитету државне власти у Републици Србији;*
- *Искази експерата о легитимитету и легалитету државне власти у Републици Србији;*

ПХ-3. *„Савремени правни поредак Републике Србије се развија на основама цивилизацијских вредности, принципа демократије, владавине права, заштите људских права и достигнућа уставно правног развоја Србије“.*

Појединачне хипотезе:

2) „Савремени Правни поредак Републике Србије, у формално-правном смислу, настао је и заснова се на принципима владавине права и поштовања људских права и слобода, као и права мањинских група“.

4) „Савремени правни поредак Републике Србије засниван је на уставно-правном устројству Србије од Берлинског конгреса (1978). године“.

*Индикатори:*

- искази у научној литератури из области уставног права о правном поретку Републике Србије;
- искази у научној литератури из области политичког система о правном поретку Републике Србије;
- искази у уставу Републике Србије о правном поретку Републике Србије;
- искази из закона и подзаконских прописа о елементима правног поретка Републике Србије;
- искази експерата о правном поретку у Републици Србији;

ПХ-4. „Правни оквир примарног законодавства Републике Србије зависи од карактера политичког система и чини кичмени стуб правног поретка Србије“.

*Индикатори:*

- искази у прописима који чине законодавни оквир правног поретка;
- искази у нормативним актима који чине извршни оквир правног поретка;
- искази у нормативним актима који чини судски оквир правног поретка;
- искази експерата о примарном законодавству законодавне и извршне гране власти у Републици Србији.

ПХ-5. „Правни поредак Републике Србије у највећем делу је усклађен са изворима међународног права, комунитарног права ЕУ и некомунитарног права садржаног у стандардима ЕУ и других међународних организација, међународним уговорима, смерницама, Вашингтонском консензусу из 1989. о трансформацији правног поретка држава у транзицији, каталогу међународних људских права“.

*Појединачне хипотезе:*

1) „Правни поредак Републике Србије у највећем делу је усклађен са изворима међународног права“.

2) „Правни поредак Републике Србије у највећем делу је усклађен са изворима комунитарног и некомунитарног права ЕУ садржаног у стандардима ЕУ“.

3) „Правни поредак Републике Србије у највећем делу је усклађен са међународним уговорима, смерницама, Вашингтонском консензусу из 1989. о трансформацији правног поретка држава у транзицији и каталогу међународних људских права“.

*Индикатори:*

- искази из извора међународног права;
- искази из извора комунитарног и не комунитарног права ЕУ;
- искази из међународних уговора;
- искази из смерница Вашингтонском консензусу из 1989. године;
- искази каталога међународних људских права;
- искази иностраних и домаћих правних експерата о односу између домаћег и међународног права;
- резултати теоријско-емпиријских истраживања о усклађености законског оквира Републике Србије са изворима међународног права, комунитарног и не комунитарног права ЕУ, међународним уговорима и другим правним изворима.

ПХ-6. „Легитимна и легална власт Републике Србије, без обзира на протекторат међународне заједнице, Косово и Метохију сматра саставним делом територије Србије са високим степеном аутономије“.

*Индикатори истраживања:*

- ставови народне скупштине о Косову и Метохији;
- ставови председника Републике о Косову и Метохији;
- ставови Владе Републике Србије о Косову и Метохији;
- ставови привремених институција Косова о Косову и Метохији;
- ставови Српске православне цркве о Косову и Метохији;
- ставови Српске академије наука и академске заједнице о Косову и Метохији;
- ставови српског народа и осталог неалбанског живља који живи на Косову о Косову и Метохији;
- ставови медија о Косову и Метохији;
- ставови невладиног сектора о Косову и Метохији;

ПХ-7. „Савремени правни поредак Републике Србије у наредном периоду зависиће превасходно од промена на глобалном и регионалном нивоу и од стабилности политичког, економског, социјалног и осталих друштвених система у Републици Србији“.

*Појединачне хипотезе:*

1) „савремени правни поредак Републике Србије у наредном периоду зависиће преваходно од промена на глобалном нивоу“.

2) „Савремени правни поредак Републике Србије у наредном периоду зависиће од стабилности политичког, економског, социјалног и осталих друштвених система у Републици Србији“.

*Индикатори истраживања:*

- искази званичних институција и органа међународних организације о позицији Србији у региону, Европи и свету;

- искази званичних Влада великих земаља о позицији Србији у региону, Европи и свету;

- искази званичних влада суседних земаља о позицији Србији у региону, Европи и свету;

- искази званичних институција Републике Србије (Народна скупштина, Влада, Судови, ССПЦ, САНУ, академске заједнице, медија, НВО) о позицији Републике Србије у региону, Европи и међународној заједници и изазовима који стоје пред Србијом.

## **5. НАЧИН (МЕТОД) ИСТРАЖИВАЊА**

Полазећи од аксиоматског става да је метод најједноставније речено пут, средство, начин да се дође до жељеног циља, у истраживању односног проблема који чини предмет докторске дисертације користиће се општа методолошко-теоријска оријентација, односно повезивање методолошких поставки и решења савремених теоријско-методолошких праваца и концепција која су се афирмисале резултатима у истраживачкој пракси.

Од научних метода у докторској дисертацији биће коришћене следеће научне методе, технике и инструменти:

Из корпуса основних метода сазнања у овом истраживању биће примењене **ГОТОВО** све основне методе сазнања са тежиштем на: *анализи, класификацији, генерализацији и индуктивно-дедуктивној методи*. Примена ових

метода посебно ће бити конкретизована приликом израде инструмената и планова истраживања.

### **5.1. Примењени научни методи**

А. *Метод моделовања* коју ћемо применити да проверавамо постојећи теоријски модел правног поретка посредством исказа у научној и стручној литератури и нормативних одредаба и исказа компетентних субјеката као својеврсних емпиријских манифестација од суштинског значаја за предмет истраживања у докторској дисертацији.

Б. *Статистички метод* који намеравамо применити из разлога што више извора прописа разних врста регулишу поједине сегменте правног поретка директно или индиректно, а прописи су састављени из мноштва норми и нормативних одредаба различитих садржаја, форми и односа и што постоји мноштво субјеката у том процесу. Мноштво извора и прописа којима се успоставља правни поредак подразумева одређења пребројавања - квантификације и класификације квантитативних исказа. Саму примену овог метода извршићемо кроз израду конкретних инструмената истраживања и планове обраде статистичких података.

В. *Упоредно правна метода* за нужно поређење правних прописа у различитим правним порецима и у различитим правним системима.

Г. *Хипотетичко-дедуктивни метод* биће примењен као конструисано искуствено знање у широко прихваћеним ставовима који гласе: "по правилу правни поредак је...", "најчешћа структура правног поретка је...", "у начелу правни поредак је ..." итд. која имају нека својства аксиоматских ставова.

### **5.2. Примењени методи за прикупљање података**

превасходно оперативну методу за прикупљања података *анализу садржаја* бројних докумената који су дати у прилогу пројекта докторске дисертације и који имају својства државних и међународних прописа и правних извора. У овом истраживању биће примењене квалитативна и квантитативна анализа садржаја докумената.

Квантитативна анализа садржаја докумената ће бити примењена као претходна у циљу израде кодекса појмова и шифара и израде евидентног обрасца за анализу појединачних докумената.

Кодекс шифара за квантитативну анализу има својства еластичног, сукцесивног кодекса који се обрађује-допуњава-ревидира после анализе сваког појединачног прописа.

## **6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

### **6.1. Научна оправданост**

Сама чињеница да се посебно у друштвено сложеним и кризним временима приступа покушају научног истраживања темеља државе - правног поретка са његовим својствима, изазовима и проблемима указује на научну и друштвену оправданост предмета докторске дисертације .

Научни допринос истраживању правног поретка Републике Србије огледа се у томе што омогућава доградњу научне теорије применљиве у пракси, што подразумева анализу постојећег правног поретка, идентификацију проблема, предлагање решења која би унапредила правну заштиту грађана, владавину права, институција, поштовање законитости и унапредила номотехнички приступ изради нових закона и подзаконских аката и других правних прописа.

Научна оправданост истраживања предмета докторске дисертације указује на потребу проучавања, појма, елемената, улоге и значаја правног поретка, обостраног односа и условљености државе и права, правног поретка. Научно и практично је потврђено да су нормативне одредбе правног поретка императивног, заповедног карактера, да су динамичне у сталном процесу мењања под утицајем научног сазнања о његових својстава, глобалних промена и честих промена политичких власти које одлучујуће утичу на промене правних поредака. Такве промене, захтевају систематска теоријска и емпиријска истраживања, посебно у друштвено кризним врсменима..

Такође, истраживање има сврху и да провери функционалност примењених мерних инструмената и усаврши коришћене метода истраживања, методолшко-



методске и теоријске поставке у избору научних метода, изради и примени инструмената истраживања.

## **6.2. Друштвена оправданост**

Друштвена оправданост произлази из непосредне примене научног сазнања у процесима измене нормативне основе правног поретка у циљу отклањања несугласица између декларативних ставова, правне теорије и друштвене праксе. Битне одредбе актуелне сложене глобалне ситуације и стања у Републици Србији наглашавају потребу за систематичним научним истраживањима ове врсте, чиме доказују њихову потпуну друштвену оправданост.

Друштвена оправданост истраживања у докторској дисертацији огледа се и у томе што помаже унапређењу правног поретка, стабилности државе, њених институција, правне сигурности грађана, заштити њихових права, примени права, подстицању развоја друштвене (правне) свести и сл.

## **ДРУГИ ДЕО**

### **II. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

## ПРВО ПОГЛАВЉЕ

### Прва глава

#### 1. ПРАВО КАО ПРАВНИ ПОРЕДАК

„Правни поредак је састав општих и појединачних норми које су једна другом повезане према принципу да право уређује своје властито стварање (Ханс Келсен)“<sup>16</sup>. Држава уз помоћ науке и мноштва других чинилаца датог времена и простора, ствара свој правни поредак, састављен из нормативног (опште правне норме у општим правним актима) и материјалног (фактичког) елемента ( људске радње чињења и нечињења по нормативним заповестима), на основу одређених начела.

У правној науци мноштво је теорија, гледишта, схватања о појму правног поретка. Доминирају углавном, мање више, нормативно и фактичко схватање права<sup>17</sup>, одн. правног потретка.

Превасходно догматско-нормативистичка теорија о праву, у оличењу Ханса Келзена, а у нашој правној мисли-Радомира Лукића<sup>18</sup>.

Насупрот нормативистичком гледишту, социолошко, фактицистичко схватање права оспорава доминантну нормативну црту права истичући, поред осталог, да је право друштвена материјална, социјална појава, сачињена из људских радњи-факата, да постоји државно и друштвено право, да је производ друштва, борбе или каквог другог материјалног узрока, чиниоца (Леон Диги, Еуген Ерлих, Карл Маркс, Стеван Врачар и други)<sup>19</sup>.

Не улазећи у теоријскоправне, често и термилошки спорне, тиме и беспотребне расправе и спорове, мишљења смо да право треба начелно посматрати кроз интегралну биорационалну-социолошко вредносну димензију, пројекцију, тј. да право има међусобно условљену и неодвојиву и нормативну и

---

<sup>16</sup> Kelsen, H, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1945., p-132-135. (Говори Келсен, Х, кроз свој нормативни приступ схватању права).

<sup>17</sup> Видети: Лукић, Р, *Теорија државе и права*, II, *Теорија права*, с.38-39, 40.

<sup>18</sup> Исто, с.12-107.

<sup>19</sup> Исто, с.44-46.

фактичку страну, а што се да уочити и кроз поимање правног поретка састављеног из управо ова два елемента- нормативног и материјалног (фактичког) елемента.

Свака конкретна држава има свој правни поредак. Држава и право су, по нашем одређењу, можда и најзначајније две друштвене појаве, настале у друштву у мноштву других разноликих друштвених појава, међусобно условљене и зависне, са битним и карактеристичним особеностима, издигле се изнад друштва, вршећи свеопшти повратни, стваралачки, регулативни и функционални утицај на обликовање и садржину друштва, многобројне и разнородне друштвене односе ( свесно и вољно, или несвесно и невољно настале) на друштвену стварност, а преко свог темељног основа ( постулата) свог правног поретка.

Постоји процес стварања и процес примене права.

Право се ствара да би се примењивало.

Процес стварања права почиње и завршава се стварањем, обликовањем општих правних норми и општих правних аката у којима су такве норме створене (устав, закони, подзаконски акти), који су обликовани и хијерархијски условњени утврђеним својим местом и односом према другим општим актима, чиме се одређује и утврђује правна снага правног акта, а који су као такви донети од стране државе, ступили на снагу, правно обавезују, чинећи тако позитивно право. Али тако заокружен процес стварања права не сме остати „мртво слово на папиру“, тј. не сме се од стране државе дозволити непримена таквих правних норми, или лоша примена.

Процес примене права. Дакле држава се мора потрудити и да обезбеди поред процеса стварања права и процес примене права, правне норме, а којим пролази кроз одређене фазе (нижа критика норме - утврђивање аутентичног текста норме; виша критика норме - утврђивање важења правне норме у одређеном времену и на одређеном простору, тумачење правне норме - коришћењем различитих средстава тумачења, попут језика, логике, историје настанка нормне, положаја норме у систему права, циља; чиме се врше врсте тумачења - језичко, логичко, историјско, систематско, циљно тумачење, да би након утврђеног правог значења норме дошло до непосредне примене такве норме, одн. до самог материјалног акта примене од стране односног или односних субјекта одређеном људском радњом

чињења или нечињења У оба процеса, како стварања, тако и примене права, држава учествује директно-непосредно (преко својих државних органа и овлашћених организација и других субјеката права), или индиректно (посредно), овлашћујући одређене субјекте права било да учествују у процесу стварања или примене права.

Рекли смо да се правом у облику **правног поретка** бави превасходно држава која га ствара и стара се о његовој примени, уз помоћ правне науке.

Рекли смо да не поистовећујемо појмове (а што се не ретко чини) између појма- „систем права“ који је чисто теоријско правни појам у предмету изучавања теоријско правне науке и где се износе општа, не конкретна сазнања о систему права, која се могу примењивати у стварању конкретног правног система у конкретној држави, као хијерархијски систематизоване повезане и успостављене релације и односа између правних норми и аката, и појма „правни систем“, који је конкретни државотворни стваралачки производ конкретне државе заснован, поред осталог, на хијерархијски систематизованој повезаности и односа општих правних норми и аката, који су донети, ступили на снагу, обавезују, дакле представљају позитивно право, сходно нормативном одређењу права. Као такав појам „правни систем“ могли би смо поистоветити са појмом „нормативни елемент правног поретка“, а по нашем мишљењу, не би смо могли да га поистоветимо са појмом „правни поредак“, који је шири, и који поред нормативног има и материјални (фактички) елемент, поред осталог.

Дакле, Келсеново схватање правног поретка („Правни поредак је састав општих и појединачних норми које су једна с другом повезане према принципу да право уређује своје властито стварање“<sup>20</sup>), је једнострано, једнодимензионално, представља само један елемент правног поретка – нормативни елемент, „занемарујући“ и други елемент правног поретка – материјални ( фактички) елемент, тј. људске радњер чињења и нечињења и друге механизме и инструменте у процесу примене права.

Правни поредак има два елемента: нормативни и фактички (материјални) елемент.

---

<sup>20</sup> Kelsen, H, General Theory of Law and State, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1945., p-132-

Нормативни елемент садржи у хијерархијском односу и устројству опште правне норме исказане у општим правним актима - уставу, законима, подзаконским актима), које су на снази, важе, обавезују, тиме представљају позитивно право, тј. важеће право које је на снази и обавезује. И у оквиру таквог обликовања и садржине могу се поистоветити садржаји који се подразумевају под појмом „правни систем“ дате државе. Фактички (материјални) елемент правног поретка је само људско понашање радњама чињења и нечињења по заповестима исказаним у општим и појединачним (конкретизованим) правном нормама.

Одређено понашање субјеката по заповести из опште правне норме, може настати:

1) Без потребе да се таква општа правна норма разрађује као појединачна (конкретна) норма за конкретан случај. На пример, заповест у општој норми гласи: „ забрањен је принудан рад!“, И нико никога не присиљава на принудни рад, онда се односни субјекти понашају у складу са заповести из опште правне норме, без потребе за доношењем појединачне норме у појединачном правном акту за такву ситуацију. Или, заповест у општој правној норми гласи: „ медицинско особље је дужно да савесно лечи грађане“!И за све оне медицинске раднике који савесно лече грађане нема потребе да се појединачно доносе правне норме које ће им прописивати шта, како када чиме треба лечити. Већ само такво понашање медицинских радника радњом чињења савесног лечења значи да се директно понашају по таквој заповести опште правне норме. То ће се посебно односити ако се у норми намерно унесе итекако суштински одређен а наизглед неодређени појам – правни стандард ( савесно, васипање, добар домаћин и сл) Дакле, када се у норми угради свесно одређен, а на изглед неодређен општи појам звани - правни стандард, ради се о појму који је суштински итекако јасно одређен са јасним значењем, а који се садржински и по форми различито обликује и испољава од ситуације до ситуације, па није потребно даље разрађивати такав појам, јер он садржи јасну заповест ( на пример, за сво медицинско особље да „савесно“ лечи људе, да родитељи „васпитавају“ децу, да „издржавају“ децу, да људи буду „добри домаћини“, итд). Такви само на изглед по форми и садржини неодређени, а по суштини итекако одређени појмови са јасним значењем називају се - правни стандарди. Стога, појмове који се називају правни стандарди, није потребно

разрађивати другим правним нормама, јер, заиста, било би то бесмислено, неостварљиво, да се рецимо свом медицинском особљу до детаља разрађује и појединачно прописује шта се подразумева под појмом „савесно“, свим родитељима шта се подразумева под појмом „васпитање“, „издржавање“ .

2) С друге стране, постојаће и потреба да се многе опште правне норме разрађују мање општим правим нормама ( уставне опште норме –начела се разрађују мање општим правним нормама у законима и подзаконским актима), све до, у примени појединачном, конкретном правном нормом исказаном у појединачном правном акту ( судском, управном акту, правном послу-уговору и тестаменту), ради остварења одређеног понашања односног субјекта . На пример, заповест у општој правној норми гласи „ сваки грађанин који кима имовину дужан је да плати годишњи порез на исту“. Овде постоји потреба да се донесе појединачна норма у појединачном правном акту за сваког конкретног грађанина који има имовину и пропише висина пореза. Или, заповест у општој норми гласи:“ за извршено кривично дело силовања, изрећп ће се казна затвора од 5 до 10 година!. Тада ће се на основу овакве опште правне норме доносити појединачне правне норме исказане у појединачним правним актима (судским актима) за свако лице које изврши силовање, са утврђеном казном и другим садржајима.

Свака конкретна држава има свој правни поредак.<sup>21</sup> Држава и право су, по нашем одређењу, можда и најзначајније две друштвене појаве, настале у

---

<sup>21</sup> На почетку треба разлучити значење појмова „правни поредак“, „ правни систем“, „ систем права“, „ нормативни елемент правног поретка“. У пракси се појмови „правни поредак“ и „правни систем“ наизменично често користе и сматрају синонимима, тј. да су истоветног значења, пошто се оба појма односе на скуп правних норми ( правних правила), закона, подзаконских аката и институција које регулишу односе међу људима,односе у држави, осигуравајући , поред осталог, ред и правду у друштву. Међутим поред такве идентичности садржаја, појам „правни поредак“ сматрамо да, ипак, има и могућност описивања ширег друштвеног уређења и политичког система у коме правни систем делује, те да у свом саставу има два елемента- нормативни и материјални (фактички) елемент. Нормативни елемент правног поретка чине опште правне норме и општи правни акти, а материјални (фактички) елемент представљају радње у процесу примене права ( људске радње чињења и нечињења).Такође треба уочити сличност и разлику између појмова „правни систем“ и „систем права“. „Правни систем“ и „систем права“ су међусобно слични али и различити. Оба концепта се односе на организацију и примену правних прописа у друштву. Али, појам „правни систем“ је шири појам, који се односи на укупну структуру и организацију правне власти у држави, што подразумева укључење закона, подзаконских аката, судове, правосудне и друге институције од значаја за државу, регулаторна тела, правну професију и праксу у процесима стварања и примене права, а ради осигурања правде, владавине права, заштите људских права, решавања правних спорова и сл. Док се, с друге стране, појам „систем права“ односи на сам низ закона и правила, тј. скуп правних прописа и правила који регулишу понашање људи у друштву, укључујући законе, подзаконске акте, друге прописе, правила пословања, уговоре, конвенције и

друштву у мноштву других разноликих друштвених појава, међусобно условљене и зависне, са битним и карактеристичним особеностима, издигле се изнад друштва, вршећи свеопшти повратни, стваралачки, регулативни и функционални утицај на обликовање и садржину друштва, многобројне и разнородне друштвене односе ( свесно и вољно, или несвесно и невољно настале) на друштвену стварност, а преко свог темељног основа ( постулата) свог правног поретка.

## 2. ПРОЦЕС СТВАРАЊА И ПРИМЕНЕ ПРАВА

Постоји процес стварања и процес примене права.

Право се ствара да би се примењивало.

Процес стварања права почиње и завршава се стварањем, обликовањем општих правних норми и општих правних аката у којима су такве норме створене (устав, закони, подзаконски акти), који су обликовани и хијерархијски условљени утврђеним својим местом и односом према другим општим актима, чиме се одређује и утврђује правна снага правног акта, а који су као такви донети од стране државе, ступили на снагу, правно обавезују, чинећи тако позитивно право. Али тако заокружен процес стварања права не сме остати „мртво слово на папиру“, тј. не сме се од стране државе дозволити непримена таквих правних норми, или лоша примена.

Процес примене права. Дакле држава се мора потрудити и да обезбеди поред процеса стварања права и процес примене права, правне норме, а којим пролази кроз одређене фазе (нижа критика норме - утврђивање аутентичног текста норме; виша критика норме - утврђивање важења правне норме у одређеном времену и на одређеном простору, тумачење правне норме - коришћењем различитих средстава тумачења, попут језика, логике, историје настанка нормне, положаја норме у систему права, циља; чиме се врше врсте тумачења - језичко, логичко,

---

друге норме које налазе примену у стварности, чиме бива осмишљен да осигура сигурност, слободу, правду и друге вредности у друштву, што подразумева и укључење закона о грађанском, кривичном, радном и другом праву. Иако су ова два појма међусобно повезана сличним концептима, ипак постоји разлика у томе што појам „систем права“ представља садржај правних правила, док појам „правни систем“ представља организациони састав и структуру која омогућује примену тих правила, одн. примену права.



историјско, систематско, циљно тумачење, да би након утврђеног правог значења нормe дошло до непосредне примене такве нормe, одн. до самог материјалног акта примене од стране односног или односних субјекта одређеном људском радњом чињења или нечињења.

У оба процеса, како стварања, тако и примене права, држава учествује директно (непосредно) (преко својих државних органа и овлашћених организација и других субјеката права), или индиректно (посредно) овлашћујући одређене субјекте права било да учествују у процесу стварања или примене права.

Правни поредак држава ствара и стара се о његовој примени, уз помоћ правне науке и других механизма.

Правни живот као саставни део друштвеног живота уопште, одржава се и одвија кроз различите дијалектичке законитости, условљености са битним и карактеристичним особинама.

Право се ствара да би се примењивало како би се остваривали циљеви правних норми, одн. права. У противном, ако би се у процесу створио само нормативни елемент, а не омогућила и обезбедила и примена таквих норми и аката, нормативни елемент би био само „мртво слово на папиру“, без смисла и неефикасности, а што ни једна држава не жели.

Стога, није довољно само одвијање процеса стварања нормативног елемента правног поретка, одн. општих правних норми и општих правних аката, већ је нужан приступ изградњи и спровођењу процеса примене права, одн. правних норми, у коме такође учествује непосредно и посредно држава, њени законодавни, извршни, судски органи и други субјекти права на које се нормe односе.

Дакле, право се изграђује и примењује. Изграђује се кроз сложен процес стварања, а примењује кроз сложен процес примене правних норми.

Кроз процес стварања општих правних норми и општих правних аката изграђује се нормативни елемент правног поретка, а кроз процес примене права, одн. правних норми, изграђује се материјални ( фактички) елемент правног поретка, радњама чињења и нечињења по заповестима из правних норми односних субјекта, чиме се заокружују оба процеса и одвија правни живот у интер

персоналним многобројним и разноликим релацијама друштвених, одн. правних односа.

Оба сложена процеса подразумевају друштвену оправданост сврсисходност, целисходност, као и методолошку истраживачко стваралачку оспособљеност, желећу производњу остваривања циљева, интереса, и испуњење многих других услова, чинилаца. Оба процеса се одвијају кроз одређене етапе, фазе, у што већој усклађености фактичког и нормативног стања у држави и друштву, кроз, с једне стране, детерминисане формалне обликоване делатности, чиме се поштује принцип законитости у формалном смислу, и, с друге стране, садржинске (материјалне) обликовање делатности, одн. радње, чиме се поштује принцип законитости у материјалном (садржинском) смислу.

Поштовање принципа законитости у формалном и материјалном смислу је нужно и обавезно како у процесу стварања, тако и у процесу примене права, одн. правне норме. У супротном, ако би била повређена било формална или материјална законитост у процесу доношења или примене права, одн правне норме, правног акта, према назначеним се изричу или могу изрећи санкције - ништавност и рушљивост правног акта, о чему одлучују надлежни орган.

Правни живот у својој све укупности одвија се кроз два сложена процесеса, састављених из делова ( етапа, фаза) процеса.

Први процес - стварање нормативног елемента правног поретка конкретне државе одвија се кроз вишеслојни сложени процес стварања општих правних норми и општих правних аката уз непосредно или посредно учешће државе, њених законодавних, извршних (управних), судских органа, и других субјеката права који се јављају са легитимним својством нормо твораца таквих норми и аката, а које је држава овластила. Поделићемо га у две фазе: 1) припремну фазу; 2) номотехничку фазу.

Припремна фаза је најсложенија, најзахтевнија, јер се мора, поред мноштва другог, приступити вишестраном сагледавању, истраживању и утврђивању друштвене оправданости, то јест, сврсисходности, целисходности, усклађености са унутрашњим и међународним правом, геополитичким, економским, социјалним, културолошким и другим чињеницама, околностима,

потребама, пројекцијом нормативне регулативе, утврђеним правним основом доношења опште правне норме, одн. општег правног акта и сличног. Са тако извршеном стручном свестраном припремом приступа се другој фази- номотехничкој фази – правном нормирању, номотехници, где долазе до изражаја оспособљени стручни кадрови вични изради правних прописа.

Други процес је процес примене материјалног (фактичког) елемента правног поретка, и одвија се кроз следеће фазе (етапе): -

- 1) утврђивање правог (аутентичног) текста правне норме у надлежном службеном гласнику, листу, прописаном од стране државе – нижа критика норме; потом
- 2) утврђивање важења правне норме у датом времену (временско важење норме) и простору (просторно, територијално важење норме)- виша критика норме; затим
- 3) тумачење правне норме ради утврђивања правог значења норме коришћењем различитих средства тумачења (језик, логика, историја правне норме, систематизација норме, циљ норме) и врста тумачења (језичко, логичко, историјско, систематско, циљно тумачење), да би најзад
- 4) норма била спремана за примену и понашање субјеката по њеној заповести – материјални акт.

Оба процеса су међусобно нужно условљена и зависна, јер, као што рекосмо, право се ствара да би се примењивало. Правне норме се стварају са утврђеним циљевима, интересима, који се требају остварити путем њихове примене, тј. понашања односних субјекта на које се односе по заповестима које такве норме налажу, и то понашање се материјализује радњама чињења и радњама нечињења, зависно од садржаја заповести правне норме којом се тражи одређена радња понашања.

Правни основ настанка правне норме, акта, је полазни изворни темељ такве активности, и у савременим државама које су настајале и развијале се и развијају у континуитету настао је на деривативан (изведен) начин из важећег акта са јачом или истом правном снагом као акт који се ствара. То је и најчешћи случај. На пример, устав који се доноси свој правни основ налази у до тада важећем уставу. Нови закон правни основ може наћи у важећем уставу или закону (акт исте правне

снаге). Општи подзаконски акт (уредба) правни основ налази у важећем уставу, закону.

Међутим, ако је држава раскинула континуитет са претходним правним поретком, онда ће правни основ за настанак првог основног акта-устава бити оригинеран (самоникли), да би сви следећи акти свој основ изградње заснивали на деривативни начин из тако на оригинеран начин насталог првог устава. Такав оригинерни начин настанка основа првог устава може бити наметнутим (октроисаним) путем, или одлуком специјалног конститутивног органа (уставотворне скупштине), који се формира специјално само за такву прилику доношења првог устава, због недостратка континуитета са претходном државом, или се једноставно ради о ново створеној држави.

Утврђен полазни правни основ који мора имати сваки правни акт, без обзира да ли је настао на деривативан ( изведен) начин из неког важећег општег правног акта јаче или исте правне снаге, или да је настао на оригинеран ( самоникли) начин као октроисан, или одлуком специјално створеног органа само за ту прилику доношења првог акта-устава ( да би каснији акти на основу таквог устава настајали на деривативан начин), је примарни доказ изворне легитимности и легалности таквог акта. Такав општи правни акт сврстан у хијерархијском односу према другим општим правним актима добија своје место са утврђеном правном снагом и односом према другим актима.

Ханс Келсен као, рекли би смо, један од најзначајнијих, а свакако најзначајнији на пољу покушаја сагледавања нормативне природе и стране права, и поред исказаних критика на његову теорију, својим погледом на право, градећи своју догматско нормативистичку теорију права, односно чисту теорију права, као теорију позитивног права, засновану на деривативну (изведену) самоизворност правних норми из претходних правних норми почев од пранорме коју свесно и са неким својим неоткривеним разлогом не објашњава, без дозволе уплитања примеса других друштвених, природних узрока и чинилаца у такав процес изворности и настанка права, одн. правних норми. Келзенову „пранорму“ по нашем гледишту, уз све ризике, могли би смо да протумачимо и подведемо под појам „најапстрактијих уставних начела“, основног извора свих даљих уставних, законских, подзаконских правних норми, насталих на изведен ( деривативан ) начин у нормативном следу

изворности, чиме се трасира и изграђује-пут настанка норми одн. правних аската. Келсен истиче да је „правни поредак састав општих и појединачних норми које су једна с другом повезане према принципу да право уређује своје властито стварање“.<sup>22</sup> То је само једна димензија схватања појма правног поретка, јер, сматрамо да спознаји односног проблема, тј. правног потретка, треба прићи мулти дисциплинарно како са чисто правног (догматског, нормативног), тако и са друштвеног аспекта, јер створена норма без фактичке примене и регулације друштвених односа нема сврхе. Тиме се поред нормативног елемента правни поредак мора изграђивати и мора садржати у себи и материјални (фактички) елемент.

Нашу теоријско правну мисао обогатили су многи. Поред осталих и Радомир Лукић, многим делима, посебно Теоријом државе и права. Лукић, поред осталог, истиче да нормативна делатност која ауторитарно прописује норме за понашање субјеката, важи за издавање обвезујућих заповести и забрана, која се ослања на неку фактичку власт, где је реч о једној функцији воље а не функцији мишљења, те да се нека наука никада у том изворном смислу речи не може означити као нормативна. Он истиче као превасходно нормативиста, да је против претензије такозваног социолошког разматрања права, које каузално-научним методом хоће да овлада правом као једним делом природно – дате стварности, те да је против учења о природном праву које-пошто игнорише основу односа дату искључиво и једино у позитивном праву-теорију права из области позитивних правних прописа одвлачи у област етичко-политичких постулата, истичући да теорија права може бити само теорија позитивног права.<sup>23</sup>

Истичемо став да правни поредак поред нормативне основе и друштвеног (социолошког) настанка (порекла), има и вредносно-интегралистичку основу. Такође, правни поредак је живи организам који функционише на различитим разинама, где поред нормативне и догматске, постоје и други социолошки, психолошки, историјски и вредносни оквири.<sup>24</sup> Суштина правног

---

<sup>22</sup> Видети: Kelzen, H, *General Theori of Law and State*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 1945, p. 132. Etc.

<sup>23</sup> Видети: Лукић, Р, *Теорија државе и права, сабрада дела*, Београдски графички завод, књига 2, Београд, 2001. с.7-13.

<sup>24</sup> Илић, М, *Вредносно-интегралистичка основа правног поретка*, Мастер рад, Правни факултет Ниш, 2018, с.3.

поретка у себи носи и интегралистичку поставку, чињеницом да је он, правни поредак сачињен од свог нормативног дела правног система као и свог фактичког дела, односно понашања људи по нормама правног система.

## Друга глава

### 3. ХРЕСТОМАТОЛОШКИ ИЗВЕДЕНИ ПОГЛЕДИ О ДРЖАВИ И ПРАВУ

Мисао, гледишта, теорије о држави и праву у нашој европској цивилизацији су, као што је познато, трају најмање две и по хиљаде година, од античког до данашњег доба.

Држава и право као можда и најзначајније појаве међусобно условљене и зависне трају, истрајавају многобројне трансформације током временског и просторног постојања.

Стога је и мноштво мислећих људи који су током одређеног времена и на одређеним просторима битисали, па у склопу разних друштвених догађаја, прилика и околности промишљали, поред осталог и о држави и праву на различите начине, приступе и схватања, често условљена ради оправдања постојећег, или оспоравања надлазећег, односно оспоравања постојећег и оправдања надлазећег друштвеног поретка, уређења државе и сл. На пример сукобљавање теоријског схватања феудалних и буржоаских мислилаца, или буржоаских и социјалистичких теоретичара.

Такве теорије, гледишта, одн. сукоби у одређеном времену и простору најче шће нису одраз случајности већ представљају релативно снажно оруђе у идеолошким политичким сучељавањима супротстављених целина било у виду оспоравања или опра вдања одрдђеног друштвеног устројства.

Међутим, и поред таквих мотивисаности неких теоретичара и мислилаца током развојног доба теоријско правне мисли о праву и држави, или држави и праву, мноштво мислећих људи је покушавало да схвати, детерминише ова два феномена – право и држава, а која су очито међусобно условљена и зависна и врше снажан утицај на друштвене токове и егзистенцију људског рода.

У теоријском смислу током назначеног развоја изнето је мноштво компетентних ставова и мишљења о односним проблемима, актуелних и данас. Попут да је циљ науке о држави да досегне до највећег добра<sup>25</sup>; да је држава појава коју треба изучавати кроз правну, социјалну и политичку теорију<sup>26</sup>; да је државна власт она власт која се ослања на легитимности<sup>27</sup>; да је држава оличење јавних служби<sup>28</sup>; да је држава друштвена појава, производ друштвеног развоја<sup>29</sup>; да је држава персонификација права и принудни поредак<sup>30</sup>; да се држава третира као државна личност<sup>31</sup>. Неки су истицали, поред осталог, да држава треба да одумре насилном револуцијом<sup>32</sup>; да је држава средство за мудро и правично уређење државне заједнице<sup>33</sup>; да треба тежити идеалној држави<sup>34</sup>; да је држава главни извор друштвене регулативе<sup>35</sup>; да држава има правну природу<sup>36</sup>; да је држава живи дух<sup>37</sup>.

Из сегмента приложених исказа уочавало се и уочава колико су сложени приступи и покушаји одређивања **појма** државе, тиме и права. Мислиоцима, теоретичарима ништа није лакше ни код покушаја одређивања **циља** државе одређујући функције државе било да је реч о нормативној функцији<sup>38</sup>; правној<sup>39</sup>; функцији учвршћења државно правног поретка<sup>40</sup>, или Платоновом ставу да оно што јачем користи, јесте циљ државе<sup>41</sup>.

---

<sup>25</sup> Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1975, с.72.

<sup>26</sup> С. Јовановић, *О држави*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1922, с.8-9.

<sup>27</sup> М. Вебер, *Привреда и друштво*, том II, Просвета, Београд, 1976, с.432-436.

<sup>28</sup> Л. Диги, *Преображаји јавног права*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1929, с.51 и 55.

<sup>29</sup> Ф. Енгелс, *Порекло породице, приватне својине и државе*, Култура, Библиотека упоредног права, књига I, Београд, 1950, том II, с.308-309.

<sup>30</sup> Х. Келзен, *Опита теорија права и државе*, Издање Архива за правне и друштвене науке Београд, 1951, с.179.

<sup>31</sup> Л. Фир, *Међународно јавно право*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1934, с.68-69.

<sup>32</sup> В. Лењин, *Држава и револуција*, БИГЗ, Београд, 1973, с.19-25.

<sup>33</sup> Т. Мор, *Утопија*, Култура, Београд, 1964, с.143-145.пл

<sup>34</sup> Платон, *Закони*, БИГЗ, Београд, 1971, с.181.

<sup>35</sup> Е. Пусић, *Друштвена регулација*, Глобус, Загреб, 1989, с.307-309.

<sup>36</sup> Е. Спекторски, *Држава и њен живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 1933, с.46-47.

<sup>37</sup> Г. В.Ф. Хегел, *Енциклопедија филозофских знаности*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1965, с.425-427.

<sup>38</sup> Р.Леградић, *Опћа теорија права*, Осиек, 1959, с.71-72.

<sup>39</sup> Ђ.Тасић, *Један покушај поделе државних функција у формалном и материјалном смислу*, избор из расправа и чланака Ђорђа Тасића, Београд, 1926, с.30-31.

<sup>40</sup> С. Врачар, *Социјална садржина функције државноправног поретка*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1965, с.96-100.

<sup>41</sup> Платон, *Држава*, БИГЗ, Београд, 1976, с.16-17.

И по питању државне власти теоријско правни приступи и гледишта мислилаца су различита. Тако Аристотел говори о способности владања и покорвања у држави<sup>42</sup>; М. Вебер о легитимности и врстама државне власти<sup>43</sup>; Е. Диркем о заједничкој свести, државној власти и праву<sup>44</sup>; С. Јовановић о суверености државне власти, одн. о државној, народној и правној суверености<sup>45</sup>; Х. Ласки о закону као извору власти<sup>46</sup>; Н. Пауланцас о класном карактеру државне власти<sup>47</sup>; Платон о власти, правди и закону у држави<sup>48</sup>; Е. Пусић о политичкој власти у држави<sup>49</sup>; а Ж.Ж. Русо о Суверену<sup>50</sup>; Љ.Тадић о ауторитету између асоцијације и доминације<sup>51</sup>; Ђ.Тасић о суверенитет<sup>52</sup>; Д. Митровић,<sup>53</sup> хрестоматолошки приказује и наводи неке исказе познатих мислилаца и када је у питању државна организација. Тако Аристотел говори о начину постављања органа власти<sup>54</sup>; М. Вебер о парламенту као председништву ионих којима се влада<sup>55</sup>; Л.Џон указује да када закон престаје, тиранија настаје<sup>56</sup>.

Теоретичари о облицима државе различито износе своје ставове. Говоре о појму и врстама државног уређења<sup>57</sup>; демократији и демократском идеалу<sup>58</sup>; републици и монархији<sup>59</sup>; о државном уређењу...

---

<sup>42</sup> Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1975, с.59-60.

<sup>43</sup> М.Вебер, *Привреда и друштво*, том I, Просвета, Београд, 1976, с.167-170.

<sup>44</sup> Е. Диркем, *О друштвеној подели рада*, Просвета, Београд, 1972, с.119-120.

<sup>45</sup> Н. Пауланцас, *Политичка власт и друштвене класе*, Комунист, Београд, 1978, с.111-113.

<sup>46</sup> Платон, *Закони*, Култура, Београд, 1971, с.144-145.

<sup>47</sup> Е. Пусић, *Власт, организације и правила*, Симпозијум о основама и облицима уставности и законитости у социјализму, Марксизам, Београд, 1967, с.48-52.

<sup>48</sup> Ж.Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Просвјета, Загреб, 1978, с.102-103.

<sup>49</sup> Е. Пусић, *Власт, организације и правила*, Симпозијум о основама и облицима уставности и законитости у социјализму, Комунист, Београд, 1967, с.48-52.

<sup>50</sup> Ж.Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Просвјета, Загреб, 1978, с.102-103.

<sup>51</sup> Љ.Тадић, *Ауторитет и оспоравање*, Филип Вишњић, Београд, 1987, с.13-17.

<sup>52</sup> Ђ.Тасић, *Увод у правне науке*, штампарија Српске земљорадничке задруге, Београд, (1933), 1941, с.30-32.

<sup>53</sup> С. Митровић, *Хрестоматолошки осврт, пресек и приказ сентенција, погледа на теорију државе и права у књизи „Држава и право у теорији државе и права“*, Службени лист СФРЈ, Београд, с.13-466.

<sup>54</sup> Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1975, с.115-116.

<sup>55</sup> М.Вебер, *Привреда и друштво*, том II, Просвета, Београд, 1976, с.474-475.

<sup>56</sup> Џ.Лок, *Две расправе о влади*, том II, Младост, Београд, 1978, с.110-111.

<sup>57</sup> Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1975, с.62,64-65,156-157

<sup>58</sup> С.Д. Бернс, *Политички идеали*, Издавачко предузеће Геца Кон, Београд, 1937, с.318-324.

<sup>59</sup> С. Јовановић, *О држави*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1922, с.382-385,



Када мислиоци, теоретичари говоре о праву нема опште прихваћеног сагласја о томе шта је то право. Говоре о људским и природним законима<sup>60</sup>; о праву и правном поретку са социолошког аспекта<sup>61</sup>; о праву као форми политичког конституисања друштва<sup>62</sup>; о друштвеној солидарности и праву<sup>63</sup>; о појму и врстама права<sup>64</sup>; о тродимензионалној структури права<sup>65</sup>; о позитивном и праведном праву<sup>66</sup>; о праву, правди и сили<sup>67</sup>; о праву као робно-новчаном односу<sup>68</sup>. Може се рећи да је право културни појам<sup>69</sup>, те као такав - да је право систем друштвених односа<sup>70</sup>. држава<sup>71</sup>; начелу поделе власти<sup>72</sup>; три облика државне власти<sup>73</sup>; демократији и аутократији<sup>74</sup>; подели власности<sup>75</sup>; облицима државе и врстама владави<sup>76</sup>; о грађанској владавини<sup>77</sup>; о правним облицима државе<sup>78</sup>; о три врсте владавине и три врсте државне власти<sup>79</sup>; о демократском државном уређењу<sup>80</sup>; о подели владавине<sup>81</sup>; о државним облицима<sup>82</sup>.

---

<sup>60</sup> Т. Аквински, *О бићу и суштини*, БИГЗ, Београд, 1973, с.29-32.

<sup>61</sup> М. Вебер, *Привреда и друштво*, том 1, Просвета, Београд, 1976, с.251-259.

<sup>62</sup> С. Врачар, Социјални садржаји функције државноправног поретка, *Анали Правног факултета*, Београд, 1965, с.24-26.

<sup>63</sup> Е. Диркем, *О друштвеној подели рада*, Просвета, Београд, 1972, с.105-107.

<sup>64</sup> Т. Живановић, *Систем синтетичке филозофије права*, том III, Београд, 1959, с.90-94.

<sup>65</sup> О. Мандић, *Систем и интерпретација права*, Народне новине, Загреб, 1971, с.4-6.

<sup>66</sup> Б. Марковић, *Односи између позитивног и привредног права*, *Анали Правног факултета*, Београд, бр.1-3, с.202-204.

<sup>67</sup> Б. Паскал, *Мисли*, БИГЗ, Београд, 1988, с.153.

<sup>68</sup> Ј.Б. Пашуканис, *Опита теорија и марксизам*, Глобус, Загреб, 1984, с.173-176.

<sup>69</sup> Г. Радбрух, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980, с.44-46.

<sup>70</sup> И.П. Стручка, *Револуционарна улога права и државе*, Глобус, Загреб, 1984, с.61,72-78

<sup>71</sup> Исто, с.155-156, 162-163.

<sup>72</sup> Исто, с.259-261.

<sup>73</sup> И. Кант, *Метафизика ђудорођења*, Логос, Веселин Маслеша, Сарајево, 1967, с.119-122.

<sup>74</sup> Х. Келсен, *Опита теорија права и марксизам*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951, с.272-273.

<sup>75</sup> Исто, с.301-303.

<sup>76</sup> Ц.Лок, *Две расправе о влади*, том II, Часопис Идеје, Београд, 1978, с.74-75.

<sup>77</sup> Н. Макијавели, *Владар*, Графички завод Хрватске, Загреб, 1983, с.41-45.

<sup>78</sup> Д. Митровић, *Правни облици државе*, Правни живот, Београд, 1989, с.141-143.

<sup>79</sup> Ш.Монтескје, *О духу закона*, Филип Вишњић, Београд, 1989, том 1, с.18.

<sup>80</sup> Платон, *Држава*, БИГЗ, Београд, 1974, с.252-254,

<sup>81</sup> Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1975, с.62,64-65, 156-157.

<sup>82</sup> Е.Спекторски, *Држава и њен живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 1933, с.73-75.

## ДРУГО ПОГЛАВЉЕ

### Прва глава

#### 1. ПОЈАМ И ОДНОС ПРИНЦИПА ЛЕГИТИМИТЕТА И ЛЕГАЛИТЕТА

„Појам легитимитета један је од кључних теоријских пробле ма како филозофије политике, тако и филозофије права, што указу је на то да концепт легитимитета у себи нужно садржи филозофски и правни аспект, па је тако потребан мултидисциплинарни приступ како би се овај појам темељно истражио и разумео. Следствено томе, појам легитимитета неодвојив је од појма легалитета (и *vice versa*) и тиче се утемељености, моралне оправданости и ваљаности правног и, шире посматрано, политичког поретка. У најопштијем смислу појам легитимитета везан је за проблем оправдања државе са моралног становишта, што даље имплицира нужну повезаност овог појма са феноменима моћи, власти и државе, са једне стра не, и категоријом људске слободе, морала и вредности, са друге.....“<sup>83</sup>.

#### 2. НЕУЖНОСТ ОСТВАРЕЊА ЛЕГИТИМИТЕТА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ У НАСТАНКУ

Легитимно настала и изграђена државна власт даје легитимност и правни основ настанку и обликовању нормативног елемента правног поретка. Значи, правни основ и правни оквир изградње нормативног елемента правног поретка засновани на принципу легитимитета у процесу изворности и настанка законодавне, извршне и судске власти у држави, и поштовању принципа законитости (легалности) права у примени своју основу, изворност стиче из правног легитимитета настале државне власти.

У модерним демократским државама, цивилизацијски и културолошки уређеним, углавном се, по нама, може сматрати да државна власт добија полазно, кључно својство и идентитет легитимности избора и постојања, ако су испуњене неке полазне претпоставке, најзначајнији услови одн. чиниоци, попут очувања и

---

<sup>83</sup> Станчић, В, Гујаничић, Д, Однос легитимитета и легалитета: филозофски и правни аспект, Српска политичка мисао, број 3/2014, Београд, стр. 135-147.

унапређења људских, цивилизацијских втредности, положаја основних људских права и слобода и улоге човека, индивидуе у друштву, као им право на иницијативу, признато право гласа, кандидовања и опозива, слободно изражавање воје народа на изборима.... Ако су такве претпоставке, одн. услови и чиниоци испуњени, сматрамо да је то довољно да се може закључити да се процес настанка и заснивања државне власти – законодавне, извршне и судске, може сматрати да је усклађена са поштовањем и применом принципа легитимности, тј. легитимности избора и настанка одређене државне власти, тиме и пружања и давања правног основа и обликовања нормативног елемента правног поретка, у складу са поштовањем принципа законитости ( легалитета) таквих аката у процесу примене права, како поштовања и примене законитости ( леглитета) у формалном ( формалној међусобној усклађености и непротивуречности на основу успостављене хијерархијске правне снаге, по питању надлежности, поступка и материјализације), тако и по питању материјалне ( садржинске) усклађености међу општим правним актима, поштујући хејерахијски утврђену правну снагу таквих правних аката, њихову по садржини непротивуречну усклађену садржајност у смислу разраде и непротивуречности нижих општих правних норми у нижим правним актима (закони, подзаконски акти) са најопштијим уставниом нормама, чиме би се поштовао поред принципа легитимитета у формалном и материјалном смислу, и принцип уставности како у формалном, таком и у материјалном смислу. Тако би се, сматрамо, испоштовао принцип легалитета (законитости) у формалном и материјалном (садржинском) смислу, као и принцип уставности, како у формалном (пом облику) , таком и у материјалном ( по садржини) смислу.

Главни чиниоци од утицаја на остварење легитимности државне власти су: слободна воља и избор народа, народна иницијатива, бирачко право (право гласа, кандидовања и опозива), слободни и демократским избори, референдум.

Савремене државе, не све, мање више теже остварењу принципа легитимитета, и на онову тога, стварању своје легитимне власти, да би потом створиле устав као највиши општи правни акт, и као отеловљење засновано на легитимно заснованој државној власти. Да би се могло говорити о легитимно заснованој држави односно њеној власти, морало би се испунити мноштво услова, почев од економских, опште друштвених, политичких и слично. Потребно је, поред

осталог, да држава својим механизмима и инструментима поспешу народну иницијативу, развој и остварење слободе, слободне воље, омогући слободне и демократске изборе, бирачко право грађанима у виду права гласа, кандидовања и опозива, референдум као најзначајнији облик непосредне демократије и слично.

У ситуацији када се створе и остваре такве и сличне претпоставке може се говорити о легитимности државе односно њене власти, која, као таква, даје легитимитет настанку права, тј. првог основног и највишег општег правног акта - устава, а тиме, потом, други општи правни акти – закони и подзаконски акти, који настају на изведен ( деривативан ) начин из устава, одн. закона, и чије опште правне норме разрађују уставне правне норме (начела), одн. законске норме, у складу са поштовањем принципа уставности и законитости, може се говорити о легитимитету настанка нормативног елемента правног поретка. Легитимитет државе и државне власти у настанку, условиће легалитет права у стварању и примени.

*Слободна (аутономна) воља, избор народа, народна иницијатива, бирачко право ( у виду права гласа, права кандидовања и права опозива), слободни и демократски избори, референдум, су природна потреба човека ради опстанка и задовољења својих основних потреба, права у организованој друштвеној заједници, те као такви фундаментални, најзначајнији постулати, темељи, правни институти , механизми и инструменти, представљају основни стуб организованог и функционалног демократског друштва, заснованог на поштовању и примени легитимитета настанка државне власти и легалитета у примени права, правних норми, под условима оних на које се исте односе.*

### **3. НЕУЖНОСТ ЛЕГАЛИТЕТА ( ЗАКОНИТОСТИ) ПРАВА У ПРИМЕНИ**

#### **3.1. Легалитет (законитост) у позитивистичком смислу**

Нормативни елементи правног поретка свој правни основ и облик заснивају на уставу, као првом највишем општем акту легитимне државне власти, на деривативан (изведен) начин, примењујући и разрађујући га, поштујући принципе уставности и законитости у формалном и материјалном смислу. Тако,

закони, одн. законске норме, као мање опште од уставних норми, правни основ налазе у уставу, извиру и разрађују уставне норме, а из закона, одн. законских норми, правни основ црпу, извиру подзаконски акти, одн. норме, а све у складу са поштовањем принципа уставности, одн. законитости, како у формалном, тако и у материјалном(садржинском) смислу. Назначено се остварује и преко одређених правних института (установа), механизма и средстава, као што су: утврђивање правне снаге правног акта, правна средства (редовна и ванредна), правноснажност и извршност и сл. Утврђивање правне снаге општег правног акта цени се по месту таквог акта у вертикали хијерархије правних аката. Акт у односу на нижи у хијерархији општих правних аката има јачу, а у односу на виши акт из хијерархије, има мању снагу утицаја, то јест мању правну снагу. Устав као највиши, тиме и најачи општи правни акт има најачу правну снагу, тј. утицај на све друге акте којима су нижи од њега. Закон има у односу на устав мању, а у односу на подзаконске акте јачу правну снагу. Подзаконски акти имају у односу и на законе и устав мању правну снагу. Правна средства (правни лекови) су средства за оцену законитости како у формалном, тако и у материјалном смислу, појединачног правног акта, и деле се на редовна ( молба, жалба, тужба) и ванредна ( захтев за обнову поступка, за заштиту законитости, ревизија и сл). Правноснажност и извршност су правне установе (институти) који након протока одређеног времена омогућавају ступање на снагу појединачног правног акта, односно након протока одређеног времена могућност извршења одређеног појединачног правног акта, а све у циљу очувања и заштите законитости и ефикасности правног поретка.

#### **4. ПОШТОВАЊЕ ПРИНЦИПА ЛЕГИТИМИТЕТА И ЛЕГАЛИТЕТА У ИЗГРАДЊИ ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Република Србија на основу свог устава и закона, у складу са обвезујућим међународним прописима, засновала, изградила, усклађује и изграђује правни оквир законодавне, извршне и судске власти, у сарадњи са међународним субјектима, испуњавајући га динамичним садржајем правних норми, сходно својствима датог времена и простора.

Република Србија поштујући континуитет политичко правног устројства и развојности правног поретка, заснованих на достигнућима из своје

прошлости приступила је конституисању своје државне власти и изградњи и обликовању правног поретка на основу принципа легитимности и принципа легитимитета у изради и примени права у свом правном поретку.

Држава Србија легитимитет свој, односно своје законодавне, извршне и управне власти стекла је на легитиман начина конституисањем и избором, и доношењем устава. Поштовање легалитета права у примени, спроводи се кроз стални процес поштовања и примене принципа уставности и принципа законитости у формалном и материјалном смислу, тј. законитом усклађеношћу свих правних аката са уставним одредбама и по форми и по садржини, које исти разрађују и омогућавају примену (принцип уставности) и усклађеношћу како у формалном тако и у материјалном смислу нижих правних аката са вишим правним актима (принцип законитости). У циљу поштовања одређених принципа, Република Србија обавља нужну сарадњу и усклађеност својих правних аката са међународним правом, субјектима, сходно потреби произашлој у датом времену.

Устав Републике Србије (2006.) заснован је на назначеним принципима, као и други општи правни акти који њега разрађују и из њега вуку правни основ свог постојања у оквиру важећег правног поретка.

## **ТРЕЋИ ДЕО**

### **III ПРАВНИ ПОРЕДАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПО УСТАВУ ОД 2006. ГОДИНЕ**

## ПРВО ПОГЛАВЉЕ

### Прва глава

#### 1. ПОЈАМ ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Суштину права схватамо као основну сврху, циљ права, која би се односила на остварење и заштиту основних цивилизацијских вредности попут заштите људских права и слобода, идеала правде, правичности, једнакости, одговорности у друштву, давању и пружању правне сигурности и предвидљивости, као пут остварења идеала владавине права и правне државе.

Из тако схватане суштине права пројектујемо и схватање суштине и појма првног поретка Републике Србије где би суштина правног поретка Републике Србије представљала обликовани правни поредак, састављен из нормативног и материјалног (фактичког) елемента, садржински испуњен правним нормама, институцијама и процедурама које регулишу понашање појединаца, организација и државних органа, заснован на Уставу Републике Србије од 2006. године, законима, подзаконским актима, међународним изворима права (ратификованим споразумима и конвенцијама), судској пракси и обичајном праву (исказаном кроз прихваћени облик правне норме), који представља темељ и оквир свеопште друштвене развојности, права и слобода људи у друштву, демократских вредности, владавине права и принципа правичности за све грађане конкретне државе.

Другим речима, појам савременог правног поретка наше државе заснован на Уставу од 2006. године, његовим начелима, законима и другим општим правним актима унутрашњег, уз усаглашавање са међународним правом, правним стандардима (правни поредак и стандарди ЕУ – комунитарно право, и стандардима некомунитарног права који су сврсисходни потребама наше државе и друштва) означава систем правних норми, правних аката, институција и механизма којима се регулишу односи у друштву, у складу са савременим стандардима права и правде, у сложеним друштвеним околностима пуних различитих изазова са којима се друштво сусреће.

Правни поредак има улогу да омогући, поред осталог, остваривање и заштиту људских права и слобода грађана, да обезбеди правну сигурност, спречава апсолутну власт, корупцију, промовише владавину права, правну државу,



равноправност грађана. Он представља, поред осталог, основу, темељ за изградњу и функционисање правне државе чиме гарантује људска права и слободе грађана, владавину права, адекватну организациону функционалност државе, њених органа, заснованих, поред осталих начела, и на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт. Поредак поред назначеног, омогућава заштиту права мањинских група, очување и унапређење животне средине, промовише једнакост, бору против дискриминације и насиља и других штетних изазова са којима се сусреће.

Дакле, његов значај огледа се у оспособљености да креира и ствара стабилно, предвидиво правно окружење и друге претпоставке неопходне за инвестиционе токове, економски и све општи друштвени развој, што би условило и довело до смањења ризика улагања и контролисање истих. како би се улагања и ризици контролисали и смањили.

На основу одређених начела занима се темељ, основе правног поретка Србије, чиме се штите циљане вредности у њему, његово јединство, сувереност државе и сл. Томе доприносе поред осталих, и н начела владавине права, остваривања људских права и слобода, једнакости и равноправности, правне сигурности, поделе власти итд. Назначени циљеви остварују се и кроз јачање суверености, демократије, правне државе, социјалне правде, економских слобода итд.

Мноштво је спољашњих и унутрашњих изазова, шпотешкоћа и неизверности са којима се наш правни поредак сусреће и са мање или више успеха покушава да их отклони, о чему говоримо током овог рада.

## Друга глава

### **2. ПРАВНИ ПОРЕДАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – НЕЖНОСТ РЕФОРМИ И ПРЕДУЗИМАЊЕ ДРУГИХ МЕРА У ЗАКОНОДАВНОЈ, ИЗВРШНОЈ И ПРАВОСУДНОЈ РЕГУЛАТИВИ И ВЛАСТИ**

Сложени токови развојности и савременог тренутка у коме се Република Србија и њен правни поредак налазе, као и у много чему неизвесна перспектива развојних токова у будућности, праћени многобројним сагледивим и несагледивим

изазовима, условљавају примарни ангажман, поред свеопштег, и ангажман правне науке у очувању, развоју и адекватним предлозима научно заснованих решења односних изазова, сходно принципу поделе власти, тј. у законодавој, извршној и правосудној сфери, регулативи и власти. У вези назначеног, у држави се чине значајни процеси, помаци са мање више одређеним идејама, предлозима и решењима.

Један од проблема, изазова, који историјски и кроз блиску развојност прати и отежава процесе израде и примене права везан је за постојање у одређеној мери несређеног, застарелог, превазиђеног, неприменљивог наслеђа прошлости у виду мноштва правних прописа ( закона и подзаконских аката), а који отежавају токове савремених потреба за регулацијом садашње друштвене стварности и односа. То указује, поред осталог, на слабију страну и пропусте законодавне политике и њених извршилаца, недостатак политичке и стручне воље, слабије познавање номотехничког образовања и слично, што ствара конфузију, отклањање изазова и немогућност адекватнијег нормативног номотехничког одговора на савремене токове и изазове у правном поретку.

Да би се решио проблем са наведеним изазовом, и отклонили проблеми који у одређеној мери угрожавају развој савременог правног поретка државе, неопходно је, поред осталог, хитно предузети законске мере укидања таквих застарелих, неприменљивих, или неадекватно применљивих у савременој друштвеној стварности. Другим речима, неопходно је применити и урадити тзв. „гиљотину застарелих и неадекватних правних прописа“. То значи, да је настала потреба за сврсисходном и целисходном рационалном активношћу уочавања оправдане потребе за изградњом одређених прописа, кроз утврђен, рационалан, ефикасан номотехнички поступак у сарадњи и усклађивању са релевантим домаћим и међународним субјектима и међународним правом, где у садашњости одређен допринос пружа радно тело Савета Европе – тзв. Венецијанска комисија која учествује и прати токове израде најзначајнијих општих правних аката у сарадњи са одређеним субјектима наше државе.

На основу обављеног истраживања и анализе, уочили смо да савремени правни потредак наше државе у оквиру свог нормативног елемента, обухвата углавном задовољавајућу скупину важећих закона и других прописа, почев од

Устава па до других законских аката који су на снази. Сматрамо да не постоји углавном наглашена потреба за израду нових закона који су на снази. Али, уочавамо да итекако постоји потреба за изградњом и увођењем многих реформи у законодавној, извршној и правосудној сфери, регулативи, и поред до сада извршених (пет закона у сфери правосуђа, 2023.).

**Сматрамо нужним доношење реформи у законодавној сфери и власти, ради:**

1) Јачања правног оквира у виду независности и транспарентности Народне скупштине ( чиме би се сходно принципу поделе власти, сачувала независност и самосталност Скупштине, као законодавног органа, од уплива извршне власти, политичких странака, удружења, лоби група и слично, а истовремено појачала и осигурала већа траснспарентност исте у раду и односу са јавношћу и учешћу грађана у процесу израде и доношења закона);

2) Побољшања унапређења номотехничких поступака процеса доношења закона ( у смислу бржег, једноставнијег, ефикаснијег тока назначених процеса приласгођеног реалној стварности и потребама, са смањење утицаја и учешћа бирократских структура, а већег учешћа и утицаја народа у рзматрању и доношерњу закона, и других прописа);

3) Институционалног јачања улоге опозиције у раду Народне Скупштине;

4) Стварања услова образовања и побољшања стручности скупштинских заступника и уопште државних службеника у законодавном и другим органима);

5) Регулисања јачања одговорности Скупштине за свој рад према грађанима ( редовно извештавање грађана , надзпр грађана нсад радом Скупштине, санкционисање посланика, побољшање односа са невладиним организацијама и сл);

6) Хармонизације правних система са Европском унијом, тј. усклађивање правних поредака, смањења бирократских сметњи и препрека за грађане и правне субјекте у Европској унији, заштита и јачање владавине права са ефикаснијом применом, заштита и унапређења животне средине (усклађивање систена наше државе и Европске уније, сходно започетим приступним преговорима између истих);

**Реформе су нужне и у сфери извршне власти и државне управе,** тим пре што извршна власт по природи ствари је најближа, и на неки начин најзначајнија за решавање потреба и статуса људи у својим односима и односима према држави. Извршна власт је широко распрострањена, скоро у свим сферама и сегментима друштва. Брзо делује, односи се брзо мењају, а регучлатива зна да заостане за брзином развоја друштва и стварности. То је у одређеној мери присутно и у нас.

Реформе у извршној власти и јавној управи, поред осталог, односиле би се на потребу извршења и побољшања ефикасности, транспарентности и одговорности органа и институција извршне власти и јавне управе, и биле би везане за :

1) Смањење административног апарата (броја запослених, бирократије, чиме би се побољшала ефикасност и смањили трошкови поаловања);

2) Повећање транспарентности ( чиме би се пратила ефикасност и делатност извршне власти и јавне управе у виду подношења јавних информација, извештаја о раду, омогућења јавних расправа и сл.);

3) Ради нужног јачања независности, професионалног односа у раду надлежних лица, спречавања разних врста злоупотреба у раду, поштовање принципа законитости у раду, сузбијање политичких манипулација и других врста негативних појава);

4) Ради стварања бољих услова рада и побољшања управљања људским ресурсима ( унапредити стручно образовање, запошљавање стручних кадрова, отклањања сметњи у напредовању и награђивању субјеката, стимулисати кадрове и задржати их да не оду у иностраности, развити ефикасне механизме кажњавања и санкционисања учинилаца прекршаја и кривичних дела и сл.);

5) Ради правичне, реалне евалуације ( оцењивања, мерења и вредновања) остварених резултата делатности државних службеника и функционера у извршној власти и јавној управи, као и органа и институција државне управе и сл.);

6) Ради спровођења дигитализације у сферама друштва, посебно у увођење електронског поштовања (чиме би се убрзали процеси одлучивања, смањила бирократија и трошкови поред осталог);

7) Ради повећања одговорности увођењем различитих средстава и механизма праћења, надзора, одн. контроле радних активности државних службеника и функционера у извршној власти и јавној управи и сл);

**Реформе су нужне и у сфери правосуђа, правосудне регулативе и судске власти у нас (и поред већ извршене реформе у виду пет нових закона у 2023.години) и то, ради:**

1) Јачања независности правосуђа, немешања извршне власти и политичког утицаја политичких странака, удружења и лоби – група;

2) Ефикасности судског система ( смањивањем броја предмета, краћим поступком у решавању предмета, већим ангажманом судија и других субјеката у правосуђу, бољом организацијом посла, уштедама, елиминисањем негативних појава, бољом ефикасношћу извршења судских аката исл):

3) Транспарентности и одговорности у раду и сузбијању и немешању вансудских субјеката у рад правосуђа;

4) Неопходне дигитализације правосуђа увођењем нових технолошких решења у правосудним процесима;

5) Јачања правне сигурности, примене права, правне државе, поверења грађана у државу и правосудни систем и сл.

Пред креаторима и примењивачима законодавне (правне) политике у нас су велики напори, изазови и одговорност како сачувати, изграђивати и усавршавати наш правни поредак у врло сложеним геополитичким и међудржавним околностима, и низа непознаница које нас очекују у будућности развоја.

### Трећа глава

## **3. ЗАКОНОДАВНА ПОЛИТИКА И ПРИМАРНО И СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО**

Од примарног друштвеног и научног значаја, поред осталог, јесте указивање на јасано поимање, битна својства, тј. суштину, начела, улогу и циљ законодавне политике уопште, тиме и у нас, као и на битна својства, суштину ,

улогу и значај законодавне власти, као и извршне и судске власти у држави, заснованих на демократски утврђеном принципу поделе власти на те три назначене власти и сл.

Законодавна власт има суштинску улогу у очувању правног поретка, владавине права и демократије, заснива се и развија ( укључујући измене и допуне) од легитимно изабраног органа ( Народна скупштина Републике Србије, и Скупштина Аутономне покрајине Војводина), сходно својој надлежности. Законодавна власт ( оличена у наведеним скупштинама) има примарну улогу у :

1) Очувању и развоју владавине права, демократије, заштити људских права и слобода, унапређењу економских , социјалних и других животних егзистенцијалних услова, очување и развој правног поретка, државе и сл;

2) Вршењу надзора над извршном влашћу ( на рад Владе, министарстава и других органа извршне власти), преко надзорних одбора, интерпелације<sup>84</sup>, постављања питања извршним органима и коришћењем других механизма;

3) Креирању јавних политика ( у оквиру њих и законодавне политике) у складу са Уставом, законима и међународним конвенцијама (споразумима, договорима) и стандардима.

Дакле, суштина законодавне власти огледа се и у потреби да се створи правни оквир ради стварања стабилности и развоја друштва, заштита људских права и слобода, тековина, владавине права, демократије, правног поретка и сл, што условљена потребу стварања адекватног – законодавног оквира, чиме се утврђују правила, поступци (процедуре), доношења закона и других општих правних аката, делатности оних субјеката који учествују у процесима стварања и примене права, а којима се, поред осталог, обезбеђује транспарентност, демократичност стварања, примене права, одн. рада законодавних и других државних органа и субјеката.

Имајући у виду назначено, могуће је изградити и одређен приступ, поглед схватања структуре законодавног оквира, преваходно ради аналитичког приступа, иако је он суштински јединствен, садржајно испуњен свим важећим

---

<sup>84</sup> Квалификовано посланичко питање подржано од стране неких посланика, које условљава отварање расправе у пленуму скупштине и спровођење гласања о раду владе, министарстава, или се тражи одговор од назначених писмено или усмено, и које се разликује од обичног посланичког питања којим се тражи само одговор представника Владе или министарстава.

законима државе, почев и од устава. У том смислу, условно, назначени процес ( који је суштински јединствен), сагледавамо као : ) Правни оквир примарног законодавства, и 2) Правни оквир секундарног законодавства.

### 3.1. Законодавна политика<sup>85, 86, 87</sup>

На легитимно заснованој и изграђеној држави и њеној власти, и легалној примени права на одређеном простору и у одређеном времену, заснивају се темељи државе, правног поретка, принципа усмеравања развојности ради остваривања дугорочних циљева и интереса, постизање и примена организоване контроле над датим друштвом. Политика је процес, метод стицања подршке јавности, политичке моћи. Она је и начин и манир доношења одлука групе људи<sup>88</sup> које се односе на скоро све врсте узајамних односа у друштву.

Стратешки пројекти и планови развоја у друштву и држави су преваходно, поред осталог, одраз осмишљеног политичког деловања, утврђивања циљева који се желе остварити, тиме и у сфери правног поретка, законодавства, где до изражаја долази законодавна политика, као врста јавних политика државе, чије се учешће и делатност одвија коришћењем различитих средстава и механизма кроз институционално деловање у политичком систему државе преко политички организованих облика (политичких партија, удружења, покрета, научних институција и сл).

Законодавна политика се спроводи уз учешће домаћих и међународних субјеката и усклађивање домаћег са међународним правом у мери у којој се не угрожавају интереси и циљеви домаћег правног поретка. Јавља се интенција наметања примата одређеног међународног права, одн. извора, у односу на домаће право и изворе, што сматрамо мање више неприхватљиво по интересе нашег друштва и државе. Законодавна политика усмерава дејство у оцени

---

<sup>85</sup> Резолуција Народне скупштине Републике Србије о законодавној политици, „Службени гласник РС“ бр.55/2013.

<sup>86</sup> Видети: Устав Републике Србије из 2006.године, начела

<sup>87</sup> Видети: Миловановић, Д, Ненадић, Н, Тодорић, В, Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, ГИЗ. БМЗ, Влада РС, Београд, 2022.

<sup>88</sup> Hague, Rod; Harrop, Martin, Comparative Government and Politic: An Introduction. Macmillan Internatiopnal Higher Education, 2013, str.1.

сврсисходности потребе, научне и друштвене оправданости одређене законодавне активности ради израде закона и других прописа, уз сарадњу и усклађивању домаћег правног поретка са међународним чиниоцима, међународним правним поретком ( аутономни правни поредак Европске уније- Венецијанска комисија; правом других држава Европе и шире), осмишљавању стратегије и правног оквира и смерница законодавне делатности у процесима стварања и примене права.

Циљ законодавне ( или правне) политике, као врсте и дела јавних политика у држави и друштву, је да на циљани, тј. сврсисходан систематични начи приступа креирању, доношењу и спровођењу закона, подзаконских аката и других прописа ради обезбеђивања свеопште друштвене стабилности и правне сигурности у обезбеђивању демократског система, заштите људских права и слобода, значајних вредности друштва, уређења и ефикасности правног поретка државе, тј. Републике Србије. Дакле, циљ законодавне политике у Републици Србији је обезбеђивање правне сигурности, заштите људских права и слобода, заштите друштвене правде, спречавања криминала и корупције, унапређења пословног окружења, и то квалитетним креирањем закона и других прописа у складу са међународним стандардима ради ефикасне примене

Битна својства правне (законодавне) политике су, поред осталих: остваривање транспарентности, одговорности, ефикасности, професионалне делатности носилаца и извршилаца исте, учешћа грађана у процесим доношења закона (партиципација). Под појмом „транспарентност“ - подразумева се потреба за јавном расправом и отворености у поступку доношења устава и закона, чиме би се обезбедила демократска јавна контрола и спречили видови злоупотребе. Под појмом „одговорност“ - подразумева се обавеза доносилаца одлука да одговарају за своје радње и поступке и да преузимају одговорност за настале последице њихових одлука. Под појмом „ефикасност“ - подразумева се да устав, закони, подзаконски акти и други прописи буду применљиви, непротивуречни, да су у складу са датом стварности на које се односе, чијом применом би се остваривали тражени циљеви. Под појмом „професионалност“ - подразумева се адекватна стручност, знање, ефикасност и савесност доносилаца прописа и одлука. Под појмом „партиципација“ - подразумева неопходно учешће грађана у процесу доношења прописа, одлука, а чиме би се обезбеђивали принципи демократичности,



легитимитета и легалитета у политичкоим и правном животу државе, Републике Србије.

Суштина законодавне (правне) политике у Републици Србији, поред осталог, је у осигуравању поштовања људских права и слобода свих грађана, нација, националних мањина, инклузивних група, заштити друштвене правде и поравичности, спречавању криминала и корупције, стварању пожељног повољног окружења за пословне активности. То значи даје Република Србија у обавези као демократска држава да поштује и придржава се основних принципа о владавини права, о људским правима и слободама, заштити индивидуалних права и интереса грађана, унапређењу и заштити друштва, државе, правног поретка, стварајући и примењујући устав, законе, подзаконске акте и друге прописе у складу са одређеним међународним актима и стандардима, и то примењујући их на једнак начин за све грађане.

Улога законодавне (правне) политике Републике Србије је вишеструка. Кључна је у процесима стварања и примене закона и других правних аката у складу са међународним стандардима, и усклађеним унутрашњим интересима и потребама. Дакле, улога законодавне политике се огледа у процесима стварања, измена и допуна, општих правних аката (устава, закона, подзаконских аката), у процесима контроле и праћења примене прописа. У процесима оцене вредновања (евауације) квалитета закона, прописа, и праћења начина њихове примене, да би се обезбедила њихова ефикасност и применљивост, где прати уочене изазове, слабости, недостатке да би поотом предузимала мере њиховог отклањања изменама и допунама истих, односно извођењем реформи у одређеној области ако су се за назначено стекли услови. Улога правне ( законодавне) политике у нас се огледа и у напорима унапређења правне свести и правне културе кроз процесе едукације и информисања, поред осталог.

Из наведеног прилази да је улога законодавне ( правне) политике, као врсте јавних политика државе, прворазредног значаја у правном поретку државе, поред осталог, при утврђивању потребе доношења, предлагања, разматрања, измене, усвајања и примене закона у регулисању различитих односа и стања у друштву, истичемо да ће се законодавна политика изграђивати и спроводити у сарадњи и склопу са геополитичком спољним и унутрашњим токовима,

сврнисходно и целисходно заснованим и прихваћеним државним циљевима и интересима у свим правцима усмерења остварујући своју улогу и циљеве.

Тако законодавна политика је одговорна, поред осталог, за изградњу и спровођење законодавног процеса у свим фазама од креирања, разматрања, измена, усвајања закона, буџета, за надзор над извршном влашћу и сличном, чиме она има кључну улогу у стварању и регулисању правних правила и процеса у држави, тежећи у демократским државама развоју демократије, учешћа народа у стварању прописа и надзора над радом извршне власти.

У Републици Србији, као и у свакој демократској држави, законодавна (правна) политика има кључну улогу, као што смо навели, кроз креирање закона, обезбеђење правне сигурности, заштите и унапређења основних људских права, заштите друштвене правде, спречавања корупције и криминала, стварања повољног привредног окружења за пословне делатности, а све то залажући се за транспарентност, одговорност, ефикасност, професионалност и учешће грађана у процесу настанка закона, чиме се и промовише правна култура и подиже правна свест истих.

### 3.2. Примарно и секундарно законодавство

Ради бољег сагледавања и разумевања правног поретка, хијерархије општих правних аката, правне снаге, поштовања принципа легитимитета права у примени како у формалном, тако и у материјалном смислу, у структурално – техничком смислу могли би смо све те опште правне акте ( устав, закони, подзаконски акти и други прописи) условно увести критеријум поделе истих, и то на : примарно и секундарно законодавство, што проучава поред права и правна политика.

Тако под појмом „примарно законодавство“ подразумевамо основу (темељ) правног поретка државе, и обухвата важеће најзначајније, основне законске прописе који се односе и регулишу кључне сфере (области) живота људи, грађана у држави, и који донети од стране законодавног органа, имају посебну политичку и друштвену улогу и значај. А који се доносе ( мењају и допуњују) у сложеним поступцима (фазама) кроз садржајнију иницијативу, широку јавну

расправу, консултације, договоре заинтересованих субјеката, међународну сарадњу и усклађивање како са унутрашњим тако и међународним интересима, циљевима. Овако схваћено примарно законодавство обухвата законе из широке сфере друштвене стварности и области, почев од уствне регулативе, тј. уставно-правних питања, људских права и слобода грађана, правног уређења државне организације, правосуђа економских, социјалних, образовних, здравствених и других политика и односа. У састав, условно речено „примарног законодавства“, налазе се Устав, Закон о Уставном суду, Закон о Влади, закони из кривичноправне, грађанскоправне области, Закон о јавном реду и миру, Закон о спречљавању корупције и сл.

Закони из сфере примарног законодавства Србије чине темељ правне регулативе у односним областима које регулишу, чиме дејствују и утичу на реални живот сваког члана друштва, појединца у друштву, на њихов статус, њихове односе у друштву, и односе појединца и државе, одн. државе и појединца, грађана, као и односе у економији, социјалној и другим сферама живота.

Под појмом „секундарно законодавство“ подразумевамо шири скуп правних аката, који су изграђени на основу најзначајнијих главних закона тј. правни основ и правни оквир настанка заснивају из Устава и других најважнијих закона. Секундарно законодавство обухвата мноштво области друштвеног живота, које регулишу закони и подзаконски акти у сфери грађанског, кривичног, радног права и сл. Акти који спадају у секундарно право имају изузетан значај и улогу у свеобухватном правном животу државе, посебно у примени права ( јер се право ствара да би се примењивало). Они предствљају спону између устава и најзначајнијих закона, заснивајући се на њима, разрађујући их у прилагођавању и примени у стварности, правном, одн. друштвеном животу у држави, друштву, чиме се остварују циљеви и функционисање правног јпоретка са вредностима који се желе заштитити, остварити и унапредити.

Секундарно законодавство обухвата мноштво закона, подзаконских аката, уредби, правилника, пословника и сл, у различитим сферама правног поретка. Ови акти су нужни, неопходни у трансмисији, разради и примени правне регулативе између најзначајнијих општих аката и непосредне примене правних норми. Без њих, не би била могућа, одн, била би неадекватна примена најзначајнијих правних аката у пракси, стварности. Дакле, секундарно

законодавство је нужност, има изузетну улогу у примени, правној сигурности, заштити људских права и слобода и других вредности у конкретном правном поретку, друштву. У разради и примени правне регулативе, ближе је сазнању људима.

У секундарно законодавство спада мноштво закона и подзаконских аката из кривичноправне, грађанскоправне, привредно правне и других области. као и подзаконски акти које доносе државни органи ( мање законодавни, преваходно извршни и судски органи ради регулисања својих различитих унутрашњих или односа према другим субјектима у правном поретку.

У номотехничком смислу ови акти требају бити прецизно, детаљно, јасно изграђени, у бржем поступку, прилагођени адекватној примени, тј. избегавању неподударности између нормативног и фактичког стања. Стога оно пружа могућност да се грађани боље, прецизније упознају са регулативом, тиме и њихов приступ примени истих, биће јаснији и прихватљивији, а циљеви у правном поретку остваривији.

Дакле, примарно законодавство је темељни, највиши и најачи општи правни акт устав – као примарни формално правни извор, давалац правног основа и правног оквира свим другим општим правним актима ( законима, подзаконским актима и другим прописима) који своју регулативу темеље на примени и разради уставних начела, односно најопштијих правних норми. У међународним организацијама то би био темељни општи правни акт чије норме примењују нижи прописи. Устав својим основним начелима, најопштијим правним нормама кроз њихову разраду и промену од стране других неправних аката ствара правни поредак. Поред устава, у примарно законодавство улазе и неки темељни закони- уставни закони, грађански, кривични законик и сл).

Секундарно законодавство се доноси на темељу примарног законодавства из чијих општих правних аката извире, стиче правни основ и оквир, разрађује више акте поштујући принципе уставности и законитости како у формалном, тако и у материјалном смислу. Секундарно законодавство регулише одређене сфере, делове, подручја друштвене стварности у држави. Могу га чинити закони, подзаконски акти ( уредбе, правилници и други прописи извршне власти или овлашћена тела за доношење закона. Секундарно законодавство у ствари

разрађује одредбе примарног законодавства у и даје упутства за примену примарног законодавства у одређеним сферама друштвене стварности и односа.

Држава, тј. правна држава не може функционисати без примарног и секундарног законодавства. Примарно и секундарно законодавство су међусобно условљени и повезани, те као такви чине у ствари функционални правни поредак државе, где примарно законодавство поставља темељне, основне правне принципе ( начела), а секундарно законодавство разрађује те принципе ( начела) у детаље стварајући услове за спровођење примене права.

Законодавна политика креира и поставља оквире тзв. **примарном и секундарном законодавству**. У примарном законодавству улазе устав, најважнији закони ( уставни закони, кодификовани грађански и кривични законици, посебно значајни закони који регулишу најбитније сфере друштвеног живота), и они са својим начелима, најопштијим нормама, као примарни формални извори права детерминишу правни основ и оквир другим законима, подзаконским актима и прописима из сфере тзв. секундарног законодавства, који тиме извиру, разрађују норме из сфере примарног законодавства, на основу којих се кроз доношење и примену појединачних правних аката ( судски, управни акт, правни посао у виду уговора и тестаментa), реализује примена права у стварности ( материјални акт-људске радње чињења и нечињења у односу на императив правне нормe).

Законодавна политика на свом развојном путу обухвата процес креирања и имплементације закона и других прописа, вредновање ( евалуацију) њихове делотворности, потребе за изменама, где у назначеним процесима учествују бројни субјекти ( почев од политичких вођа, научника, стручњака, представника разних удружења и организација цивилног друштва и приватног сектора, на различите начине.

Развој законодавне политике је сложен и одвија се кроз одређени процес (**номотехнички процес**) где на самом почетку (први корак) је потреба за идентификацијом проблема који се треба решити. Овај процес и **први корак** може бити индициран од стране политичких вођа, грађана, цивилног друштва. Да би се након првог корака-идентификације проблема, приступило **другом кораку** у процесу- спровођењу истраживања ради утврђивања релевантних чинилаца и

размотрили могући приступи и начини решавања проблема. Следећи , **трећи корак** у процесу развоја законодавне политике јесту радње припреме законског текста, која се састоји од израде нацрта закона и других прописа. Нацрт се ствара на основу резултата истраживања, консултација и разговора са заинтересованим странама. У **четвртом кораку** израђени нацрт се подноси им преставља законодавном телу ( скупштини, парламенту), које га анализира, расправља и по потреби мења пре него што га усвоји. **Пети корак** се односи на усвајање закона, и након усвајања, након протекла времена за упознавање истог ( *vocatio legis*) закон ступа на снагу, улази у састав нормативног елемента правног поретка, и правно обавезује на примену. У процесу могу се јавити проблеми у примени закона, делотворности, јавити потреба за изменама. У вези са тим спроводи се евалуација (оцена вредности, ваљаности) како би се утврдило његово деловање и утицај, па се стога, ако се укаже потреба, може приступити изменама и допунама закона, како би се побољшала његова примена.

Јединствена методолошка правила за израду прописа ( номотехничка правила), значи, подразумевају фазе (корак) у процесу стварања закона, одн. прописа . Одређивање циља прописа ( где се у пропису мора јасно одредити циљ, како би се избегли проблеми у интерпретацији или примени). Идентификација надлежности ( у пропису јасно назначити ко је надлежан за његову примену). Дефинисање појмова ( у пропису се морају јасно дефинисати сви појмови како би се избегле нејасноће у интерпретацији). Прецизирање обавеза ( у пропису се мора јасно одредити које су обавезе обухваћене прописом). Одређивање санкција ( у пропису се морају јасно одредити санкције за кршење прописа). Услови примене прописа ( у пропису се морају јасно навести услови који морају бити испуњени за његову примену). Одређивање рокова ( у пропису се морају јасно одредити рокови за примену прописа, као и други релевантни рокови).Транспарентност ( доступност јавности на увид), пропис мора бити јавно доступан и транспарентан свим особама које су обухваћене прописом). Редовна ревизија ( пропис мора бити редовно прегледан и ревидиран како би се осигурала његова актуелност и применљивост). Доследност ( пропис мора бити доследан, без сукоба и контрадикција с другим важећим прописима).

Структура правних прописа најчешће подразумева три целине ( дела), и то: предговор који садржи уводне речи и циљ прописа); главни део ( садржи детаљно исказана правила, правне норме које се односе на одређену тему, и најчешће има неколико поглавља, глава, а сваки од њих садржи појединачна правила; прелазне и закључне одредбе ( које се односе на примену и делотворност закона, прописа, као и упутства у случају непридржавања истог). Пропис и могу садржати и додатке, прилоге ( обрасци, табеле и сл), у циљу бољег разумевања прописа.

Развој законодавне политике је сложен, динамичан развојан процес, чији успех зависи од свих који учествују у процесу стварања и процесу примене закона, као и од узрока и чинилаца и околности датог времена и простора, способности адекватног прилагођавања закона на друштвене промене и токове. Брзина развоја друштва, друштвених токаова и, спорост, неадекватан законски одговор и регулатива на такве изазове, што се често дешава сада у општој друштвеној стварности, битно угрожава стање и развој друштвених односа.

### **3.3. Сучељавање правне (законодавне) политике са изазовима везаним за правни поредак републике србије**

Посебну пажњу креатори правне политике у Републици Србији, у сарадњи заједно са другим релевантним унутрашњим и међународним органима и субјектима посвећују, или би требало да посвете изазовима и проблемима који су присутни у правном поретку, односно правном и друштвеном животу.

Истичему **генералну хипотезу (претпоставку)** у вези са изазовима и проблемима везаним за наш правни поредак, која се у нашој стварности у одређеној мери нажалост и остварује, а она гласи да се правни поредак у нас суочава, са изазовима и проблемима у превасходно у области примене права, борбе против корупције и унапређења ефикасности правосуђа, противуставном сецесијом Аутономне покрајине Косово и Метохија **Посебне хипотезе ( претпоставке)** односиле би се на специфичне области правног поретка: недостатак ефикасности судског система; потреба за реформама у области правосуђа и не само у њој; неуједначеност примене права; проблеми у борби против корупције; потреба за

јачањем институција; унапређење правне сигурности; јачање институција; већа транспарентност; јачање заштите људских права и слобода; посебно мањинских права; сузбијање дискриминације; потреба за унапређењем правне едукације и подизања свести грађана о важности поштовања правног поретка, и сл.

Неки од назначених изазова, проблема су широко распрострањени и видљиви. О назначеним проблемима указују доказима многи релевантни унутрашњи и међународни субјекти. Потребна је шира и свеобухватнија активност надлежних субјеката на отклањаењу или умањењу тзначених проблема и негативних појава, што неретко изостаје, чему доприноси и сложеност у сфери међународних односа и мноштво других узрочника.

**Најважнији изазови или потенцијални изазови усмерени на правни поредак Републике Србије превасходно су везани за:**

1) угроженост територијалног интегритета и јединства правног поретка изазваног противправном сецесијом Аутономне покрајине Косово и Метохија и притисака дела међународне заједнице да Република Србија призна такво стање, иако важећи Устав Републике Србије искључује такву могућност;

2) изазова који се јављају у процесу придруживања Републике Србије Европској унији:

3) изазова везани за притисак одређених држава на Републику Србију да уведе санкције Руској федерацији, и прекине сарадњу са истом, као и ограничи сарадњу са Народном републиком Кином; јављају се и други бројни изазови, или могући изазови везани за правни поредак, односно за установљену регулативу, законодавну, извршну и судску регулативу и власт, као и изазови везани за одређену будућност светских токова и развоја, а у оквиру њих и развоја правног поретка државе Републике Србије.

Аналитичким приступом сагледавању односних проблема и врста изазова везаних за у одређеној мери утицај, или могући утицај на стање и токове развоја правног поретка Републике Србије, заснованих на одређеним унутрашњим и међународним резултатима истраживањима, коришћењем општеприхваћених методологија и инструмената, долази се до различитих сазнања о присуству



одређених изазова који утичу или могу утицати у одређеној мери на стање и развој правног поретка.

**Изазови везани за стање у друштву и правни поредак Републике Србије, поред осталог, су:** Смањење становништва (депопулација); Присутност корупције у друштву, правосуђу и државним институцијама; Мањкавости или непостојање јасног и доследног законодавства; Недовољно поштовање људских права и слобода; Лошија примена прописа у пракси; Недостатак ефикасности у правном систему; Изражена незапосленост и лоша економска ситуација која утиче на друштвени развој и правни поредак; Криминал и организовани криминал; Недовољно поштовање владавине права од стране неких субјеката власти; Недовољно едуковано друштво које није у стању да препозна и заштити своја права.

**Изазови у законодавству и законодавној политици су:** Мањкавост реформи у правном поретку; Одређени номотехнички недостаци конкретније и прецизније дефиниције националне мањине и њихових права; Мањкавост прецизније дефиниције правне државе и осигурања независности судства; Мањкавост јасних и ефикасних механизма заштите и промовисања људских права и слобода; Недостатак одговарајућих механизма за сузбијање корупције и организованог криминала; Недостатак транспарентности у процесу доношења одлука у владајућим телима; Недостатак рјешавања питања сукцесије бивше Југославије; Недостатак конкретне стратегије за одрживи развој и заштиту околине; Недостатак решавања питања реформе јавне управе и модернизације државне администрације; Недостатак развоја правне културе и грађанског активизма; Недостатак решавања питања ратних злочина и процесуирања починитеља; Лошије функционисање правосуђа; Нередовно спровођење закона; Недовољна транспарентност рада институција; Ниски стандарди у области људских права и заштите мањина; Неефикасност у борби против организованог криминала и тероризма; Недостатак адекватне регулативе у области заштите животне средине; Недовољна подршка малим и средњим предузећима; Висока стопа незапослености; Лоша економска ситуација и велика задуженост земље и сл.

Остваривање циљева у решавању и отклањању многобројних изазова правног поретка зависиће преваходно од квалитета изграђености и спровођења

законодавне поолитике, као врсте јавних политика. У оквиру законодавне политике изналазе се и креирају одговори и решења на назначене изазове правног поретка. У том смислу, у оквиру ваљано изграђиване законодавне политике, у сарадњи унутрашњих и међународних субјеката и радних тела, утврђују се циљеви којима се жели: Унапређење правног оквира и законских прописа у складу са европским стандардима и праксом; Јачање транспарентности и отворености у доношењу одлука и процесу креирања законских решења; Побољшање учешћа грађана и цивилног друштва у процесу креирања и спровођењу закона; Повећање ефикасности и ефективности система законодавне политике и његових институција; Унапређење процеса оцењивања и евалуације постојећих закона и њихове примене; Јачање независности институција које се баве законодавном политиком; Развој механизма за спречавање и сузбијање корупције и непотизма у процесу креирања и примене закона; Повећање капацитета запослених у законодавном сектору и обезбеђивање бољих услова за рад; Унапређење сарадње са другим секторима и институцијама у циљу усклађивања законодавних прописа и пракси; Промоција културе поштовања закона и владавине права у друштву.

**Изазови извршне власти Републике Србије** могу се класификовати у: Привредни раст и развој; Смањење незапослености; Борба против корупције; Успостављање владавине права; Унапређење система образовања; Модернизација јавне управе; Заштита животне средине; Јачање економске сарадње са другим земљама; Оснаживање социјалне заштите и смањење сиромаштва; Побољшање приступа здравственој заштити и квалитету здравствених услуга и сл.

Циљеви извршне власти усмерени ка отклањању и решењу одређених изазова, поред осталог, су усмерени ка: Побољшању ефикасности и транспарентности рада извршне власти; Јачању правне државе и владавине закона; Смањењу корупције и унапређење борбе против организованог криминала; Повећању привредног раста и запошљавања; Унапређењу образовног система и стручног усавршавања запослених; Повећању нивоа инвестиција и привлачење страних улагања; Побољшању животног стандарда грађана и социјалне инклузије; Јачању здравственог система и боље коришћење ресурса; Унапређењу заштите животне средине и одрживог развоја; Смањењу јаза између различитих региона у Србији и унапређење равномерног регионалног развоја.

Остваривање назначених циљева је условљено многобројним објективним и субјективном узроцима и чиниоцима и околностима датог времена, што се негативно манифестује и у сфери извршне регулативе и власти нужне су многе реформе, и мере ефикасне примене.

У посебним целинама обрађени су изазови и могућа решења истих у односу правног поретка Републике Србије према противправној сецесији Аутономне покрајине Косово и Метохија; односа у приступним преговорима са Европском унијом, као и могућим изазовима у будућности развоја правног поретка наше државе.

## ДРУГО ПОГЛАВЉЕ

### Прва глава

#### **1. ИДЕОЛОШКИ УТИЦАЈ НА РАЗВОЈ СРБИЈЕ ДО 1918. ГОДИНЕ**

Вишевековна борба Србије за опстанак и ослобођење, за уставност и изградњу своје државе, суверенитет и самосталност, против разних освајачких империја са свих страна света, на геополитичкој раскрсници истока и запада, севера и југа, попримила је у задња два века свестран отпор и борбу како на војном бојном, тако и на геополитичком пољу. Србија је ограничених могућности и снага, са великим жртвама истрајавала поред свих недаћа у борби за ослобођење, за уставност, за изградњу слободне модерне државе, и поред стално присутног отпора и спутавања са многих страна од моћних држава које су према њој имале освајачке претензије у циљу остваривања својих геополитичких интереса. Како у прошлости, тако и у садашњости.

Током и након периода ренесансе у Европи, посебно у западном делу Европе, настанком буржоаског (капиталистичког) друштвеног уређења, долази до наглог друштвеног и научног развоја карактеристичног зато доба, заснованог, поред осталог, на идеологији првобитне акумулације капитала и либералног капитализма, са империјалним освајачким походима широм света. Јављају се, поред осталог, и многе теорије о праву и држави, почев од природно правних,

социолошких, теорија силе.... Нарочито у Француској и Енглеској тога доба, превасходно у циљу сузбијања апсолутизма и утицаја поражених феудалних снага, зачиње идеја о подели државне власти. Изграђујући принцип поделе власти на законодавну (парламент), извршну (влада) и судску власт, а која ће касније, до данас, бити једно од уставних основних начела модерних држава заснованих након геополитичког споразума-Вестфалског мира у Европи, закљученог након више ратова и великог тридесетогодишњег рата у Европи-24.октобра 1648.године.

Деветнаести век у Србији протиче са великим заносом и подстреком у борби за сопствену државу, против окупатора, феудализма, а истовремено и на унутрашњем пољу међу појединцима, снагама, центрима моћи у борби за власт, а што је често било инспирисано подстрекивањем са стране од неких држава. Такво стање у Србији деветнаестог века може се рећи да није било баш најповољније тло за заживљавање ново насталих идеја о подели власти, развоју парламентаризма и неких других тада савремених европских тековина, произашлих из основа западно европских буржоаских револуција.<sup>89</sup> Али и поред таквог, рекли би смо „нерадог и неблагонаклоног“ гледања одређених снага носилаца и протагониста апсолутистичке власти, у Србији тога доба, зачиње са мање више успеха на западној идеолошкој позадини и политичком утицају, делатност развоја идеја поделе власти, развоја парламентаризма, заживљавање различитих културолошких и социјалних вредности, настанка интересних политичких странака, поред осталог. Допринос таквом стању, углавном, превасходно дају млађе на Западу школоване елите и појединци који су се након завршеног образовног процеса враћали у Србију.

Међутим, и поред залагања таквих млађих елита и појединаца, идеолошки геополитички талас ново насталог експанзионистичког буржоаског поретка, развоја принципа поделе власти и парламентаризма који је био посебно изражен у Енглеској и Француској, не наилази на шире плодно тло развоја у тадашњој аутократској Србији, због општег душтвеног стања, дејства владајуће аутократске елите, али и спољних утицаја, као и идеолошке поделе у млађој школованој елити на оне који су склони либералној идеологији, као продукту

---

<sup>89</sup> Поповић-Обрадовић,О, Парламентаризам у Краљевини Србији 1903-1914, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 1996., с. 57,177,178.

француске буржоаске револуције, и оних који су склони енглеској парламентарној монархији и њеним вредностима и особеностима. Тако је у Србији тога доба настала дубока подела, поларизација међу интелектуалном елитом на тзв. “републиканце“ и „монархисте“, која је током целог двадесетог века као и данас, у доброј мери присутна у Србији, и не само Србији. Подела власти не одговара снагама које спроводе аутократске режиме. Стога, може се рећи да у Србији деветнаестог и у првим деценијама двадесетог века, идеје о подели власти, развоју парламентаризма, нису наишле на посебно разумевање код снага носилаца аутократског режима, и поред залагања новонастајуће скромне елите младих људи који су се углавном школовали у западно европским државама, покушавајући да своја знања и идеје пренесу у Србију.

Чињеница да је у назначеној борби не само у задња два века Србија доживљавала и подносила велика страдања, разарања, жртве. Али је истрајавала. Развојни процес борбе за уставност како према спољашњим, тако и према унутрашњим не добронамерним снагама, поред осталог, могао би се сазнати и сагледати и кроз призму тринаест донетих или наметнутих устава, и сагледавања друштвеног стања и околности у којима су исти доношени и ступали на снагу. Почев од првог српског устава од 1835. године, (названог „Сретењски устав“, који је кратко трајао); па турског наметнутог устава-Хатишерифа, 1838. године (који је био на снази скоро три деценије); Устава Књажевине Србије од 1869. године (на снази у два периода од 1869-1888. и од 1894-1901.године); Устава Краљевине Србије од 1888.године (познатији као „Радикалски устав“, који је био четврти по реду устав Србије на снази 1894.године); Устава Краљевине Србије од 1901.године, (на снази до 1903.године у народу познат као „Априлски устав“);Устава Краљевине Србије од 1903.године (који садржи измене Устава из 1888. године, у вези ограничења краљеве власти, уводећи по први пут институцију- сената, која се није дуго задржала у правном поретку тадашње државе). Касније, након уједињења Србије у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца (1918.), низом устава новостворене државе (са различитим облицима владавине- Краљевина Југославија,ДФЈ, ФНРЈ, СФРЈ, РЈ), и након нестанка заједничке државе -Устава Републике Србије од 2006.године.

Принцип поделе власти на законодавну ( парламент), извршну ( влада) и судску ( различити судови) је тековина новонасталих буржоаских друштава након буржоаских револуција, насупротив принципу јединства власти, са јасним полазним цињевима урушавања феудалног друштвеног уређења и монарховог апсолутизма, са мноштвом суштинских нејасноћа након успостављања његове примене. На пример, да ли се по таквом принципу суштински формално и садржински дели власт на такву тровидну независну, самосталну власт? Или се ради само о деконцентрацији власти?<sup>90</sup>

Сматрамо да у свакој држави није у потпуности изводљива суштинска тровидна независна подела власти, ни у формалном ни у садржинском смислу, јер би изазивала нефункционалност, нехомогеност и урушавање државног устројства. Сматрамо да подела власти костур, структура устројства државе, одн. државне власти, мора бити, поред осталог, заснована, на принципу поделе власти, али на међусобно правно усклађеној формалној, садржајној повезаности и сарадњи, како по хоризонтали, тако и по хијерархијској вертикали, сходно принципима хијерархије, кооперације, корелације и комплементарности, принципима координације и центрo-периферне повезаности. То би значило да је таква подела власти у одређеној мери усаглашена са другим властима, изводљива и потребна на вишим и нижим хоризонталним нивоима државних власти пд највиших до најнижих (локалних). Али поред такве поделе власти на вишим и нижим хоризонталним нивоима што би значило примену начела деконцентрације државне власти (не једна власт да врши све власти), нужна је и примена принципа децентрализације државне власти, тј. примене одређених одлика законодавне, извршне и судске власти на по хијерархије ниже законодавне, извршно-управне и судске органе до нивоа локалне самоуправе.

---

<sup>90</sup> Келсен, Х, *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951. с. 29 и даље, Келсен у склопу своје догматско нормативистичке теорије о држави и праву, дотиче се, или се може наслутити и закључити, да изражава дилему везану за саму суштину принципа поделе власти на законодавну, извршну и судску власт. Да ли се суштински ради о подељеним стварним независним, самосталним властима, или се само ради о деконцентрацији власти? Систем поделе власти не задире баш многу у саму суштинску независну поделу власти, већ ближи је примене деконцентрације власти, што би узроковало поделу на „меку“ и „чврсту“ поделу власти, што би, сматрамо, с једне стране било и пожељно ради боље ефикасности и заживљавања на хијерархијски хоризонталној равни највиших и хоризонталној равни нижих ниво власти, с једне стране, а што би по нама нужно произвело не само такву деконцентрацију, већ и нужну децентрализацију државних власти за виших на ниже законодавне, извршно управне и судске органе.

Дакле, у одређеној мери, нужна је и концентracија и деконцентracија, и централизација и децентрализација државне власти, поред осталог, правно уређена, сврсисходна, оперативна и функционална по природи ствари, у складу са уставом, позитивно правним прописима и интересима државе. Истина, ово би, по нама, било идеално решење структуре државно правног устројства, које би, са другим квалитетима и поштовањима универзалних и других вредности водило у одређеној мери ка остварењу идеје, идеала појма правне државе.

Такве почетне идеје у Србији деветнаестог века биле су у повоју, што је и разумљиво с обзиром на тадашње стање и околности у којима је држава егзистирала, имајући у виду сталну борбу за слободу, осамостаљење, отежаност или немогућност изградње модерног друштвеног и државног уређења, неповољно економско стање и сл. Али, ипак, и поред свега, долазило је до значајнијих помака у остваривању назначених државних, уставотворних решења у развоју уставности, тиме и идеја парламентаризма и развоја и настанка политичких странака, политичког живота, чији ће развој са мање-више успеха тећи до садашњег стања државе, уз све потешкоће, промашаје, разарања и страдања државе и народа, посебно у двадесетом веку. Садашња Република Србија и на Уставу (2006.) заснована њена тровидна власт (законодавна, извршна и судска) има легитимну заснованост, динамичан правни поредак са утврђеним правним оквирима, заснован на изградњи и заштити сопствених вредности и интереса, и опште друштвених интереса, у сталној сарадњи у процесу израде истог, са различитим међународним субјектима. Историјско правни, теоријско правни и уставно правни развој правне нормативне регулативне извршне (егзекутивне) власти у уставно правној историји државе Србије кроз задњих два и по века, пролазио је, као и борба за уставност и парламентаризам, кроз изузетно сложена, егзистенцијално угрожавајућа раздобља на геостратешкој ветрометини превасходно Истока и Запада, а то траје и до данашњих дана. У модерној правној науци, као што рекосмо, заснованој поред осталог, и на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, у номотехничком смислу извршна власт (егзекутива) је правно обликована као државни орган извршне власти који је назван – влада.

Назначили смо да се историјски развој српске уставности, односно борбе за српску уставност, може углавном пратити у задњих скоро два века, у

тешким, турбулентним временима, превасходно, поред осталог, и кроз 13 устава донетих у држави Србији, озбиљније почев од 1835. године, од доношења „Сретењског устава“ па до данашњих дана, уз сталну борбу, утицаје, наметање, укидање, условљавање и друге разнолике утицаје спољних међународних сила, центара моћи, као и унутрашњих династијских и других групно интересних утицаја појединаца и центара моћи.

При том је Србија обликовала или била условљена да обликује различите државне облике у којима се појављивала у друштвеној стварности, као што су облик владавине (кнежевина, монархија, република), облик политичког режима (аутократија, демократија), облик државног уређења (централизована, децентрализована, проста, сложена држава), облик принципа власти (јрдинство власти и подела власти) и слично. У контексту тога може се пратити и развој законодавних, извршних и судских органа. Као и истраживати правно нормативна активност и техника ( номотехника) правне регулативе и изградње одређених нормативних елемената правних поредака у држави Србији.

Србија у целом периоду борбе за уставност бивала је спутавана, спречавана поред наведених међународних спољних и унутрашњих фактора, и чињеницом недостатка довољног броја едукованог стручног кадра за делатност у назначеном процесу. Појединци и мање групе талентованих интелектуалаца школовале су се углавном на Западу нешто у Русији, па су попримили утицаје тих средина и праксе и начина уставно правне и законодавне регулативе и у скромној пракси израде општих правних аката у Србији, при том најчешће компилаторним преношењем, преписивањем, норми и решења из тих страних правних аката. Испољавао се значајан несклад између нормативног и фактичког стања у држави што је изазивало и изражене сукобе и друге квалитативне и еволутивне промене у друштву.

Кроз свој буран историјски развој под турском окупацијом и не наклоношћу тадашњих великих сила, Србија се у задња два века државотворно обликовала кроз различите државне облике. По облику владавине:

1) као Књажевство Србије (1815-1882.), као уставна монархија, у престоници Крагујевцу, са првим вождом Милошем Обреновићем ( 1815-1817), а



потом, Милош Обреновић постаје књаз два пута, први пут од 1817-1839., и други пут од 1858-1860. године. На престолу га наслеђује књаз (кнез) Милан I Обреновић, од 1868-1882.;

2) као Краљевина Србија ( 1882-1918.), коју је Народна скупштина прогласила 6 марта 1882, године, као уставна монархија, са престоницом у Крагујевцу. И Милан I Обреновић постаје краљ од 1882-1889. године, када је абдицирао у корист свог малолетног сина Александра Обреновића. Због малолетства краља Александра од 1889-1893. године влада трочлано Краљевско намесништво. Од 1893, године, након укидања Намесништва, Александар Обреновић самоиницијативно се проглашава за краља Србије, и влада до мајског преврата 1903. године, када је убијен. Од 1903-1918. године влада краљ Петар I Карађорђевић;

3) као Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1920.), као уставна монархија, са престоницом у Београду. Влада краљ Петар I Карађорђевић (1918-1921.);

4) као Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, као уставна монархија, Влада краљ Александар I Карађорђевић ( 1921-1934), стим што 1929. године мења облик владавине државе у Краљевину Југославију;

5) као Краљевина Југославија (1929-1945.), као уставна монархија. Влада краљ Александар I Карађорђевић, који апсолотну монархију проглашава од 1929 -1931. године. А од 1931.године враћа се уставна монархија у држави, и тзраје до 1939. године, када се од 1939. године до 1945. године, опет уводи апсолутна монархија. Након убиства Александра I Карађорђевића, 1934. године у Марсељу, од 1934.године, на власт долази краљ Петар II Карађорђевић, који из изгнанства у Великој Британији, влада од почетка, до завршетка Другог светског рата, 1945. године.

6) Након завршетка Другог светског рата, долази до дисконтинуитета државне власти и државних облика. Нестаје Краљевина Југославија. Ствара се од 10. августа, до 29. новембра 1945. године - Демократска федеративна Југославија ( облик траје само непуна четири месеца), да би, 29. новембра 1945. године, била створена и проглашена Федеративна народна република Југославија, по облику државног уређења-сложена државна заједница - федерација, по облику владавине - република, на челу са председником Јосипом Брозом Титом, са трајањем до 1963.

године. 1963. године, проглашава се Социјалистичка федеративна република Југославија, у којој је Србија, као република, као чланица федерације. (1980. године умире тадашњи председник Јосип Броз Тито. Креће процес распада државе, што је условило грађанским ратом на територији тадашње државе), и која траје до 27. априла 1992. године, када се конституише Савезна република Југославија, без отцепљених чланица бивше заједничке државе. 4. фебруара 2003.године, конституише се Заједница Србије и Црне Горе, а 2006. године, по први пут у историји, Србија се конституише као самостална република по облику владавине, са аутономним покрајинама Војводином и Косовом и Метохијом, у свом саставу, на основу Устава Републике Србије (2006).

Од тада Република Србија на основу свог устава и закона, у складу са обвезујућим међународним прописима, легитимно заснова, изграђује и усклађује правни оквир своје самосталне законодавне, извршне и судске власти, дајући правни основ у стварању и примени правних аката у правном поретку, у сарадењи са међународним субјектима, испуњавајући правни оквир динамичним садржајем правних норми, сходно својствима датог времена и простора.

## Друга глава

### **2. ПРАВНИ ОКВИР ЗАКОНОДАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Право се ствара да би се примењивало на одређеном простору ( просторна димензија) и у одређеном времену датости (временска димензија). Дакле, свака правна норма, правни акт, односно општа правна норма и општи правни акт при самом настанку и примени објективно је условљен просторним ( територијалним) и временским оквиром важења и примене, да би кроз тако условљен територијално – временски оквир свог настанка и важења, поред осталог, нужно детерминисали и правне оквире надлежности и делатности државних органа, тј. законодавних, извршних и судских органа, са јасно узврђеним правима и обавезама, садржајима и механизмима њихове примене. Појам правни оквир се може исказати синонимиома и као законодавни, законски, регулаторни оквир, правни основ, правни поредак и сл.

Правни оквири садржаја и делатности државних органа су динамични, подложни изменама и допунама, односно укидању и настанку нових прилагођених остварењу датих циљева. Правни оквири се могу односити на опсег регулативе закона, на устројство и надлежност законодавног органа (Народна скупштина Републике Србије)-правни оквир законодавне регулативе и власти; на опсег регулативе и надлежности извршних органа ( Влада, Председник Републике Србије у делу извршне надлежности)-правни оквир извршне регулативе и власти, и правни оквир судске регулативе и судске власти ( Касациони и други судови републике Србије). Доносе се и односе и на садржаје и делатност надлежног органа у регулисању посебних и појединачних друштвених односа, појава и сл.

### **3. УСТАВНИ ОКВИР ЗАКОНОДАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ**

Принцип поделе власти на законодаву, извршну и судску власт заступљен је и Републици Србији, заснован на примарном најзначајнијем формално правном извору законодавне, извршне и судске власти, њихових правних оквира, механизма и садржаја у њима – на Уставу Републике Србије од 2006. године, као и на другим најзначајнијим општим правним актима из сфере примарног законодавства Републике Србије ( најзначајнији закони који садрже најопштије правне норме –кривични, грађански законици и слично, на којима се изграђује секундарно законодавство, тј. закони, подзаконским акти који разрађују начела ( опште правне норме) из Устава и других примарних закона , одн. из сфере примарног законодавства. Уставни оквир је скуп правних правила која уређују односе између власти и грађана у једној држави, и обухвата устав, законе, подзаконске акте и друге прописе који се примењују на одређеној територији ( територијално важење) и у датом времену ( временско важење прописа). Уставни оквир прописује основна права и слободе грађана, као и ограничења која се могу примењивати на та права, регулише државну организацију, њену структуру, уређење власти и сл.

#### **4. ПРАВНИ ОКВИР ПРИМАРНЕ РЕГУЛАТИВЕ ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ**

У Републици Србији уређује, обухвата и утврђује њен Устав од 2006. године, Закон о Народној скупштини, Пословник Народне скупштине, Закон о влади, Закон о министарствима, Закон о државној управи, Закон о локалној самоуправи, Закон о јавним набавкама, Закон о заштити података о личности, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја- као општи правни акти из сфере примарног законодавства. На назначени оквир имају и неки други закони и подзаконски акти ( уредбе, правилници, одлуке и други општи акти који се доносе у складу са законима – као општи правни акти из сфере секундарног законодавства. Устав Републике Србије одређује улогу Народне скупштине као законодавне власти која доноси законе, а Закон о Народној скупштини прописује законодавни поступак којим се доноси закон, а и устав. Пословник Народне скупштине као формално-процесни подзаконски акт утврђује детаљнија правила рада тог органа.

##### **4.1. Нормативни приступ обликовању законодавне регулативе**

Република Србија и њена твовидна власт ( законодавна, извршна и управна), свој настанак, развој током мноштва деценија, и легитимитет, с једне стране, стекла је на темељима вишевековне традиције, борбе за ослобођење из ropства и феудализма, борбом за уставност, стварање државе засноване и унапређиване на слободарској традицији српског народа и других народа и грађана који су у њој живели, и живе вековима, уз уважавање цивилизацијских тековина и вредности савременог света. С друге стране, у правно позитивистичком смислу Република Србија, као демократска држава ( и њене три власти), легитимитет је стекла применом бирачког права, садржаном исказом политичке воље народа са правом гласа на слободним демократском изборима. Да би потом, као легитимна творевина Република Србија засновала свој нормативни елемент, и правни оквир правног порека, доневши свој највиши, најачи, најзначајнији општи правни акт Устав, дајући му тако легитимну основу као примарном основном извору свог позитивног права, а што ће омогућити да на основу устава, ради његове разраде и примене, буду на деривативан (изведен) начин доношени и од њега нижи општи правни акти - закони, подзаконски акти, а на основу њих и подзаконски акти

( судски, управни акти, правни послови-уговори и тестаменти), сходно поштовању принципа уставности и законитости како у формално правном, тако и у материјално ( садржајно) правном смислу.

На основу досадашњег истраживања правне развојности државе Србије, анализом Устава од 2006. године и других општих правних аката донетих од законодавног органа (Народна скупштина Републике Србије) и извршних органа ( Влада и Шеф Републике Србије), као и мноштва униутрашњих и спољашњих (често неповољних) околности и утицаја у изузетно сложеној и противуречној општедруштвеној стварности и превирања у светским размерама, дошли смо до закључка да је Република Србија на основу свог Устава, у складу са обавезујућим међународним прописима, легитимно засноизградила, усклађујући и изграђујући правни оквир законодавне, извршне и судске власти, иу сарадњи са међународним субјектима, испуњавајући га динамичним садржајем правних норми, сходно својствима датог времена и простора.

Приступ нормотвораца процесу изворности и обликовању општих правних аката (устава, закона, подзаконских аката) на којима се заснива, изграђује, развија, реформише и контролише законодавна власт ( и не само законодавна, већ и извршна и судска власт) у конкретној држави је сложен, мулти дисциплинаран, у свим фазама назначеног процеса, као искуствена спрега спознаје и оријентације дејства условљених, поред осталог, и дејством узрока, чинилаца и околности из сопственог и међународног државног и правног наслеђа државе, усклађеног унутрашњег и геополитичког међународног општег друштвеног и правног стања у датом времену и датом простору (утицаја, сучељавања и усаглашавања унутрашњег и међународног права, политике, интереса, циљева), сазнањима науке, правне науке, кординисаној мулти дисциплинарној сарадњи са мноштвом унутрашњих и међународних субјеката права, радних тела и слично, и познавањем процеса правног нормирања.

Дакле, рекли би смо, овом приликом, да на приступ процесу изградње и обликовања општих правних аката, моноштво таквих мулти дисциплинарних узрока, чинилаца, околности од утицаја и значаја, могло би се поделити на пар група : 1) утицај научних, опште друштвених правних сазнања; 2) утицај узрока, чинилаца и околности наслеђа у оквиру конкретне државе и међународног општег

друштвеног, политичког и правног наслеђа; 3) савремено мноштво друштвених, политичких, правних, економских и сличних узрока, чинилаца, околности из саме конкретне државе и међународног политичког и правног живота, са освртом на нужност узроковања, сучељавања и усклађивања на шиорем нивоу, поред осталог. правних прописа унутрашњег и међународног политичког, правног и економског поретка; 4) изналагање нормативних адекватних садржаја предвиђања живота, развоја и примена прописа, одн. општег правног акта.

„Начело поделе власти“ заступљено у правним порецима модерних демократских држава и друштава, јесте једно прворазредно револуционарно достигнуће, цивилизацијска демократска тековина модерног друштва и држава, епохално достигнуће у циљу равнотеже, расподеле, контроле власти и моћи и елиминацији и сузбијању властоджачке ауторитарности, самовоље, похлепе, усмерено ка адекватном правном и политичком устројству државе и друштва, ка тежњи идеалу настанка „правне државе“. Начело поделе власти подразумева поделу власти на законодавну, извршну и судску власт које се заснивају на уставним начелима и правој регулативи, у хијерархији државних органа, са регулисаном надлежношћу своје самосталности, односа према другим властима, као и према субјектима на којима врше власт, и то уставом и законима. Јасно је да на уобичајен и у науци и литератури познат номотехнички приступ и поступак израде устава и других општих правних аката у држави, поред општег и стручног знања, утиче мноштво фактора произашлих из унутрашње и спољашње стварности, реалног времена, историјског, културолошког и свеопштег социјалног наслеђа ради, превасходно остваривања желећих циљева и интереса, нормирања и креирања некаве будуће стварности и слично. Стога и у периоду савремене транзиције друштва, укључујући и друштвене токове у Републици Србији, при изради општих правних аката снажно утичу назначени фактори значајни у датом времену, стим што с у мањој или већој мери, поред мноштва објективних унутрашњих узрока и чинилаца друштвене стварности истиче и посебан међународни геополитички утицај од стране политичко и правно значајних различитих међународних чинилаца ( разни међународни политичко правни субјекти попут влада држава, институција, организација, удружења, центара моћи и сл), на друштвене токове, односе, на различите директне или индиректне начине попут инструкција, препорука, контроле и утицаја, поред осталог, и на садржај и

обликовање неких правних норми и правних аката конкретних правних поредака држава. С обзиром на савремене геополитичке токове и стање у свету задњих деценија до данас, постоји много објективно условљених разлога и чинилаца који непосредно или посредно утичу, поред осталог и на процес изградње нормативног елемента правног поретка конкретних држава. Томе, поред осталог, доприносе експанзиони развој четврте иновативно технолошке револуције, неолиберални концепт зачетог неолибералног капитализма, опште глобализације, јединственог светског тржишта, стварање надржавних широкх заједница, унија, корпоративно уређење, пројекција и унификација односа, вредности и слично условљавају задњих деценија радикалне промене и на подручју правног нормирања, где се, све више намеће међународни облик укрупњавања јединствених унификациони правних норми, аката, форми и садржина којима се процес правног нормирања детерминише на различите начине. А све то у зацртаним циљевима, хтењима унификације, универзалног прихвата правних садржаја у оквиру глобалног ширег поретка, са, рекли би смо, жељом за стварање тзв. светског друштвеног и правног поретка.

Настанак и функционисање геополитичког пројекта Европске уније, која као, условно речено, организационо и функционално изграђена и даље изграђивана надржавна заједничка организација, са већинским атрибутима самосталног специфичног облика државности (за сада без устава ЕУ, војске...), и својим постојећим правним поретком (право ЕУ) условио је улазак и пренос неких надлежности и атрибута државности на Европску унију, као међународно политичко правног субјекта. Утицај Европске уније присутан је и на прави поредак европских држава које нису чланице, ради усклађивања, спречавања колизија, отвореног тржишта и сличног, и то на различите начине, пружањем правне помоћи, преко различитих институција и органа, прихватам одређених правних и политичких аката Европске уније, усклађивањем са истим и сл. Унутрашњи правни поредак и држава које нису чланице Европске уније прилагођава се и усклађује са правом Европске уније. Конкретан модел процеса правног нормирања у Европској Унији овом приликом не истражујемо.

Међународни прописи о људским и мањинским правима су: међународни пактови, међународне конвенције, међународне декларације,

документа Саавета Европе, документа Организације за европску безбедност, којима се регулише, штити и унапређује широк каталог људских и мањинских права и слобода у свим сферама друштва и која захтевају императивну непосредну примену, као и унапређење и заштиту, при изради устава и других општих аката демократских држава, а што се односи и на правни поредак Републике Србије.

#### **4.2. Приступ примени општих правних аката**

Назначили смо, поред осталог, сврху позитивног права – право се ствара да би се примењивало у држави и друштву, ради регулисања одређених друштвених односа, циљева и интереса које творац права ( држава и њени органи, недржавни субјекти) жели да оствари.

Дакле, нужни су процес стварања и процес примене права, који се утврђују као битан сегмент у правном оквиру устава и закона, као што је случај и у нашем правном поретку. Оба наведена процеса су сложена, захтевна са више аспеката како оних који учествују у стварању правних аката, тако и оних који учествују у процесу примене истих.

Од решавања таквих изазова зависиће и однос истих према друштвеној стварности, тј. ваљаност доношења и ефикасност у спровођењу, примени истих. Мноштво је изазова који се у нашем правном поретку јављају у оба назначена процеса ( стварања и примене), што доводи до неретке неусклађености норме и друштвене стварности, одређене неефикасности у раду и сличног, у све три сфере државне власти ( законодавне, извршне и судске власти), са одређеним негативним последицама. Задњих година, од стране валидних унутрашњих државних и међународних чинилаца чине се видни напори у назначеним сферама ради отклањања неких изазова, негативних последица и побољшања стања у правном поретку, тиме и у самом друштву.

Апострофирамо, поред осталог, улогу и значај правника, његовог знања и стручности у оба назначена процеса, тј. у процесу стварања и процесу примене правних аката, а која су, као што смо навели изузетно значајна, сложена и захтевна. Сматрамо да је овом приликом нужно указати на недовољно познавање номотехничких радњи, фаза у наведеним процесима, о којима до задњих пар деценија наша правна наука није обраћала нарочиту пажњу. Чак и у садржини



факултетских студијских програма није постојала посебна дисциплина, посебан предмет који би изучавао и подучавао студенте права односим номотехничким знањима. Последице таквог односа и стања оставиле су видне трагове и последице у правном поретку.

Потребно је указати да се, пошто је утврђена надлежност доносиоца акта, сам поступак треба одвијати кроз, у теоријскоправном смислу широко прихваћене фазе (етапе): иницијативу, подношење предлога, претрес ( у начелу и по члановима), гласање, потврђивање, промулгација, објављивање, ступање на снагу.<sup>91</sup> Не изостављати неку од наведених фаза поступка.

Поступак примене општих правних аката, норми, може се сагледати кроз три фазе. У првој фази неопходно је утврдити: нижу критику норме ( прави, аутентични текст правне норме у званичном државном службеном гласилу, листу); вишу критику норме ( важење правне норме у времену и простору); потом, приступити другој фази: тумачењу правне норме; и у трећој фази: материјалној примени људским радњама чињења и нечињења, тј. примени материјалног акта у стварности од стране оних на које се односи.<sup>92</sup>

### Трећа глава

## **5. ПРАВНИ ОКВИР ПРИМАРНЕ РЕГУЛАТИВЕ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Правни оквир примарне регулативе извршне власти, као гране тровидне власти ( поред законодавне и судске), у нас утврђује и регулише Устав од 2006. године, као и Закон о Влади, Закон о министарствима, закони о појединим министарствима, који регулишу организацију и надлежност Владе, као највишег извршног органа власти, и њених министарстава. А Закон о државној управи и Закон о локалној самоуправи, уређују организацију и надлежност државне и локалне управе. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја

---

<sup>91</sup> Видети: Žižić, A, M & Žižić, M, M, *Uvod u pravno normiranje*, Fakultet za državne i evropske studije FIDES, Podgorica, 2017, s. 22-25.

<sup>92</sup> Исто. с. 36-41.

прописује право на неометан приступ истим које су у поседу државних органа и других јавних институција.

Из тако утврђеног примарног оквира ове врсте власти, формално правно извиру парцијални правни оквири и парвни основи за израду и настанак свих других многобројних општих правних аката – закона, подзаконских аката, као и правни основи настанка појединачних ( управних) аката, сходно поштовању утврђених потреба за регулативном извршне делатности, односно утврђивања надлежности многобројних државних органа у процесу примене у правном животу државе, одн. друштва у нас.

Дакле, поред Устава, најзначајнији закони којима се регулише извршна власт у Републици Србији су: Закон о Влади, о министарствима, јавним службама, јавним набавкама, о буџету, државној управи, о борби против корупције и слично што би се могло сматрати под примарним законодавством извршне власти.

Извршна власт у Републици Србији поред закона, доноси мноштво подзаконских аката у виду уредби, одлука, правилника и других прописа, што подводимо под појам секундарног законодавства извршне власти.

У складу са Уставом извршна власт састоји се од Владе, као највишег органа извршне власти и министарстава, као управних органа извршне власти, и других управних органа, и Председника републике, који врши део извршне власти, у делу извршних овлашћења која се тичу спољне политике, одбране и безбедности, као и именовања појединих државних органа. Влада, поред осталог, има надлежност за вођење и примену политике у складу са Уставом и законима. Министри, као инокосни државни органи на челу утврђених министарстава, су чланови колегијалног органа, тј. Владе и њихова надлежност је спровођење и примена одређених политика и програма. Извршна власт се руководи и другим законима и прописима који регулишу поједине области рада. Тако, постоје и посебне агенције и институције које обављају одређене задатке у склопу извршне власти (Агенција за борбу против корупције, Пореска управа и сл). Надлежности извршне власти су разнолике, широко распрострањене у свим сферама друштвеног живота. Надзор и контролу над извршном влашћу ( Влади и министрима) врши Народна скупштина, која већином посланика бира Владу и њен састав-министре,

прати спровођење вођења утврђене политике, извршење закона и других аката Скупштине, поставља питања, тражи одговоре на њих, доноси одлуке о одређеним питањима од значаја за државу и сл.

## **6. ПРИСТУП ОБЛИКОВАЊУ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У ПРИМАРНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ**

Правно нормативни приступ изради нормативног елемента елемента правног поретка начелно и конкретно у свакој држави је изузетно сложен, нејединствен, састављен из делова, група, подгрупа и слично, о чему творци нормативног елемента правног поретка ( назваћемо их номотехничари, у ширем смислу номотетичари, дакле не само они пуки правни техничари који правно технички „склапају“, изграђују правне норме), морају да воде рачуна.

Њихов методолошки приступ у наведеном процесу стварања нормативног елемента правног поретка, поред личних стручних и других квалификација, подразумева дубоку изученост, спознају сегменаата друштвене стварности коју истражују и нормирају, ценећи мноштво предуслова, услова, узрока и чињеница дате друштвене стварности, поред осталог у склопу унутрашње и спољашње друштвене, економске, политичке и других сегмената стварности.

У сваком случају свој правно нормативни пут морају засновати сходно принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, на активност у сфери законодавне, извршне и судске нормативне делатности.

Дакле таква полазна методолошка основа у стварању нормативног елемента правног поретка је тровидна, те резултати у крајњем номотехничком изразу стварања општих правних норми и општих правних аката односиће се на законодавну, извршну и судску целину, одн. елементе изграђеног важећег нормативног елемента правног поретка, тј, на позитивно право – право које је на снази, које обавезује на поштовање и примену.

Држава и њена тровидна власт (законодавна, извршна и судска), утемељена на принципу легитимитета ( изабрана народном вољом у демократским државама), доносилац устава као темељног државног акта који начелима регулише

суштинске вредности и принципе, поред осталог, и устројство, организацију и делатност најзначајнијих државних органа пружа правни основ за устројство органа извршне власти (егзекутиве) који се зове – Влада, и њој подређена и субординисана државна управа која организационо и функционално спроводи свеобухватну политику владе, управну делатност засновану на реализацији извршне делатности владе у складу са уставом, законима и подзаконским актима. у држави на основу контроле, надзора владе

На уставу засновани закони као општи акти детерминишу и разрађују уставно правна начела и норме и до детаља нормативно правно утврђују и одређују положај и улогу Владе, као и органа извршне власти, државне управе који се превасходно старају о примени и спровођењу устава и закона законодавног органа (парламент, скупштина), најчешће њиховом разрадом својим подзаконским актима (уредбе са законском снагом, уредбе, правилници...).

Влада се у нормативно правном смислу у уставима Србије, и у важећем Уставу, дефинише као извршно-политички орган, носилац извршне власти (егзекутиве) у држави, која утврђује и води политику у оквиру закона, старајући се о извршењу, затим извршава законе и друге опште акте законодавног органа доносећи у вези са тим опште и појединачне правне акте предузимајући и друге радње, према другим државним органима врши усмеравање, координацију и контролу.

Влада, поред осталог, усмерава и усклађује рад министарстава, посебних организација. Закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона, подзаконских аката, усклађује ред органа државне управе и одређује рокове за доношење прописа. Својим закључком може наложити органу државне управе да проучи неко питање, предузме неки посао, те да орган о томе припреми посебан извештај. Такође, Влада је дужна да на захтев органа закључком заузме став о питању из њеног делокруга.

Државна управа припада јавној управи, која се дели на државну и недржавну управу.

Недржавна управа обухвата локалну управу и јавне службе.

Сва питања у вези управе, као и њен положај, рад и организација регулисани су уставом државе( у нас Републике Србије) и другим законима и прописима.

Систем државних органа и организација који су регулисани уставом и законима једне земље представљају државну управу. Она одређује државне органе. Одређеним државним органима се даје назив министарства, управе, управне организације и сл., утврђује се њихова организација и прописује се које послове државне управе обављају, све то се одређује уставом и законима.

Органи државне управе имају одређена својства која их разликују од других државних органа. На пример, Устав Републике Србије целокупну државно правну власт организује на принципу поделе власти. Тај принцип се огледа у поштовању уставних начела, начела државне организације, попут, поред осталих, начела хијерахије државних органа у подели правних функција на посебне државне органе (законодавне, извршне и судске).

Устав управну власт не помиње као такву, поред других облика државне власти, већ је она концептуално и оквирно постављена као део извршне власти, којој је хијерархијски потчињена. Надлежност делатности државне управе подразумева да она врши управне послове у оквиру права и дужности Републике. Носилац дела управне власти, у који спада државна управа, је Влада. Она утврђује и води политику државе у оквиру Устава, закона и других општих аката Скупштине. Она то ради тако што доноси друге опште и појединачне правне акте. Управну власт чине још и органи и организације недржавне управе а сви они су у некаквим хијерархијским односима са државном управом, посебно, јер су везани у ширем систему функционисања, како по вертикали, тако и по хоризонтали.

Влада посебну улогу има при утврђивању начела за унутрашњу организацију органа државне управе. Поставља и разрешава управне функционере у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама усклађујући и усмеравајући њихов рад. Може оснивати и руководити координационим телима и одређивати им задатке ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе и слично.

Држава врши власт, најачу суверену власт у односу на све друге могуће власти на њеној територији, коју штити на непосредан или посредан начин својим монополом физичке силе.

Држава увек врши законодавну, извршну и судску власт, било да је у њој заступљен принцип јединства власти, или након буржоаских револуција настали принцип поделе власти.

Вршећи такву власт преко назначених органа устројених у хијерархији државних органа, држава у друштву обавља и остварује законодавну, извршну (егзекутивну) и судску функцију.

Само утемељење, организациона, структурална и функционална изградња, обликовање и делатност заснива се на праву, правној нормативној делатности и регулативи (уставу, законима, подзаконским актима), заснованој на правним начелима, попут хијерархије у држави и праву, тј. хијерархији државних органа (законодавна, извршна и судска хијерархија органа), и хијерархији општих правних аката (устав, закони, подзаконски акти).

Правно нормативни (номотехнички) приступ односној проблематици по дразумева постојање два динамичка процеса, кроз одређене фазе, условљена многобројним узроцима и чиниоцима конкретног времена и простора где се такви процеси одвијају. Први процес је процес стварања права. Други процес је процес примене права. У оба процеса држава преко својих органа, овлашћених субјеката права (правних и физичких лица) учествује на непосредан или посредан начин.

Право се ствара да би се примењивало, и то кроз конкретно изграђени правни поредак који ствара држава, а који има два елемента-нормативни (опште правне норме у општим правним актима) и фактички (материјални) који представља саме људске радње чињења и нечињења понашања по заповестима односних правних норми.

Однос између нормативног и фактичког елемента правног поретка одражава и сам квалитет одн. битна и карактеристична својства саме државе која ствара и брине се о примени и заштити правног поретка. Потребан је што већи склад у назначеним релацијама како би се поштовао и остваривао принцип

у уставности и законитости како у формалном (по облици), тако и у материјалном (по садржини) смислу.

Изворност и обликовање нормативног елемента правног поретка подразумева, поред осталог, постојање условно речено „претходног припремног поступка“, тј. стицања знања и искуства током широке, темеље изучености права као друштвене појаве, система права и правног поретка.

Истовремено истраживање многобројних узрока и чинилаца одређене стварности и времена, везаних за мноштво економских, културолошких, политичких и других фактора, коришћењем мноштва метода, како правног тако и других (социолошки, политички, историјски, компаративни итд).

Све то како у склопу свог државног територијалног и временског простора, тако истовремено и у сагледавању других датих међународних, међудржавних чинилаца, утицаја, околности и сличног.

То посебно долази до изражаја задњих деценија где долази до у одређеној мери урушавања постојећег и настанка новог светског поретка заснованог поред осталог и на четвртој информационо технолошкој револуцији, глобализму, корпоративном управљању и сл.

Сучељава се унутрашње право државе са међународним правом, европско-континентални систем права са англо-саксонским системом права, на различитим нивоима, у различитим сферама датости, са различитим видовима промене, преношења, настајања и нестајања одређених битних и карактеристичних својстава досадашњих држава, правних поредака, правних института, приступа сагледавању односних проблема од значаја за правно нормативни процес.

Такво стање итекако усложњава и отежава сам правно нормативни процес и рад номотехничара поред осталог.

Ако имамо у виду назначено и створену представу о приступу и сагледавању односних проблема, под претпоставком успешно изученог, истраженог, сагледаног и квалитетно припремљеног „претходног припремног поступка“, може се наставити процес стварања права, одн. правно нормативни процес изградње нормативног елемента правног поретка.

Неписано је правило, и уобичајено је у правној науци да се, када је у питању сам редослед набрајања државних власти започне од законодавне, па извршне и судске власти. Један методолошки правно нормативни приступ изворности и обликовању извршне власти (егzekутиве), с обзиром на битна и карактеристична својства извршне власти – потребну свакодневну динамику, брзину регулативе и поступака у правним односима, одн. правном, реалном животу-друштвеној стварности и слично, а посебно што има и схватања да се данас центар политичке моћи све више налази у оквиру извршне власти.<sup>93</sup> Начелно, овом приликом акценат у наведеном приступу стављамо на извршну власт (егzekутиву) са освртом на Републику Србију. Потом ћемо говорити и о правно нормативним приступима другим двама државним властима.

Правно нормативни (номотехнички) приступ изворности и обликовању извршне власти (егzekутиве) као гране државне власти којој је поверено и која је овлашћена да извршава законе од стране законодавне власти (парламента, скупштине), превасходно доношењем подзаконских аката у циљу извршења закона (уредбе, уредбе са законском снагом, правилници...),<sup>94</sup> у тесној, нераскидивој, међусобно условљеној и зависној вези је са правно нормативним приступима законодавној и судској власти.

Правни основ. Сва три правно нормативна приступа изворности и обликовању државних власти морају имати ваљан **правни основ**: - морају бити заснована на принципима **легитимитета** државе и државне власти ( да је држава настала изборном вољом народа у демократским државама) и **легалитета** вршења државне власти у складу са уставом (поштовање принципа уставности у формалном и материјалном смислу) и легалитета вршења државне власти у складу са законима и подзаконским актима (поштовање принципа законитости у формалном и материјалном смислу).

Након утврђеног правног основа, полазни основни пут овлашћених номотехничара са задатком израде дела нормативног елемента правног поретка конкретне државе, који се односи на природу, правно уређену стварну и месну

---

<sup>93</sup> Н.Димитријевић, *Извршна власт*, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена администрација, Београд 1993, стр. 451.

<sup>94</sup> Х.Келзен, *Општа теорија права и државе*, Савремена администрација, Београд 1951, стр.137-139.



надлежност владе, бива усмерен на доношење подзаконских аката, тј. општих подзаконских аката од стране владе, а који познајући и примењујући начело хијерархије и правну снагу општих правних аката у њој, као и поштовање принципа уиравности и законитости у формалном и материјалном смислу, морају бити засновани, усклађени, не супротни са назначеним начелима и вишим актима са јачом правном снагом – законима и уставом.

Дакле, творци-номотехничари у изради подзаконских аката владе, полазе и при изради закона који су у надлежности законодавног органа (парламент, скупштина), или устава који је у надлежности уставотворног органа ( који је најчешће и законодавни орган) методолошки исти пут, почевши од утврђивања правног основа за такву делатност који их води кроз поштовање принципа уиравности и законитости, хијерархију општих правних аката и спознаје снаге правног акта по месту које заузима у хијерахији општих правних аката (јер појединачни правни акти - судски, управни и правни послови-уговор и тестамент, не подлежу принципу хијерархије правних аката).

Значи, творци (или номотехничари) дела нормативног елемента правног поретка који се односи на подзаконске акте владе или овлашћених организација улазе у сложен правно стваралачки процес израде подзаконских аката.

Битна својства позаконских аката су:

- 1) да представљају посебну категорију општих правних аката у хијерархији општих правних аката са мањом правном снагом у односу на законе и устав, тиме да:
- 2) не смеју противуречити уставу и законима, тј. морају бити засновани и изграђени на поштовању принципа законитости и уиравности како у формалном, тако и у материјалном смислу;
- 3) да их доносе или могу доносити-влада (која је овлашћена, изузетно услед хитности и посебног значаја и без овлашћења), овлашћени органи државне управе (ако су овлашћени), имаоци јавних овлашћења, министарства и посебне организације, изузетно и парламент (скупштина) и шеф државе;
- 4) посебан значај и улогу имају подзаконски акти које доноси шеф државе и влада (уредбе, декрети, ордонансе, извршне наредбе;

5) подзаконским актима се не могу установити нова права и обавезе грађана, већ се само могу разрађивати и допуњавати ;

б) подзаконски акти потичу из закона и доносе се са циљем примене закона, одн. представљају правни оквир за примену закона.<sup>95</sup> Уредбе не могу изменити, опозвати или укинути законе парламента (скупштине)<sup>96</sup>

Подзаконски акти могу бити: уредбе (без и са законском снагом), одлуке, правилници, наредбе, упутства...). Влада може доносити све подзаконске акте, као и изузетно када из одређених разлога нема закона који регулише одређену област и „уредбу са законском снагом“, по релативно брзом поступку и са релативно краћим роком трајања исте (најчешће док се не донесе одговарајући закон).

Такве ситуације требало би да буду изузетак, ређе, јер би могле произвести и негативне последице бирократског одлучивања, издизања извршне власти и сл.

Шеф државе самостално или са владом може доносити уредбе, декрете, извршне наредбе... Министарства, посебне организације са овлашћењима могу доносити правилнике, наредбе, упутства....

Активност владе у доношењу подзаконских ката најчешће се препознаје и истиче по значају у домену доношења уредби без законске снаге, ређе у доношењу уредби са законском снагом; затрим у доношењу одлука, али и при доношењу других подзаконских аката.

Другим речима основна делатност владе у сфери нормативно правне делатности је и примена законских и уставних правних норми, одн. стварање оквира за примену и разраду закона и устава, у вршењу своје извршне власти (егzekutive).

Остале подзаконске акте најчешће доносе министарства, организације са посебним овлашћењима, овлашћени државни органи (само ако су овлашћени).

---

<sup>95</sup> Р. Лукић, Б. Кошутуић, *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2009, с.176-180.

<sup>96</sup> Р. Марковић, *Уставно право*, Службени гласник, Београд 2010, с.21.

Рекли смо да се од свих подзаконских аката посебно издвајају уредбе, зато што их доноси влада, тиме добијају на значају.

Може се рећи да је уредба у ствари један правни оквир у коме влада детаљније разрађује однос или односе утврђене важећим законом у складу са сврхом и циљем одређеног закона тј. детаљније разрађује опште норме из закона (које су сходно порироди ствари општије, тиме често и недовољно одређеније и отежавајуће као такве за примену), такође мање општим правним нормама, стварајући неопходне предуслове за што бољу, несметанију примену истих норми крој појединачне правне акте и материјалне акте примене.

То значи да уредба није самостални акт већ изведени акт из садржаја, сврхе и циља законског акта чије норме разрађује мање општим нормама кроз успостављен правно ваљан оквир. Изузетак је „уредба са законском снагом“, која правно и фактички регулише одређени однос, односе који нису у том моменту регулисани постојећим законом, а сматра се да постоји циљно оправдани основ да се исти регулише са подзаконским сктом, формално са снагом закона а за привремени ериод или период док се исти одноиси не регулишу законом. Указали смо да такво доношење уредби са законском снагом не би требало да буде пракса у раду извршћне власти (владае). У сваком случаја влада дискреционо одлучује о потреби доношења уредби када је за то овлашћена, одн.када процени да је за примену неког закоина то потребно, односно сврсисходно, циљно, друштвено оправдано.<sup>97</sup>

Одлука је општи подзаконски акт који доносе овлашћени различити државни органи, организацијем, скупштина, влада.. законом или уредбом одређују се односи и пуитања киоја влада и овлашћени субјекти одлукама могу да решавају. Одлука је мање апстрактна и са ужим предметом уређивања од уредбе. Њоме се заснивају, мењају, унапређују, и престају одређени правни односи, правни субјективитети, правне ситуације, решавају се питања од општег значаја, одлучује о другим стварима за које је законом и уредбом одређено да их влада или други државни орган уређује одлуком. На пример, одлука владе о акредитацији

---

<sup>97</sup> Видети: Р. Марковић, исто, с.21-22.

факултета, формирању комуналне полиције, инспекцијским службама, именовању инуюних пословодних органа у јавним предузећима и сл.

Правилник је мање општи подзаконски акт од уредбе и одлуке, ужег опсега регулативе понашања у одређених субјеката у одређеним ситуацијама. Њиме се разрађују и уређују поједине одредбе закона или прописа владе. Правилник о против пожарној заштити, о регистрацији возила и сл.

Истичемо да је наредба заповедни исказ који садржи у диспозицијама правних норми - наређујућу, забрањујућу, овлашћујућу, описну заповест о потреби одређеног понашања одноних субјеката права. Додали би смо наше гледиште као допуну садржаја наредбе са овлашћујућом заповести, где сматрамо да се садржај наредбе, поред назначених заповести, може односити и на заповест која нуди субјектима на које се односи, могућност избора алтернативног понашања - одабира једног од понуђених облика понашања, и начина дисјунктивног (заменљивог) понашања, ка и да наредба као наређујућа заповест даје и условљава могућност дискреционог понашања овлашћених државних органа односно овлашћених субјеката права. Наредба обухвата још ужи предмет регулативе у односу на уредбу, одлуку, правилник. Односи се на прецизни опис одређеног понашања одноних субјеката у правно предвиђеној ситуацији. Наредба регулише појединачну ситуацију на општи начин. Доносе је најчешће нижи органи државне управе, али може, на пример, и шеф државе (наредба о почасном плотуну за државне празнике).

Упутством се одређује начин и поступци на који орган државне управе, носиоци јавних овлашћења треба да се понашају, да извршавају поједине одредбе закона и других правних прописа. На пример, упутство за понашање одређених субјеката у случају епидемије, пожара, вакцинације и сл.

На пример у Републици Србији, сви подзаконски акти (уредбе, одлуке, правилници, наредбе, упутства) које доноси Влада, министарства, органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, изузетно и Народна скупштина и шеф државе, морају бити засновани и у складу са Уставом Републике Србије.

Блиска је веза између правних наука које се баве одноним проблемом легитимитета и легалитета. Свакако на првом месту је Уставно право, Управно право, Увод у право, Кривично право и сл. То су углавном науке јавно правног

карактера, односно раније у немачкој теорији третиране као државно право (Уставно право, Управно право)<sup>98</sup>.

Уставно право је темељна, основна наука, јер кроз садржај устава, чијем настанку битно доприноси, поред осталог, заснива норме о правно политичком уређењу, основним начелима вршења власти, о надлежностима, саставу, организацији, положају, односима између државних органа. Заснива хијерархију и поделу државних органа на законодавне, извршне и судске органе и сл.

Уставно право кроз устав преко уставно правних норми темељи и формулише уставно правни основ и начела, поред осталог, конституисању, изградњи, делатности и контроли извршне власти, јавне управе и њених органа. Стога може се рећи да се Управно право заснива на уставно правним нормама, да на основу закона и подзаконских аката детаљно проучава, разрађује, конкретизује управу и њену делатност у целости. Тиме Управно право, заснивајући се на уставно правним нормама које се односе на извршну власт, детаљније нормативно разрађује исте, до непосредне примене.

Дакле, један такав задатак пред нормотворцем, номотехничаром у одређивању приступа изворности и обликовању нормативно правне материје везане за државну власт, било законодавну, извршну или судску, посебно за извршну власт (егзекутиву) и њен део -државну управу је изузетно сложен.

Он мора, поред осталог, изучити и применити широко знање, посебно из домена уставно правне регулативе, те закона и подзаконских аката који регулишу извршну власт (егзекутиву) и њен део-државну управу, која као део извршне власти врши управне послове у оквиру права и дужности те државе, тј. спроводи, разрађује и примењује прописе и одлуке извршне власти. а који акти на деривативан начин произлазе из уставног правног основа и његових начела и норми за назначену област, и ценећи мноштво узрока и чинилаца из сфере унутрашњег и међународног права и односа приступити изради, доградњи нормативног елемента

---

<sup>98</sup> Немачка историјско правна школа није прихватала доктрину природног права, већ је основ корен права тражила у својој традицији, истичући да сваки народ ствара своје провао кроз свој дух и традицију (Хуго, Савињи, Пухт), истовремено протажирајући улогу и значај државе, државног права где су сврставали Уставно право, Управно право....

правног поретка везаног за државну извршну власт и њен део који се зове јавна управа.

Творци дела нормативног елемента правног поретка требају да буду едуковани тако да изуче, спознају суштину, циљ, улогу и значај одређених односа, ситуација и сличног у друштвеној стварности коју желе да регулишу.

Претходно се мора изградити полазиште на најширем друштвено политичком консенсусу у држави и друштву, уз сагледавање многобројних спољних и унутрашњих утицаја, остварљив утицај и могућност примене норми које се стварају у оквиру нормативног елемента правног поретка, и мноштва других политичких, економских и сличних претпоставки. А потом у сарадњи и корелацији са онима који учествују у истом процесу, али у стварању и изградњи дела нормативног пооретка који се односи на законодавну и судску власт све то повезати, ускладити, нормирати у ефикасан, применљив нормативни елемент којим ће се остваривати зацртани циљеви и интереси државе, правног поретка... При том се морају критички посматрати досадашња искуства у конкретној држави и шире у сагледавању битних и карактеристичних својстава односног проблема, питања, појаве која се поосматра, истражује и жели правно уобличити, правно нормирати .

Значи, пажња, акција и методолошки пут мора се усмерити постављеном циљу сазнању те врсте државне власти која се жели нормирати, нормативно изменити, допунити, било да је реч сходно принципу поделе власти о законодавној, извршној или судској власти. Наравно при том поштујући, ценећи , критички расуђивати и одлучивати о друштвеној оправданости, целисходности, сврсисходности како унутар конкретног правног поретка тако и шире.

Ако се процес истраживања, обликовања и изградње дела нормативног елемента правног поретка конкретне државе усмери ка извршној власти, онда се пред истраживачем, односно номотехничаром у склопу мноштва истраживачких активности широког друштвеног спектра терба усмерити фокус, поред осталог, на спознају суштине принципа поделе власти, на изградњу балансираног односа између државних власти по вертикали и хоризонтали у оквиру хијерархије државних органа, ценећи и уважавају мноштво историсјких, културолошких, друштвених, политичких и других фактора и околности, и једноставно, приступ

извршној државној власти сагледати кроз, по нама две целине, сагледати кроз две призме поштујући мноштво уставних начела, као и начела хијерархије, координације, корелације и слично.

Значи, сматрамо, да када се крене у сферу сагледавања, истраживања, изучавања и нормирања у сфери извршне државне власти, први полазни темељни кораци су фокусирање на – **валладу** као извршно-политички орган који усмерава, координира и контролише **државну управу** (која са **недржавном управом** припада **јавној управи**) , са свим битним и карактеристичним својствима, сагледавајући исте, како и њихов међусобни однос, однос са другим државним органима по вертикали и хоризонтали и однос истих према субјектима права – народу, у складу са поштовањем принципа законитости и уставности.

Дакле, државну извршну власт у држави врше – влада која усмерава, координира и контролише државну управу, разрађују и примењују управни органи, а зависно од конкретних уставних решења и шеф државе има, или може имати одређеног учешћа у вршењу исте.

Тиме, влада и шеф државе стекли у легитимитет и легалитет у оквиру њиховог правног поретка да учествују у доношењу одређених прописа, односно општих правних аката, чиме попстају, заједно са законодавним органом креатори нормативног елемента правног поретка – нормотворци, који се изграђује кроз номотехничке приступе и процесе..

Теоријскоправни приступ изучавању система поделе власти зачет у 18.веку, јасно заснива, детерминише и образлаже поделу власти на законодавну, извршну и судску власт. Где се извршна (егзекутивна) власт, поред осталог, одражава кроз устројство државних органа – **шефа државе, владе и државне управе**, са битним и карактеристичним својствима, заснованим на мноштву уставних начела и односом у хијерахији државних органа по вертикали и хоризонтали, те са остварењем циљаних функција, улога и значаја у држави и друштву.

## 6.1. Влада Републике Србије

По правилу, сходно принципу поделе власти исказаног у уставу и законима, **влади** припада извршна (извршно-политичка) државна власт. Ако је уствним актом предвиђено-извршну власт поред владе, може вршити и шеф државе на основу уставом утврђених надлежности.

Правни основ и правни оквир, састав и надлежност владе као органа носиоца извршне власти у Републици Србији, произлази из начела Устава Републике Србије, Закона о Влади Републике Србије. Такође, неведеним Уставом Републике Србије утврђене су и одређене надлежности шефа државе (председника), у вршењу извршне власти.

Правни оквир, састав и надлежности Владе, исказани у Уставу и Закону о Влади Републике Србије, су динамичног, пратећег, прилагођаваног карактера својствима и околностима унутрашњег и међународног карактера датог времена и простора, те представљају, као део нормативног елемента правног поретка ( заједно са свимосталим нормативним актима), трајни предмет номортехничке делатности, усмерене, поред осталог, и на усаглашавање домаћих и међународних прописа, у сарадњи са међународним телима, органима (Венецијанска комисија, примена метода ( поступка) Анализе ефеката прописа-АЕФ ( РИА) у припремним и почетним фазама поступка израде или допуне одређеног општег правног акта, дајући решења и предлог таквог акта доносиоцу акта, и сл).

Државну извршну власт врши ВЛАДА као извршно-политички орган, носилац извршне (егzekутивне) власти у држави, утврђује и води политику државе у оквиру закона старајући се о извршењу и извршава законе и друге опште акте законодавног органа, тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере сама или преко органа државне управе које усмерава, координише и контролише.

Влада усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација, и закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује рад и ред органа државне управе, одређујући рокове за доношење прописа и предузима низ других законом



заснованих радњи. Усмерава и утврђује начела и унутрашњу организацију органа државне управе, поставља и разрешава, усклађује рад управних функционера у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама. Оснива координациона тела са одређивањем састава надлежности и контроле Министарства и посебне организације сачињавају годишњи план рада, органи управе подносе извештај о раду. Доноси смернице и начелне ставове делатности органима државне управе. Врши службени надзор и укида прописе и акте државне управе. Решава сукобе надлежности између органа државне управе и других органа и организација.

Влада се руководи законима и општим актима ( уредбе и пословници, меморандум о буџету, стратегија развоја, декларација), појединачним актима (одлуке, решење, закључци) које доноси.

Влада може имати више министарстава. Делокруг сваког министарства утврђује се законом. На пример Министарства финансија.<sup>99</sup>

Министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе. Органи државне управе дужни су да подносе Влади извештај о свом раду једанпут годишње.

За односе Владе и државне управе посебно су значајне смернице и начелни ставови, па се Државна управа у вршењу послова придржава смерница и начелних ставова Владе. Смерницама и начелним ставовима одређује се начин рада органа државне управе, налажу рокови за доношење прописа и одређује начин и облик сарадње са другим органима и организацијама. Органи државне управе имају право да од Владе траже да заузме начелне ставове о одређеним питањима, од значаја за спровођење закона, других прописа и општих аката, а Влада је дужна да их о свом ставу обавести.

---

<sup>99</sup> На пример, поред осталог најзначајнија делатност министарства финансија је свеобухватна активност око буџета државе, а у свом саставу може имати разне управе-за порезе, царину, трезор, јавни дуг, дуван, спречавање прања новца, за слободне зоне, за игре на срећу. Министарство привреде бави се свеобухватним проблемима привреде (инвестицијама, инфраструктуралним пројектима, развоју малих и средњих предузећа, приватизацијом, стечајем, индустријским развојем надзором и контролом јавних предузећа, квалитетом и безбедношћу производа. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде стратегијом и политиком развоја пољопривреде и прехранбених производа, заједничким тржиштем.....

Државна управа као и делатност сваког државног органа, мора се контролисати.

Влада врши надзор над радом органа државне управе, односно рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Она може поништити или укинути прописе или опште акте органа државне управе или носилаца јавних овлашћења на нивоу Републике који је у супротности са законом или прописом Владе и може одредити рок за доношење новог прописа. Међутим, поред општих аката Влада може у вршењу службеног надзора укинути или поништити и појединачне акте органа управе.

На основу поступка контроле над радом државне управе Влада одлучује о одговорности руководећих радника које она поставља у органима државне управе.

Влада решава и сукоб надлежности између органа државне управе и других органа и организација, и то:

- 1) Министарстава, министарстава и посебних организација и између самих организација
- 2) Органа државне управе и државних органа којима су поверени послови државне управе
- 3) Органа државне управе и недржавних субјеката (предузећа, установа и других), када на основу поверених јавних (управних) овлашћења решавају о појединачним правима и обавезама
- 4) Органа којима су пренети послови државне управе
- 5) Недржавних субјеката, када на основу поверених овлашћења, одлучују о појединачним правима и обавезама

Влада као највиши извршни орган власти у систему поделе власти, у вршењу својих надлежности доноси *опште правне акте* (уредбе, пословници, меморандум о Буџету, стратегије о развоју и декларације), и *појединачне правне акте* (управни акти) у виду одлуке, решења, закључци).

**Уредба** је подзаконски правни акт акт са законском или без законске снаге. Са законском снагом, ако тада нема важећег одређеног закона, што би требало избегавати и третирати као привремено решење до доношења закона, и уредба без законске снаге, што је најчешћи случај. Уредбом, као подзаконским актом, ближе се уређују правни оквир и односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела унутрашње организације органа државне управе и образују стручне службе Владе.

**Пословник** је унутрашњи подзаконски акт Владе, који Влада доноси и њиме прописује своје уређење, начин рада и одлучивање.

Влада доноси **меморандум о годишњем буџету**, након спроведеног утврђеног поступка, а који садржи оквир и основне циљеве политике јавних финансија и макроекономске политике.

Изузетно значајан акт је **стратегија развоја**, Влада утврђује стање у области из надлежности Републике и мере које треба предузети за њен развој. А декларацијом се изражава став Владе о неком питању.

**Одлуком** Влада прописује, даје сагласност или потврђују општи акти органа или организација, образују службе за потребе Владе и уређују друга питања од значаја за обављање послова Владе. Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком.

**Решењем** Влада одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима, даје сагласност или потврде на појединачне акте органа и организација, поништавају или укидају управни прописи и одлучује о другим појединачним питањима из надлежности Владе. Кад Влада не доноси друге акте, онда доноси закључке.

**Закључком** се утврђују ставови Владе о разним питањима унутрашње организације, метода рада и односа у Влади, начелни ставови и смернице за рад органа државне управе, одређују њихови задаци и заузимају ставови о другим питањима из надлежности Владе о којима се не одлучује другим актима. Влада може и конкретно наложити (налог) министарству да у одређеном року донесе

управне прописе (опште акте управе) или предузме управну радњу (мере) за коју је овлашћено или да поднесе извештај (материјални акт) о појединим питањима с одговарајућим предлозима.

Треба напоменути да се сви ови акти Владе (општи и појединачни акти) односе на републичку управу и то пре свега на министарства а не на грађане непосредно. Такав је случај и код Владе Републике Србије.

Влада Републике Србије састављена је од укупно 24 члана и то 23 министра и председника Владе. Влада у свом саставу има 23 министарства<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Делокруг Министарства финансија утврђен је у члану 3. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/2020) и обухвата послове државне управе који се односе на: „ републички буџет; утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и јавних расхода; систем и политику пореза, такси, накнада и других јавних прихода; основе система доприноса за социјално осигурање и обезбеђивање финансирања обавезног социјалног осигурања; уређење изворних прихода аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; политику јавних расхода; управљање расположивим средствима јавних финансија Републике Србије; координацију система управљања и спровођења програма финансираних из средстава Европске уније; јавни дуг и финансијску имовину Републике Србије; макроекономску и фискалну анализу, квантификацију мера економске политике; финансијске ефекте система утврђивања и обрачуна плата и зарада које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и фондова организација обавезног социјалног осигурања; надзор над радом Централног регистра обавезног социјалног осигурања; јавне набавке; спречавање прања новца; игре на срећу; фискалне монополе; девизни систем и кредитне односе са иностранством; факторинг послове; систем финансијских односа са иностранством и међународним финансијским организацијама; припрему, закључивање и примену међународних уговора о избегавању двоструког опорезивања; царински систем, царинску тарифу, мере ванцаринске заштите и слободне зоне; кредитно-монетарни систем; банкарски систем; животна и неживотна осигурања; учествовање у управљању банкама, друштвима за осигурање и другим финансијским институцијама чији је акционар Република Србија, као и организовање и спровођење поступка продаје акција у истим; систем плаћања и платни промет; хартије од вредности и тржиште капитала; систем рачуноводства и ревизије финансијских извештаја; књиговодство; приватизацију и санацију банака и других финансијских организација; пријављивање у стечајним поступцима потраживања Републике Србије; анализу фискалних ризика који произлазе из пословања јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, привредних друштава која обављају делатност од општег интереса и привредних друштава са већинским државним капиталом; анализу ризика повезаних са буџетима локалних самоуправа и јавно-приватним партнерствима; анализу ризика у вези са последицама елементарних непогода и њиховим финансијским ефектима на буџет Републике Србије и буџете локалних самоуправа и осталим обавезама Републике Србије; праћење обавеза покривених државним гаранцијама; праћење главних ризика повезаних са финансијским сектором у Републици Србији; оцену и праћење капиталних пројеката; уређивање поступка припреме и регистрација капиталних пројеката по надлежним министарствима и њихово обједињавање; уређивање области дигиталне имовине; уређивање права јавне својине; својинско-правне и друге стварно-правне односе, изузев припреме закона којим се уређује право својине и друга стварна права; експропријацију; заштиту имовине Републике Србије у иностранству; примену Споразума о питањима сукцесије; остваривање алиментационих потраживања из иностранства; пружање правне помоћи поводом стране национализоване имовине обештећене међународним уговорима; буџетску контролу свих средстава буџета Републике Србије, територијалне аутономије и локалне самоуправе и организација обавезног социјалног осигурања и јавних предузећа; хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору; управни надзор у имовинско-правним пословима; другостепени управни поступак у областима из делокруга министарства, у складу са законом; обезбеђивање средстава солидарности, као и друге послове одређене законом.“ **Управе у склопу**

Надлежност и делатност Владе, њених министарстава и других управних органа, њихов међусобни однос према законодавним и судским органима, према грађанима и друго, регулисани су важећим општим правним актима-уставом, законима и подзаконским актима.

## 6.2. Државна управа<sup>101</sup>

Положај, организација, надлежност, делатност свих државних органа регулисана је позитивно правним прописима. Такав случај је и са државном управом. Државна управа припада јавној управи, која се дели на државну и недржавну управу. Недржавна управа обухвата локалну управу и јавне службе. Сва питања у вези управе, као и њен положај, рад и организација регулисани су Уставом Републике Србије и другим законима и прописима. Систем државних органа и организација који су регулисани уставом и законима једне земље представљају државну управу. Она одређује државне органе. Одређеним државним органима се даје назив министарства, управе, управне организације и сл., утврђује се њихова организација и прописује се које послове државне управе обављају, све то се одређује уставом и законима. Органи државне управе имају одређена својства која их разликују од других државних органа. Устав Републике Србије целокупну државно правну власт организује на принципу поделе власти. Тај принцип се огледа у подели правних функција на посебне државне органе. Устав управну власт не помиње поред других облика државне власти, већ је она концептуално постављена као део извршне власти. Државна управа врши управне послове у оквиру права и дужности Републике. Носилац дела управне власти, у који спада државна управа, је Влада. Она утврђује и води политику државе у оквиру Устава,

---

министарства финансија су: Пореска управа, Управа царине, Управа за трезор, Управа за јавни дуг, Управа за дуван, Управа за спречавање прања новца, Управа за слободне зоне, Управа за игре на срећу...

<sup>101</sup> Видети: Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр.79 од 16.09.2005, 101 од 06.11.2007, 95 од 17.12.2010, 99 од 11.09.2014, 30 од 20.04.2018, 47 од 20.06.2018, детаљно регулише и прописује правни оквир и све надлежности Државне управе, на задовољавајући начин, што је аутору овог рада послужило поред осталог у истраживању односних проблема од одређеног значаја за предмет овог рада. Номотехничка израда поменутих закона који се односе на Владу и Државну управу РС је задовољавајућег квалитетна и стручности. У наставку рада дајемо законом засновану исказану начелну прикладну интерпретацију са коментаром неких оквирних најзначајнијих односа и решења везаних за државну управу и њеног односа према Влади, министарствима и другим државним органима и субјектима права.

закона и других општих аката Скупштине. Она то ради тако што доноси друге опште и појединачне правне акте. Управну власт чине још и органи и организације недржавне управе а сви они су у некаквим односима са државном управом, посебно јер су сви повезани у ширем систему функционисања.

Сви односи органа државне управе утврђени су уставом, законима и другим прописима. У те односе спадају и односи са другим органима и организацијама, као и односи са грађанима и недржавним органима и организацијама и на крају њихови међусобни односи. Сви такви односи се правно ваљано заснивају на међусобним правима и дужностима.

Како смо већ рекли односи органа државне управе са Народном скупштином и председником Републике, заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законима и другим општим актима. Народна скупштина законодавну власт врши доносећи законе и друге опште правне и политичке акте. Органи државне управе су обавезни да председнику Републике и Народној скупштини дају обавештења, објашњења и податке који су неопходни за њихов рад из свог делокруга. Органи државне управе дужни су да редовно и на захтев ових државних институција достављају све тражене податке, то је посао надлежних министарства да прате стање у управним областима за која су основана. Органи државне управе такође спроводе акте председника Републике, донете за време ратног стања, непосредне ратне опасности и акте донете за време ванредног стања.

Хијерахијски је заснован однос органа државне управе са Владом, где су органи државне управе подчињени Влади. Влада је извршно-политички орган, и као такав, она је носилац извршне власти у држави. Она се стара о извршењу и извршава законе и друге опште акте које доноси Народна скупштина. Влада утврђује и води политику у оквиру закона. То ради тако што доноси опште и појединачне правне акте, а предузима и друге мере.

Односи органа државне управе са Владом су односи усмеравања, координације и контроле. Влада усмерава и усклађује рад министарства и посебних организација, закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује рад органа државне управе и одређује рокове за доношење прописа. Влада закључком може наложити органу

државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да о томе припреми посебан извештај, али и Влада је дужна да на захтев органа државне управе закључком заузме став о питању из његовог делокруга. Влада утврђује начела за унутрашњу организацију органа државне управе, поставља и разрешава управне функционере у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама, усклађује и усмерава њихов рад. Влада може оснивати координациона тела за усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе, истовремено одређује задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања везана за рад координационог тела. Органи државне управе дужни су да једном годишње поднесу Влади извештај о свом раду. Министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе. Смернице и начелни ставови су посебно значајни за односе Владе и државне управе, односно државна управа се придржава смерница и начелних ставова Владе у вршењу послова. Тиме се одређује начин рада органа државне управе, налажу рокови за доношење прописа и одређују начин и облик сарадње са другим органима и организацијама. Влада врши надзор над радом органа државне управе. Влада ће донети пропис уколико то не уради орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике, а недоношење прописа може изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада такође може поништити или укинути њихове прописе или опште акте који су у супротности са законом или прописом Владе и може одредити рок за доношење новог прописа. У вршењу службеног надзора Влада може укинути или поништити и појединачне акте органа управе. На основу поступка контроле над радом државне управе. Влада одлучује о одговорности руководећих радника које она поставља у органима државне управе. Влада решава и сукоб надлежности између органа државне управе и других органа и организација, то су: Министарства, министарства и посебних организација и између самих организација; Органа државне управе и државних органа којима су поверени послови државне управе; Органа државне управе и недржавних субјеката, када на основу поверених јавних овлашћења решавају о појединачним правима о обавезама; Органа којима су пренети послови државне управе; Недржавних субјеката, када на основу поверених овлашћења, одлучују о појединачним правима и обавезама.

Сагледавање релације (односа) државних органа према судовима, јавним тужилаштвима и другим државним органима, огледа се у томе што је основна функција судова да решавају спорове који се јављају у приватном или јавном праву, они су самостални, посебни и независни државни органи и њихов основни задатак је вршење судске функције. Државна управа и судови су посебни државни органи који по принципу поделе власти обављају управну, односно судску функцију. Њихов однос је однос сарадње и међусобних права и обавеза, који подразумевају и односе контроле. Та сарадња се огледа у пружању правне помоћи или у поступку решавања предходног питања у управном и судском поступку, када постоји обавеза узајамног признавања аката. Тада суд узима као решено оно што је одлучено у управном поступку, а орган управе је дужан да поштује правоснажне судске пресуде. Органи државне управе су дужни да поштују и правно схватање суда и примедби суда у погледу поступка.

Судска непосредна контрола делатности органа управе. Посебан систем контролних односа судова и јавног тужилаштва у односу према органима државне управе постоји у области судске контроле над радом управе. Судови врше непосредну контролу над радом управе.

Тужилачка посредна контрола делатности органа управе. Тужилаштво врши посредну контролу, тако што покреће поступак пред вишим органима управе. Сукоб између судова и државне управе као и између органа државне управе и локалних органа управе решава Уставни суд. Тужилаштва су самостална државна тела, она врше посредну контролу али само у смислу да подређу поступак контроле пред другим органима, пред вишим органима управе или судовима али сама не врше мериторну контролу. Уколико тужилаштво сматра да је донето решење у управном поступку незаконито, може поднети захтев за одлагање, односно прекид извршења таквог управног акта, уколико би његовим извршењем могле наступити неотклоњиве штетне последице.

Законом се уређује посебан правни оквир и његов садржај за свако министарство Владе. То подразумева, сходно процени постојања потребе, да министарства могу имати, или имају, органе управе. Органи управе се образују за обављање одређених послова државне управе у оквиру одговарајуће управне области. Министарство структурално може да има један или више органа управе у



свом саставу. Органи у саставу могу бити различите врсте и имати различите називе, па тако имамо управе, дирекције, агенције, инспекторате. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, дирекција за стручне и с њима повезане извршне послове који се односе на привреду. Ови органи се образују уколико њихова природа, обим, целовитост и начин обављања захтевају самосталност и посебно организовање, то јест, захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Органи управе у саставу су под непосредним надзором министарства ком припадају и одговорни су министарству у чијем се саставу налазе. Управни надзор министарства над републичким управама обухвата: давање обавезних стручних упутства, праћење рада управе, тражење извештаја о раду, контрола управних аката, одређивање послова и задатака из њиховог делокруга, и друга надзорна овлашћења утврђена законом.

Посебне организације су организациони облик унутар органа државне управе и имају сва обележја организације али и нека посебна обележја која произилазе из њихове повезаности са државном управом. Посебне организације имају поверена управна овлашћења за обављање управних послова који су повезани са њиховим стручним пословима као основним пословима. Оне нису органи управе него посебна врста државних организација, које се не оснивају за вршење власти, већ за обављање одређених стручних послова, али ради ефикаснијег обављања стручних послова располажу одређеним управним овлашћењима. Могу се основати на различитим нивоима, па тако могу бити заводи и дирекције, у саставу министарства или уколико су њихови послови од посебног или општег интереса за државу и њену Владу, могу бити основане као релативно самосталне а у том случају су одговорне директно Влади. Посебне организације имају специфичну двојну природу, јер су првенствено организоване за обављање стручних а не управних послова, али обављају и управне послове који су повезани са њиховим основним стручним послом. Најчешћи облици посебних организација су заводи и дирекције али има и секретаријата и других. У посебне организације спадају још и центри, ма да закон допушта да се организују посебне организације и са другим називом. Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који траже примену посебних метода и сазнања и с њима повезане

извршне послове. Посебном организацијом руководи директор који је државни службеник и одговара Влади. Законом су утврђене посебне организације су:

1. Републички секретаријат за законодавство;
2. Републичка дирекција за робне резерве;
3. Републички завод за статистику;
4. Републички хидрометеоролошки завод;
5. Републички геодетски завод;
6. Републичка дирекција за имовину Републике Србије;
7. Центар за разминирање;
8. Завод за интелектуалну својину;
9. Завод за социјално осигурање;
10. Републички секретаријат за јавне политике.

**Управни округ** као административна територијална целина, под различитим назива и системом организације у државама, уставно је утемељен и у нас преваходно ради ефикаснијег управљања и остваривања политичких и других друштвених циљева и интереса, кроз процес децентрализације, као нужност демократског развоја и приближавања власти грађанима. Суштински гледано сврха управног округа је да се ради назначених циљева, тј. ради координације и што веће ефикасности егзекутивне (извршне) и управне власти у примени - бављању утврђених послова, услуга и приближавању народу, на одређеној територији сконцентришу, групишу мање јединице као облици локалне самоуправе (општине, градови). То утврђује Влада уредбом, одређујући његово подручје и седиште. Орган државне управе који у управном округу врши један или више послова државне управе образује своју окружну подручну јединицу. Могу се образовати подручне јединице за два или више управна округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину. Управни округ има начелника, он одговара надлежном министру и Влади. Начелнику у обављању послова помаже стручна служба, која му пружа стручну и техничку потпору и врши послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа. Начелник такође руководи административном службом округа и одлучује о правима и дужностима запослених. Надлежно министарство надзире сврсисходност рада стручне службе округа, прати оспособљеност запослених у њој и издаје јој инструкције. На стручну

службу се примењују прописи о државној управи. Управни округ има Савет, који усклађује односе окружних државних органа и општина и градова са подручја округа, а даје и предлоге за побољшање рада. Савет чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја округа. Начелник је дужан да све предлоге Савета проследи министру надлежном за послове управе и руководиоцима органа државне управе који имају подручне јединице на подручју округа

**Међусобни односи органа управе** регулисани су законом, поштујући, поред осталог и начело хијерархије. Ови односи могу бити односи хијерархије и односи међусобне сарадње. Односи хијерархије су односи између виших и нижих органа који постоје у вертикалним односима органа. Међусобни односи органа управе различитих ресора заснивају се на међусобној сарадњи о питањима од заједничког интереса, то су односи хоризонталног карактера. Када природа послова државне управе захтева међусобну сарадњу, органи државне управе су дужни да међусобно сарађују. Та сарадња се огледа у достављању података и обавештења потребних за рад. Када је у органу државне управе неосновано одбијена сарадња, о томе се обавештава Влада. Када природа посла захтева учешће више органа државне управе, органи могу да оснивају заједничка и стручна тела и пројектне групе. Оваква оснивања ближе се одређују уредбом Владе. У правном поступку у ком се решава о правима, обавезама или правним интересима странака, орган државне управе по службеној дужности и у складу са законом врши увид, прибавља и обрађује податке из евиденција које воде други органи државне управе. Орган може вршити увид само у податке који су законом или посебним прописом утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке.

**Унутрашњу организацију државне управе** је нужна, различито организована у државама, заснована на принципу хијерархије и поделе надлежности и карактеристичних задатака органима, службама, одељењима ради обезбеђења кординације, ефикасности при обављању утврђених административних функција, делатности, пружања одређених услуга грађанима, остваривања сврхе и интереса државе. То је сложен систем односа између различитих унутрашњих организационих јединица и радних места. Свака организација, па и органи управе

могу се рашчланити на своје саставне елементе. Унутрашњу организацију, као њени основни елементи, чине посао, радно место и организациона јединица. Процес деобе и повезивања који се остварују путем руковођења, представљају организациону структуру. Унутрашња структура зависи од многобројних и разноврсних послова, њихове сродности, потребе повезивања и координације рада као и величине органа управе, у зависности од свега тога она може бити врло различита. Ефикасност државне управе значи ефикасно остваривање управних функција, а за то је јако битна њена унутрашња структура, односно усклађено функционисање. Органи управе и управне организације у свом саставу имају и мање делове од основног органа државне управе, а то су унутрашње организационе јединице са одређеним пословима и задацима. У њих спадају ресори, сектори, секретаријати, одељења, одсеци, групе, реферати, итд. Унутрашње организационе јединице имају углавном већи органи управе, управне организације и службе Владе. Влада доноси Уредбу о начелима унутрашње организације и систематизације радних места а на основу тога свако министарство доноси свој правилник којим унутар себе уређује унутрашњу организацију и систематизацију радних места, а овај правилник мора да добије сагласност Владе да би био правно ваљан.

Успостављање унутрашње организационе структуре је сложен посао који обухвата низ разноврсних активности. Уредба садржи принципе као руководна начела на основу којих се извршава унутрашње устројство сваког органа државне управе. Начела за унутрашњу организацију и систематизацију захтевају да унутрашње уређење и систематизација радних места морају: да се заснивају, потед осталог, на делокругу органа и радним процесима у њему; да буду што више прилагођени целини послова органа; да обезбеде услове за сврсисходан и складан рад органа и ваљан надзор над радом органа; да омогуће и обезбеде брзо и ваљано остваривање права и интереса странака; да створе услове за груписање истоветних, сродних или међусобно условљених послова у одговарајућој унутрашњој јединици у органу; да се створе услови и обезбеди јавност и приступ раду органа.

Органи државне управе на основу Уредбе доноси свој правни акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, као и Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Правилник, доноси

сваки поједини орган државне управе, односно старешина органа. Правилник је општи правни и интерни акт који се састоји од дела којим се прописује унутрашње уређење органа и дела којим се прописује систематизација радних места. Руководилац органа државне управе може да издаје директиве којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених у органу, али се њом не може одређивати начин поступања и решава у управној ствари.

Унутрашње јединице могу се образовати као основне, посебне и уже унутрашње јединице. Основна унутрашња јединица је - сектор, који би вршио послове који представљају заокружену област рада. Ако се у органу не образује сектор, могу се образovati одређена одељења, одсеци, групе, а сектором руководи помоћник директора органа. Секретеријат је могуће да се образује само у министарству, са циљем да врши, поред осталог, послове који су везани за одређене људске ресурсе, кадровска, информатичка и финансијска питања, усклађивање делатности унутрашњих јединица и сарадњу са другим органима. Секретеријат такође може да врши послове и за орган у саставу а њим руководи секретар министарства. Кабинет министра се образује да би вршио, поред осталог, саветодавне и протоколарне послове, послове за односе са јавношћу и административно-техничке послове, а кабинетом руководи шеф кабинета који за свој рад и рад кабинета одговара министру. Уже унутрашње јединице чине одељење, одсек и група, они могу да се образују у саставу основних и посебних унутрашњих јединица, односно у сектору или секретаријату или изван њих како би вршили послове из појединих области рада које нису у делокругу сектора, или ако то налажу посебни прописи или ради пружања подршке спровођењу пројекта. Одељење се образује за вршење међусобно повезаних послова, чије обављање захтева одређен степен самосталности и повезаности у раду, а њим руководи начелник одељења. Одсек се образује да би вршио међусобно сродне послове који захтевају непосредну повезаност и организациону посебност, а њим руководи шеф одсека. Група се образује за вршење међусобно повезаних послова и њом руководи руководилац групе.

За расправљање о појединим питањима из делокруга органа државне управе могу се основати радне групе и стручне комисије, а њих оснива старешина органа самостално или уз сагласност Владе.

Јавна управа је раније имала и другачије називе и није одувек припадала извршној власти. Њено значење може бити различито поимано и тумачено. У сложеним држава постоји сложенија јавна управа, која је нужна за усклађено функционисање поред њене унутрашње организације, битни су и спољни фактори и друге организације без којих би њено усклађено функционисање било немогуће. Дакле, са изнетих разлога, у савременој држави јавна управа је неопходна како не би дошло до нагомилавања послова.

### **6.3. Шеф државе – председник Републике Србије**

Држава Србија након рата и распада Краљевине Југославије (1941-1945), 1945. године по облику владавине постаје-република у саставу Демократске федеративне Југославије, потом Федеративне народне републике Југославије, потом Социјалистичке федеративне републике Југославија, у чији састав су улазиле и друге републике и покрајине, а на чијем челу до смрти 1980.године, као доживотни председник био је Јосип Броз Тито. У Србији је Уставом из 1974. године, уведена функција председника Председништва Социјалистичке Републике Србије, све до 1990.године.

Србија тек у Уставу из 1990.године, први пут уводи и конституише државни орган – председник Републике Србије.

По Уставу Републике Србије од 2006. године, утврђена је организација и надлежност делатности државног органа-председник Републике Србије, са таксативно набројаним надлежностима у обављању функције. Бира се непосредно, а смењује га Народна скупштина Републике Србије; може бити изабран највише два пута; представља државу у земљи и свету; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе Републике Србије; има право на релативни вето; поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; ужива имунитет као народни посланик; има право да распусти Народну скупштину републике Србије и распише изборе за народне посланике; прогласшава ванредно стање; додељује помиловања и одликовања; расписује изборе и референдуме; не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност; командује Војском Србије у складу са законом, поставља, унапређује

и разрешава официре Војске Србије. У случају спречености обављања утврђених надлежности, исте обавља председник Народне скупштине.

Република Србија је од своје независности, од 2006. године, до сада, имала државне функционере који су у одређеним периодима обављали функцију председника (Слободан Милошевић, Милан Милутиновић, Борис Тадић, Томислав Николић) и сада - Александар Вучић.

Сходно принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, извршну власт врши Влада, стим што утврђене надлежности извршне власти, по Уставу и закону, има и председник Србије.

Примарни носилац и извршилац извршне власти јесте Влада Републике Србије, која то чини, преко својих министарстава, организација и органа државне управе у складу са уставом и законима.

#### Четврта глава

### **7. ПРАВНИ ОКВИР ПРИМАРНЕ РЕГУЛАТИВЕ ПРАВОСУЂА (СУДСКЕ ВЛАСТИ) У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – РЕФОРМА ПРАВОСУЂА ИЗ 2023. ГОДИНЕ**

Правни оквир судске власти у Републици Србији заснива се на Уставу, законима, судској пракси и међународним конвенцијама. Судска власт као независна од законодавне и извршне власти у Републици Србији дефинисана је Уставом, Законом о уређењу судова, Законом о судској администрацији и другим прописима. Судска власт у нас заснована је криз три инстанце и састоји се од основних судова, виших судова, Апелационог суда, Врховног касационог суда и Уставног суда. Основни судови су надлежни за мање кривичне и грађанске предмете, а виши судови за решавање сложенијих предмета у тим областима. Апелациони суд је надлежан за решавање жалбе на пресуде основних и виших судова. Врховни касациони суд одлучује о правним питањима која су од значаја за целокупно правно устројство Србије, док Устави суд се бави уставним жалбама и одлукама о уставности и законитости. Судије су независне и именују се на мандат

од осам година. Судије се могу сменити или отпустити без правног разлога и поступка. Правни поступак се занима на принципима правичности, брзине, ефикасности и јавности. Странке у поступку имају право на адвоката и правично суђење. Постоји и Државно веће тужилаштва и тужилаца. Тужилаштво спроводи кривични поступак у складу са законом. Проблеми, изазови у функционисању правосуђа (спорост правосудног система, корупција, недостатак транспарентности, нарушавање независности судства, проблеми са кадревима и њиховом стручношћу, недовољна примена закона и сл.).

Нова мрежа судова учињена је Уставом Републике Србије од 2006. године, а почетак рада, одређен Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије, одложен је због потребе усклађивања закона којима се уређује организација и надлежност судава, са Уставом. Битна хипотеза (претпоставка) за почетак рада нових судова и судија, законом уређено оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова, испуњена је доношењем и ступањем на снагу сета правосудних закона. Даном почетка примене 01. јануара 2010. године Закона о уређењу судова („Сл. гласник РС“, бр.116/08 и 104/09), престали су да важе Закон о уређењу судова, Закон о судовима и престао је са радом Врховни суд Србије. Ново организовани судови почели су са радом 01. јануара 2010. године.

Уставни и правни (законски) оквир Врховног касационог суда обухвата Устав, правосудне законе (Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва), документа у фокусу (стратешка документа, јединствен програм решавања старих предмета, годишњи извештај о раду суда, информатор о раду суда, унутрашње узбуњивање, отворена листа дескриптора), уређење и рад судца ( судски пословник, пословник о уређењу и раду суда, правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Суду), друга документа Суда ( одлука о ИНТ уписницима, одлука о одређивању лица задуженог за родну равноправност и сл), прописе који се примењују у раду судских одељења, служби у Суду. Суд је надлежан да одлучује у суђењу о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим ствариума одређеним законом, о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд; о преносу надлежности радиу лакшег вођења поступка или других важних разлога. Суд је надлежан изван суђења, да



обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судским поступцима; да разматра примену закона и других прописа и рад судова; да именује Судије Уставног суда; да даје мишљење о кандидату за председника Суда; да омогући заштиту права на суђење у разумном року и сл.

Такође и када је у питању правна норма, правни акти, правни однос, поримена права, тумачење права, систем права и слично, сусрећемо различите приступе и гледишта теоретичара права.

Овако сложени приступи и покушаји сагледавања битних и карактеристичних обележја државе и права указују на сву њихову сложеност, значај, вечну актуелност, по нашем одређењу као можда и две најзначајније друштвене појаве међусобно условљене и зависне, настале у друштву, издигле се изнад друштва и вршећи повратни утицај регулативе и контроле многобројних друштвених односа у друштвеној стварности ( тј. правном животу).

## **8. ИЗАЗОВИ У ПРАВОСУЂУ И РЕГУЛАТИВИ СУДСКЕ ГРАНЕ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Сфера правосуђа правног поретка Републике Србије изложена је дуго времена критичком посматрању дела међународне и унутрашње јавности, оспоравању и указивању на одређене слабости како у нормативној регулативи, тако и практичној примени исте, односно понашања правосудних субјеката са испољаваним негативним појавама које, у одређеној мери угрожавају, или могу угрожавати примену закона условљавајући неефикасност правосудних институција правног поретка Републике Србије.

У сфери правосуђа уочавају с, поред осталог, проблеми и потребе за:

- 1) Додатним реформама ( поред извршених реформи - 2023,).
- 2) Елиминисањем одређеног утицаја политичког фактора и политизације рада судских органа;
- 3) Транспарентности у раду судских органа
- 4) Спречавањем видова корупције и организованог криминала.
- 5) Решавањем каадровски и стручних проблема. Мањак квалификованог особља и недостатак адекватних техничких и материјалних ресурса.

6) Побољшањем ефикасности у раду и спровођењу судских поступака. Повећање броја грађанских и кривичних предмета, кашњење судских одлука

7) Отклањањем техничких недостатака опреме и људских ресурса

8) Адекватнијом обуком и стручности лица у правосуђу.

9) Усклађивањем закона са европоским стандардима.

Учињен је велики помак изразом и усвајањем дела уставне реформе из 2023.године, тзв. „Нови сет правосудних закона“<sup>102, 103, 104, 105, 106</sup>, битно нормативно ваљано регулише саму суштину, независни статус и надлежности судова, самосталност судова, положај, надлежност, избор, опозив и престанак функција судија, тужилаца, органа правосуђа, састав органа правосуђа, потребне ресурсе за рад и сл. Закони утврђују самосталност и независност правосуђа од уплива политичких или каквих других спољних утицаја на заклонит рад судских институција. Омогућују снажнији утицај и допринос судова у превазилажењу пратећих негативних појава како у правосуђу, тако и шире у друштву (корупција, не транспарентност и сл).

Наведеним сетом правосудних закона очекује се смањење, одн. елиминација политичког или каквог другог утицаја на рад правосудних органа, као и отклањање нетранспарентности рада судских органа; посебно сузбијања и елиминације видова корупције у раду истих. Даје се доприносу решавању кадровских и дрзгих потребних ресурса. Треба очекивати бржи ток судских поступака, доношења пресуда, бољи прилив ресурса, кадровску обученост субјеката, Отклањање неусклађености са другим унутрашњим и међународним прописима и стандардима, посебно у процесу усклађивања са европским правним стандардима.

Нормативна основа регулативе за усклађивањем и отклањањем одређених изазова и негативних појава у сфери правосуђа овом реформом правосуђа је битно побољшана и регулисана, што је наишло и на одобравање и позитиван преиступ истим од стране еминених унутрашњих и међународних институција (Венецијанска комисија, ОЕБС, Савет европе ).

---

<sup>102</sup> Закон о Високом савету судства, Сл. гласник РС, бр.10/2023.

<sup>103</sup> Закон о судијама, Сл. гласник РС, бр.10/2023.

<sup>104</sup> Закон о уређењу судова, Сл. гласник РС, бр.10/2023.

<sup>105</sup> Закон о Високом савету тужилаштва, Сл. гласник РС, бр.10/2023.

<sup>106</sup> Закон о јввном тужилаштву, , Сл. гласник РС, бр.10/2023.

Правни оквир правосудне регулативе примареног законодавства поред важећих закона, обogaћен је и побољшан усвајањем новим сетом правосудних закона донетим 2023. („реформа правосудја из 2023.“).<sup>107</sup> Остаје потреба и задатак законодавне политике државе да активно прати и усклађује потребе судске регулативе и процеса примене закона у пракси.

О проблематици правног поретка и његовим изазови у Републици Србији, поред осталих, бавили су се многи домаћи и инострани аутори<sup>108</sup>

Један од највећих изазова данашњице, као и за правни поредак Републике Србије, и других држава, за друштво у целини, јесте појава и распрострањеност корупције и организованог криминала у друштву, односно правосудју и државним институцијама, што захтева потребу израженије борбе против ове негативне појаве<sup>109</sup>.

Под појмом „корупција“ подразумевамо однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања користи за себе или другога.

---

<sup>107</sup> Бјелогрић, С, Ненадић, С, Димитријевић, П, Миловановић, П, Нови сет правосудних закона, Приручник, Параграф лекс, Нови Сад, 2023.

<sup>108</sup> Видети, поред осталих, и :

-Шкундрић,М, Поповић, З, и Григић, З, *The Serbian Legal System and Legal Culture: A Comparative Study* , издавач: Приматек, Београд, 2010. година;

-Стојановић, И, , Лагуна,"*The Rule of Law and Transitional Justice in Post-Conflict Serbia*" (Правна држава и прелазна правда у постконфликтној Србији), Лагуна, Београд, 2013.

- Fisher, L, "*The European Court of Human Rights in the Post-Communist Era: Universality in Transition*" (Европски суд за људска права у посткомунистичком добу: Универзалност у транзицији) , Cembige University press, 2012.

<sup>109</sup> Правни (нормативни) оквир превенције појаве корупције: Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр.35/19, 88/19, 11/21, 94/21 и 14/22); Закон о агенцији за спречавање корупције; Национална стратегија за борбу против корупције од 2023-2028; Акциони план Националне стратегије за борбу против корупције

Правни (нормативни) елемент репресије на појаву корупције: Кривични законик („Сл.гласник РС“ бр.85/05,88/05;...35/19); Законик о кривичном поступку ( „Сл.гласник РС“, бр.72/11, 101/11...27/21; ОУС 62/2021); Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела („Сл. гласник РС“, бр.32/13...35/19); Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције („Сл.гласник РС“, бр.94/16 и 87/18); Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр.35/19, 88/19, 11/21, 94/21 и 14/22); Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Сл. гласник РС“ бр.97/08); Закон о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр.65/23, ОУС 112/2022); Закон о јавно приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС“, бр.88/11...104/16); Закон о државној ревизорској институцији („Сл. гласник РС“, бр.101/05...44/18); Закон о буџетској инспекцији („Сл.Гласник РС“, бр. 118/21)

Документи јавних политика: Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика; Стратегија развоја правосудја за период од 2020-2025. године („Сл-Лист РС“, бр.101/20); Акциони план за спровођење Стратегије развоја правосудја („Сл. гласник РС“, бр. 45/22)

Корупција и организовани криминал су пратеће негативне појаве ове цивилизације. Ови проблеми су у одређеној мери присутни у свету, у региону, као и у оквиру друштва и правног поретка Републике Србије, што захтева већи ангажман унутрашњих и међународних релевантних субјеката у борби за њихово сузбијање.

И поред изражене и значајне борбе надлежних органа и других субјеката државе, корупција и организовани криминал у различитим видовима у свету и у нас је у одређеном порасту.

Анализирајући односни проблем у оквиру правне регулативе нормативног елемента правног поретка Републике Србије уназад пар година, дошли смо до закључка:

1) да је на плану борбе против корупције Србија начинила видне помаке у законодавној сфери, као и:

2) да је у примени законодавне регулативе постигла релативно скромне практичне резултате судског процесуирања учинилаца таквих кривичних дела.

Када је реч о првом закључку, постоје додатни напори, поред већ важећих прописа, да се законодавна регулатива назначене области криминалитета квалитетније и боље изгради.

Уочавајући да раније донети *Закон о агенцији за спречавање корупције*, донет 2008. а који се примењује од 1.јануара 2010.године, уз све измене и допуне не задовољава у потпуности потребе борбе и решавање проблема корупције, приступило се темељнијем нормативном уређењу односних проблема, ради отклањања нејасноћа, појашњавања, прецизирања, уношења нових, друкчијих начина уређења подноса везаних, пре свбеге, за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције.

Стога се 2019. године приступило припреми Нацрта израде новог Закона о спречавању корупције, с којим се отклањају недостаци, слабости назначеног Закона о агенцији за спречавање корупције, и рад исте значајно унапређује. За назначени закон о спречавању уставни основ је нађен у члану 97. став 1. тачка 16. Устава Републике Србије (2006), уставни основ за доношење Закона о спречавању корупције, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа. Па се на основу таквог

уставног основа, при Влади Србије, односно Министарству правде и других државних органа и друштвених субјеката приступило иницијативи и усаглашавању израде *Нацрта Закона о спречавању корупције*, којим би се у чл.1, „уређивао правни поиложај, надлежност, организација и рад *Агенције за спречавање корупције*, правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, кумулација јавних функција, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона и друга питања која су значајна за спречавање корупције“.<sup>110</sup> Још један битан разлог за доношење оваквог Закона јесте потреба са усклађивањем истог са важећим документима у области борбе против корупције – Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији од 2013. до 2018.године

2023. године, постојећи нормативни оквир везан за борбу против корупције је осавремењен и допуњен сада и новом Националном стратегијом за борбу против корупције за период од 2023-2028. године. Она је заснована на:

- 1) извештају о секторима будуће борбе против корупције;
- 2) пратећем акционом плану

У Националној стратегији настала је за борбу против корупције посебно су истакнути сектори подложни корупцији: здравство, образовање, опорезивање, царина, полиција, локална самоуправа, управљање јавним сектором, инфраструктура и просторно планирање, финансирање политичких странака, приватизација, јавне набавке, лобирање, заштита узбуњивача.

Посебан акценат се ставља на стању у правосуђу и заштити основних права што је у вези са предметом ПОГЛАВЉА 23 у преговарачком процесу Републике Србије и Европске уније. А наглашавамо да је у међувремену значајан помак направљен у вези решавања проблема у правосуђу Републике Србије у правном (нормативном) оквиру законодавне власти, доношење и ступањем има снагу четири закона везаних за правосуђе и немешање извршне власти и судску власт.

У Националној стратегији су анализирани и извршене могуће процене ризика за корупцију по назначеним секторима. Како би се обезбедио несметан рад

---

<sup>110</sup> Нацрт Закона о спречавању корупције, Министарство правде Владе РС, Београд, 2023.( радни текст).

и ефикасно спровођење даљих активности на процени ризика од корупције у наведеним секторима дата је препорука груписања ризика у зависности од потреба и ситуације, при чему треба користити анализу за процену ризика од корупције у свим препознатим подручјима а што чини предмет Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана. При том, посебну пажњу посветити процени ризика на међусекторска питања која су заједничка за наведене секторе, тј. на заштиту иузбуљивача, лобирање, јавне набавке, приватизацију итд.<sup>111</sup>

Национална стратегија заснива се на превенцији и репресији у борби против корупције. Па сходно томе извршена је превентивна анализа ризика и репресивних мера у случају појаве корупције, са закључцима и предлозима решења изазова у 2022. години. Ризици за корупцију су присутни мање више у свим назначеним секторима.

## **9. ЦИЉЕВИ У РЕШАВАЊУ ИЗАЗОВА У ПРАВОСУЂУ**

Према резултатима истраживања најважнији циљево у решавању изазова у правосуђу у наредном периоду су:

1. Осигуравање независности и непристрасности судија и судства уопште
2. Повећање ефикасности и брзине судске обраде предмета
3. Унапређење квалитета судских одлука и њихова доследност
4. Смањење броја нерешених предмета и дуготрајних процеса
5. Јачање транспарентности и отворености у раду судова
6. Повећање степена приступачности и доступности правде грађанима
7. Смањење корупције и непотизма у судству
8. Модернизација судског система и прилагођавање новим технологијама
9. Образовање и усавршавање судија и других правних професионалаца
10. Унапређење сарадње са другим институцијама правосуђа и органима државне управе.

---

<sup>111</sup> Из Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2023-2028, Министарство правде РС, Београд, 2023.

## **ЧЕТВРТИ ДЕО**

### **IV. ОДНОС ЛЕГИТИМНЕ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА ПРОТИВПРАВНОЈ СЕЦЕСИЈИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ КОСОВО И МЕТОХИЈА**

## 1. ТЕОРИЈСКОПРАВНИ ПРИСТУП КОНТРОВЕРЗНОМ СХВАТАЊУ ПОЈМА „ФАКТИЧКО ПРИЗНАЊЕ ДРЖАВЕ“

Савремена заоштрена геополитичка интересана сучељавања вођена, поред осталог, и мотивацијом да жељени циљ оправдава средство извршења, зна да доведе и до настанка и коришћења контроверзних конфузних схватања и значења одређених појмова било у сфери политичког или правног живота.

Такав случај је и са поимањем релативно ново насталог појма „фактичко признање („*de facto*“ признање)“, који се као појам користи, као један од услова Европске уније у вишегодишњим преговорима са Републиком Србијом око решавања статуса против правно отцепљене територије-Аутономне покрајине Косово и Метохија, из правног поретка Републике Србије, након 1999. године.

Покушају схватања и разумевања односног појма субјекти контроверзно приступају било са политичког или правног аспекта. Овом приликом изнећемо само један поглед, нормативно-догматски приступ тумачењу могућег значења односног појма, не улазећи у расправе и полемике у вези назначеног. Мишљења смо да је у теоријскоправном смислу могућ тројни приступ тумачењу значења односног појма. И то :

1) Први ужи правни приступ (варијанта) карактеристичан углавном за судску праксу САД и Велике Британију ( назваћемо га „англосаксонски“ приступ) – да „фактичко признање државе“ је пуно признање, али привременог карактера, јер се оставља могућност да можда касније таква држава неће опстати.

2) Други политичко-правни приступ је да „фактичко признање државе“ није правно признање, већ одражава политичко становиште да се даје фактичко признање, да омогућава и признаје фактичко стање субјекту на кога се односи, али се не даје правно признање, јер се и даље сматра да је таква држава са фактичким признањем у политичком и правном смислу део правног поретка те државе која даје фактичко признање.



3) Трећи правни приступ се односи на давање фактичког признања датој држави, где се уједно даје и правно признање, али се као такво не наводи на директан, јаван, експлицитан начин, већ се касније у будућности не предузимају радње државе која је дала фактичко признање којом би ометала, спречавала, оспоравала статус и делатност државе којој је дала фактичко признање, чиме се јасно ставља до знања да се ради и о правном признању.

## Друга глава

### **2. ПРЕАМБУЛА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006.<sup>112</sup> НОРМАТИВНО - ДОГМАТСКИ ПРИСТУП ЊЕНОМ ТУМАЧЕЊУ**

„Легитимно од стране Републике Србије и израженом вољом народа заснован и донет Устав Републике Србије<sup>113</sup>, највиши, најачи, најзначајнији општи правни акт, изворни правни основ легалног настанка других општих, из њих изведених појединачних правних аката, у номотехничком смислу чврст, писан, теже променљив акт, са позитивно правно обавезујућим одредбама-начелима исказаним кроз преамбулу и десет делова, регулише у држави најзначајније сфере друштвеног живота и правни поредак“<sup>114</sup>, одређује и утврђује правне основе и правне оквири законодавне, извршне и судске регулативе, као и у преамбули статус

---

<sup>112</sup> Резултат овог дела спроведеног истраживања „Преамбула Устава Републике Србије од 2006“, прихваћен је и представљен јавности објављивањем у *Međunarodnom naučnom tematskom zborniku „Geoekonomski, geopolitički i geofinansijski izazovi 2023“*, Beograd, 2023 pod naslovom: Miljan M. Žižić (2023), *Normative-dogmatic metodokigical approach to considering the positive legal nature preamble to the constitution of the Republic of Serbia (2006)*, Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges 2023: ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomsku politiku Beograd, International police organization, Belgrade; volume 160; pg. 87-97.

<sup>113</sup> Устав Републике Србије проглашен је Одлуком о проглашењу Устава Републике Србије, од стране Народне скупштине Републике Србије, 8. новембра 2006. године („Службени гласник РС“, број 37), након што га је Народна скупштина Републике Србије усвојила на Првој посебној седници, одржаној 30. септембра 2006. године, и који је коначно усвојен на Референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. Назначена Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, бр.83/2006 од 1. октобра 2006. године, и 98/2006. године, од 10. новембра 2006. године. Устав је настао на деривативан (изведен) начин поштовањем континуитета и вредности државно правне развојности државе Србије, прагећи, поштујући и уважавајући традицију српског народа и равноправност свих грађана и етичких заједница у Србији, основних цивилизацијских вредности, основних права и слобода човека, чувајући идентитет, сувереност, територијални интегритет државе Србије.

<sup>114</sup> Miljan M. Žižić (2023), *Normative-dogmatic metodokigical approach to considering the positive legal nature preamble to the constitution of the Republic of Serbia (2006)*, Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges 2023: ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomsku politiku Beograd, International police organization, Belgrade; volume 160; pg. 88.

Аутономне покрајине Косово и Метохија, права и обавезе свих државних органа у односу на поштовање и примену одредби исказаних у преамбули.

Назначени садржај преамбуле условио је различита схватања, превасходно поларизована на она којима се оспорава, и она којима се истиче да преамбула Устава има правно обавезујуће својство. Износе се одређена опречна мишљења, зависно од одређених погледа на свет, субјективно интересном приступу тумачења,<sup>115</sup> преамбуле, позивајући се светске уставе и правне поретке, у којима, по питању правне обавезности или необавезности преамбуле долази до изражаја различито тумачење и значење природе тог структуралног елемента устава.. Негде се сматра правно обавезујућом, а негде не, већ јој се придаје свечани декларативни, политички значај и сл.

У посебну назначену расправу овом приликом, нећемо дубље залазити. Изнећемо наш теоријскоправни поглед заснован на чистој примени правног ( нормативно догматског ) метода у тумачењу форме и садржајности наведене преамбуле, ослобођен примеса било каквог идеополитичког карактера, који ипак указује да преамбула као саставни део Устава, је позитивно правно обавезујућег карактера, и не може се оспоравати нити јој придавати необавезујуће ванправно својство, све док је Устав на снази. А, поред осталог, имајући у виду садржај преамбула неких устава, попут Устава Сједињених америчких држава , где се у преамбули наглашавају најзначајније вредности и циљеви остварења и заштите; Устава Републике Француске где се у преамбули налази декларација о правима човека и грађанина; Устава Јужноафричке Републике где се у преамбули налази императив историјске потребе супротставаља апартхејуду и обавезу органа државе да на томер истрају.

Правно догматска анализа, са неизоставним вредносним (аксиолошким) приступом, „поставља себи у задатак да у поступку тумачења права испита тачно значење поставки чији садржај сачињава поредак који треба да буде пресудан за

---

<sup>115</sup> Келзен Ханс, *Главни проблеми теорије државног права*, Службени лист РСЈ, Београд, 2001., с. 12. Келзен истиче да су супротности правне теорије, у крајњој линији, супротности у погледима на свет. Да су спорне супротности неопходне, само ако су логичко развијене, јер свеколики напредак науке израста само из трајне напетости између двају полова.

понашање било како назване групе, то јест, да испита сва чињенична стања за која овај поредак важи и начин на који за њих важи“.<sup>116, 117</sup>.

„Током процеса стварања права може се користити више различитих метода. Али у процесу примене права користи се правни метод, метод тумачења правне норме, акта, и њиме се долази до правог значења правне норме“.<sup>118</sup>. „Правни поредак је састав општих и појединачних норми које су једна с другом повезане према принципу да право уређује своје властито стварање (Kelsen 1945:132.)“<sup>119</sup>.

„На питање какво се појмовно одређују уставни главни (опште правне норме) и споредни елемент („лична карта устава“- назив, ко доноси, када, где и слично), одн. преамбула, не постоје шире прихваћене дефиниције ова два саставна елемента општег правног акта. Истина немају, или не морају имати сви општи акти споредни елемент-преамбулу, али, ако имају, а сматрамо да је потребно да имају, и то на самом почетку садржаја општег правног акта, посебно устава, као уводни део, онда преамбула као први елемент ( без обзира на различита опречна мишљења, оспоравања њене нормативне правно обавезујуће природе, или давања јој неправни, ванправни карактер и слично), заједно са осталим елементима структуре таквог правног акта, дели правно обавезујућу судбину истог, када такав акт ступи на снагу, и постаје правно обавезујући акт, саставни део нормативног елемента правног поретка“.<sup>120</sup>

„И поред проблема појмовног одређивања преамбуле, она се јавља кроз државно правну историју људске цивилизације често, или најчешће у највишим

---

<sup>116</sup> Вебер Макс, *Привреда и друштво*, том 1, Београд, 1976, стр.251-259.

<sup>117</sup> Висковић: Висковић Никола, Појам права, Правни факултет, Сплит, 1981., с.288-299.

<sup>118</sup> Miljan M. Žižić, *Normative-dogmatic metodokigical approach to considering the positive legal nature preamble to the constitution of the Republic of Serbia*, IN: Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges, ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomsku politiku Beograd, International police organization, Belgrade, 2023., volume 160; pg. 89.

<sup>119</sup> Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, Harvard, 1945., s. 132.

<sup>120</sup> Žižić M. Miljan, *Normative-dogmatic metodokigical approach to considering the positive legal nature preamble to the constitution of the Republic of Serbia*. In: Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges 2023: ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomsku politiku Beograd, International police organization, Belgrade; volume 160; pg. 89..

најзначајнијим општим правним актима-уставима, на унутрашњем, и у сфери међународно правних аката-међународних уговора“.<sup>121</sup>

У садржајном смислу преамбула као формално правно обликовани и исказани елемент општег правног акта<sup>122</sup>, „може садржати поред неколико номотехнички формално правно исказаних битних података, и низ других битних формално правно обликованих и садржајно испуњених исказа везаних за разлоге доношења, темељно уређење, најзначајније циљеве остварења и очувања одређених вредности, дисконтинуитет са претходном државом, односно режимом, идеолошка одређења, најзначајније принципе развоја друштва, државе и слично“.<sup>123</sup>

„Сама та чињеница њене појавности као елемента најважнијих правних аката, чак и „а ргіогі“, указује на посебност пажње, значаја и улоге коју има у том акту, субјектима на који се такав акт односи, дајући посебну специфичну тежину и значај акту у примени. Посебно ако се у њој поред неколико неопходних номотехнички исказаних битних формално правних одредница о легитимно заснованом формално правном извору, правном основу, називу доносиоца акта, времену или месту доношења, унесу најбитнија, најзначајнија конститутивна темељна начела, постулати на којима се заснива такав акт, држава, правни поредак и темељни циљеви и вредности које се желе остваривати и заштитити“.<sup>124</sup>

„Није случајно да је још почетком 13-ог века, сазрела идеја и свест да преамбулна буде први, уводни део, првог светског писаног устасава, поред осталог, са правно обавезујућим карактером, у Magna Carta Libertatum (1215.), која као Велика повеља слободе, донета у Енглеској, бива сматрана у Свету првим писаним уставом, и која садржи и прву исказану преамбулу у Свету, као увод у Повељу, тј. у тај устав, која бива исказана на самом почетку исте, што јој даје посебно

---

<sup>121</sup> Исто, с. 89-90

<sup>122</sup> Јовичић Миодраг, *Закон и законитост*, Београд, Радничка штампа, Београд, 1977., с. 44-46.

<sup>123</sup> Žižić M. Miljan, *Normative-dogmatic metodokigical approach to considering the positive legal nature preamble to the constitution of the Republic of Serbia*. In: Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges 2023: ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomsku politiku Beograd, International police organization, Belgrade; volume 160; pg. 90-91.

<sup>124</sup> Исто, с.87-97.

наглашени промотивни, свечани декларативни и конститутивни друштвени и правни значај, и која садржи засноване селективно начелне фундаменталне темеље, постулате вредности права и слобода, на којима ће се, поред осталог, утицати на изграђивању државног друштвеног и правног поредака конкретне државе, како Енглеске, тако и неких других држава. Већ и тада се уочава посебан значај и улога преамбуле, као по нама, неопходног саставног елемента најзначајнијег општег правног акта-устава, не само као промотивна или декларативна, већ и као политички и правно конститутивна улога, базирана на селективном избору заснивања, унапређења и заштите најзначајнијих вредности у њеним начелним исказима. Назначена Повеља и чињеница да је у њој заступљена преамбула, снажно је утицала до данашњих дана на, поред осталог, правну свест у процесу стварања општих правних аката, код којих ће бити заступљена и преамбула као елемент таквих аката, и која ће делити судбину правног дејства таквих аката“.<sup>125</sup>

„Назначено потврђује и чињеница да и у нашој српској уставотворној пракси Србије, у задња два века, од 13 донетих устава, почев од првог Устава од 1835. године, па до сада важећег Устава од 2006. године, свега у два устава од 1835. и 1901. године, није била заступљена преамбула устава“.<sup>126</sup>

Не желимо ући, колико је то могуће, у било коју интересну, било какву сферу утицаја, или мотива опонената природе, форме, садржаја преамбуле општег правног акта, посебно не у термиолошки спор о назначеном. Сматрамо да се сходно назначеном, може извести суштинска поента када је у питању важећи позитивно правни општи правни акт, посебно устав, са свим својим деловима и садржајима ( у којима као део са садржајима спада и преамбула). Мишљења смо да се једном позитивно правном, правно обавезујућом нормативном целином сматра сва садржина таквог правног акта, без обзира на номотехничку структуралну, стилско језичку интерпретацију исказа:

1) да ли са јасно видљивим нормативно заповедним исказом („требања“-, „de iure“), за одређеним понашањем упућеном односним субјектима ( нормативни елемент исказа); или,

---

<sup>125</sup> Исто, с. 90..

<sup>126</sup> Исто, с. 90.

2) на фактички, само на изглед, не нормативни номотехнички стилско језички интерпретативни исказ захтева за потребу наступања фактичког, стварног, реалног чињеничног стања, догађаја, околности, узрока, последице ( оног „што јесте“-„, de facto“), а што би, по нама, било ништа друго, него, такође нормативно захтевни заповедни исказ претходне потребе за наступом неког стварног догађаја, факта, чињенице, стања, узрока, последице, да би се тек након тако насталог стварног чињеничног стања у реалноим животу, времену и стварности, стекао правни основ за примену заповедног нормативног понашања исказаног у диспозицији, а у случају њеног прекршаја ( фактичког стања) и у санкцији правне норме.

„Основни проблем у вези с преамбулом устава је да ли је она пука политичка декларација или је правна норма...Историја уставности познаје преамбуле устава којима је главни циљ да се снагоИсто, с\_\_\_м уставне норме закључи неко горуће а још увек отворено политичко питање од највећег значаја за земљу доносиоца устава и тиме искључи могућност његовог друкчијег решавања, пошто би оно било санкционисано као повреда “.<sup>127</sup>

„Начелно, отпали би контроверзни, или би били једностранни покушаји оспоравања правне природе и карактера ове специфичне преамбуле Устава, да она нема правни, већ само промотивни, декларативни политички карактер, из најмање два разлога. Првог, што није могуће дати општеважећи одговор на саму природу и својства преамбуле уопште узев, па начелно, некада преамбула може заиста бити испуњена само садржајима декларативно политичког карактера, али, ипак, под упитном тврдњом је, да правно не обавезује (јер и тако схваћена она са таквим садржајима је део целине општег правног акта у коме је, па, тиме дели правну судбину акта, који правно обавезује). И други, који се односи на сам специфичан карактер садржаја наведене преамбуле Устава Србије, која итекако поред номотехничких карактера, садржи исказану диспозицију са наређујућом заповести обавезног понашања у спровођењу „уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима“. Дакле, у назначеној преамбули садржан је први нормативни елемент правне норме-диспозиција са исказаним

---

<sup>127</sup> Марковић 2008: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, Службени гласник, с.41.

заповестима о потреби одређеног понашања односних субјеката. Међутим, постоји и санкција, лаички, или на први поглед невидљива, али итекако садржана кроз различите видове санкционих заповести према односним субјектима (различитим државним органима), наведеним у диспозицији садржаној у преамбули Устава, и то, у нижим општим правним актима-законима, који разрађују уставна начела, и на основу којих се над прекршиоцима диспозитивне заповести из преамбуле Устава, спроводи законит поступак и примена утврђених санкционих мера, у оквиру Уставом и законима утврђеног важећег правног поретка Републике Србије“.<sup>128</sup>

„У теоријскоправном и номотехничком смислу, структура и систематика општег правног акта (тима и устава) у номотехничком смислу може бити различито, од акта до акта, систематизована. Правна норма се, ређе у целини може исказати у неком члану, параграфу, делу, једног општег правног акта. Чешће се исказује својим раздвојеним деловима у два или више структуралних различито названих делова једног, или, чак, два или више различитих општих правних аката. Битно је да правна норма са утврђеним заповестима у диспозицији и санкцији постоји, а са аспекта примене акта, небитно је, или мање битно, како ће се ( да ли у целиности или раздвојених делова) исказати“.<sup>129</sup>

„Уз прихватање могућих правно заснованих приговора, неслагања, оспоравања, али само заснованих у чистој теоријско правној сфери, покушали смо да, у мери колико је то могуће у датим околностима, сагледамо и дођемо до одређених закључака о суштини односног проблема, који у стварности, углавном, из различитих разлога, добија током много година често неправне, ванправне димензије, где се неретко одступа намерно или ненамерно, од примене чистог правног нормативно-догматског приступа и метода ( и поред његових могућих, и присутних уочљивих недостатака, ограничености и делимичног оспоравања), а који једини може посебно у сфери тумачења права, односно циља правних норми, утврдити и дати формално правну истину, што је прокламована суштина остварења

---

<sup>128</sup> Miljan M. Žižić (2023), Normative-dogmatic metodokigical approach to considering the positive legal nature preamble to the constitution of the Republic of Serbia (2006), Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges 2023: ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomske politiku Beograd, International police organization, Belgrade; volume 160; pg. 92..

<sup>129</sup> Исто, с.92-93..

идеала правне државе, владавине права, демократије и сличног, под условом, да се елиминишу разни неправни утицаји“.<sup>130</sup>

Може се закључити да тако схваћен општи правни акт улази у састав важећег нормативног елемента правног поретка конкретне државе, што би значило да и преамбула као саставни елемент општег правног акта, има правно обавезујући карактер у склопу целине, формално и садржински важећег и обавезујућег позитивно правног акта, независно од номотехничког структураслног решења, од тога како ће, где ће, дали ће бити исказана на почетку, као уводни део правног акта, или испод наслова правног акта и сл“.<sup>131</sup>

„Околности, које би неки опонент овом тумачењу могао изнети, чињеницом да се негде, некада, доносе одређени правни акти на начин, без преамбуле, или са различитим садржајем, односно на изглед „техничким садржајем“, на пример, позив на извор правног основа, назив доносица, време, место и слично, који се, поред осталог Исто, с:::позитивно правну, обавезујућу природу и примену у склопу јединственог важећег обавезујућег општег правног акта у правном оквиру правног поретка конкретне државе, све док је такав акт на снази, док, као такав, целовит, важи. За случај престанка његовог важења, измене правног акта у смислу брисања преамбуле, јасно је да престаје и њена важност. Али у случају само измене, или допуне садржаја преамбуле, иста задржава правно обавезујућу важност као саставни део важећег правног акта“.<sup>132</sup>

Преамбула као елемент општег правног акта, тиме и устава, у формално правном и материјално правном смислу елемент општег правног акта, који заједно са другим елементима (деловима) таквог акта, дели судбину, улогу и значај самог таквог акта у важећем правном поретку државе

Поглед о односном проблему, заснивамо на теоријско правно утврђеним, сазнањима, углавном прихваћеним и у теоријско правној науци тадашњих држава, које су биле у саставу Социјалистичке федеративне Југославије, као и, у теоријскоправној науци држава које су баштиниле своје правне поретке на тековинама европско континенталног система права, заснованог на основама и традицији Римског права.

---

<sup>130</sup> Исто, с.93..

<sup>131</sup> Исто, с.93.

<sup>132</sup> Исто, с.93.



Методолошки пут заснивамо превасходно коришћењем основног правног (нормативно-догматског) метода, као полазног основног метода у праву (нормативног метода-којим се, поред осталог, право може посматрати као крупнија правна јединица, као целина, цвеловити систем с одређеним остварљивим друштвеним функцијама и којим се утврђује састав правних норми; догматског метода-којим се, поред осталог, доприноси стварају и примени правних аката, које је неопходно познавати и понашати се у складу са њима).

„Таквим приступом покушавамо да дамо углавном утврђену теоријку правну основу сазнања о битним својствима општег правног акта, тј. устава, са приступом, погледом, пројекцијом и допуном, којом се потврђује да је општи правни акт као такав, са свим својим формалним и садржајним својствима и обележјима, структуром, елементима, цвеловит општи правни акт, који када ступи на снагу као такав обавезује у склопу позитивног права“.<sup>133</sup>

„Овај нормативно-догматски метод подразумева, као и сваки други метод, постојање неких претходних знања о појави која се истражује, а са којим истраживач започиње приступ појави која се истражује, желећи да утврди нова истинита сазнања и законитости везане за предмет истраживања. Иако се у правној науци поред овог примарног, основног метода, користе и други методи попут социолошког, политичког (деонтолошког), историјског, компаративног и сличног, а који могу дати у односу на нормативно-догматски метод, и неки друкчији, ужи или шири поглед и слику о предмету истраживања, позитивно правна снага правног акта и тумачење права у процесу примене права да би се утврдило право значење правне норме, утврђује се недвосмислено путем овог нормативно-догматског метода. На основу изложеног, када се овим методом приступи сазнању, стварању, тумачењу права, добијено право значење циља правне норме је правно релевантно“.<sup>134</sup>

„Неки опоненти позитивно правне природе преамбуле Устава Републике Србије, могли би односном проблему приступили са социолошког, политичког или каквог сличног становишта ( а што им донекле омогућава нормативни метод, који, поред осталог, даје приступ и могућност сагледавања

---

<sup>133</sup> Исто, с.94.

<sup>134</sup> Исто, с.94..

функција, друштвених функција и улоге права у друштву), и тиме пројектовати и одређен став о не правном, ван правном карактеру преамбуле, а што би могло бити, или било би у мањем или већем нескладу са догматским методом који утврђује значење права, засновано на пратећој логици права, прожетој основним лингвистичким метода, тиме примарно утврђује и правно релевантну позитивно правну обавезност преамбуле као саставног дела општег правног акта<sup>135</sup>.

„Теоријски и позитивно правно гледано преамбула, као део Устава, је формално и садржински, саставни део Устава, као и други његови делови, тиме је позитивно правног обавезујућег карактера, и не може јој се придавати било какво необавезујуће, ванправно значење“.<sup>136</sup>

„У вези наведеног, треба имати на уму и саму дефиницију правног акта, да је то изјава воље, разума, која садржи правне норме, односно правну норму, или, ако не садржи норму, онда садржим услов за примену норму, те да у материјалном (садржинском) смислу, само ради лакшег номотехничког структуралног исказа и приказа, упознавања и сазнања његове суштине, структурних елемената, бива исказиван кроз оперативна два битна елемента:

а) главни елемент, који у својим могућим деловима - садржи правне норме (општи правни акт), или само правну норму (појединачни правни акт), или, само услов за примену правне норму (молба, захтев, тужба, жалба). У изузетним, специфичним ситуацијама може се десити да општи правни акт садржи само једну правну норму.

б) споредни елемент (који је исто битан као и главни елемент, без обзира што се на основу назива не би могло тако закључити), најчешће се схвата и идентификује, како у формално правном, тако и материјално правном смислу, као - преамбула таквог правног акта. У њему, тј, у њој-преамбули, као, по правилу, уводног дела акта, исказују се превасходно правно обликовани садржаји, појмови, којима се истичу нека битна својства таквог акта, тзв. „лична карта“ акта, попут исказа о правном основу настанка акта, надлежном органу који га је донео, просторни податак- где је донет; временски податак-када је донет; циљни податак-

---

<sup>135</sup> Исто, с.94.

<sup>136</sup> Исто, с.94-95.

на основу чега и зашто је донет, назив акта – да ли је назив „закон“, „уредба“, „правилник“, „општа одлука“ ( јер у противном, без навођења назива акта, не би смо могли разлучити о каквом се акту ради, да ли о закону, или каквом подзаконском акту, што би онемогућило у старту, у формално правном смислу, да сазнамо какав је акт у питању, да се бавимо тумачењем, односно применом таквих норми из таквог акта)<sup>137</sup>.

„Споредни елемент може обухватати и имати, по нама, како у номотехничком смислу специфичне формално правне садржаје, тзв. „личну карту правног акта“ (као што смо навели), тако и материјално правне садржаје формално правно обликоване у правна начела, одн. правно начело, по правилу од изузетног државног и друштвеног значаја, где творац акта, ценећи такав значај, жели посебно да нагласи исти, да створи, заштити, или унапреди такво стање, вредност, околност, интересе, па жели да то видно суштински нагласи, истакне, можда и као примарно, приоритетно, нешто чему придаје изузетну важност, значај, сматрајући да то, као такво, треба и правно нормативно исказати у виду правне норме (начела), или диспозитивне заповести (дела) норме, и то баш, у уводном делу правног акта-преамбули таквог акта“.<sup>138</sup>

„Такав приступ могао би бити изводљив и у проучавању правно нормативних исказа у преамбули нашег Устава, где би творац Устава вођен државотворним разлозима, интересим и цвиљевима, био мотивисан да посебно, примарно, наглашено и недвосмислено укаже на суштинску опасност и угроженост суверенитета и других постулата државе Републике Србије, њеног опстанка, опстанка српског народа и других грађана који живе у држави Републици Србији и њеној Аутиномној покрајини Косово и Метохија“<sup>139</sup>.

„Свака правна норма, било општа или појединачна, условна ( са четири елемента- претпоставком диспозиције, диспозицијом, претпоставком санкције, санкцијом) или безусловна (са три елемента-диспозицијом, претпоставком санкције и санкцијом), у својим нормативним елементима-диспзицији и санкцији увек садржи одређену заповест, без обзира на начин, форму у којој се заповест

---

<sup>137</sup> Исто, с.94-95.

<sup>138</sup> Исто, с.95.

<sup>139</sup> Исто, с.95.

исказује, како се стилизује, структурално номотехнички ради лакшег сналажења исказује општи правни акт у коме се налази норма (било у оквиру делова, целина, чланова, елемената правног акта)<sup>140</sup>.

„То би значило, поред осталог, да се у односном случају сагледавања природе, односно суштине преамбуле општег правног акта, као и у конкретном случају преамбуле Устава Републике Србије (2006.), могло закључити да је пожељно да општи правни акти садрже преамбулу као уводни део акта, из више разлога. Да се у истој може наћи поред осталих садржаја, и најситнији, најбитнији позитивно правни сегмент - нормативно исказана заповест, било у оквиру и са другим садржајима обликоване диспозиције исказане у уводном делу устава (преамбули), било да је, само заповест, сама по себи, исказана у уводном делу устава, без других садржаја диспозиције односно правне норме. Ипак, мишљења смо да преамбула устава као уводни елемент Устава треба да, поред правно техничких сегмената ( „Личне карте устава“), треба да изражава темељне вредности друштва и државе, њихове циљеве, принципе који представљају темељ уставног, тј. правног поретка. Те као таква има своју правну обавезност, као саставни део устава, док је устав на снази.

Тако исказана заповест по питању правне обавезности дели правну судбину заједно са другим садржајима општег правног акта у коме се као сегменти, елементи истог налазе. А пошто такав општи правни акт, устав, ступи на снагу, постане позитивно правни обавезујући акт у оквиру нормативног елемента правног поретка, производи ће правну обавезност поштовања и примене, било на аутономан (својевољно) или хетерономан (невољно услед присиле, или под претњом присиле)<sup>141</sup>.

Применом нормативно-догматског метода, посебно његовог догматског дела, као примарног у процесу тумачења и утврђивања циља, правога значења исказаних позитивно правних садржаја, тиме утврђивања правога значења позитивног права, може се закључити да је неспорна правно обавезујућа природа исказаних садржаја у преамбули нашег Устава.. Стога, гледишта која би оспоравала правну обавезујућу природу назначене преамбуле и њеног садржаја, дајући им ван

---

<sup>140</sup> Исто, с.95.

<sup>141</sup> Исто, 95-96.

правна или каква друга својства, са овакво заснованог и изнетог становишта, тумачења и сагледавања односног проблема, сматрамо била би неутемељена. Сматрамо, да применом правног метода у тумачењу односног садржаја преамбуле Устава Републике Србије, може се добити право значење, тј. да се ради о садржају заповести диспозиције правне норме, а да иста итекако правно обавезује односне субјекте на које се односи, те да се санкција непоштовања назначене диспозиције проналази у одредбама подуставних општих аката, тј. закона.

„Наш уставодавац је приликом писања важећег Устава опстанак Косова и Метохије у границама Републике Србије видео као вредност која је основни мотив за писање устава, и који има већу вредност и од самог устава, јер је устав представљао само једно од средстава њене заштите. Одредба која је састављена тако да се може применити, јер не представља никакву апстрактну и уопштenu вредност, циљ или мотив, може се сматрати правном нормом, којој недостаје санкција, али која има своју диспозицију. Санкцију би могли одређивати нижи акти, а чли се нижим правним актима не би могла променити диспозиција. Санкција није одређена ни у одредбама које утврђују човеково право на живот или право на рад и социјалну заштиту, али оне, и поред тога, остају правне норме. Да у преамбули стоји да је неотуђив било који део територије Србије, и да државни органи имају дужност да штите интересе Србије на билом којем њеном делу, већ би то било конкретизована норма, али када у преамбули стоји да је „да је Покрајина Косово и Метохија саставни део Србије“ и да су „уставне обавезе свих државних да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији“, онда је јасно да ово представља основну вредност за уставописца и државу која има такав устав, и да стога, таква одредба има исту уставноправну вредност, као и остале уставне норме.“<sup>142</sup>

Сматрамо, да се, применом правног ( нормативно-догматичког ) метода може добити право значење односног садржаја, одребе, садржане у преамбули Устава Републике Србије, да се ради, заједно са другим деловима, саставном делу важећег Устава, те да садржај и заповедне одребе садржане у истој, представљају док важи Устав, обавезујућу безусловну правну норму састављену од елемента –

---

<sup>142</sup> Мацановић, М, Преамбула Устава Србије, Институт за право и финансије, Београд, <https://ipf.rs/preambula-ustava-srbije/>, стр. 8.

диспозиције, која упућује да санкција непоштовања оних на које се односе заповести диспозиције бива исказана у другим подуставним законским актима. Што је сасвим у правној номотехници присутно – да се у једном општем правном акту налази диспозиција, а у неком другом општем правном акту – санкција. Уставотворац има и могућност да специјалним законом пропише санкције према оним органима који прекше диспозитивни садржај из преамбуле, што до сада није учинио (из нама непознатих разлога), што би могло да одређеног повода опонентима правне обвезности преамбуле Устава. Не треба занемарити и друге методолошке приступе који преамбули устава оспоравају правну обвезност, већ је могу тумачити субјективно што ће зависити од њихове правне интерпретације попут става да је преамбула устава симболичког, свечарског карактера и сл.

### Трећа глава

## 3. ИЗАЗОВИ И МОГУЋА РЕШЕЊА

Према резултатима истраживања у докторској дисертацији, најзначајнији изазови правног поретка Републике Србије према противправној сецесији Аутономне покрајине Косово и Мдетохија могу се груписати у следеће групе.

- 1) Не примењивање Резолуције Уједињених нација бр.1244 из 1999. године;
- 2) Питање статуса Косова као независне државе или територије под контролом Србије;
- 3) Спровођење Бриселског споразума из 2013.године који се односи на нормализацију односа између Србије и Косова;
- 4) Слабост владавине права и недовољна независност судства;
- 5) Захтеви за признањем Косова од стране држава широм света, што утиче на међународни положај Србије;
- 6) Питање власништва над имовином на Косову, укључујући и верске објекте;

7) Захтеви за помирење и суочавање са прошлошћу у вези са ратовима на Косову током деведесетих година;

8) Одговорност за ратне злочине и кршења људских права на Косову током сукоба 1998-1999;

9) Питање присуства српске мањине на Косову и заштита њених права;

10) Спровођење реформи у области владавине права, борбе против корупције и унапређења демократских институција на Косову;

11) Утицај косовског питања на унутрашњу политичку стабилност у Србији и региону;

12) Изазови у вези са економским развојем Косова и могућим економским везама са Србијом.

Циљеви у решавању изазова у односу Републике Србије према противправно отцепљеној Аутономној покрајини Косово и Метохија, ткође могу се класификувати у следеће групе циљева:

[1] Постизање мира и стабилности у региону;

[2] Очување територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије;

[3] Заштита права српске заједнице на Косову и Метохији;

[4] Успостављање функционалних механизма за дијалог и сарадњу са Приштином;

[5] Обезбеђивање слободе кретања и приступа српским културним и верским објектима;

[6] Суштинска примена бриселског споразума о нормализацији односа између Србије и Косова;

[7] Спровођење мера које ће омогућити повратак српских избеглица на Косово и Метохију;

[8] Побољшање економске сарадње између Србије и Косова ради подизања животног стандарда становништва;

[9] Суочавање са прошлошћу и проналажење адекватних решења за нестале и жртве ратних злочина на Косову и Метохији;

[10] Усаглашавање политика и ставова унутар међународне заједнице у вези са статусом Косова.

## **П Е Т И Д Е О**

### **V. ОДНОС ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА НЕКИМ ИЗВОРИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПРИСТУПНИМ ПРЕГОВОРИМА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ**



## **1. НАЧЕЛАН ОСВРТ НА ОДНОС ПРАВНОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА НЕКИМ ИЗВОРИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА**

Република Србија је свој правни поредак засновала и развија на основу Устава Републике Србије од 2006. године, који је гарант његовог јединства. Исти развија и усклађује са савременим цивилизацијским вредностима и тековинама друштвеног развоја, у складу са принципима националног суверенитета, битним вредносним својствима своје традиције, у сарадњи и усклађивању са изворима међународног права.

Република Србија поштује, уважава и у свом правном поретку уграђује и примењује неке изворе међународног права ( акта Уједињених нација, и њених институција, Савета Европе, акта / стандарде Европске уније ( комунтарно право), ОЕБС-а, других међународних организација, као и међународне уговоре и неке стандарде неких националних правних поредака одређених држава (некомунитарно право) и сл).

Такође Република Србије у теоријском и практичном смислу цени, и у свом правном поретку придаје одређен значај неким изворима међународног права, попут обичаја (трговинско право-међународне узансе), општих правних начела ( у повељама, декларацијама, као и препруке међународних организација и сл), судске одлуке међународних судова, учења правних експерата, одлука међународних организација и сл. Од посебног значаја истичемо преговарачки процес Републике Србије и Европске уније о њеном придруживању Европској унији.

## **2. ПРЕГОВАРАЧКИ ПРОЦЕС РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ПРИДРУЖИВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Преговарачки процес Републике Србије и Европске уније започео је 25.09. 2013. године, међународном конференцијом у Бриселу ( када је започет

скрининг стања у правосуђу и основних права у оквиру Поглавља 23, да би 24.03.2015. године, настављен и одржавањем билатералног скрининга за Поглавље 33, повезано за финансијске и буџетске одредбе Републике Србије). До сада су од 35, укупно отворена 22 поглавља<sup>143</sup>.

Република Србија у савремености посебан политички и правни акценат развоја правног поретка, поред поштовања и усклађивања са међународним изворима права ( акти Уједињених нација и других међународних органа и организација, међународни уговори, правни стандарди и сл), Република Србија , као стратешко државотворно опредељење, посвећује сложенем политичко-правном процесу приступних преговара са Европском унијом, и усклађивањем својих интереса и прописа са прописима правног поретка Европске уније и њеним правним стандардима („*комунитарно право*“), као и са посебним прописима и правним стандардима националних правних поредака држава чланица Европске уније, и других држава нечланица Европске уније („*некомунитарно право*“ ), а који не улазе у састав правног поретка Европске уније, али их Европска унија , као такве, уважава и примењује, уколико нису у супротности са њеним комунитарним правом и стандардима.

Назначени преговарачки процес о приступању, између Републике Србије и Европске уније је условљен, изузетно сложен, суштински, садржински, методолошки одређен и утврђен у кластерима ( 6 кластера) и поглављима ( 35 поглавља)<sup>144</sup>, посвећеним одређеним сферама друштвеног живота, усклађивања,

---

<sup>143</sup> До сада су отворена 22 поглавља од могућих 35 поглавља, у процесу преговора о придруживању републике Србије Европској унији. И то: поглавље 5-јавне набавке; поглавље 6 - право привредних друштава; поглавље 7 – интелектуална својина; поглавље 13 – рибарство; поглавље 14 – транспортна политика; поглавље 15 – енергетика; поглавље 17 – економска и монетарна политика; поглавље 18 – статистика; поглавље 20 – предузетништво и индустријска политика; поглавље 21 – трансевропска мрежа; поглавље 23 – правосуђе; поглавље 24 – правосуђе и основна права; поглавље 25 – наука и истраживање; поглавље 26 – образовање и култура; поглавље 27 – животна средина и климатске промене; поглавље 29 – царинска унија – поглавље 30 – економски односи са иностранством; поглавље 33 – финансије и буџетске одредбе; поглавље 35 – остало. Напомињемо да су: поглавље 25 – о науци и истраживању, и поглавље 26 – о образовању и култури, привремено затворени, због делимичне неспремности и потребе за одређеним реформама и решењима у сфери назначених односа. За 7 поглавља дати су критеријуми и мерила ради остварења истих, с потребом изградње акционих планова реализација у предвиђеним роковима. За 4 поглавља нису донета мерила за отварање истих. Прати се напредак остваривања назначених поглавља од стране надлежних органа са подношењем периодичног извештаја ( скрининга) о постигнутим резултатима

<sup>144</sup> Преговарачки процес о преговорима и придруживању Републике Србије , Европској унији, садржи, за сада, 35 поглавља, сврстана у садржај –кластера (где **Кластер 1**-обухвата **основе**; поглавље 5-јавне набавке; поглавље 18-статистику; поглавље 23- правосуђе и основна права;

регулисања и прихватања прописа и стандарда Евроске уније. Два поглавља: поглавље 34-институције; и поглавље 35 – остала питања; остављена су за крај преговора, и о њима би се разговарало у оквиру посебног другог, можда и најтежег дела отвореног процеса условљеног нормализацијом односа са тзв. Републиком Косово, одн. са Приштином, где би се захтевало обострано признање држава и нормализовање односа између две државе, а што важећи Устав Републике Србије од 2006. изричито недозвољава императивима садржаним у Преамбули истог, где се, поред осталог, Аутономна покрајина Косово и Метохија правно одређује као саствани део територијалне суверености Републике Србије. У правном оквиру задња два поглавља преговора тражи се и сагласност и одлука Републике Србије о прикључењу НАТО савезу.

Преговори између наведених међународних субјеката Србија - Европска унија), трају и трајаће, изузетно су сложени, са различитим интересним приступима, противуречностима, имајући у виду специфичности, идеје и циљеве преговарача, који су неодвојиви од сучељавања, условљавања и усаглашавања са ширим геополитичким интересима различити међународних субјеката, у глобално сложеним кризним међународним односима.

---

поглавље 24-правду, слободу и безбедност; поглавље 32- финансијску контролу, економске критеријумнењ, функционисање демократских институција, реформу јавне управе. **Кластер 2-** обухвата унутрашње тржиште; поглавље 1. слободно кретање робе;М поглавље 2- слободно кретање радника; поглавље 3-право оснивања предузећа и слобода пружања услуга; поглавље 4 – слободно кретање капитала; поглавље 6- право привредних друштава; поглавље 7- право интелектуалне својине; поглавље 8-политику конкуренције; поглавље 9 – финансијске услуге; поглавље 28- заштиту потрошача и заштиту здравља. **Кластер 3 – конкурентност и инклузивни раст**; поглавље 10 - информационо друштво и медији; поглавље 16 – опорезивање; поглавље 17- економска и монетарна политика; поглавље 19 – социјална полиотика и запошљавање; поглавље 20 – предузетништво и индустријска политика; поглавље 25 –наука и истраживање; поглавље 26 – образовање и култура; поглавље 29 – царинска унија . **Кластер 4 – зелена агенда и одржива повезаност**; поглавље 14 – транспортна политика; поглавље 15 – енергетика; поглавље 21 – транс-европске мреже; поглавље 27 – животна средина. **Кластер 5 – ресурси, пољопривреда и кохезија**; поглавље 11 – пољопривреда и развој; поглавље 12 – безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика; поглавље 13 – рибарство; поглавље 22 – регионална политика и координација стреуктурних инструмената; поглавље 33 - финансијске и буџетске одредбе. **Кластер 6 – спољни односи**; поглавље 31 – спољна, безбедносна и одбрамбена политика; поглавље 30 – спољни односи. **НАПОМЕНА:** *Као што смо у тексту назначили, два поглавља: поглавље 34- институције; и поглавље 35 – остала питања - остављена су за крај преговора, и о њима би се разговарало у оквиру посебног другог, можда и најтежег дела отвореног процеса условљеног нормализацијом односа са тзв. Републиком Косово, одн. са Приштином, где би се захтевало обострано признање држава и нормализовање односа између две државе, а што важећи Устав Републике Србије од 2006. изричито недозвољава императивима садржаним у Преамбули истог, где се, поред осталог, Аутономна покрајина Косово и Метохија правно одређује као саствани део територијалне суверености Републике Србије.*

Званично политичко опредељење субјеката преговарача је да се успешно преговори заврше испуњењем за сада зацртаних 35 поглавља, уз усаглашена решања многобројних проблема, испуњења сложених услова и стандарда који су превасходно одређени у правном оквиру правног поретка Европске уније, тј. у оквиру *комунитарног права* Европске уније, које се развија у сложеним унутрашњим и противуречним европским процесима међу државама чланицама Европске уније, са неким израженим недефинисаним, противуречностима, недоследностима и слабостима условљеним одређеним појавама попут – изражене бирократизације; проблемима везаним за недостатак демократске легитимности; изражених економских проблема; спорог процеса доношења одлука; слабости и недостатка јединствене спољне политике; различитих интереса држава чланица, на којима би Европска унија морала битно да утиче у превазилажењу, а који, поред осталог, могу битно утицати на њене развојне токове, па и на опстанак у будућности.

У оквиру досадашњих преговара односних субјеката, постигнути су значајни резултати у усаглашавању и прихватању одређених аката правног поретка Европске уније, препорука, стандарда комунитарног права (правни поредак и право ЕУ), и стигло се до 23.ог и 24.ог поглавља ( од за сада предвиђених 35 поглавља), са обостраним опредељењем да се преговори надставе у доста сложеним међусудобним и глобално пшполитичким односима.

Преговори су, поред осталог, оптерећени захтевима Европске уније и дела међународне заједнице да Република Србија, треба, односно мора да усагласи своју политику и доноси неке суштински битне одлуке које би биле на штету, односно , које би угрозиле њену сувереност, територијални интегритет, националне и друге битне интересе развоја и опстанка, попут захтева за признавањем државности против правно отцепљене Аутономне покрајине Косово и Метохија од њене територије; захтева за учлањењем у НАТО организацију, што би значило напуштање њене државотворне оријентације о војној неутралности и сарадњи са свим демократским државама; захтева за увођење санкција Руској федерацији, и ограничења сарадње како са Руском федерацијом, тако и са Народном републиком Кином, а што би угрозило неке видове егистенцијалне развојности Републике

Србије, превасходно у неким геополитичким сегментима безбедности, енергетском и инвестиционо грађевинском сектору развојности државе-

Уставом Републике Србије утврђен је у правно политички обавезујуће смислу положај Аутономне покрајине Косово и Метохија као неодвојивог саставног аутономног територијалног дела Републике Србије, са утврђеним императивним надлежностима свих државних субјеката-органа и организација у односу на АПКМ.<sup>145</sup>

Република Србија у оквиру преговора са Европском унијом о придруживању, до сада је<sup>146</sup>, поред осталог, прихватила мноштво стандарда Европске уније, у виду директива<sup>147</sup>, и других видова стандарда. Поступајући у складу са приговорима, порепорукама и захтевима о отклањању одређених недостатака, проблема и изазова правног поретка, изнетим од стране органа и радних тела Европске уније, и дела унутрашње јавности, који су мање више оправдани. Допринос наше научне делатности на усклађивању правног система Републике Србије са стандардима Европске уније до сада су дали многи научни прегаоци, правна лица, недржавни сектор, кроз низ научних радова, публикација

148 .

---

<sup>145</sup> Видети –преамбулу Устава Републике Србије од 2006. године.

<sup>146</sup> До Јула 2023.године (прим, аут.)

<sup>147</sup> Република Србија је прихватила преко 30-ак директива, поред осталог: Више директива о лековима за људску употребу, затим директиве: о додацима исхрани, о заједничким регулаторним разменама за електронске комуникационе мреже и услуге, о изменама у буџету, опорезивању прихода од алкохола, о приватно-правним партнерима и слично, дакле, задступњене у скоро свим сферама друштвеног живота.

<sup>148</sup> Видети, поред осталог:

- Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, Зборник, Правни факултет у Крагујевцу, 2021, с.63 – 155; ( Ђорђевић, С, *Савремени друштвени процеси и редефинисање државне суверености*, стр.,75 – 81; Матић, Д, *Аксиолошке основе уставне демократије и популизма*, с.125 – 135; Вучковић, Ј, *Електронска демократија и електронско гласање*, с.137 – 154);

- Јеринић, Ј & Кљајевић, Т, *Анализа стручних и политичких предлога за уставну реформу*, Fridrih Ebert Stiftung, Фондација за развој парламента, Београд, 2016, с. 5-32. Обухвата низ предлога у периоду 2006-2016.

- Антонијевић, М & Стефановић, Н, *Настанак реформе правосуђа као основ чланства у Европску унију*, Европски покрет Србија, Београд,2017, с. 4-16;

- Рејчић, И, *Constitutional Referendum and Judicial Reform in Serbia*, Zbornik, Pravni fakultet, Niš, 2022, с.75-91;

- Матић Bosković, М, *Ustavna refporma pravosuđa u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018;

- Дажовић, Г, *Srpsko pravosuđe na ustavnoj stranputici*, Centar za pravosudna istraživanja, Beograd, 2019, с.122-123, 157-158;

- Petrov, V, *Ustavne promene*, Paragraf intervju za pravni komplet, jul 2021,Beograd;  
<https://www.paragraf.rs/strane/pravni-komplet.html>

Органи и радна тела Европске уније, органи Републике Србије и недржавни међународни и унутрашњи сектор, у склопу преговора са Републиком Србијом редовно прате, анализирају, указују на изазове и проблеме правног поретка Републике Србије, подnoseћи редовне извештаје о резултатима анализа и политичко правној оцени стања владавине права у Републици Србији, као и у суседним државама тзв. Западног Балкана, сходно томе дати су предлози практичних политика, усвојени од стручњака неких држава Западног Балкана, који су у тим земљама анализирали: *институционални оквир; правни оквир; процесе; и политике*, усвојеном заједничком методологијом, фокусирајући се и дајући примат анализама четири главне области у оквиру владавине права, и то: 1) *правосуђу*; 2) *корупцији*; 3) *медијима и слободи изражавања*; и 4) *заштити људских права*. Добијени налази су резултат обједињавања анализа недавних владиних и невладиних анализа, извештаја, појединачних увида стручњака, па је усвојена методологија вредновања (евауације) и оцењивања описним оценама у исказу - „категорије А,Б, Ц, Д и Ф“, у те четири области

- Правосуђе: Србија – кат. „Ц“; Албанија – кат. „Ц“; БИХ – кат. „Ф“ ;
- Корупција: Србија – кат. „Д“; Албанија – кат. „Ц“; БИХ – кат. „Ф“;
- Медији и слободно изражавање: Србија – кат. „Д“; Албанија – кат. „Д“;

БИХ –кат. „Ф“;

- Заштита људских права: Србија – „Ц“; Албанија – „Ц“; БИХ – кат. „Д“  
(Назначене оцене - категорије имају значење исказано у фусноти седам

<sup>149</sup>).

---

<sup>149</sup> Видети, поред осталог: предлоге практичних политика које је припремила шведска организација „Civil Rights Defenders, изнете у публикацији – Павловић, Д & Симентић- Поповић, Ј, „Оцена стања владавине права у Србији“, Београд, 2021, с. 1-11, [https://crd.org-2021/03-210222\\_PolicyPapers\\_SRB\\_FIN](https://crd.org-2021/03-210222_PolicyPapers_SRB_FIN), као део пројекта Дани права Југоисточне Европе 2.0 (SEELD 2.0). У назначеном (стр.1), се поред предлога, даје и политичка и правна оцена владавине права у Републици Србији и државама западног Балкана, коју спроводе локални стручњаци датих држава, који су анализирали – *институционални оквир, правни оквир, процесе и политике* у одговарајућим земљама, стављајући примарни акценат на оцењивање четири главна аспекта владавине права, на: 1) правосуђе; 2) корупцију; 3) медије и слободно изражавање; и 4) заштиту људских права. На заједничкој методологији заснована су сва четири предлога практичних политика о чему су се стручњаци сложили. Добијени налази су резултат обједињавања недавних владиних и невладиних анализа, извештаја и појединачних увида стручњака, У свакој од назначених анализираних области, стручњаци су увели оцену квалитета владавине права као методолошку целину и предложили оцењивање и вредновање (евауацију) од пет (5) оцена, чиме би се описали услови и трендови у окв иру институционалног оквира који се односи на назначене четири оцењене области (правосуђе, корупција, медији и слободно изражавање и заштита људских права) и то следећим описним оценама:

Назначена политичка и правна анализа и оцена стања владавине права у Републици Србији и неким суседним државама, указује на низ недостатака, проблема и штетних друштвених појава ( попут корупције, организованог криминала, изазова у правосуђу, медијима, слободи изражавања , заштити људских права, спорног политичког уплива у сфере правосудне и извршне власти и сл). У анализи и оцени стања у сфери владавине права у Републици Србији истиче се, поред осталог, да је нормативни правни оквир релативно добро структуриран, али да су изазови и проблеми присутни у примени правосудне и извршне власти, што угрожава принцип поделе власти и њихову независност и самостралност.

Дате анализе и оцена стања у.

1) правосуђу Републике Србије ( *категорија“Ц“*), указује на – **„проблематично стање са тенденцијом напредовања“;**

2) заступљености видова корупције у Републици Србији (*категорија“Д“*) указује на - **„континуирано проблематично стање-стагнацију“;**

3) У сфери медија и слободе изражавања у Републици Србији ( *категорија*

4) У сфери заштите људских права у Републици Србији ( *категорија „Ц“*), указује на – **„проблематично стање са тенденцијом напредовања“;**

Назначене оцене и квалификације стања у појединим наведеним областима како сада, тако и убудуће, треба примати са одређеном резервом, и даљим истраживањем, што налаже истраживачка пракса, због могућег уплива и утицаја различитих геополитичких, интересних или каквих других утицаја на доношење коначних одлука и оцена, које могу у одређеној мери одударати од стварног стања у одређеним областима правног, односно друштвеног поретка.

У међувремену ( што није обухваћено исказаним назначеним анализама) у сфери законодавне политике и правосуђа учињен је битан, изузетно значајан

- 
- КАТЕГОРИЈА „А“ – СТАБИЛНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ;
  - КАТЕГОРИЈА „Б“ – ФУНКЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИОНИ ОКВИР СА ТЕНДЕНЦИЈОМ СЛАБЉЕЊА;
  - КАТЕГОРИЈА „Ц“ – ПРОБЛЕМАТИЧНО СТАЊЕ СА ТЕНДЕНЦИЈОМ НАПРЕДОВАЊА;
  - КАТЕГОРИЈА „Д“ - КОНТИНУИРАНО ПРОБЛЕМАТИЧНО СТАЊЕ – СТАГНАЦИЈА;
  - КАТЕГОРИЈА „Ф“ – ИНСТИТУЦИЈЕ У ВЕОМА ЛОШЕМ СТАЊУ СА ТЕНДЕНЦИЈОМ НАЗАДОВАЊА.

помак у виду извршене правосудне реформе, доношењим и ступањем на снагу пет суштинских закона ( о чему говоримо у овом делу), као задњих година и низа других закона.

Чињеница је да се у сфери законодавне политике државе, чине и други значајни видљиви помаци побољшања, учачања и прихватања потребе за праћењем израде и примене сврсисходних општих правних аката, у сарадњи и усаглашавању са међународним прописима, одн. комунитарним правом Европске уније, уз учешће стручних радних тела Европске уније ( Венецијанска комисија ) и примене метода Анализе ефеката прописа ( РИА), са нашим органиома и радним телима, од почетка до краја израде прописа. Утврђује се друштвена оправданост да се приступи изради прописа и заједничком сарадњом прати се и учествује у самом току израде правног акта. Тако је значајан помак учинила и Народна Скупштина Републике Србије прописима уредивши номотехнички поступак израде и примене општих правних аката, дајући сагласност за низ измена и допуна правног поретка државе, утврдивши прецизан ток законодавног поступка и примену метода, назвавши то „путем закона“.

Очито, потребно је много тога урадити у решавању изазова у правном поретку, како у законодавној, тако и у извршној и судској сфери.

Република Србија не прихвата признавање „државности „ тзв. „Републике Косово“. Не прихвата приступање НАТО организацији. Република Србија прихватила је, уважила, учинила је, и чини, значајне напоре за отклањање низа проблема, негативних појава испољаваних у свом правном поретку, које су оптерећивале и оптерећују његов развој, а на што су оправдано мање – више указивале Европска унија и неки други међународни и унутрашњи субјекти, попут одређених пропуста, недостатака, недоречености у сфери законодавне политике државе, односно нормативног елемента правног поретка ( у законодавној, извршној и судској регулативи), превасходно у смислу недостатка потребних реформи у судству и извршној власти ( државној управи) и одређене неадекватне примене права у назначеним сферама државног и друштвеног живота.

У међувремену десиле су се одређење значајне променме, у законодавној политици државе и у законодавној судској регулативи, учињен је велики помак изведеном законодавном реформом, усвајањем сета од пет примарних правосудних закона ( о чему смо у раду говорили), који треба да



учврсте, поред осталог, независност правосуђа, правосудних органа и институција, од политички утицај, утицај организованог криминала, корупција, негтранспарентност, проблеми примене права и сл).

Посвећена је већа пажња побољшања у номотехничком смислу израде прописа, као и у учешћу и сарадњи са радним телима Европске уније (Венецијанска комисија, примена метода „Анализа ефеката прописа“), у оцени оправданости постојања потребе за одређеним правним актом ( законом, подзаконским актом), као и учешће и праћење самог тока процеса израде правног акта ( „Пут закона“, утврђен законодавни поступак узраде општег правног акта, по фазама, од стране Народне скупштине Србије)<sup>150</sup>.

Како ће се у будућности одвијати преговарачки процес између наведених субјеката тешко је у овом моменту предвидети с обзиром на мноштво неизвесности и непознаница, противуречности у садашњости и у будућим друштвеним токовима у свету, у Републици Србији и Европској унији. У сваком случају, без обзира на исход назначених преговора, треба у правним порецима држава усклађивати и усвајати опште корисне и вредносне стандарде којима се штите проверене друштвене, националне, традиционалне цивилизацијске вредности, без императивног наметања и уплива спорних, противуречних идеја, решења сл.

### **3. ЕВРОПСКИ И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ - КОМУНИТАРНО И НЕКОМУНИТАРНО ПРАВО**

Савремена правна мисао, следећи дво ипо миленијумску традицију развоја, још од античког доба, у савремениом свету доживљава многобројне изазове, неретко заостаје, бива затечена догађајима и околностима на које не нуди ваљане одговоре, поготово у овако кризним временима и коренитим променама и догађањима у свету.

Ипак, остварена су многа вредносна достигнућа, стандарди који се, мање више, прихватају и регулишу опште друштвену развојност.

---

<sup>150</sup> Видети званични сајт Народне скупштине Републике Србије где је изнет сам процес и поступак израде закона у сарадњи са радним телима Европске уније. [www.parlament.rs](http://www.parlament.rs)

Добри међународни и европским стандарди током времена настајали су и прихваћани и обликовани у одговарајућим најзначајнијим политичким и правним актима на нивоу светске заједнице, парцијалних државних заједница (Европска унија) и самостралних држава.

Такви добри прихватљиви универзални и европски стандарди, који свима дају право на правично и јавно саслушање пред независним и непристрасним судом, исказани су и садржани и у најзначајнијим актима, попут:

- 1) Универзалне декларације о људским правима (УДХР), (у члану 10.);  
и
- 2) Европске конвенције о људским правима (ЕЦХР), (у члану 6.).

У мноштву стандарда који се односе на понашање и примену у различитим сферама друштвеног живота, овом приликом истаћићемо поделу на стандарде који чине правни поредак Европске уније (*комунитарно право*), и стандарде који произлазе из националних правних оквира конкретних држава, било да су чланице Еу, или нечланице ЕУ, а који важе у оквиру националних правних поредака таквих држава и држава које их прихватају и примењују (*некомунитарно право*), где Европска унија такве стандарде, и ако их није створила, прихвата и примењује заједно са стандардима свог правног поретка.

## Друга глава

### **4. ПРОЦЕС ПРИСТУПНИМ ПРЕГОВОРИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Савет Европе је анализирао учинак у остваривању напретка примене Поглавља 23 и 24 у приступним преговорима Републике Србије и Европске Уније, закључно са мајем 2023, и усвојио Извештај своје Комисије о владавини права који се односи на назначена поглавља, тј. поглавља везана за „Правосуђе и основна права“ и „Правда, слобода и безбедност“, заснован на многобројним релевантним анализама и изворима, стручну ревизију и експертске мисије стручњака из држава чланица ЕУ, организација цивилног друштва и сл. На основу назначеног констатован је помак да је Република Србија наставила да спроводи ревидиране

акционе планове за поглавља 23 и 24 и друге стратешке документе предвиђеном методологијом.<sup>151</sup>

У „**non paper**“<sup>152</sup>- пратећем документу назначеног Извештаја Европске комисије истиче се: „Србија је наставила да спроводи ревидиране акционе планове за поглавља 23 и 24 и друге стратешке документе у области владавине права. Радила је на решавању питања истакнутих у Извештају Европске комисије о Србији за 2022. годину. У бројним областима, међутим, и даље постоје кашњења у вези са акционим плановима за поглавља. У неким областима је и даље потребно изградити и/или усвојити акционе планове како би се примениле нове стратегије и поставио исправан курс за спровођење свих релевантних мера. Потребан је даљи рад и политичко обавезивање како би се продубиле реформе и уклонили недостаци, нарочито у кључним областима правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала, медијских слобода, слободе окупљања и других основних права, као и поступања у случајевима ратних злочина пред домаћим судовима.“<sup>153</sup> Истиче се да је Република Србија: „уложили знатне напоре у припрему закона, укључујући консултације са Венецијанском комисијом, одржавање јавних расправа са У Поглављу 23, релевантно законодавство је донето на време, у фебруару 2023. године, и кроз њега су примењени уставни амандмани из 2022. године. Органи широког јавношћу и транспарентан рад са Европском комисијом. Пет правосудних закона имају потенцијал да ојачају независност и одговорност правосуђа, пошто су у потпуности спроведени и праћени незаконодавним мерама које је препоручила Венецијанска комисија. Венецијанска комисија је оценила да је законодавство у целини позитивно и да је процес припреме инклузиван. Нарочито, 14. марта 2023.

---

<sup>151</sup> Видети: Commission Staff Working document, Serbia 2023 Report, European Commission, Brussels, 2023

<sup>152</sup> Видети :*Non-paper* о владавини права који се односи на поглавља 23 и 24 за Србију, мај 2023, с. 1-24, као значајан утицајни политички документ исказан кроз облик неформалне дипломатске комуникације ( није заведен и исказан као званични меморандум пошиљача , а који је произашао из Commission Staff Working document, Serbia 2023 Report, European Commission, Brussels, 2023 ), указује на помаке и бољитке , али и на и даље актуелне проблеме, стагнацију и изазове у областима поглавља 23 и 24 у приступним преговорима са Европском унијом. Назначени „non paper“ користимо као један од индикатора истраживања односних проблема, те га цитирамо у том контексту произашлог и повезаног са назначеним основним документом Европске комисије.

<sup>153</sup> ( *Non-paper* о владавини права који се односи на поглавља 23 и 24 за Србију ), 2023, с.1-24. 1-24

године, Венецијанска комисија је објавила информациони документ уз своја мишљења са проценом да „опште усмерење амандмана одговара препорукама Венецијанске комисије”. Високи савет судства и Високи савет тужилаштва су установљени након избора недостајућих чланова, што је имало практични ефекат на законодавство. У току је рад на успостављању јединственог система управљања предметима који би повезао предмете српских судова и тужилаштва. Рад на систему управљања предметима за судове је званично започео у септембру 2021. године и планирано је да буде завршен 2024. године. Планирано је да рад на систему управљања предметима за тужилаштва буде завршен до јуна 2023. године. Спровођење стратегије људских ресурса је започето, и објављен је извештај о њеном спровођењу. У другим областима правосуђа, број старих извршних предмета је наставио да се смањује, што је позитивно утицало на ефикасност судова. Међутим, још увек постоји велики број нерешених предмета пред Уставним судом, а неки предмети датирају и од пре 2017. године. Настављени су напори да се усагласи судска пракса. Тужилачка стратегија за ратне злочине за период 2023.–2026. године је усвојена у децембру 2022. године са циљем да се допуни Стратегија за процесуирање ратних злочина за период 2021–2026. године, која је ширег обима. Премештај двоје заменика јавних тужилаца унутар Посебног одељење за сузбијање корупције Вишег јавног тужилаштва у Београду представља контроверзно питање. Одређени број српских политичких партија и личности наставио је да пружа подршку и јавни простор осуђеним ратним злочинцима. У области спречавања и сузбијања корупције на високом нивоу, 2022. године је благо порастао број оптужница и број правоснажних пресуда за случајеве корупције на високом нивоу у односу на 2021. годину. Број нових истрага се повећао, али се смањио број нових оптужница. Није било случајева коначног одузимања имовине. Што се тиче препорука Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (ГРЕКО), Србија је предузела кораке да испуни преосталих пет препорука четвртог круга евалуације о спречавању корупције у погледу народних посланика, судија и тужилаца и известила је ГРЕКО о томе у марту 2023. године. Србија је установила Радну групу у марту 2023. године у циљу израде нацрта Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023–2028. године и пратећег Акционог плана, и припремни рад је у току. Што се тиче основних права, Србија је усвојила нове акционе планове о родној равноправности у августу 2022.

године, и акционе планове о инклузији Рома и борби против дискриминације у септембру 2022. године. Акциони планови и повезана финансијска средства у области родно заснованог насиља и деинституционализације знатно касне. Србија је наставила са израдом нацрта и обављањем консултација о новом „акционом плану за реализацију права националних мањина”, који тек треба да буде усвојен. Ангажовање нових кадрова у Канцеларији Заштитника грађана и Канцеларији Повереника за заштиту података о личности још увек није интензивирано. У вези са слободом медија, полиција и тужилаштво су брзо реаговали у неколико случајева напада и претњи, радећи са сталном радном групом на безбедности новинара. Међутим, и даље постоје случајеви претњи, насиља и кампања блаћења новинара, а целокупно окружење за несметано остваривање слободе изражавања тек треба додатно побољшати у пракси. Србија је наставила да спроводи акциони план за медијску стратегију. Након више одлагања, поново је започето неколико процеса након формирања нове Владе у октобру 2022. године. Радне групе су (поново) успостављене у новембру 2022. године за Закон о јавном информисању и медијима, у децембру 2022. године за праћење спровођења Акционог плана медијске стратегије, и у јануару 2023. године за Закон о електронским медијима. Самосталност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) је потребно ојачати како би се ефикасно штитио плурализам медија, а поступак доделе дозвола за набавку услуга аудио-визуелних медија је потребно појаснити.“<sup>154</sup>

„У Поглављу 24, што се тиче остварених резултата у случајевима озбиљног и организованог криминала, број нових истрага и оптужница се повећао током 2022. године у поређењу са претходном годином, док се број првостепених и правноснажних пресуда смањило. Дуготрајна суђења за организовани криминал су и даље у току без осуђујућих пресуда. Проактивне кривичне истраге и систематско праћење токова новца, посебно у случајевима необјашњивог богатства, још увек нису уобичајена пракса. Међутим, побољшано је разумевање и приступ истрагама, а полиција, тужиоци и кривичне судије су свесни важности доследне примене приступа „следи траг новца да се дође до злочина” и коришћења посредних доказа. Повећао се број започетих финансијских истрага, а коначно одузимање имовине је извршено у четири случаја, у поређењу

---

<sup>154</sup> Исто, с.1-24

са 2021. годином, када није било никаквог одузимања имовине. Међутим, проширено одузимање имовине се не примењује систематски. Србија још увек није обавила анализу улога и пракси служби безбедности, као и Савета за националну безбедност у спровођењу кривичних истрага у вези са тешким и организованим криминалом, иако су започети припремни радови. Ово је потребно обавити како би се јасно раздвојила задужења и прописи у вези са пресретањем комуникације за кривичне истраге и у безбедносне сврхе. Потребне су измене Кривичног законика с циљем ефективне инкриминације недозвољене трговине оружјем. Тужилаштво за организовани криминал тек треба да ангажује три тужиоца који ће попунити свих 25 тужилачких радних места, што још није обављено због недостатка канцеларијског простора. Осмишљени су планови за проширење просторија Тужилаштва како би се сместили нови запослени. Србија треба да додатно повећа капацитет техничких, финансијских и људских ресурса Тужилаштва за организовани криминал, које ће самостално обављати своје дужности. Успостављена је добра сарадња са Агенцијом Европске уније за обуку у области спровођења закона (CEPOL), Евроцастом, Европолем и Интерполом, између осталог на случајевима организованог криминала високог ранга. Постављен је други српски тужилац у Евроцасту, који је био проактиван у пружању информација у важним случајевима организованог криминала. Постављање официра за везу из Србије у Европолу се и даље показује као веома драгоцено за јачање сарадње. Сарадњу са Европским јавним тужилаштвом тек треба успоставити. Након истека Националне стратегије за спречавање и борбу против тероризма (2017–2021), још увек није усвојена нова стратегија и акциони план који покривају све облике радикализације и насилног екстремизма, без обзира на политичке, верске или етнонационалистичке корене, укључујући везе између десног екстремизма и хулиганизма, у складу са политиком ЕУ. Када је реч о миграцији, азилу, визној политици и спољним границама и Шенгену, Стратегија интегрисаног управљања границом (ИУГ) за период 2016.–2020. године и нови акциони план (2022.–2024.) су усвојени у августу 2022. године. Припремни рад на Шенгенском акционом плану је завршен, али документ није још увек усвојен. Србија је предузела важне кораке да постигне усклађеност са визном политиком ЕУ поновним успостављањем визних захтева за грађане Боливије, Бурундија, Кубе, Гвинеје Бисао, Индије и Туниса. Ове одлуке је ЕУ поздравила,

пошто је неусклађеност Србије са ЕУ кад је у питању визна политика довео до знатног обима неправилног кретања држављана тих нација у ЕУ током 2022. године. Међутим, визни систем Србије је само делимично усклађен са листом трећих држава ЕУ чији држављани нису изузети од обавезе поседовања визе. Треба наставити са напорима на усклађивању са визном политиком ЕУ. Снаге Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније (Frontex) према постојећем Споразуму о статусу су од децембра 2022. године додатно распоређене на пет граничних прелаза на граници Србије и Хрватске, поред оних које су распоређене на пет граничних прелаза на граници са Бугарском. Комисију је Србија обавестила о именовану главног преговарача, за преговоре о новом Споразуму о статусу у марту 2023. године. Разговори на техничком нивоу одржани су у мају 2023. године. Србија је наставила значајно да доприноси управљању мешовитим миграционим токовима ка ЕУ, играјући активну и конструктивну улогу и ефикасно сарађујући са својим суседима и државама чланицама ЕУ. Настављени су напори да се прими и смести значајан број држављана трећих држава уз помоћ ЕУ. Србија је наставила да делотворно спроводи споразум о реадмисији између ЕУ и Србије и да ефикасно спроводи граничну контролу и надзор. Међутим, потребно је додатно унапредити реадмисију држављана трећих држава који су недозвољено ушли у ЕУ преко Србије. Напори да се открије и спречи кријумчарење миграната су настављени, пре свега у контексту регионалног Оперативног партнерства против кријумчарења миграната између ЕУ и Западног Балкана, започети су у новембру 2022. године. Мада је приступ информацијама у вези са поступком за добијање азила побољшан на међународном аеродрому у Београду, поступци у вези са транзитним зонама, предвиђени Законом о азилу и привременој заштити, још увек нису у потпуности спроведени.<sup>155</sup>

*„Поглавље 23 – Правосуђе и основна права. Правосуђе. Србија је усвојила ревидирани акциони план за Поглавље 23 у јулу 2020. године, заједно са Стратегијом развоја правосуђа за период 2020.–2025. године. Ово су главни стратешки документи у области правосуђа. Координационо тело за праћење реализације Акционог плана за Поглавље 23 подноси извештаје квартално и сваких*

---

<sup>155</sup> Исто, с.1-24

шест месеци. Извештавање укључује квартална упозорења у оквиру механизма за рано упозоравање. Потребна су даља побољшања у погледу садржаја извештаја и накнадних мера. Министарство правде је од јуна 2022. године одржало три састанка са организацијама цивилног друштва. Спровођење Стратегије људских ресурса је започето и објављен је извештај о њеном спровођењу за 2022. годину. Припрема се анализа која ће представљати основу за припрему одређеног закона којим би се уредио радни статус особља у судовима и тужилаштвима. Потребни су континуирани напори да би ИКТ систем функционисао на ефектан и ефикасан начин, блиско повезан са стратегијом људских ресурса и реформом правосуђа. Влада Србије касни са спровођењем свеобухватне анализе утицаја реформи, на основу функционалних анализа Светске банке из 2014. године, укључујући спровођење њених препорука. Светска банка је израдила најновију функционалну анализу тужилаштва у августу 2022. године, након коментара добијених од Министарства правде и правосудних институција. Остаје да се спроведу препоруке из претходних функционалних анализа Светске банке. Подела буџетских функција је повећана спровођењем законодавства између Министарства правде, Високог савета судства (ВСС), Државног већа тужилаца (ДВТ). ВСС и ДВТ су у априлу 2021. године изменили своје пословнике у циљу успостављања ефикаснијег механизма за реаговање и заштиту судија и тужилаца у случајевима непримереног утицаја на њихов рад, као и прописивања права и обавеза именованих чланова. Нови Правилник о раду Етичког комитета Високог савета судства је усвојен у јуну 2022. године. ВСС је именовано и дефинисао надлежности једног члана ВСС-судије да делује као поверљиви саветник у случајевима пријављеног непримереног утицаја на судије, док је ДВТ ближе дефинисао рад Повереника за самосталност. Судија-саветник за недозвољени утицај и Повереник за самосталност ДВТ наставили су са радом на пријављеним случајевима недозвољеног утицаја на судије и у тужилаштву. У својим годишњим извештајима су се бавили неколицином пријављених случајева; међутим у пракси још увек није могуће уочити смањење непримереног утицаја на судије и тужиоце.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Исто, с 1-24



„Независност и непристрасност. Устав је измењен након референдума одржаног 16. јануара 2022. године са циљем јачања независности и одговорности правосуђа. Амандмани на Устав су проглашени 9. фебруара 2022. године, заједно са уставним законом којим се утврђују кораци и рокови за његово спровођење. ***Релевантно законодавство је донето на време, у фебруару 2023. године, и кроз њега су примењени уставни амандмани из 2022. године.*** Радна група је завршила нацрте пет правосудних закона у септембру 2022. године (Закон о судијама, Високом савету судства, организацији судова, јавном тужилаштву, Високом савету Венецијанска комисија је у октобру донела мишљење о три нацрта закона о спровођењу уставних амандмана о правосуђу, а накнадно мишљење у децембру 2022. године. Венецијанска комисија је такође донела мишљење о два нацрта закона о спровођењу уставних амандмана о тужилаштвуу децембру 2022. године. Српски органи су ревидирали нацрте закона узимајући у обзир мишљења Венецијанске комисије. *Консултације са широком јавношћу су одржане између септембра 2022. и јануара 2023. године у разним деловима Србије. Српски органи су на транспарентан начин радили са Европском комисијом. Венецијанска комисија је српске органе похвалила за „знатне напоре које су уложили у припрему законодавног пакета којим се примењују уставни амандмани, који је био добро структуриран, јасно написан и обухватао све кључне тачке. Венецијанска комисија је похвалила Србију и „за инклузивност процеса припреме законодавног пакета. Венецијанска комисија је даље нагласила да „општа позитивна процена ревидираних нацрта Закона као и опште препоруке и даље важе”. Са друге стране, Комисија је нагласила и „да уз успешну правосудну реформу мора(ју) да иду незаконодавне мере, укључујући промену правне културе”.* На основу ових мишљења, током парламентарних расправа су састављени додатни амандмани. Дана 14. марта 2023. године, Венецијанска комисија је објавила информациони документ уз своја мишљења са проценом да „опште усмерење амандмана одговара препорукама Венецијанске комисије. Упркос овом позитивном развоју, и даље постоји велики притисак на правосуђе и тужилаштво. Званичници Владе, укључујући неке на највишем нивоу, као и посланици Народне скупштине, и даље јавно коментаришу текуће истраге или судске поступке, као и рад појединих тужилаца и судија. Ти коментари су у супротности са кодексом понашања чланова Владе и Народне скупштине, али се

политика извршења и политика санкционисања нису побољшали. Информације које су процуреле о текућим истрагама или предметима објавили су бројни медији, што се може сматрати мешањем у истраге и процесуирање случајева и чиме се ствара неприкладан притисак на поједине чланове судова или тужилаштва.<sup>157</sup>

У назначеном Извештају истиче се потреба јачања одговорности и етике кроз формиран етички одбор ВСС; нужност јачања ефикасности и стручности; промена и унапређење скистема запоишљавања; премештања, унапређења судија и тужилаца; квалитетан рад Правосудне академије; нужност усаглашавања судске праксе; чувања базе података и управљања предметима; потреба за алтернативним решавањима спорова; потреба смањења нерешених предмета; потреба процесуирања ратних злочина пред домаћим судовима; борба против корупције; унапређење и заштиту основних права; спровођење акционог плана за медијску стратегију; борба против дискриминације;

„Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност, Миграције. Србија је наставила да значајно доприноси управљању мешовитим миграционим токовима ка ЕУ, играјући активну и конструктивну улогу и ефикасно сарађујући са својим суседима и државама чланицама ЕУ. Настављена су настојања да се, уз подршку ЕУ, прихвати значајан број држављана трећих држава и да им се обезбеди смештај. Током 2022. године, просечан број миграната смештених у прихватним центрима и центрима за азил у Србији био је 4809. Дужина просечног боравка смањена је на 16 дана у поређењу са 30 дана у 2021. години. Према подацима Комесаријата за избеглице и миграције (КИРС), број миграната који пролазе кроз прихватне центре и центре азил повећан је на 124.127 у 2022. години са 68.308 у 2021. години. Не постоји систематска регистрација миграната у Србији.“<sup>158</sup>

**Циљеви у решавању изазова.** На основу изложеног, очит је, мање више, значајан помак у решавању многобројних изазова везаних за сферу правосуђа, одн, судске власти, а што и Савет Европе констатује, уз потребу даље активности на унапређењу правосуђа и сузбијање изазова и проблема везаних за поглавља 23 и 24 у приступним преговорима Републике Србије и Европске уније.

---

<sup>157</sup> Исто, с.1-24

<sup>158</sup> Исто, с.1-24

Међутим, и даље је потребна континуирана и појачана активност субјеката наше државе на отклањању многобројних изазова, и поред помака у одређеним правцима развоја, као и остваривање циљева који произлазе из потребе сарадње у приступним преговорима са Европском унијом. у том смислу потребна је додатна појачана активност у: јачању организације борбе против корупције и организованог криминала; Спровођењу реформи правосуђа и јачање независности судства; Поштовању људских права и унапређење ситуације у области медијских слобода; Јачању економске конкурентности и спровођење економских реформи; Побољшању ситуације у области заштите животне средине; Спровођењу реформи јавне управе и децентрализација власти; Спровођењу реформе образовног система и унапређење квалитета образовања; Јачању регионалне сарадње и стабилности у региону; Унапређењу борбе против дискриминације и заштите мањинских права; Спровођењу реформе јавних финансија и јачање фискалне дисциплине итд.

## **Ш Е С Т И Д Е О**

### **VI ПРЕДИКЦИЈА ГЛОБАЛНИХ ПРОМЕНА И ИЗАЗОВА КОЈИ СТОЈЕ ПРЕД ПРАВНИМ ПОРЕТКОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

## 1. ПОГЛЕД НА УТИЦАЈ НЕОЛИБЕРАЛНЕ ИДЕОЛОГИЈЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЈУ И ДЕРЕГУЛАЦИЈУ ДРЖАВЕ И ПРАВА

Истакли смо да је модел европске модерне државе зачет и развијан након потписивања Вестфалског мира у Европи (1648. године), заснован, поред осталог, на државној и националној суверености са својим битним и карактеристичним својствима опстајао је и развијао се током задњих векова, све до појаве неолибералне идеологије задњих деценија двадесетог века када се, поред осталог, дешава убрзана трансформација свих видова друштва, тиме и државе и права као друштвених појава. Нови пројектовани неолиберални светски поредак, зачет у оквиру четврте технолошке иновативне револуције, условио је радикалне промене. Базиран на глобализацији, слободном јединственом тржишту, корпоративном управљању и сличном, битно редукује постојећи модел државе, врши дерегулацију њене улоге и функција у друштву, укидањем, ограничавањем, измештањем неких од њих, у економској, социјалној, политичкој, културолошкој сфери и слично, преносећи исте на друге приватне друштвене субјекте, стварајући услове за стицање и развој мултинационалног капитала, корпорација и корпоративног управљања у сфери глобалног светског тржишта, што је већ условило, поред позитивних страна, и негативне појаве различитих видова глобалне светске кризе, сукоба, ратова са тешко сагледивим последицама. Постојећи светски поредак се урушава а зачиње нови са неизвесним токовима развоја и опстанка друштва. Каквав је статус, улога и значај државе и права у ово ново настало доба и у друштву будућности? Место и улога државе у таквом пројекту је битно, осиромашено, мање више сведено на пуки сервис глобалистичком корпоративном поретку и управљању. Стабилна тзв. социјална држава, држава благостања, раније карактеристична за неке европске државе је у доброј мери прошлост. Светом хара једна од можда до сада најачих и најопаснијих криза са непредвидивим токовима који угрожавају и сам опстанак ове цивилизације.

На питање да ли постоји неки опште прихваћени обједињени манифест неолибералне идеологије попут некадашњег Марксовог манифеста комунистичке партије, одговор би био за сада негативан.

У савремености, коренитим променама у друштву са неизвесним последицама по општи друштвени развој, у сучењавању и нестанку старог и зачецима успостављања новог светског поретка, под утицајем разних узрока и чинилаца све се више говори, и догађају се појаве дерегулације и трансформације државе и права. Које постају проблем са ширим друштвеним, економским и политичким последицама, што отежава и усложњава животе људи.

Трансформацију и дерегулацију државне улоге, функција и права, можемо одредити као условљени процес укидања неких државних прописа ( закона, подзаконских аката) и регулација које ограничавају активности субјеката права, тј. појединаца, фирми и тржишта, са идејом да се тиме повећа слобода пословања, слободно тржиште улазак инвеститора и слично. Али, последице дерегулације државне улоге и функција имају, или могу имати концентрацију моћи у интересу великих центара моћи, компанија, корпорација, повећања социјалног раслојавања и неједнакости, слабљења јавне контроле и слично.

Трансформација државе и права као процес у савременим друштвеним токовима, значи прилагођавање новом глобалном прелазном добу, друштвеном и економском окружењу и изазовима који су пред државом, а што захтева промене у начину на који држава врши своје функције превасходно у сферама економије, социјалне политике, јавних услуга, смањивање јавне потрошње, приватизације јавних добара и услуга, смањење државне контроле над увидом и радом корпорација и слично.

Процеси дерегулације и трансформације државе и права<sup>159</sup> у савремености могу изазивати различите последице по државу, друштво и људе у

---

<sup>159</sup> Заговара слободно тржиште, приватизацију јавних добара и услуга, дерегулацију и трансформацију улоге и функција државе и права (смањење државне регулативе), рационализацију и смањивање државне потрошње, опорезивање, слободно тржиште капитала, роба и услуга, и слично. Тако обликоване идеје, геополитички осмишљавање теоријске и практичне смернице задњих деценија служе као темељне окоснице коренитих друштвених промена које утичу на промене и урушавање досадашњег и успостављање новог светског поретка у 21. веку, заснованог управо на постулатима такве идеологије. Неолиберална идеологија је контроверзног карактера имајући у виду произведене досадашње последице на друштвене и економске токове у свету.

њему. Те последице могу бити пожељне - позитивне, али и негативне. Позитивне последице су онда када се тим процесима постужу позитивни ефекти на привредни и друштвени развој када долази до повећане конкуренције, иновација, ефикасности, прилива страних инвестиција, стимулација запошљавања и сл. Негативне последице могу наступити услед смањења јавних услуга, повећања сиромаштва, незапослености, слабог наталитета, одлива становништва, слабог контролисања рада корпорација и других привредних субјеката, корупције, нетранспарентности, креимунала, корупције, других видова негативних појава.

Трансформација права у 21. веку је сложена појава у будућности изгледних али и непредвидивих погледа и предвиђања. Многобројн узроци и чиниоци из друштвене стварности и токова доприносе и утичу на наведени процес са могућим позитивним, али и негативним последицама.

Трансформација права у 21.веку се одвија разнолико преваасходно у сферама:

- глобализације друштва, државе и права;
- дигитализације у примени технолошких открића и информационих технологија ( укључујући интернет, електроско издавање докумената, рзних прописа, потписа, размене инфпормација, убрзања правних процедура, неслућеном коришћењу вештачке интелигенције;
- кроз нужну регулацију различитих технолошких иновација у изради правног поретка путем вештачке интелигенције;
- кроз процес интернационализације у виду глобализације права, правних поредака широм света са новим културолошким и социјалним садржајима;
- кроз повећање утицаја јавности, транспарентности, попут приступа информацијама и подацима, увидом у правни поредак и његове садржаје;
- кроз заштиту људских права стварањем нових закона, прописа, једнаке примене права, владавине права и сл.

Али, ипак, концепт неолибералне идеологије постоји. Изражен је на разликите начине у различитим актима зависно од контекста у коме се примењује. Ова идеологија темељно се залаже за суштинске промене у држави и правном поретку, њене улоге и функција у друштву, смањене улоге у управљању економским процесима, истичући и протажираљу приватни сектор и својину у управљању економским и другим процесима у друштву.

Либерална идеологија се изражава на различите наћине, најчешће се изражава кроз филозофске и политичке расправе, где заговорници неолиберализма истичу да су индивидуална слобода и тржишна конкуренција главне покретачке снаге друштвеног развоја, и то исказујући у виду економских политика као вида јавних политика, што би подразумевало да се она заснива на уверењу да ће богатство које стварају богати у врху друштвене пирамиде, тј. друштва, аутоматски доћи и до нижих слојева друштва. А што би, по нама, значило „преливајућу економију са богатих и на ниже слојеве друштва“, што се у одређеној мери и дешава, али, по нама, суштински већина таквог богатства остаје слоју богатих, што нарушава неке егзистенцијалне процесе и социјално све веће раслојавање на богате и сиромашне, посебно у друштвено кризним временима.

Дакле, неолиберална идеологија условљава и процес глобализације и интернационализације економских процеса отвореног тржишта, слободну трговину као основне узрочнике економског развоја.

Концепт неолибералне идеологије различито истраживан кроз разна акта и начине заснива се на уверењу потребе за дерегулацијом и трансформацијом улоге и значаја државе и права, превасходно у јачању и успостављању слободних тржишта са маљом улогом и утицајем владе на исто, што би довело до смањења државне регулативе и порезних оптерећења, чиме би се унапредио привредни раст државе.



## 2. ДЕСЕТ СМЕРНИЦА (НАЧЕЛА) ВАШИНГТОНСКОГ КОНСЕНСУСА ИЗ 1989., О ТРАНСФОРМАЦИЈИ И УРЕЂЕЊУ ДРЖАВА У ТРАНЗИЦИЈИ<sup>160</sup>

Назначили смо да је модел европске модерне државе зачет и развијан након потписивања Вестфалског мира у Европи (1648. године), заснован, поред осталог, на државној и националној суверености са својим битним и карактеристичним својствима опстајао је и развијао се током задњих векова, све до појаве неолибералне идеологије задњих деценија двадесетог века када се, поред осталог, дешава убрзана трансформација свих видова друштва, тиме и државе и права као друштвених појава.

Истакли смо да је нови неолиберални светски поредак, зачет у оквиру четврте технолошке иновативне револуције, условио је радикалне промене. Базиран на глобализацији, слободном јединственом тржишту, корпоративном управљању и сличном, битно редукује постојећи модел државе, врши дерегулацију њене улоге и функција у друштву, укидањем, ограничавањем, измештањем неких од њих, у економској, социјалној, политичкој, културолошкој сфери и слично, преносећи исте на друге приватне друштвене субјекте, стварајући услове за стицање и развој мултинационалног капитала, корпорација и корпоративног управљања у сфери глобалног светског тржишта, што је већ условило, поред позитивних страна, и негативне појаве различитих видова глобалне светске кризе, сукоба, ратова са тешко сагледивим последицама. Постојећи светски поредак се урушава а зачиње нови са неизвесним токовима развоја и опстанка друштва. Место и улога државе у таквом пројекту су битно редуковани, осиромашени, мање више сведени ка остварењу интереса глобалистичког корпоративног поретка и управљања. Стабилна тзв. социјална држава, држава благостања, раније

---

<sup>160</sup> Вашингтонски консенсус из 1989., заснован на неолибералној идеологији и интересима заговара, поред осталог, слободно тржиште, приватизацију јавних добара и услуга, дерегулацију и трансформацију улоге и функција државе и права (смањење државне регулативе), рационализацију и смањивање државне потрошње, опорезивање, слободно тржиште капитала, роба и услуга, и слично. Тако обликоване идеје, геополитички осмишљавање теоријске и практичне смернице задњих деценија служе као темељне окоснице корених друштвених промена које утичу на промене и урушавање досадашњег и успостављање новог светског поретка у 21. веку, заснованог управо на постулатима такве идеологије. Неолиберална идеологија је контроверзног карактера имајући у виду произведене досадашње последице на друштвене и економске токове у свету.

карактеристична за неке европске државе је у доброј мери прошлост. Светом хара једна од можда до сада најачих и најопаснијих криза са непредвидивим токовима који угрожавају и сам опстанак ове цивилизације.

Мисао о држави и праву стара је најмање две и по хиљаде година.<sup>161</sup>

Озбиљнији препород друштва у свим видовима у европској цивилизацији долази појавом ренесансе (препород), и наглим развојем, поред осталог, правне мисли и науке, након вишевековне стагнације. Јавља се мноштво различитих гледишта, теорија о држави и праву, неке са геополитичким циљевима као снажно оруђе у оспоравању постојећег или надолazeћег, односно, оправдања постојећег или надолazeћег друштвеног поретка<sup>162</sup>.

Како раније, тако и током периода ренесансе Европу, и не само њу, захватају многи сукоби, ратови, вишедеценијски ратови. Ипак, долази до историјски значајног тренутка-склапања мира. Потписивања Вестфалског мира у Европи (1648.године). Зачет је и развијан модел европске модерне државе,

---

<sup>161</sup> Зачета је у античко доба, у античкој Хелади (Грчкој), у склопу општих филозофских схватања, гледишта о природи и друштву, а у таквом оквиру и промишљањима и схватањима превасходно о држави, а мање о праву, све до појаве софиста (путујућих учитеља, мудраца), који почињу да исказују своје мисли, представе, схватања, гледишта, превасходно о праву, и то природном праву, а мање о поимању државе. Античке цивилизације тадашњег а садашњег Блиског истока, превасходно арапска и хеленска цивилизација, кроз свој цивилизацијски развој, поред осталог, изграђивале су и мноштво митова о природи, друштву, појавама, па и митове о појави, које ће прихватити и софисти, исте надограђивати својим мисленим исказима и поимањима, изграђујући своје представе, гледишта о појави коју су назвали право, односно природно право, као примарни циљ своје мислене активности у односној духовној сфери. Софисти се сматрају оснивачима, родоначелницима идеје природног права заснованог на различито схватаним узроцима везаним превасходно за религијску детерминацију-божју вољу, за природу, ум и слично. Сматрајући да је тако схваћано природно право божје право, универзално, вечно дато право, надређено овоземаљском позитивном праву. Док, у античкој Хелади, поред осталог, примарни акценат се стављао на промишљању и схватању државе као појаве, а секундарни на проучавању права, све до појаве софиста, који зачињу идеје о природном праву, дотле се у античком Риму, мање више, примарни акценат даје на изучавању права, и то позитивног права, а не природног права (за разлику од софиста), а секундарно на изучавању државе. У античкој Римској империји изучавање овоземаљског, људски створеног права, позитивног права, било је геополитички циљно детерминисано ради очувања и развоја интереса римске империје, чему са таквим циљем доприносе римски правни мислиоци, зачевши и изградивши чувено римско право, које је до данашњих дана усавршавано и служи као темељ изворности и развоја права, позитивног права, заснованог, поред осталог, и на општим правним актима као формалним правним изворима позитивног права, и то, превасходно у државама које се налазе и прихватају европскоконтинентални систем права, где спада и наша држава Република Србија.

<sup>162</sup> Феудална религијска гледишта имала су за циљ оправдања постојећег феудалног друштвеног уређења, а оспоравање надолazeћег буржоаског уређења. Буржоаска гледишта, превасходно природно правне теорије, имала су за примарни циљ оспоравање феудалног, а оправ дање надолazeћег буржоаског (капиталистичког) друштвеног уређења, државе и права. Марксистичка гледишта имала су за циљ оспоравање буржоаског, а оправдање социјалистичког, одн. коминистичког друштвеног уређења.

заснован, поред осталог, на државној и националној суверености са својим битним и карактеристичним својствима. Опстајао је и развијао се током задњих векова, све до појаве неолибералне идеологије задњих деценија двадесетог века када се, поред осталог, дешава убрзана трансформација свих видова друштва, тиме и државе и права као друштвених појава.

Нови неолиберални светски поредак, зачет у оквиру четврте технолошке иновативне револуције, условио је радикалне промене. Базиран на глобализацији, слободном јединственом тржишту, корпоративном управљању и сличном, битно трансформише, редукује постојећи модел државе, врши дерегулацију њене улоге и функција у друштву, укидањем, ограничавањем, измештањем неких од њих, у економској, социјалној, политичкој, културолошкој сфери и слично, преносећи исте на друге приватне друштвене субјекте, стварајући, поред осталог, услове за стицање и развој мултинационалног капитала, корпорација и корпоративног управљања у сфери глобалног светског тржишта, што је већ условило, поред позитивних страна, и негативне појаве различитих видова глобалне светске кризе, сукоба, ратова са тешко сагледивим последицама.

Постојећи светски поредак се делом урушава а зачиње нови са неизвесним токовима развоја и опстанка друштва. Место и улога државе у таквом пројекту су битно, трансформисани, редуковани, мање више, сведени на „пуки сервис“<sup>163</sup> глобалистичком корпоративном поретку, управљању и безбедности. Стабилна тзв. социјална држава, држава благостања, раније карактеристична за неке европске државе је у доброј мери прошлост. Светом хара једна од можда до сада најачих и најопаснијих криза са непредвидивим токовима који могу угрозити и сам опстанак ове цивилизације.

Да ли ће овај двадесет први век, ако је судити по првим деценијама, бити можда судбоносан, најтурбулентнији, најнеизвеснији за судбину садашње многољудне људске расе? Да ли ће исти бити свет побуна, свет гомиле?<sup>164</sup> Да ли је

---

<sup>163</sup> Идеологија неолиберализма, за разлику од либерализма, битно ограничава, трансформише и условљава дерегулацију улоге и утицаја државе у одређеним сферама, превсаходно економској, социјалној сфери.

<sup>164</sup> Le Bon, G, *La Psychologie Des Foules*, Presses Universitaires de France, Paris, 1963, 2-20/a

неолиберална идеологија последњи стадијум капитализма, односно, да ли наступа крај кисторије?<sup>165</sup> Одговор за сада није могућ.

Геополитичко интересно осмишљавање, трансформисање, урушавање постојећег светског поретка, тиме и, поред осталог, трансформације и дерегулације саме државе и њене улоге у друштву, започето задњих деценија двадесетог и у првим деценијама двадесет првог века, је трајан, неизвештан егзистенцијалкни процес, започет и заснован, по нама, на основама неолибералне идеологије прожете и кроз четврту иновативно технолошку револуцију, глобализам, мултинационални коопоративизам крупног капитала прожет кроз снажан процес гловализације, слободног тржишта, трансформације и дерегулације значаја и улоге државе.

Могли би смо сматрати да је геополитички инжењеринг креирања ново надолазећег светског поретка зачет и осмишљаван много деценија уназад у разним скупинама, центрима моћи и глобалног одлучивања.

Ипак, симболички могли би смо сматрати и означити, поред осталог, формално манифестована два почетна темељна елемента која су, поред осталих фактора, допринели зачетку глобалних неолибералних светских промена и стварања новог светског поретка, са до сада испољеним и детерминисаним битним и карактеристичним својствима.

Први, везан за договор и сагласност великих сила, превасходно Сједињених амирчких држава и Савеза совјетских социјалистичких република, о попуштању и отклањању хладноратовских политика, ограничења производсње и употребе стратешког нуклеарног наоружања, међусобне и међународне сададње, исказан кроз два споразума - детанта (**Салт 1**<sup>166</sup> и **Салт 2**),<sup>167</sup> закључених у Хелсинкију, 1972. и 1979. године, између назначених држава. Да би по договору између назначених велесила касније дошло до ратификације споразума Старт 1, (1991), и Старт 2, (1993.године), као и новог споразума 2011.године, у низу других договора.

---

<sup>165</sup> Фукојама, Ф, *Крај историје и последњи човек*, ЦИД, Подгорица 1997, с.8 , 8о, 167, 291, 3о6.

<sup>166</sup> *Strategic Arms Limitation Talks (SALT 1)*, Helsinki, 1972.

<sup>167</sup> *Strategic Arms Limitation Talks (SALT 2)*, Helsinki, 1979.

Други, превасходно геополитичко – економско - правни споразум могли би смо условно (иако званично то није), барем у почетку, назвати зачетним незваничним основним актом неолибералне идеологије, трансформације постојећег светског поретка, економије, друштва, државе и права. Реч је о **Вашингтонском консенсусу из 1989.године**, закљученом једногласном вољом у Вашингтону, између најзначајнијих геополитичких субјеката носилаца, центара моћи - Међународног монетарног фонда, Светске банке, Министарства финансија Сједињених америчких држава, Хертриц фондације, Брукинг институције и Федералних резерви Сједињених америчких држава.

Вашингтонски консенсус из 1989.године, представља скуп економских политика заснованих, намењених и препоручених, боље рећи, обавезујућих, превасходно земљама у развоју, пост социјалистичким државама. Ове политике су укључивале смањење државне потрошње, либерализацију трговине, приватизацију јавних предузећа, дерегулацију финансијског сектора и отварање за стране инвестиције.

Назначене економске политике Вашингтонског консенсуса из 1989.године, усвојене су и у пракси примењене у многим земљама у развоју, али и у развијеним земљама, што је условило и довело задњих деценија до ширења неолибералне идеологије и примене њених принципа ( начела) у изградњи правних поредака у свету.

Вашингтонски консенсус из 1989.године, мишљења смо, био је један основни темељ и концептуални оквир у настанку неолибералне идеологије, заснован на својих десет начела (принципа), са ударним, ипак, обавезујућим пројекцијама корените дерегулације и трансформације превасходно пост социјалистичких држава, што се одразило и на нашу државу, са значајним, често негативним последицама по развој, што се и уочава у многим сегментима друштвених токова данас. Њсвој утицај на настанак неолибералне идеологије у савремености, остваривао је и остварује , по нашем мишљењу, као идеологију која се темељи на уверењу да би држава морала бити суштински трансформисана, дерегулисана, где би државна интервенција у економији требало да буде минимална, што би тржишту омогућило да буде слободно, где би приватна иницијатива и профит требало да буду главни покретачи економског раста, а што

за последицу има, поред осталог, успостављање неолибералног капиталистичког друштвеног уређења, условивши и битно дерегулисану и трансформисану државцу и парвни поредак, са губљењем, ограничењем или трансформисањем одређених битних својства досадашње модерне државе (ограничење њене суверености, националне, социјалне, културолошке димензије и сличног), а протажирајући глобализам, слободно тржиште, корпоративизам, идеје трансхуманистичког друштва и сл.

Циљ пројекта начела, односно смерница Консенсуса је био темељно, радикално трансформисање друштвено економског, тиме и политичког уређења држава пост социјалистичког простора, тј. држава у транзицији, држава у развоју, кроз спровођења низа реформи у назначеним областима одређеним у оквиру својих исказаних десет смерница (начела). Наводно реформама би се обезбедио бољи економски развој и смањило сиромаштво.

У Србији су назначене смернице (начела) овог Консенсуса, као и у другим државама којима је намењен, још док је била у оквиру државе Југославије, битно утицале на изграђу правног поретка прилагођеног таквим смерницама. Спроведене су и спроводе се различите реформе у економској политици, трговини, фискалној и монетарној политици, либерализацији тржишта, приватизацији, дерегулацији у различитим сферама државне делатности, отварању економије, прихватању међународних извора и правних стандарда и сл. Овако осмишљена и вођена политика довела је, поред осталог, до мноштва продаје јавних предузећа, фабрика и других добара током урушавања претходне државе Југославије, претварања државне у приватну својину, великог друштвеног раслојавања, отпуштања радника, урушавања улоге и значаја државе, појаве сиромаштва, незапослености, дезинтеграције, нарушавања традиционалних, националних и других вредности и сл. Државе, као и Србија, повећале су задуживање и јавни дуг што има негативних последица на економске процесе, смањење јавне потрошње, велико социјално раслојавање на све богатије и све сиромашније (изражена социјална стратификација на богате и сироимашне).

Споразум садржи десет обавезујућих смерница, рекли би смо обавезујућих начела за примену, упућених свим државама, превасходно

новонасталим државама које су укинуле социјалистичко друштвено уређење ( источно европске државе и наша држава Република Србија). Те смернице, начела су:

- 1) фискална дисциплина (минимални буџетски дефицит);
- 2) прерасподела на основу потреба (приоритетна у здравству, образовању и инфраструктури државне потрошње),
- 3) проширивање пореске основе и смањивање укупног нивоа опорезивања;
- 4) либерализација финансијских тржишта;
- 5) бесплатан курс националне валуте ;
- 6) промена трговинских квота са тарифама;
- 7) уклањање баријера за конкуренцију на тржишту роба;
- 8) приватизација државних предузећа;
- 9) уклањање баријера за стране директне инвестиције;
- 10) јака и заштићена интелектуална својина.<sup>168</sup>

Дакле, улога, значај и последице пројекта, тј. смерница (начела) Вашингтонског консенсуса из 1989. године, су, по нама, недовољно презентоване у нашој правној науци, јавности, те заслужују потребну пажњу истраживања и сагледавања последица, поготово што су битно утицале, трансформисале и детерминисале токове настанка нашег правног поретка, као државе у транзицији, и другим пост социјалистичким државама. И то препорукама за: 1) либерализацију тржишта, роба и капитала чиме би се омогућили слободно кретање капитала и конкуренције; 2) за приватизацију државних предузећа чиме би се повећала ефикасност, продуктивност и долазак страних инвеститора; 3) за дерегулацију административног уплива, дерегулацију државног смањења учешћа, смањењу трошкова, побољшању услова рада; 4) за фискалну дисциплину да би се смањило јавни дуг и појачала привредна активност; 5) за слободну трговину и кретање роба, услуга у интернационалним токовима; 6) за улагање и развој људских потенцијала, образовање, социјалну и здравствену заштиту; 7) за транспарентност управљања јавним финансијама, смањењу корупције и других слабости. Назначени пројект,

---

<sup>168</sup> Вашингтонски консенсус-начела су темељна одредница кретања и развоја будућих односа и стања у транзиционим државама, у пракси већ испољеним позитивним и негативним последицама у дотичним државама.

одн. препоруке, смернице наведеног Консенсуса различито су утицале на државе на које су се односиле са мање или више успеха, тј. са мноштвом контроверзи и штетним последицама због занемаривања различитих друштвених и политичких интереса циљева од значаја за друштвени развој. Вашингтонски консенсус из 1989. године, снажно је утицао и детерминисао настанке правних поредака односних држава, битно утичући на друштвене, економске и политичке токове у истим, као и односе у свету уопште.

Државе пост социјалистичког друштвеног уређења (превасходно државе источне Европе и Балкана) након нестанка социјалистичког друштвеног уређења, бивају углавном затечене, у „прелазном вакуму“ са мноштвом објективних суштинских егзистенцијалних проблема, доживљавају изузетно сложен период транзиције, са мање више успеха, или неуспеха, у примени назначених начела, и других геополитичких захтева а новонадолазећих снага тзв. новог светског поретка.

Судар и лом старог, и недовољно и неизвесно заживели нови светски поредак, заснован превасходно на неолибералној идеологији, владавини моћних светских центара моћи и елита са крупним капиталом у њима, условио је и данас условљава сложене процесе трансформације друштва и токова у њему, посебно и због условљене трансформације и дерегулације државе, њених својстава и улоге, које је имала као досадашња модерна држава са прецизираним суштинским обележјима.

Условно речено „развлашћивање“ државе, њеног значаја и улоге у многим друштвеним процесима (превасходно економска, социјална сфера) неретко бива непремостив егзистенцијални проблем.

Досадашња својства модерне државе изграђиване уназад пет векова, трансформишу се, мењају, нестају, као што се коренито трансформишу и мењају многобројни односи и токови друштвеног живота, са видљивим добрим и лошим странама, и неизвесним токовима и последицама у будућности. Након ова назначена два чиниоца (детанти, и Вашингтонски консенсус из 1989), под потпором и других фактора и узрочника токови промена у свету су кренули свестрано огромном брзином, коју не прати у довољној мери наука, односно правна наука, поред осталог. Правна наука за сада, у свету и у нас, нема, или не даје довољно сазнања у циљу праћења, унапређења савремених егзистенцијалних односа и превазилажењу горућих проблема.



### 3. ПОГЛЕД НА САГЛЕДАВАЊЕ ОДНОСА САВРЕМЕНЕ ДРУШТВЕНЕ И ПРАВНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ, СА ОСВРТОМ НА НОРМАТИВНУ ГЛОБАЛИЗАЦИЈУ ПРАВА<sup>169</sup>

Уз мноштво идеја, спекулација, претпоставки могло би се приступати и промишљати о пројекцији развоја друштва будућности. Наравно, у садашњости сви погледи на односно своде се само на претпоставке.

Да ли ће се друштво будућности заснивати, мање више, на историјском континуитету досадашњег развоја, и неких његових битних и карактеристичних особености, уз измене, допуне, нове вредности, садржаје, карактеристике таквог новог доба, или ће се развијати на дисконтинуитету са досадашњим обликованим друштвом. Да ли ће се можда пронаћи неки нови приступ развоја друштва? У сваком случају будућност друштва може условити и донети одређени континуитет или дисконтинуитет у развоју.

У сваком случају, дешавају се и дешаваће се многобројне промене (превасходно попут различитог технолошког напретка, развоја вештачке интелигенције манифестоване применом у многим сферама егзистенције, попут генетског инжењеринга, роботике, аутоматизације рада, дигитализације, развијања обновљивих и одрживи енергетских, еколошких извора, заштити природе, промена у начину образовања им сл). За очекивати је да ће друштво у будућности бити изложено многобројним проблемима и изазовима који угрожавају, или ће угрожавати његов развој, попут несагледивих климатских промена, експанзивног развоја ( пренасељености) планете или различитих в идова депопулације становништава , одн. планирања одрживог развоја становништва и сл.

---

<sup>169</sup> Резултат овог дела спроведеног истраживања прихваћен је и представљен јавности објављивањем на енглеском језику, под насловом: Milorad Žižić, Miljan M. Žižić ( 2023), A view on considering the relationship of modern social and legal transition , with reference to the normative globalization of law ,Thematic proceeding: Geopolitical, geoeconomical and geofinancial challenges 2023: ed: Maksimović S., Petrović S., Institut za finansije i makroekonomsku politiku Beograd, International police organization, Belgrade; volume 160; pg. 127-134.

Сигурно приоритетно је проматрање , правно уређење и каналисање развоја, улоге и значаја вештачке интелигенције у обликовању друштва и људске активности, због мноштва могућих позитивних ( већа продуктивност, лакше обављање послова, вишестрана помоћ и испомоћ људима уопште, олакшање рада у индустрији, саобраћају, очување и унапређење животне средине, унапређење медицинске и других видова заштите, донете промене у образовању, саобраћају, али и негативних појава ( попут незапослености, утицаја на депопулацију, генетику и мноштво других ризика).

Протажира се и идеја о изградњи трансхуманистичког ( пост демократског и пост индустријског) друштва у будућности, које би се разликовало од до сада познатих друштвених поредака у свету и које би, за сада као велика непознаница, тиме и бојазн од непознатог, могла имати различите последице, било позитивне или негативне. Позитивне последице у смислу тежње за једнакошћу људи, њихових права, обавеза и одговорности, технолошког напретка, образовног развоја људи, глобалних видова сарадње и сличног, а што би , поред осталог, протажирило једнакост, одрживост развоја, поштовање људских права, унапређења генетских и других својстава човекове личности и здравља итд. Негативне последице су итекако могуће и под условом нужности да правно нормативно треба регулисати развој, улогу и њен значај ( на пример спречити тзв. андроизацију човека као личности, последице на пољу етике, медицине, рада и сл.).

Намеће се и претпоставка како би изгледали држава и право у друштву будућности, тј. у трансхуманистичком друштву? Свакако, то би зависило од мноштва претпоставки, циљева и вредности будућег друштва, где би се, поред осталог, на основу технолошког развоја и напретка могли побољшати многобројни егзистенцијални услови и својста људских живота, видова њихових способности, социјализације, етичких компоненти, економских, политичких, културолошких, правних карактеристика и сл.

Пројекција развоја права у будућем друштву биће такође условљена многобројним узроцима и чиниоцима из таквог датог времена. Треба очекивати корениту дигитализацију права како у процесу стварања, тако и у процесу примене права, са развојем нових форми и садржаја права, правних норми. С обзиром на досадашњи генетички, одн. биотехнолошки развој друштва превасходно заснован

на вештачкој интелигенцији. За сада пројекција новог светског поретка заснива се, поред осталог, на идеји глобализације друштва, државе и права.

Ново доба, доба неизвесности и сучељавања досадашњег и ново надолazeћег светског поретка. Четврта иновативно технолошка револуција, сучељавање досадашњег и ново надолazeћег светског поретка, многобројни егзистенцијални изазови са коренитим променама, сукобима и несагледивим последицама развоја савременог друштва са многобројним другим узроцима, чиниоцима, околностима, условили су у савремености битну трансформацију и дерегулацију улоге и значаја модерне државе која је настала и развијала се у задњих четири века (након Вестфалског мира у Европи – 1648.г). Неолиберални концепт развоја новог друштва – трансхуманистичког друштва (пост демократског и пост индустријског друштва), подстиче, поред осталог, друштвену глобализацију и глобализацију права. Да ли је глобализација права нужна, изводљива? Какве последице може произвести назначени процес? Мноштво је питања који траже одговоре. Назначени процес поред позитивних, може произвести и негативне последице по друштвени развој, Позитивне последице – ако би се извршила глобализација заштите општих друштвених демократских тековина и вредности, попут људских права и слобода; негативне последице – ако би назначени процес довео до стварања права ради заштите империјалних, аутократских, недемократских режима.

Након вишегодишњег проматрања односног проблема, поред осталог, и у процесу изградње овог гледишта у одређеним приликама износили смо своја запажања о односном проблему, да би сада до овог степена сазрелости схватања изнели и гледиште о истом, не оспоравајући критички однос према истом од стане релевантних субјеката.

Познато је како је и када зачет досадашњи светски поредак. Поредак изградње модерних држава, превасходно на држави нацији, тј. националној и сувереној држави, заснованој и изграђиваној на темељима европскоконтиненталног или англосаксонског система права. Дакле, овакав поредак, тј. поредак суверених држава-нација, изграђиван и обликован од западних држава и центара моћи опстајао је скоро четири века. Сада је у кризи, прети му нестанак, трансформација и дерегулација у налету и процесу стварања новог светског поретка са коренитим променама и неизвесностима.

„Глобализација неумитно трансформише животе људи у развијеним и неразвијеним деловима света. Глобализациони процеси носе објективни карактер и јављају се као резултат економских, политичких, институционалних и социјалних промена условљених радикалним преображајима у производној сфери под утицајем технолошких и информационих револуција али и не само њих, већи мноштвадругих фактора“.<sup>170</sup>

„Три универзална параметра одликују феномен глобализације, и то: 1) интеграција (обједињавање); 2) транспарентност (пропустљивост) и 3) хомогеност (једнородност)<sup>171</sup>. При том указује да интеграција као параметар глобализације најбоље се исказује кроз испољавање јединства у различитим сферама друштвене делатности. Транспарентност као распрострањавање, слободни процес и преношење, које подстичу средства масовних комуникација и транспортне технологије, а које се достиже само у условима одређене хомогенизације (једнородности). Хомогеност није само један услов глобализације, него је и њен важан циљ који је подржан „егалитарном политиком“. Хомогеност доприноси ширењу дејства и правила међународних организација, а што би значило примат међународног права у односу на национално право. Овај параметар, како наводи, подстиче и широку заступљеност енглеског језика, као језика међународног општења (њиме говори око 700 милиона људи).<sup>172</sup>

Глобализација као таква са информацијама богатим знањем и иновацијама има дубок утицај и на образовање. Утицај глобализације на образовање не осећа се у довољној мери чак и код оних држава које су највише укључене у глобалне процесе и информациону еру, што би могло довести до закључка да је глобализација ипак превасходно економски и на неком нивоу политички феномен, који мање додирује давно укоренење националне институције као што је „формални образовни систем,<sup>173</sup> Са оваквим ставом многи се не слажу и истичу да је неспорна међузависност глобализације и образовања, али са мноштвом отворених питања .<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Халиков, Ц, М, *Вкљученост в глобалниј процес*, Алфа, Москва, 2004, с.23.

<sup>171</sup> Исто, с.23

<sup>172</sup> Исто, с.23-24.

<sup>173</sup> Daun, H.Ed: *Educational Restructuring in the Context of Globalization and Nacional Policy*, Routledge Flamer, New York, 2002.

<sup>174</sup> Launder, H, Braun, Ph, etc, *Education, Globalization, and Societe Change*, University Press, 2006, p.11 etc.

#### 4. ПОГЛЕД НА ИДЕЈУ НОРМАТИВНЕ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВА

На темељима римског права европскоконтинентална правна наука заснивала је и изграђивала европскоконтинентални систем права, да би током ренесансе у Европи, и постављања темења модерној држави и праву, након постигнутог Вестфалског мира (1648.), почело темељније проучавање и стварање права, правног поретка, а што кроз такву историјску вертикалу са осцилацијама и застојима траје до данашњих дана. С тим, што задњих деценија појавом убрзаног развоја четврте иновативно технолошке револуције, неолибералне идеологије, геополитичких коренитих промена и сличног, у сучељавању постојећег са ново настајућим светским поретком долази до коренитих промена у свим сферама друштвеног, тиме и правног живота. Долази до одређене трансформације и дерегулације досадашњих обележја држава, унутрашњег и међународног права, што је у одређеној мери и друштвено условљена нужност где у процесу опште глобализације друштва зачиње и вид нормативне глобализације права, са могућим, како позитивним (нормативна глобализација људских права и слобода обавезујућа за примену у датим државама), тако и неизвесним, односно негативним последицама (ако би се тај пројект и процес спроводио због хегемонистичких империјалистичких побуда, покораванња народа и држава, стварања јединственог империјалистичког, хегемонистичког над државног субјекта („светска држава“, „светска влада“, „светски парламент“, „светски суд“ и сл).

Нормативна глобализација, глобализација права, је увелико започет процес у свету. Често и нужан. Започет је и развијан по конкретне демократске државе обавезујућим универзалним каталогом људских права и слобода, изграђиваним од највиших међународних организација и органа, па до органа конкретних држава који су исти уградиле у своје правне поретке. Задњих деценија у свету долази, поред осталог, до различитих глобалистичких процеса са битним и карактеристичним цртама зачетог новог светског поретка. Може се, по различитим основама, поделити и на корпоративну и монетарну глобализацију, грађанску,

империјалну, апокалиптичку, регионалну, еколошку и нормативну глобализацију<sup>175</sup> (глобализацију права).

Нормативна глобализација је новијег порекла (1961.), као вид прожима и надограђује друге видове глобализације / која се може исказати и у виду мондијализма, универзализма ( као интернационалистичког постојања међународно приознатих држава, или као глобалистичког коренитог мењања међународних односа и негирања суверености држава и њихових аутономија)<sup>176</sup>, представљала би, поред осталог, радикалније универзалистичке идеје повезивања светских субјеката, чинилаца у вези одређеног предмета, у овом случају глобално универзално обликовање нормативног елемента права, одн. правног поретка, као таквог обавезујећег на простору, просторима где се такав процес одвија, што би урушило, девастирало нама познату досадашњу нормативно правну изворност, стварање и примену права у конкретним државама , које су као такве опстајале задњих неколико векова.<sup>177</sup>

Рађањем идеје о светској држави, влади, религији, глобално наметнутом светском праву, хегемну, глобалној проблематичној имеријалистичкој пројекцији, коју заступају одређене силе, снаге, центри моћи, јаљају се геополитички сучењавајући процеси у стварности, са несагледивим последицама по токове људске цивилизације. Односним проблемима бавило се и бави мноштво мислилаца, теоретичара (попут Сен-Симона, Маркса, Вебефра, Диркема, Гиденса, Хаберманса, Хелда и сл).<sup>178 179</sup>

Нормативна глобализација права је у ствари кованица састављена од три речи (нормативно+глобализација+право). Предмет који обухвата могао би се исказати појмовно и на неки другачији начин. Међутим, то је мање битно. Битно је шта се под тим подразумева. У овом случају очито осмишљена глобална геополитичка пројекција унификације, уједначавања, обједињавања и зближавања

---

<sup>175</sup> Фалк, Р, „Глобална власт-нове замисли“, у књизи Глобално управљање светом, уредио Д.Митровић, Досије студио, Београд, 2012, с.47.

<sup>176</sup> Митровић, Д, О праву, Правни факултет, Београд, 2017,с.290.

<sup>177</sup> Исто, с.291-292.

<sup>178</sup> Гајић, А, Идеја светске државе, Правни факултет, Београд,2012, с. 178-и даље.

<sup>179</sup> Шврака, Р, Појам нормативне глобализације, Српска правна мисао,бр.52, Правни факултет, Бања Лука, 2019, с.115-12. Видети шире о односном проблему.

друштвених субјеката, чинилаца, ради остваривања примене наметнутих опште прихваћених важећих норми, контроле опште друштвених токова и остваривања интереса и циљева твораца и креатора таквих глобалних империјалних подухвата и пројекција. Очито, без обзира на мотиве, начине, гледишта и слично, једноставно речено-под нормативном глобализацијом треба подразумевати процес уједначавања правних правила на глобалном нивоу.<sup>180</sup>

Јасно је да не може постојати позитивно право конкретне државе на дуже рокове, а да није у одређеном међусобном односу, мање више условљено, зависно од међународног права и међународних односа, субјеката или чинилаца. Да ли таква нужност односа и сарадње унутрашњег државног и међународног права значи да држава која је творац права тиме губи на својој суверености, допуштајући, прихватајући или преносећи право, могућност стварања на међународни ниво? Мишљења смо да држава тиме не губи на суверености, већ је то егзистенцијална нужност и условљеност како државе, тако и међународне заједнице у свом егзистенцијалном току. Држава би највероватније, изгубила или ограничила своју сувереност и специфичност, како своју, тако и свог становништва, ако би допустила империјалистичку трансформацију светске заједнице и стварања тзв. „светског центра моћи“, „светске државе“, владе, парламента.

Друга дилема вредносног (аксиолошког) карактера односила би се на то-да ли сви сегменти, норме позитивног права, које одражавају посебне специфичне (традиционалне, религијске, културолошке, моралне) вредности у таквом друштву и држави, треба да буду препуштене и пренете на шире, међународне, глобалне нивое нормативне делатности. По нама могућа су три одговора: први-не, треба их задржати на свом националном државном нивоу; други- да, ако би на међународном нивоу биле боље регулисане, заштићене и оствариване; трећи-не, никако ако би ушле у империјалистичку пројекцију глобалног права ( изгубили би смо наша лична, духовна , морална, религијска и друга својства).

Последице назначеног могу бити двојаке. Друштвено и вредносно корисне последице-ако су настале под утицајем и применом норми међународног

---

<sup>180</sup> Исто, с.124-126.

права, Уједињених нација, људских права, религиозних и секуларних облика хуманизма на транснационално понашање и политичке програме<sup>181</sup> ( на пример, случај са изграђеним опште прихваћеним и наметнутим каталогом људских права и слобода ), настале штетне последице - ако су империјалистичке, недемократске творевине ограничења многих егзистенцијалних и других људских вредности.

## 5. ПОГЛЕД НА ПРОЦЕС ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВА

„Глобализација неумитно трансформише животе људи у развијеним и неразвијеним деловима света. Глобализациони процеси носе објективни карактер и јављају се као резултат економских, политичких, институционалних и социјалних промена условљених радикалним преображајима у производној сфери под утицајем технолошких и информационих револуција али и не само њих, већи мноштва других фактора“.<sup>182</sup>

„Три универзална параметра одликују феномен глобализације, и то: 1) интеграција (обједињавање); 2) транспарентност (пропустљивост) и 3) хомогеност (једнородност)<sup>183</sup>. При том указује да интеграција као кпараметар глобализације најбоље се исказује кроз испољавање јединства у различитим сферама друштвене делатности. Транспарентност као распрострањавање, слободни процес и преношење, које подстичу средства масовних комуникација и транспортне технологије, а које се достиже само у условима одређене хомогенизације (једнородности). Хомогеност није само један услов глобализације, него је и њен важан циљ који је подржан „егалитарном политиком“. Хомогеност доприноси ширењу дејства и правила међународних организација, а што би значило примат међународног права у односу на национално право. Овај параметар, како наводи, подстиче и широку заступљеност енглеског језика, као језика међународног општења (њиме говори око 700 милиона људи).<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Фалк, Р, Глобална власт-нове замисли, с.72-74.

<sup>182</sup> Халиков, Ц, М, Вкљученост в глобалниј процес, Алфа, Москва, 2004, с.23.

<sup>183</sup> Исто, с.23

<sup>184</sup> Исто, с.23-24.



Глобализација као таква са информацијама богатим знањем и иновацијама има дубок утицај и на образовање. Утицај глобализације на образовање не осећа се у довољној мери чак и код оних држава које су највише укључене у глобалне процесе и информациону еру, што би могло довести до закључка да је глобализација ипак превасходно економски и на неком нивоу политички феномен, који мање додирује давно укоренење националне институције као што је „формални образовни систем”<sup>185</sup>,

Са оваквим ставом многи се не слажу и истичу да је неспорна међузависност глобализације и образовања, али са мноштвом отворених питања

.<sup>186</sup>

Нови неолиберални светски поредак, зачет у оквиру четврте технолошко иновативне револуције, условио је свестране радикалне промене, базиран, поред осталог, на глобализацији, слободном јединственом тржишту, корпоративном управљању и сличном, битно редукује, трансформише постојећи модел државе, врши одређену дерегулацију њене улоге и функција у друштву, укидањем, ограничавањем, новирањем, измештањем неких од њих, у економској, социјалној, политичкој, културолошкој сфери и слично. Или, преносећи исте на друге недржавне субјекте (приватне и друштвене субјекте). При том, стварајући, поред осталог, свестране квалитативне и квантитативне неопходне предуслове и услове за стицање и развој мултинационалног капитала, корпорација и корпоративног управљања у сфери глобалног светског тржишта, политичких, економских, правних ( пратећа тежња за нормативном глобализацијом права), културолошких и других друштвених односа, што је већ условило, поред позитивних страна, и негативне појаве различитих видова, попут глобалне светске кризе, сукоба, ратова са тешко сагледивим последицама. Постојећи, досадашњи светски поредак се значајно суштински сучељава, трансформише, урушава, преобликује, а зачиње нови са неизвесним токовима развоја и опстанка друштва.

---

<sup>185</sup> Daun, H.Ed: Educational Restructuring in the Context of Globalization and Nacional Policy, Routledge Flamer, New York, 2002.

<sup>186</sup> Launder, H, Braun, Ph, etc, Education, Globalization, and Societe Change, University Press, 2006, p.11 etc.

Неолиберални коицепт (идеологија) изградње новог светског поретка поред осталог, детерминисан је и смерницама (начелима) Вашингтонског консенсуса из 1989. године. Који је кроз 10 својих смерница сугерисао, односно усмеравао изградњу превасходно друштвено економског, правног и политичког живота држава у транзицији, тј. држава након изласка из пост социјалистичког периода, где спада и Србија, са захтевом за одређену дерегулацију и трансформацију улоге, функција и надлежности таквих држава, стварањем услова за масовну приватизацију државних, тј. јавних добара, увођењем различитих економских, правних и политичких мера и инструмената усмереним у назначене процесе, ради стварања и реализације будућег светског глобалистичког поретка, заснованог, на четвртој технолошко иновативној револуцији, поред осталог, и на корпоративном управљању и безбедности, произвео је поред неких позитивних и значајне негативне последице по друштвено економски поредак Србије.<sup>187</sup>

Очито је да су назначени неолиберални пројектовани глобални процеси у свету, поред осталог, у дерегулацији и трансформацији државе, права, економије и сличног, и пројекција неизвесног будућег пост индустријског и постдемократског друштва (трансхуманистичког друштва), произвеле многе изазове и последице у нас, и не само у нас. Пратећи изазови и проблеми економског и правног поретка су многобројни.

Изазови (проблеми) савременог правног поретка могу и јесу различити. Попут: мањкавости владавине права; недовољне независности судства; мањкавости и недостатака у законодавној сфери; појавама непоштовања људских права и слобода; неадекватној примени прописа; неефикасности у правном

---

<sup>187</sup> Вашингтонски консенсус (1989), усвојен је на састанку Међународног монетарног фонда, Светске банке и неких водећих институција и центара моћи, и представља скуп економских политика које су кроз десет смерница (начела) препоручене земљама у развоју, односно пост совјетским државама где спада и Србија. Он је имао одређен утицај на настанак неолибералне идеологије у савремености, а која се, поред осталог, темељи на ставу да државна интервенција у економској сфери треба да се сведе на минимум, да тржиште треба да буде слободно (либерализација тржишта), да се изврши приватизација јавних предузећа, дерегулација финансијског сектора, отварање тржишта за стране инвестиције, да приватна иницијатива и профит треба да буду главни стимуланси и покретачи економског раста у конкретној држави и свету. Назначене економске политике овог Консенсуса усвојиле су многе земље у развоју, али и у развијеним земљама, што је условило ширење неолибералне идеологије и примену њених принципа у савремености. Стога можемо закључити да је овај Консенсус утицао у значајној мери на настанак неолибералне идеологије и да се Консенсус може сматрати **неолибералним основним концептуалним оквиром**, са свим добрим и лошим последицама развоја у назначеним државама.

поретку; недовољне поштованости владавине права од стране власти; изражених видова криминала и организованог криминала; слабије едукације људи ради оспособљавања да уочи и заштити своја прва; високе незапослености; пада наталитета; недостатка радне снаге; економске неефикасности и сл.

Изазови се јављају како у правном поретку у целини, тако и у саставним чиниоцима правног поретка, попут уставне, законодавне, извршне и судске регулативе везане по принципу поделе власти за законодавне, извршне и судске органе њихове надлежности, структуре и делатности.

У нормативном елементу правног поретка државе, истраживач се сусреће, или може сусрести са различитим изазовима насталим из стварности различитим узроцима или чиниоцима деловања. И то, у уставној регулативи - изазовима попут одређених недостатака прецизне дефиниције правне државе<sup>188</sup> и осигурања независног судства; недостатка прецизне дефиниције националних мањина и њихових права; непрецизности јасних и ефикасних радњи и механизма за заштиту људских права и сл. У законодавној регулативи – недостатку или нејасним нормама, правним празнинама; недостатку стручности номотехничара, корупцији ради доношења одређених садржаја у пропису, недостатка транспарентности и сл.

Постоји потреба за очувањем вредности, традиционалног устројства нормативног елемента правног поретка, прилагођеног потребима и токовима савремене стварности и њеним вредностима, кроз новирани приступ изворности, нормотехничкој изради, покушајима сагледавања суштине права и сл.

Творац позитивног права може имати двојни приступ друштвеној стварности или њеном делу који жели правно регулисати, и то: - први приступ (ситуација), да је задовољан стањем и односима такве стварности, по питању остваривања његових интереса и циљева, те да такво стање и односе треба нормативно уредити (ако нису уређени), заштитити и унапредити обликованом и садржински испуњеном правном нормом и правним актом. И други приступ

---

<sup>188</sup> Истине ради, мишљења смо да као што до сада не постоји опште прихваћена дефиниција појма права, тешко би се нашла и опште прихваћена дефиниција појма " правна држава", стога се неретко у теоријскоправној и филозофскоправној сфери о назначеном јавља беспотребни и бескорисни терминолошки спор.

(ситуација), ако творац није задовољан постојећом регулативом, или стварношћу за коју је заинтересован да правно регулише, сматрајући да се тако не остварују његови интереси и циљеви, па жели да исто превазиђе еволутивним (квантитативним) или револуционарним (квалитативним) путем промена, онда ће приступити изградњи, обликовању и садржински испуњеним нормама чијом ће се применом остваривати жељени творчеви интереси и циљеви.

И први и други приступ (ситуација, вид), указују и одсликавају позитивно право, право које је на снази и обавезује. С тим што први вид одражава потребу очувања постојеће правне регулативе, друштвеног стања, његовог еволутивног унапређења, јер задовољава интересе и циљеве творца права (право континуитета - одражава склад норме и стварности), а други вид одражавао би квалитативну промену правне регулативе услед незадовољавајућег остваривања интереса и циљева творца таквог права (право дисконтинуитета - често променљиво „нестабилно“ постојеће право или револуционарно право).

Могућ је и трећи приступ (ситуација), тзв. филозофски (метафизички) приступ изворности права, који се односи на ван временску и ван просторну димензију поимања света, права, вредности, а што одсликава тзв. природно право. Кроз такве приступе може се уочити и суштина права, циљ права - заштита и унапређење традиционалних вредности, достигнућа правних поредака, заснованих на европскоконтиненталном систему права у нас, и усклађивање истих са вредностима који произилазе из савремених токова друштва.

Закључили би смо са ставом да Република Србија, праћена у развоју многобројним изазовима, на основу свог устава и закона, у складу са обавезујућим међународним прописима, засновала, изградила, усклађује и изграђује правни поредак, правни оквир законодавне, извршне и судске власти, у сарадњи са међународним субјектима, испуњавајући га динамичним садржајем правних норми, сходно својствима датог времена и простора. („Пут закона“).

## **6. ИЗАЗОВИ И ЦИЉЕВИ РЕШАВАЊА ИЗАЗОВА У БУДУЋНОСТИ**

Изазови и циљеви решавања изазова правног поретка Републике Србије у будућности, подразумевали би, поред осталог, рад на побољшању

демографског стања, веће запослености и јачању економске и социјалне димензије државе у друштву. Спровођење реформи у свим сферама друштва, у правосуђу и побољшање ефикасности судског система; Јачање борбе против корупције и организованог криминала; Усаглашавање националног правног оквира са европским и међународним стандардима; Унапређење заштите људских права и слобода; Повећање транспарентности и отворености правосудног система; Јачање независности и ефикасности регулаторних тела; Модернизација и дигитализација правосудног система; Побољшање ефикасности и транспарентности у раду извршне власти и јавне управе; Оснаживање цивилног друштва и јачање улоге грађана у креирању и спровођењу правних регулатива; Повећање ефикасности заштите интелектуалне својине и заштите потрошача. Смањивати социјално раслојавање (стратификацију) у друштву.

**Глобални геополитички изазови држава у будућности.** Климатске промјене и заштита околине; Демографске промјене и старење популације; Растућа неједнакост и сиромаштво; Глобализација и међународна трговина; Напредак технологије и аутоматизација радних места; Тероризам и сигурност држава; Миграције и избегличка криза; Здравствена заштита и спречавање пандемија; Недостатак природних ресурса и одржива развој; Политизација медија. Ауторитарна недемократска друштва; Миграције и сл.

**Циљеви у решавању изазова у будућој дерегулацији и трансформацији држава и друштава.** Развијање нових политичких, економских и правних механизма за ефикасно управљање дерегулацијом и трансформацијом држава; Повећање транспарентности процеса дерегулације и трансформације како би се смањила могућност корупције и непоштених поступака; Одржавање адекватне равнотеже између дерегулације и заштите јавног интереса, посебно у областима као што су здравство, образовање, социјална сигурност и заштита околиша; Пружање обуке и ресурса државним службеницима како би се оспособили за ефикасно спровођење дерегулације и трансформације; Успостављање јасних циљева и мера за проћену успешности процеса дерегулације и трансформације; Развијање и примена стратегија за очување радних места у секторима који су изложени ризику због дерегулације и трансформације; Пружање адекватне помоћи за прилагођавање и реструктурирање предузећа која су погођена дерегулацијом и трансформацијом; Успостављање механизма за праћење и

решавање негативних последица дерегулације и трансформације; Унапређење сарадње између држава у циљу размене искустава и најбољих пракси у процесу дерегулације и трансформације; Повећање учешћа цивилног друштва и заинтересованих страна у процесу дерегулације и трансформације ради осигурања шире друштвене користи.

**Посебни изазови у будућности** односиће се на :Климатске промене и глобално загревање; Недостатак природних ресурса (вода, храна, енергија);Брзу урбанизацију и раст популације; Технолошке промене и аутоматизацију; Старење становништва и здравствене изазове; Промене у глобалној економији и трговини; Сигурносне изазове, укључујући тероризам и кибернетичке претње; Миграције и избегличке кризе; Непоштивање људских права и растуће неједнакости; Политике и геополитичке напетости, сукобе и ратове међу државама и регијама.

## **СЕДМИ ДЕО**

### **VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА (ЗАКЉУЧЦИ)**

Савремени правни поредак Републике Србије заснован је на Уставу Републике Србије од 2006. године, који гарантује његово јединство, развој и очување темељних цивилизацијских вредности и достигнућа. Представља сложен и динамичан систем норми и институција који се развија у складу са унутрашњим и спољним изазовима.

У овој докторској дисертацији истражени су кључни аспекти савременог правног поретка Републике Србије, са посебним фокусом на спољашње и унутрашње изазове с којима се у дужем периоду суочава и перспективе његовог развоја. Након анализе и евалуације резултата, следе закључци који пружају свеобухватан поглед постигнутих налаза и њихових импликација на правни поредак Републике Србије.

Предметна тема докторске дисертације заснована је на добро постављеном методолошком оквиру истраживања са формулацијом ширег проблема из којег је правилно одабран ужи предмет истраживања, развијени научни и друштвени циљеви по нивоима истраживања, исправно постављен систем хипотезама са индикаторима и брижљиво одабране научне методе истраживања који чине научну основу дисертације.

## **1. АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА**

Резултати истраживања у докторској дисертацији су потврдили полазну премису да је савремени правни поредак Републике Србије у периоду за који је посматран био заснован на темељима Устава Републике Србије који су гарантовали његово јединство, у сложеним, комплексним и противуречним међународним односима изграђиваним у судару постојећег и ново надлазећег светског поретка. У таквим сложеним условима, правни поредак Републике Србије био је изложен различитим спољним и унутрашњим изазовима у законодавној, извршној и судској сфери државне власти.

Највећи утицај на правни поредак Републике Србије у посматраном периоду имали су глобални геополитички изазови наметнути од светских центара моћи, посебно они везани за распад бивше СФРЈ и противправну сецесију Аутономне покрајине Косово и Метохија из правног поретка Србије, као и унутрашњи



политички, економски, социјални, безбедносни и други изазови који су оставили снажан утицај на креирање и примену правних норми које су чиниле темељ правног поретка за ефикасно функционисање законодавне, извршне и судске гране власти у Републици Србији.

Према добијеним резултатима истраживања, глобални геополитички изазови произлазили су из:

а) фактичког стања глобалних промена насталих сучељавањем постојећег и ново надлазећег светског поретка заснованог на нео либералном концепту дерегулације и трансформације постојећих друштава, држава и њихових правних поредака и успостављања новог концепта развоја тзв. транс хуманистичког (пост демократског и постиндустријског) нео либералног, глобалистичко-корпоративног друштва, заснованог на четвртој иновативној технолошкој револуцији и примени „вештачке интелигенције“, са за сада неизвесним исходиштем;

б) глобалних тектонско-климатских промена, не забележених у савременој цивилизацији (промене земљине климе, поплаве, земљотреси и сл);

в) енормног повећања светског становништва и смањених ресурса одрживости, с једне стране, а са друге смањења популације становништва у Републику Србију, што је угрожавало сам опстанак српског друштва.

Директна последица глобалних геополитичких изазова јесте и противправна сецесија Аутономне покрајине Косово и Метохија из правног поретка Републике Србије и бројни унутрашњи изазови у самој Републици Србији, у сферама законодавне, извршне, и правосудне регулативе и њихове примене у реалној друштвеној пракси.

Такође, резултати истраживања су показали да су унутрашњи изазови правном поретку Републике Србије претежно били политичке, економске, социјалне, културне, безбедносне и правне природе и одражавали су се на функционисање власти у Србији у све три сфере правног поретка - законодавној, извршној и правосудној (судској) грани власти.

У посматраном периоду Република Србија је у сарадњи са међународним субјектима активно радила на смањењу утицаја спољних и унутрашњих изазова на њен правни поредак. У том смислу, она је тежила да у заштити од идентификованих спољних и унутрашњих изазова остварује стратешке циљеве у области законодавне политике, извршне и судске власт, посебно циљеве у решавању насталог

политичког спора у вези са противправном сецесијом Аутономне покрајине Косова и Метохије, као и циљеве у области унапређења приступних преговора са Европском унијом, и циљеве усмерене на даљи економски, политички, социјални, технолошки и културни развој Србије.

Резултати истраживања су потврдили да је за остваривање стратешких циљева у очувању правног поретка у посматраном периоду било нужно проводити континуиране реформе правосудне и извршне власти, и с тим у вези закона, подзаконских аката и других механизма законодавне политике у све три гране власти. Тежиште реформи било је усмерено на:

- успостављање јаснијег и стабилнијег правног оквира који ће омогућити ефикасније управљање земљом;
- повећање ефикасности правосуђа и јачању права грађана, посебно у области људских права и слобода;
- јачање институција и успостављању система контроле и равнотеже власти који ће спречити злоупотребу моћи и корупцију;
- повећање аутономије локалних власти и побољшању њихове улоге у управљању локалним заједницама;
- унапређење политичког систем кроз увођење проверених демократских принципа, попут непосредног избора градоначелника и већег учешћа грађана у политичким процесима;
- побољшање економског систем и пружању подршке развоју предузетништва у привреди;
- успостављање ефикаснијег и транспарентнијег система јавних финансија;
- побољшање односа са суседним земљама и јачању међународне сарадње;
- побољшање учешћа грађана у процес израде Устава и повећању транспарентности и јавност у том процесу;
- увођење модерних технолошких решења и дигитализацију јавних служби како би се олакшао приступ информацијама и побољшала ефикасност јавних услуга.

Предузимањем ових и других реформских захвата у изградњи правног оквира уставне и законске регулативе, Република Србија је битно унапредила своје законодавство, чиме је на директан начин утицала на: 1) Ефикасније спровођење закона и судских пресуда; 2) Јачање независности правосудних институција; 3)

Сузбијање корупције и организованог криминала; 4) Повећање транспарентности и одговорности у правосуђу; 5) Јачање сарадње између правосудних органа, полиције и других надлежних државних органа и агенција; 6) Едукацију грађана о њиховим правима и обавезама; 7) Подстицање алтернативних видова решавања спорова; 8) Јачање механизма за заштиту људских права; 9) Повећање ефикасности правосудног система кроз дигитализацију и примену савремених технологија; 10) Боље осигурање владавине права и поштовање људских права и слобода; 11) Јачање владавине институција и демократских процеса; 12) Побољшање економског развоја и смањење сиромаштва; 13) Унапређење образовања и науке; 14) Заштиту животне средине и одрживости природних ресурса; 15) Повећање запослености; 16) Побољшање квалитета здравствене и социјалне заштите; 17) Јачање регионалне сарадње и стабилности на Балкану; 18) Побољшање међународне сарадње и интеграције Србије у Европске и светске токове.

Резултати истраживања су потврдили да су стратешки циљеви у решавању изазова у законодавној политици Републике Србије, били усмерени на:

- унапређење правног оквира и законских прописа у складу са европским стандардима и праксом;
- побољшање учешћа грађана и цивилног друштва у процесу изrade и спровођењу закона;
- повећање ефикасности правног система у спровођењу законодавне политике и његових институција;
- унапређење процеса оцењивања и евалуације постојећих закона и њихове примене;
- јачање независности институција које се баве законодавном политиком;
- развој механизма за спречавање и сузбијање корупције и непотизма у процесу креирања и примене закона;
- повећање капацитета запослених у законодавном сектору и обезбеђивање бољих услова за рад;
- унапређење сарадње са другим секторима и институцијама у циљу усклађивања законодавних прописа и пракси;
- промоција културе поштовања закона и владавине права у друштву;

- јачање транспарентности и отворености у доношењу одлука и процесу креирања законских решења;

Такође, резултати истраживања су показали да су стратешки циљеви у решавању изазова у области извршне власти били су усмерени на:

- провођење различитих нивоа реформи јавне управе, посебно државне управе и локалне самоуправе;

- побољшање ефикасности и транспарентности рада извршне власти;

- јачање правне државе и владавине закона;

- смањење корупције и унапређење борбе против организованог криминала;

- повећање привредног раста и запошљавања;

- унапређење образовног система и стручног усавршавања запослених;

- повећање нивоа инвестиција и привлачење страних улагања;

- побољшање животног стандарда грађана, социјалне инклузије и демографског развоја српског друштва;

- јачање здравственог система и боље коришћење укупних ресурса друштва;

- унапређење заштите животне средине и одрживог развоја;

- смањење разлика у развојности, између различитих региона у Србији и унапређење равномерног регионалног развоја, и

- поспешивање и подстицање демографског и укупног демократског развоја српског друштва.

За Српско друштво посебно су значајни резултати усмерени на истраживање стратешких циљева у решавању изазова у области правосудног система Републике Србије. На основу добијених резултата може се констатовати да су стратешки циљеви у овој области били усмерени на:

- осигуравање независности и непартијности судова и судија (што је у законодавном смислу исказано правосудном реформом и доношењем пет нових закона у 2023. години, пре свега Закона о Високом савету судства; Закона о судијама; Закона о уређењу судства; Закона о Високом савету тужилаштва, и Закона о јавном тужилаштву. Назначено се постиже преко различитих механизма, као што су поступци избора и оцене судија, финансијска и административна аутономија суда и др;

- унапређење ефикасности и брзине судских процеса, кроз строжију промену процедура, боље управљање судским случајевима, увођење медијације и алтернативних начина решавања спорова;

- повећање доступности и приступачности правосудним органима, применом информационих технологија у подношењу тужби и праћењу судских случајева, обезбеђивању преводилаца, пружању бесплатне правне помоћи, и сл;

- побољшање квалитета правосуђа, пре свега, организовањем континуиране обуке и надгледања судија и адвоката, увођењем етичких кодекса и стандарда, ускалађивањем правних стандарда са међународним нормама и стандардима, итд;

- борбу против корупције у правосуђу, јачањем механизма контроле, превенције и кажњавања коруптивних дела у правосуђу, санкционисањем свих облика корупције међу различитим субјектима и учесницима у правосудним процесима.

Резултатима истраживања је потврђено да је реформа правосудног система била усмерена, поред осталог, на осигуравање независности и непристрасности судија и судства; повећање ефикасности и брзине судске обраде предмета; унапређење квалитета судских одлука и њихове доследности; смањење броја нерешених предмета и дуготрајних процеса; јачање транспарентности и отворености у раду судова; повећање степена приступачности и доступности правде грађанима; смањење корупције и непотизма у судству; модернизација судског система и прилагођавање новим технологијама; образовање и усавршавање судија и других правних професионалаца, и унапређење сарадње са другим институцијама правосуђа и органима државне управе.

У области решавања изазова у приступним преговорима са Европском унијом, резултати истраживања су показали да су стратешки циљеви Републике Србије у овој области били превасходно усмерени ка: усклађивању законодавства Србије с правним вредностима Европске уније; јачању владавине права и независности правосуђа; сузбијању корупције и организованог криминала; унапређењу људских права и слобода; развоју демократских институција и цивилног друштва; одрживом управљању природним ресурсима и заштити животне средине; повећању конкурентности привреде и стварању повољног пословног окружења.

Такође, резултати истраживања су потврдили да су стратешки циљеви Републике Србије у решавању изазова будућег развоја земље били усмеравани на: очување мира и независности земље; унапређење економског, демографског развоја друштва; јачање владавине права и поштовање закона; унапређење ефикасности правосуђа и смањење правосудних заостатака; оснаживање независности и интегритета правосудних институција; побољшање транспарентности и одговорности у раду правосуђа; развој алтернативних облика решавања спорова; јачање борбе против корупције и организованог криминала; унапређење заштите људских права и слобода; повећање правне сигурности за инвеститоре и пословне субјекте; успостављање ефикасног механизма за решавање спорова између државе и привредних субјеката; хармонизација законодавства са стандардима ЕУ и са међународним правом.

У погледу предикције изазова с којима ће се државе Србија суочавати у будућности, резултати истраживања у докторској дисертацији су показали да ће највећи изазови са којима ће се суочавати све државе међу којима и Србија бити: климатске промене и глобално загревање; недостатак природних ресурса (вода, храна, енергија); брза урбанизација и пораст популације; технолошке промене и аутоматизација; старење становништва и стим у вези здравствени ризици; промене у глобалној и националним економијама и трговини; безбедносни изазови, укључујући тероризам и кибернетичке претње; миграције и избегличке кризе; непоштивање људских права и растућа неједнакости; политике и геополитичке напетости међу државама и регијама.

Резултати истраживања су, такође потврдили да ће најважнији циљеви у решавању општих изазова у будућој дерегулацији и трансформацији држава бити:

- развијање нових политичких, економских и правних механизма за ефикасно управљање дерегулацијом и трансформацијом држава;
- повећање транспарентности процеса дерегулације и трансформације како би се смањила могућност корупције и непоштених поступака;
- одржавање адекватне равнотеже између дерегулације и заштите јавног интереса, посебно у областима као што су здравство, образовање, социјална сигурност и заштита животне средине;

- пружање обуке и ресурса државним службеницима како би се оспособили за ефикасно спровођење дерегулације и трансформације држава и њихових система;

- успостављање јасних циљева и мера за праћење успешности процеса дерегулације и трансформације држава;

- развијање и примена стратегија за очување радних места у секторима који су изложени ризику због дерегулације и трансформације држава:

- пружање адекватне помоћи за прилагођавање и реструктурирање предузећа;

- успостављање механизма за праћење и решавање негативних последица дерегулације и трансформације друштвене равнотеже;

- унапређење сарадње између држава;

- повећање учешћа цивилног друштва и заинтересованих страна у процесу дерегулације и трансформације ради осигурања шире друштвене користи.

Иако је Устав Републике Србије гарантовао јединство и интегритет правног поретка Републике Србије, ипак проведена истраживања указују да је у сложеним и комплексним геополитичким односима и одређеним унутрашњим изазовима и проблемима са којим се суочавао правни поредак Републике Србије било значајних тешкоћа у примени закона које су последица недостатка људских и материјалних ресурса, неусклађености правног оквира са делом међународних стандарда, распада бивше СФРЈ и против правног отцепљења АПКМ из правног поретка Србије и нагомиланих негативних друштвених појава (корупција, непотизам, нефункционалност институција и сл).

Ови и други изазови негативно утичу да правни поредак Републике Србије, њен правни интегритет и стабилност, што захтева наставак реформи у свим гранама државне власти. Резултати истраживања у докторској дисертацији пружају додатне увиде у предметну материју и захтевају пуну пажњу, одлучност и хитну акцију надлежних државних органа у свим гранама власти, чиме су испуњени постављени научни и друштвени циљеви израде докторске дисертације.

## 2. ЕВАЛУАЦИЈА ОПШТЕ (ГЕНЕРАЛНЕ), ПОСЕБНИХ И ПОЈЕДИНАЧНИХ ХИПОТЕЗЕ ИСТРАЖИВАЊА

Општа (генерална) хипотеза докторске дисертације гласила је: *„Иако је заснован на Уставу и законима и усклађен у највећој мери с обавезујућим међународним уговорима, прописима, нормама и стандардима, правни поредак Републике Србије се суочена са многобројним међународним и унутрашњим тешкоћама, проблемима и изазовима, који захтевају његово прилагођавање у складу са својствима времена и новим достигнућима у многим сферама друштвеног живота“.*

У Циљу доказивања или оповргавања генералне хипотетичке претпоставке проведена су целовита, систематична и објективна истраживања савременог правног поретка Републике Србије, и дошло се до резултата који у великој мери потврђују ову хипотезу, да је оправдана и утемељена на чињеницама. Аргументи произашли из резултата истраживања су потврдили генералну хипотетичку претпоставку да, иако правни поредак Републике Србије има чврсту основу у Уставу и законима и у великој мери је усклађен с међународним стандардима, он се суочава са значајним изазовима који укључују проблеме у имплементацији закона, повећану корупцију, недовољну усклађеност са стандардима Европске уније, те неопходну потребу за прилагођавањем правног поретка новим друштвеним трендовима и променама произашлим из њих.

Прилагођавање правног поретка објективној стварности и достигнућима савременог друштва, осигурава ефикасност, праведност, функционалност и унапређење правног поретка Републике Србије. Да би се сачувао територијални интегритет и јединствен правни поредак, нужно је геополитичке изазове решавати додатним напором државе, посебно изазове настле противправном сецесијом АПКМ и изазове у вези са приступним преговорима са Европском унијом.

Резултати истраживања су потврдили ранија сазнања да темеље развојности правног поретка Републике Србије чине јасно заснована уставна и законска основа правног поретка; усаглашеност са међународним стандардима, посебно правним вредностима Европске уније; пуна имплементација и примена устава и закона; ефикасна борба против корупције, организованог криминала и



других негативних појава; већа транспарентност у раду свих субјеката друштва; брже прилагођавање савременим трендовима и достигнућима и одговорно решавање изазова насталог противправном сецесијом АПКМ из правног поретка Републике Србије.

У комfirmацији посебних и њима припадајућих појединачних хипотеза, резултати истраживања су класификовани у три дела.

У првом делу који се односи на регулативу и устројство законодавне, извршне и суске власти, и на истраживања одеђених изазова са којима се суочава правни поредак, јасно су уочене тенденције и откривени трендови који показују да се правни систем Србије суочава са озбиљним изазовима у погледу капацитета и ресурса и присуства друштвено негативних појава (корупција, непотизам, неефикасност, нестручност). И поред значајних помака учињених задњих година у законодавној и извршној власти, доношењем низа нових и усклађених акона, из добијених резултата истраживања може се закључити да је неопходно у наредном периоду наставити реформе у судској и извршној власти, с акцентом на предузимању ефективних мера и инструмената у реализацији решења и мера произашлих из процеса реформи.

У другом делу, истраживање је показало да одређена неусклађеност са међународним правом, правним стандардима ЕУ (комунитарно право) и стандардима некомунитарног права представља проблем у неким кључним сферама, попут људских права, заштите животне средине, унапређења регулативе у привреди и сл).

У трећем делу, резултати истраживања указују на актуелни изазов правног поретка Републике Србије настао противправном сецесијом АПКМ из правног поретка Србије, и могућа решења истог.

Евалуација седам посебних и њима припадајућих појединачних хипотеза истраживања показала је комплексност савременог правног поретка који се суочава са бројним спољашњим и унутрашњим изазовима, те да постоји одређен раскорак између нормативног и фактичког стања у правном поретку. Томе доприносе многи узрочници, поред осталог, и недостатак капацитета и људских и материјалних ресурса у правосудном систему државе, посебно у сфери извршне и судске гране власти, који утичу на ефикасност и квалитет рада и остваривања правде, унапређења и заштите људских права и слобода, интеграционих процеса,

итд. Резултати истраживања прве посебне хипотезе су потврдили да, и поред жеље и видног побољшања стања у законодавној сфери, у којој су друштвени односи, државна организација и структуре мање више адекватно покривени извођењем реформи и доношењем низа правосудних закона у сарадњи са међународним институцијама, којима се се на ваљан начин регулише структура и надлежности правосудних органа, ипак, мноштво изазова и проблема постоји у примени и пракси рада правосудних институција и институција извршне власти, посебно државне управе, јавне управе и локалне самоуправе у нас, а које треба решавати и отклањати даљим реформама, поштравањем казнене политике, подизањем нивоа образовања, свести, адекватном кадровском политиком, стварањем неопходних људских и материјалних ресурса, енергичном борбом против широко распрострањене корупције, непотизма и других негативних појава.

Друга посебна хипотеза је углавном остварена, јер су чиниоци легитимитета државне власти у настанку и легалитета у примени права засновани и остварују се у пракси, и поред низа изазова и потешкоћа.

То се може констатовати и за трећу, четврту и пету посебну хипотезу које су углавном основане и потврђене у реалној друштвеној пракси. Резултати истраживања су потврдили да се правни поредак Републике Србије заснива и развија на основним цивилизацијским вредностима и принципима, са изграђеним правним оквирима примарног законодавства условљеног карактером политичког система који чини кичмени стуб правног поретка Србије. Такође, резултати истраживања су потврдили да је правни поредак Србије усклађен са изворима међународног права, највећим делом и са комунитарним правом ЕУ и некомунитарним правом Савета Европе и њиховим стандардима, имајући у виду да је преговарачки проце придруживања ЕУ у току. Шеста посебна хипотеза је формално правно тачна. Она указује да легитимна и легална власт Републике Србије, без обзира на протекторат међународне заједнице на КиМ, овај део своје државне територије сматра саставним делом Србије, иако је јужна српска покрајина фактичк под проректоратом мђународне заједнице опсадом привремених органа власти Косова. Седма посебна хипотеза је предикативног карактера са освртом могуће пројекције правног поретка Републике Србије у будућности.

Полазећи од резултата истраживања до којих се дошло у генерализацији теоријских налаза предметне теме докторске дисертацијеу може се закључити да

добијени налази представљају скроман допринос научној анализи савременог правног поретка, чиме се попуњава одређена празнина у домаћој научној и стручној литератури.

У доказивању опште (генералне) хипотезе истраживања, систем повезаних и потврђених посебних и њима припадајућих појединачних хипотеза преузео је функцију аргумената који у улози индикатора повезаних са подацима и чињеницама добијеним из резултата теоријског истраживања у потпуности потврђују општу (генералну) хипотезу истраживања.

Полазећи од мултидисциплинарности, сложености и актуелности теме докторске дисертације која није потпуније истраживана у Србији, као и од чињенице да о изазовима и периспективама савременог правног поретка у Републици Србији постоји релативно скроман фонд научних сазнања, може се констатовати да резултати истраживања у докторској дисертацији представљају скроман допринос јавноправној теорији и друштвеној пракси.

Будући да у научноистраживачким радовима нису озбиљније истраживани изазови и периспективе савременог правног поретка Републике Србије, с пуно аргумената се може констатовати да овако одређен предмет истраживања докторске дисертације представља оригиналну истраживачку идеју, значајну за развој научне области правних наука, посебно ужих научних области теоријскоправних и јавноправних наука.

### **3. ОГРАНИЧЕЊА ИСТРАЖИВАЊА**

Ограничења овог истраживања укључују методолошке изазове, у виду ограниченог приступа одређеним подацима и потешкоће у квантификацији одређених аспеката правне праксе. Такође, истраживање је било усмерено на правни поредак у периоду од 2006. године, који је период утемељења Републике Србије, заснован на Уставу од 2006. године, па се може очекивати, с обзиром на брзину друштвених токова, да се неки од уочених изазова правног поретка могу променити у будућности, што подразумева континуирано истраживање и праћење односних проблема.

#### 4. ПРЕДЛОЗИ ЗА БУДУЋА ИСТРАЖИВАЊА

Даља истраживања треба да се фокусирају на анализу специјалних реформских иницијатива и њиховог утицаја на правни поредак, као и на процену ефеката међунаредне сарадње на унапређење правне регулативе.

Будућа истраживања би требала да обухватају и упоредне анализе правних поредака у региону, с тежиштем на изазовима са којима се суочавају како би се идентификовали најбољи примери упоредне праксе.

Разни спољашњи геополитички изазови попут европских интеграција, глобализације права, међународних притисака и санкција, миграција и хуманитарне кризе, транснационалног криминала, дигитализације и сајбер безбедности, људских права, културе и образовања, требају бити предмет континуираних истраживања, као и унутрашњи изазови попут корупције, неефикасности правосудног система, недостатка правне сигурности, неједнакости пред законом, политизације правосудних институција, слабости у имплементацији закона, неефикасне администрације, социјалне неправде, недостатка транспарентности, проблема са образовањем и обуком.

Предмет сталних истраживања треба да буду и посебни изазов у законодавној сфери власти, као што су сложеност и оптерећеност законодавног процеса, политизација доношења закона, недостатак координације међу институцијама, недовољна јавна расправа у доношењу закона, спорост у реформама.

Посебно значајан предмет будућих истраживања треба да буде изазови правног поретка у сфери правосудне власти, попут неефикасности и спорости правосудног система, корупције и непристрасности, недостатка ресурса и транспарентности, недовољних обука и професионализма, као и посебни изазова правног поретка у сфери извршне власти, као што су недовољна ефикасност у спровођењу закона, политизација и непотизам, корупција у администрацији, слабост у координацији међу институцијама, и други мање-више заступљени изазови у нашем и другим правним порецима, који заслужују да буду континуирано истраживани, анализирани и на основу резултата научних истраживања изналажена одређена решања таквих изазова у комплексној друштвеној стварности.

## 5. ЗАКЉУЧАК О УКУПНОМ ЗНАЧАЈУ ИСТРАЖИВАЊА

Докторска дисертација доприноси бољем разумевању актуелних изазова и перспектива савременог правног поретка Републике Србије. Откривени и идентификовани изазови правног поретка у области примене закона, и одређена неусклађеност са међународним стандардима указује на нужност за хитним реформама које ће побољшати ефикасност и праведност правног поретка. Допринос истраживању лежи у идентификацији кључних проблема и предлогу праваца за унапређење, што може имати значајан утицај на будући развој правног поретка у држави.

У дисертацији су евидентирани и истражени неки изазови и предложена могућа решења истих у оквиру законодавне, извршне и судске сфере правног поретка Републике Србије, као и у вези приступних преговора са Европском унијом, а посебно у вези са противправном сецесијом АПКМ из правног поретка Србије. У дисертацији је назначена перспектива развоја правног поретка у будућности, што представља скроман допринос правној теорији и друштвеној пракси.

Такође, у дисертацији су истражени и научно анализирани сегментарни чиниоци предмета истраживања и откривени и идентификовани најзначајнији изазовима правног поретку Србије и предложени могући одговори на те изазове на нивоу јасно формулисаних стратешких циљева државе у одговор на идентификоване изазове у све три сфере правног поретка – законодавној политици, извршној и судској грани власти.

Друштвени и научни значај обављених истраживања је евидентан, јер пружа могућност наставка одређених истраживања и изналажења адекватних решења одређених изазова који оптерећују развојност правног поретка у нас. Решавањем горућих изазова стиче се адекватнија перспектива будућег развоја правног поретка, очувања интегритета и суверенитета Републике Србије као суверене и независне државе.

## **ОСМИ ДЕО**

### **VIII ЛИТЕРАТУРА И КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ**

## 1. КОРИШЋЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Avramović, D, Jedan novi pogled na vladavinu prava, Pravni život, 14/2009.
2. Аквински, О бићу и суштини, БИГЗ, Београд, 1973.
3. Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1975
4. Бартош, М. Увод у право, Научна књига, Београд 1950.
5. Баста, Д. Херменеутика и право, Гледишта, Београд 3-4/1990.
6. Vasić, R, Pravo Republike Srbije, Službeni glasnik, Beograd, 2017.
7. Bascom, W, R, The Forms of Folklore, Prose Narratives, University of California, 1965.
8. Berger, A, Encyclopedic Dictionary of Roma Law, American Philosophical Society, Philadelphia, 1953, p.504
9. Бернс, С.Д, Политички идеали, Издавачко предузеће Геца Кон, Београд
10. Благојевић, С. Увод у право, Висио мунди, Нови Сад 1994.
11. Bon, G, La, Pschycologie Des Foules, Presses Universitaires de France, Paris, m 1963.
12. Vasić, N Savremeni pravni izazovi u Republici Srbiji, Službeni glasnik, Beograd, 2017.
13. Вебер, М, Привреда и друштво, том II, Просвета, Београд, 1976.
14. Висковић, Н. Шта је правни позитивизам, Архив за правне и друштвене науке, 94/л969. С. Врачар, Социјални садржаји функције државноправног поретка, Анали Правног факултета, Београд, 1965.
15. Vukadinović, G, Stepanov, R, Teorija prava, I i II, Visio mundi, Petrovaradin 2001;2002.
16. Vukadinović, G, O pravnoj državi, Visio mundi, Novi Sad 1995.
17. Vukadinović, G, Avramović, D, Uvod u pravo, Pravni fakultet, Beograd. 2014.
18. Vukadinović, G Mitrović, D, Trajković, M, Uvod u pravo, Dosije, Beograd 2012.
19. Vuković, M, Pravna politika u Republici Srbiji: razvoj i perspektive; Institut za uporedno pravo, Beograd, 2016.
20. Vasićević, M, Evolucija srpskog pravnog sistema: izazovi i perspektive, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017.
21. Вуксановић, В. О појму правног поретка и државе, Београд 1931.
22. Гамс, А. Друштвена норма, Савремена администрација, Београд 1990.
23. Гамс, А. Еволуције и промене правних институција у савременом друштву, Висока школа политичких наука, Београд 1962.
24. Голдштајн, А. Привредно уговорно право, Информатор, Загреб 1974.
25. Голдштајн, А. Извори и структура међународног трговачког права, Збирка радова „Уговори у међународној трговини“, књига 1, Правни факултет, Београд 1982.
26. Gerhard, A, Legal pluralism in a transnational context: where disciplines converge, Chaiers d' Antropologie du droit, Lex pluralismes juridiques, Paris, 2003,
27. Голдштајн, А. Обавезно право, књига 1, Информатор, Загреб 1978.
28. Gluckman, M, The Judicial Proces Among the Barotse of Northern Rhodesia, 1955
29. Grapin, P, Biologie sociale et criminalite, Rev.de science crim.et de droit penal, 1971, 79
30. Daun, H, Ed, Educational Restructuring in the Context of Globalization and Nacional Policy, Routludge Flama, New York, 2002.
31. Damjanović, J, Pravne reforme u Srbiji: analiza izazova i budući razvoj, Beogradska pravna revija, Beograd, 2016.
32. Димитријевић, М. Увод у право, Научна књига, Београд 1992.
33. Dimitrijević, J, Pravne reforme u Srbiji: aktuelni izazovi, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2017.

34. Диркем, Е, О друштвеној подели рада, Просвета, Београд, 1972
35. Domenget, L,М, Institutes de Gaius, Liberaie de jurisprudence de cotillon, Paris, 1843.
36. Драшкић, М, Транспортне клаузуле, Збирка радова „ Уговори у међународној трговини“, књига 1, Правни факултет, Београд 1982.
37. Đurišić, D, Reforma pravnog sistema u Republici Srbiji: stanje, izazovi, perspektive, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2015. Službeni glasnik, Beograd,
38. Ђурић, М, Социологија Макса Вебера, Напријед, Загреб, 1987.
39. Encyclopaedia The Helios: „Volume Hellas, Article, „Greek Mythology“, 1952.
40. Žižić, M, A, Nužnost psihosocijalne demokratske determinisanosti prava i osnovnih vrednosti u Evropskoj uniji“, Zbornik Evropska zajednica naroda i univerzalne vrednosti“ Novosadska asocijacija za teoriju, etiku i pilozofiju prava, Novi Sad, 2010.
41. Живановић, Т, Систем синтетичке правне филозофије, 1,2,3 књига, Српска академија наука, Београд 1921, 1951, 1959.
42. Жижић, М. Увод у право, Пергамент, Приштина 1998.
43. Жижић, М. О праву, Нови свет, Приштина 1996.
44. Жижић, М. О држави, Нови свет, Приштина 1996.
45. Жижић, М, М, Стратегија националне безбедности у заштити националне економије и економске политике Републике Србије, Економски факултет, Косовка Митровица, 2014.
46. Звонаревић, М. Социјална психологија, Школска књига, Загреб, 1985.
47. Јанићијевић, Ј, Уставно право Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
48. Јовановић, М, Nova pravna teorija na isteku drugog milenijuma- jusnaturalizam ili nešto treće, Zbornik Jugoslovenskog udruženja za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, Beograd 1997
49. Јанковец, И, Уговори у привреди, Анали Правног факултета, Београд 1987,
50. Јовановић, М, Васић, Р, Дажовић, Г, Увод у право, Правни факултет, Београд 2014.
51. Јовановић, Р, Правни pluralizam i razvoj pravnog sistema u Republici Srbiji, Institut za pravne studije, 2016.
52. Јовановић, М, Уставно право Републике Србије, Službeni glasnik, Beograd, 2017, [www.sgz.gov.rs](http://www.sgz.gov.rs)
53. Јовановић, М, Savremeni pravni sistem Republike Srbije: izazovi i razvoj, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018.
54. Јовановић, С, О држави, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1922
55. Јовановић, С, Право и друштво: Savremeni pravni sistem Republike Srbije, Правни факултет Универзитета у Београду, 2017.
56. Јовановић, С, Uporedna analiza pravnih sistema na Zapadnom Balkanu, Pravna izdavačka kuća, Beograd, 2018.
57. Кант, И, Метафизика ђудорођења, Логос, Веселин Маслеша, Сарајево, 1967.
58. Картаг-Одри, А. Правна свест, докт. дисертација, Правни факултет у Београду, 1990.
59. Кожев, А. Феноменологија права, Нолит, Београд 1984.
60. Kelsen, H. General Theory of Law and State, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 1945, p.135.
61. Келсен, Х. Општа теорија права и државе, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.



62. Келзен, Х, Чиста теорија права, Правни факултет, Београд 1998.
63. Келзен, Х, Главни проблеми теорије државног права, Службени лист СРЈ, Београд, 2001.
64. Кожев, А, Феноменологија права, Нолит, Београд 1984.
65. Куљић, Т, Теорије о тоталитаризму, ИИЦ, Београд 1983.
66. Кулић, Р, Глобализација и болоњски процес, Педагогија, Београд, 2018.
67. Lauder, H, Braun, Ph, Dillabough, Halsey, A, Education Globalization, and Sociale Change, Oxford University, Press, Oxford, 2006.
68. Лок, Џ, Две расправе о влади, том II, Часопис Идеје, Београд, 1978.
69. Лукић, Р, Увод у право, Научна књига, Београд 1991.
70. Лукић, Р, Теорија државе и права, Савремена администрација, Београд 1964.
71. Лукић, Р, Систем филозофије права, Савремена администрација, Београд 1992.
72. Лукић, Р, Тумачење права, Савремена администрација, Београд 1961.
73. Лукић, Р, Методологија права, Научна књига, Београд, 1982.
74. Лукић, Р, Б. Кошутин, Д. Митровић, Увод у право, Службени лист СРЈ, Београд 1999.
75. Lukić, R, Živković, M, Uvod u pravo, Savremena Administracija, Beograd, 1995.
76. Макијавели, Н, Владар, Графички завод Хрватске, Загреб, 1983.
77. Марковић, Б, Односи између позитивног и привредног права, Анали Правног факултета, Београд, бр. 1-3
78. Марковић, М, Правна држава, Политика и друштво, Београд 1938.
79. Мандић, О, Систем и интерпретација права, Народне новине, Загреб, 1971.
80. Matić, D, Pravna država kao okvir ljudskih prava i sloboda, Pravni fakultet, Kragujevac 2005, s. 221.
81. Mc Cormick, N, Legal Reasoning and Legal Theori, Oxsford University Press, 2005.
82. Milić, I, Reforma pravnog sistema Srbije: dostignuća i neuspesi, Centar za pravna istraživanja, Beograd, 2013.
83. Mitrović, D, Teorija haosa, Visio mundi academic press, Novi Sad 1993.
84. Mitrović, D, O pravnoj državi i drugim pravnim temama, Službeni list SRJ, Beograd 1998.
85. Митровић, Д, Правни облици државе, Правни живот, Београд, 1989.
86. Монтескје, Ш, О духу закона. I - II том, Нолит, Напријед, Београд 1989.
87. Монтескје, Ж, О духу закона, Ф. Вишњић, Београд 1989.
88. Neumann, S, Demokratska i autoritarna država, Zagreb 1974.
89. Nader, L, Law and Culture in Society, 1969.
90. Нечајев, Ј, А, Б, Параметри глобализације и фактори Болоњског процеса, Алфа, Москва, 2004.
91. Nikolić, N, Savremeni pravni sistem Republike Srbije: Tendencije razvoja, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018.
92. Nikolić, M, Pravni razvoj u Srbiji: sveobuhvatan pregled, Institut za pravne studije, Beograd, 2019.
93. Pavlović, M, Savremeni pravni sistem Republike Srbije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015.
94. Паскал, Б, Мисли, БИГЗ, Београд, 1988.
95. Пашић, Н, Савремена држава, Култура, Београд 1960.
96. Пашуканис, Ј, Б, Општа теорија и марксизам, Глобус, Загреб, 1984.
97. Перић, Б, Структура права, СНЛ, Загреб 1978.

98. Перовић, С. Облигационо право, Привредна штампа, Београд 1981.
99. Petrović, N, Savremena pravna pitanja u srpskom pravnom sistemu, Pravno društvo Srbije, Beograd, 2019.
100. Petrović, S. Ključno pravo Republike Srbije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, [www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)
101. Petrović, M, Razvoj pravnog sistema Republike Srbije u svetlu evropskih integracija, Centar za evropske studije, Beograd, 2019,
102. Подгорац, Т. Правна политика Ј.Петражицког, С.Марковић, Београд 1983.
103. Подунавац, М. Легитимитет, Енциклопедија политичке културе, Београд, 1993.
104. Поповић-Обрадовић, О, Парламентаризам у Краљевини Србији 1903-1914, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 1996.
105. Поповић, М. Правне норме, правни односи и састав права, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/1969.
106. Popović, M, Porodično pravo Republike vSrbije, Službeni glasnik, Beograd, 2014, [www.sgz.rs](http://www.sgz.rs)
107. Поповић, С-Марковић, Б. Управно право, Научна књига, Београд 1982.
108. Pravdić, A, Analiza pravnog sistema Srbije u kontekstu EU integracija“, Pravni centar, Novi Sad, 2014.
109. Платон, Држава, БИГЗ, Београд, 1974.
110. Ruso, Ž, Ž, Теорија уговора, Libertas; Filip Višnjić, Beograd, 2008.
111. Радбрух, Г. Филозофија права, Нолит, Београд 1980.
112. Radovanović, M, Justinijanove institucije, Državna štamparija, Beograd, 1864.
113. Radojković, M, Pravo Republike Srbije, Clio, Beograd, 2015, [www.clio.rs](http://www.clio.rs)
114. Savić, V, Pravni sistem Srbije: Povijesni razvoj i perspektive, Centar za pravne studije, Beograd, 2019
115. Симић, М, Ђорђевић, С, Матић, Д, Увод у право, Правни факултет, Крагујевац 2009.
116. Спекторски, Е, Држава и њен живот, Српска књижевна задруга, Београд, 1933.
117. Стручка, И.П, Револуционарна улога права и државе, Глобус, Загреб, 1984.
118. Стојановић, Д. Основна права човека, Правни факултет, Ниш 1991.
119. Stojanović, J, Aktuelna pitanja u srpskom pravu: kritička perspektiva, Centar za pravno obrazovanje, Novi Sad, 2017.о
120. Становчић, В. Легалитет, Енциклопедија политичке културе, Београд, 1993.
121. Stanković, J, Pravna kultura i pravni sistem Republike Srbije, Institut za uopredno pravo, Beograd, 2014.
122. Супек, Р. Социологија, Школска књига, Загреб 1987.
123. Тадић, Љ, Ауторитет и оспоравање, Филип Вишњић, Београд, 1987.
124. Тасић, Ђ, Увод у правне науке, штампарија Српске земљорадничке задруге, Београд, (1933)1941.
125. Trajković, M, Moralnost pravnog sistema kao osnova savremene pravne države, Pravni život, tom 6, 14/2007.
126. Устав Републике Србије 2006: Београд, Службени гласник РС, број 83 и 98.
127. Фукојама, Ф, Крај историје и последњи човек, ЦИД, Подгорица 1997.
128. Frazer, G, J, The Golden Bough: A Study in Magic and Religion, Macmillan and Cokpani limited, 1913
129. Халиков, Ц, М, Вкљученост Руси б глобалниј процес, Алфа, Москва, 2004.
130. Hoesel, A, The Law of Primitive man, London, 1974.
131. Huxley, L, Homme, cet etre unique, Paris, 1941.

132. Ćirić, J, Krivično pravo Republike Srbije, Beogradski centar za ljudska prava; Beograd, 2018.
133. Шврака, Р, Појам нормативне глобализације, Српска правна мисао, бр.52, Правни факултет, Бања Лука, 2019.

## **2. УСТАВ, ЗАКони, ПОСЛОВНИЦИ И СТРАТЕГИЈЕ**

1. Устав Републике Србије од 2006.године
2. Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије од 2006.године
3. Уставни закон за спровођење акта о промени Устава Републике Србије од 2022.године
4. Закон о Народној скупштини ( Републике Србије) од 2010.године
5. Закон о Влади од 2005.години
6. Закон о министарствима од 2020-3. године
7. Закон о судовима од 2002, 2014.године
8. Закон о уређењу судова од 2023.године
9. Сет правосудних закона од 2023. године
10. Закон о државној управи од 2005-18.године
11. Закон о локалној самоуправи од 2021,године
12. Пословник Народне скупштине од 2009.године
13. Пословник Владе од 2019.године
14. Стратегија националне безбедности Републике Србије од 2009-13.године
15. Стратегија националне безбедности Републике Србије од 2019. године
16. Устав Републике Србије од 1990.године
17. Устав Књажевства Србије од 1835.године
18. Устав за Књажевство Србије од 1869.године
19. Устав Србије од 1903.године
20. Устав ФНРЈ од 1946,године
21. Уставни закон од 1963.године
22. Устав СФРЈ од 1963.године
23. Устав СФРЈ од 1974.године
24. Зборник закона и уредба у Књажевини Србији из 1903.године
25. Пословник Народне скупштине Републике Србије из 2005.године

## **3. ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ**

1. <http://www.pravo.nukleus.org.rs/autor/dejan-papic>
2. <https://www.maticasaobraciara.com/izdavač/pravni-fakultet-novi-sad>
3. <http://www.bibliotekapравniciglavni.rs/dela/sistem-prava-republike-srbije>
4. <https://www.pravna-stvarnost.rs/autor/ana-veljkovic>
5. <https://www.pravniportal.info/izdavac/pravni-fakultet-beograd>
6. <https://www.zakonpravo.com/dela/pravni-sistem-srbije>
7. <http://www.advokatbeograd.rs/autor/marko-ivic>
8. <https://www.udg.edu.me/izdavac/pravni-fakultet-podgorica>
9. <https://www.sudovi-srbije/autor/jovan-djuric>

## **ПРИЛОЗИ**

**1. ПРИЛОГ 56 – ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ**

**2. ПРИЛОГ 5В – ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И  
ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ И О ЛИЧНИМ ПОДАЦИМА**

**3. ПРИЛОГ 5Г – ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ**

**ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ**

Потписани **Миљан М. Жижих**  
(име и презиме кандидата)

**Изјављујем**

да је докторска дисертација под насловом:  
„Савремени правни поредак Републике Србије –изазови и перспективе“.

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду,  
Дана 14.08.2024.

**Потпис кандидата**



Миљан М. Жижих

Образац – 5в

**ИЗЈАВА О ИСОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ  
ДОКТОРСКОГ РАДА И ДОЗВОЛА ЗА ОБЈАВЉИВАЊЕ ЛИЧНИХ  
ПОДАТАКА**

Име и презиме аутора: Миљан М. Жижих  
Студијски програм: Докторске академске студије права  
Наслов рада: „Савремени правни поредак Републике Србије – изазови и  
перспективе.“

Ментор: Проф.др Срђан Ђорђевић


**Потписани**

**Изјављујем** да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за постављање на увид јавности на порталу Дигитална библиотека дисертација Универзитета „МБ“ у Београду.

**Дозвољавам да се објаве моји лични подаци** везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама Дигиталне библиотеке дисертација Универзитета „МБ“ у Београду, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета „МБ“ у Београду, као и у репозиторијуму НаРДус.

У Београду,  
Дана 14.08.2024.

**Потпис кандидата**

  
Милјан М. Жижих

**ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ**

Овлашћујем Библиотеку Пословног и правног факултета и Централну библиотеку Универзитета „МБ“ да у Дигиталну библиотеку дисертација Универзитета „МБ“ у Београду унесу моју докторску дисертацију под насловом: „Савремени правни поредак Републике Србије - изазови и перспективе“, која ће потом бити преснимљена у репозиторијум Национални репозиторијум Дисертација Србије (НарДуС- <https://nardus.mpn.gov.rs/>).


Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталну библиотеку дисертација Универзитета „МБ“ у Београду и у репозиторијум НарДуС могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство – некомерцијално
3. **Ауторство – некомерцијално – без прераде**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа.)

У Београду,  
Дана 14.08.2024.

Потпис кандидата  
  
Миљан М. Жижић