

Издавач
МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

Библиотека „Војна књига“
Књига бр. 2190

За издавача
Директор
Стевица С. Караџанџин, пуковник

Рецензенти:
Проф. др Драган Симеуновић
Проф. др Милан Јовановић
Проф. др Драган Гостовић

Главни уредник
Драгана Марковић

Уредник
Мр Снежана Токић

Главни графички уредник
Горан Јањић, дипл. инж.

Прелом и корице
Мр Небојша Кујунџић

Језички редактор
Јелица Живановић

Коректор
Слађана Грба

Тираж
200

Штампа
Војна штампарија Београд

ISBN 978-86-335-0595-6

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ

Војна академија

Др Срђан Благојевић

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Београд, 2018.

На основу Решења ректора Универзитета одбране И. бр. 523-2 од 09.05.2017. године, књига „Политички систем“, аутора потпуковника доцента др Срђана Благојевића одобрава се као основни уџбеник за наставни предмет „Политички систем“, на основним академским студијама, у образовно-научном пољу друштвено-хуманистичких наука.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	11
I. ТЕОРИЈА ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА	13
1. Политика – процес организовања и усмеравања људског друштва	13
1.1. Појам политике.....	13
1.2. Историјски аспекти организовања и усмеравања људског друштва од класичног до модерног поимања политике	16
1.3. Савремено значење појма политика	21
1.4. Значај политике за развој државе и друштва	24
2. Држава и политика	27
2.1. Историјски аспекти развоја државе	27
2.2. Држава и државна власт	30
2.3. Облици државне власти (државни облици)	34
3. Политички систем	38
3.1. Политички систем, појам и значај.....	38
3.2. Битне функције политичког система.....	41
3.3. Безбедност и одбрана као битне функције политике и политичког система	45
4. Уређење политичке власти у политичким системима.....	52
4.1. Политичка моћ, власт, сила и насиље	52
4.2. Развој идеје о подели власти	57
4.3. Начела поделе власти и јединства власти	61
4.4. Законодавна власт.....	63
4.4.1. Појам законодавне власти.....	63

4.4.2.	Функције парламента	64
4.4.3.	Облици парламентаризма	66
4.5.	Извршна власт.....	68
4.5.1.	Појам и улога извршне функције	68
4.5.2.	Влада, орган извршне власти	69
4.5.3.	Овлашћења и одговорност владе као органа извршне власти	71
4.5.4.	Овлашћења и одговорност шефа државе као органа извршне власти	73
4.6.	Владавина права и судска власт	75
4.6.1.	Појам и значај права у савременој држави	75
4.6.2.	Владавина права.....	77
4.6.3.	Начела и институције владавине права.....	80
4.6.4.	Судска власт, судови и судије	82
4.7.	Класификација политичких система према критеријуму организације (поделе) власти.....	84
4.7.1.	Председнички систем.....	85
4.7.2.	Парламентарни систем.....	86
5.	Политичке партије и интересне групе	88
5.1.	Политички плурализам.....	88
5.2.	Појам и битна обележја политичких партија.....	90
5.3.	Улога политичких партија у савременој држави	94
5.4.	Интересне групе.....	95
5.4.1.	Лобији и лобирање.....	98
5.4.2.	Невладине организације.....	100
5.5.	Друштвени покрети.....	101
6.	Политичко представљање и избори.....	105
6.1.	Појам и историјски аспекти развоја политичког представљања – репрезентације.....	105
6.2.	Изборни систем.....	107
6.3.	Елементи изборног система.....	109
6.3.1.	Бирачко право	110
6.3.2.	Бирачки списак.....	111
6.3.3.	Изборни органи.....	112
6.3.4.	Изборна јединица	113
6.3.5.	Кандидовање	115
6.3.6.	Изборна кампања.....	116
6.3.7.	Спровођење избора.....	117

6.3.8. Расподела мандата.....	118
6.3.9. Престанак мандата	123
6.3.10. Заштита права током избора	124
II. САВРЕМЕНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ.....	125
1. Британски парламентаризам	125
1.1. Историјски развој британског парламентаризма	126
1.2. Хоризонтална организација власти.....	128
1.2.1. Монарх (Круна).....	129
1.2.2. Британски Парламент	130
1.2.3. Кабинет (Влада)	132
1.2.4. Уређење судске власти.....	133
1.3. Вертикална организација власти	133
1.4. Партије и партијски систем.....	134
2. Председнички систем Сједињених Америчких Држава	135
2.1. Историјски развој председничког система у САД.....	135
2.2. Хоризонтална организација власти.....	137
2.2.1. Конгрес	137
2.2.2. Председник САД	139
2.2.3. Врховни суд САД	140
2.3. Вертикална организација власти	140
2.4. Партије и партијски систем.....	141
3. Француски парламентарни систем	142
3.1. Историјски развој француског парламентарног система.....	142
3.2. Хоризонтална организација власти.....	144
3.2.1. Председник Републике	144
3.2.2. Влада (Министарски савет)	145
3.2.3. Француски парламент	146
3.2.4. Судска власт	147
3.3. Вертикална организација власти	148
3.4. Партије и партијски систем.....	148
4. Швајцарски федерализам	149
4.1. Историјат швајцарског федерализма	149
4.2. Хоризонтална организација власти.....	150

4.2.1.	Законодавна власт	150
4.2.2.	Извршна власт	151
4.2.3.	Судска власт	151
4.3.	Вертикална организација власти	152
4.4.	Партије и партијски систем.....	153
4.5.	Непосредна демократија као битна одлика швајцарског федерализма	153
5.	Политички систем Руске Федерације.....	154
5.1.	Историјат развоја политичког система Руске Федерације	154
5.2.	Хоризонтална организација власти.....	156
5.2.1.	Законодавна власт	156
5.2.2.	Влада	157
5.2.3.	Председник	158
5.2.4.	Судови.....	159
5.3.	Вертикална организација власти	160
5.4.	Партије и партијски систем.....	160
6.	Скупштински политички систем Народне Републике Кине	161
6.1.	Историјат развоја скупштинског политичког система у Кини.....	161
6.2.	Хоризонтална организација власти.....	162
6.2.1.	Законодавна власт	162
6.2.2.	Извршна власт	163
6.2.3.	Судска власт	163
6.3.	Вертикална организација власти	163
6.4.	Партије и партијски систем.....	164
III.	ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	165
1.	Историјски аспекти развоја политичког система Републике Србије	165
1.1.	Развој политичког система у периоду од Првог српског устанка до Берлинског конгреса и почеци уставности.....	165
1.2.	Политички систем Србије у периоду од Берлинског конгреса до почетка Првог светског рата	169
1.3.	Политички систем између два рата	170

1.4.	Политички систем Друге Југославије	172
1.5.	Од Савезне Републике Југославије до Државне заједнице Србија и Црна Гора	174
1.6.	Република Србија према начелима Устава из 2006. године.....	177
2.	Политичке партије и изборни систем Србије	178
2.1.	Историјски аспекти развоја политичких партија.....	178
2.2.	Прве политичке партије у Србији	179
2.3.	Политичке партије у Краљевини СХС и Краљевини Југославији	181
2.4.	Од Комунистичке партије до Савеза комуниста.....	184
2.5.	Политичке партије у Србији након 1990. године	186
2.6.	Изборни систем Републике Србије.....	189
2.6.1.	Избор председника Републике Србије.....	190
2.6.2.	Избор посланика Народне скупштине Републике Србије и одборника у јединицама локалне самоуправе	190
3.	Хоризонтална организација власти	193
3.1.	Народна скупштина Републике Србије.....	193
3.2.	Влада Републике Србије.....	199
3.3.	Председник Републике Србије.....	203
3.4.	Уређење судске власти у Републици Србији	205
3.4.1.	Избор судија и престанак судијске функције	208
3.4.2.	Јавно тужилаштво	209
3.4.3.	Уставни суд.....	210
3.5.	Народна иницијатива и референдум као облици непосредне демократије	212
4.	Вертикална организација власти	214
4.1.	Територијална аутономија Републике Србије	214
4.1.1.	Аутономна Покрајина Војводина	216
4.1.2.	Аутономна Покрајина Косово и Метохија.....	219
4.2.	Локална самоуправа у Републици Србији.....	220
4.2.1.	Општина као основна територијална јединица.....	222
4.2.2.	Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе.....	225
4.2.3.	Финансирање послова јединице локалне самоуправе	227

5.	Безбедност и одбрана као битне функције политичког система Републике Србије	228
5.1.	Уставне основе система одбране и безбедности Републике Србије	228
5.2.	Војска као чинилац политике	231
5.3.	Војска Србије као уставна институција	233
6.	Заштита људских и мањинских права и слобода у Републици Србији	237
6.1.	Људска и грађанска права и слобода, појам и класификација	237
6.2.	Историјски и правни аспекти уређења међународног система заштите људских и грађанских права	241
6.3.	Улога међународне заједнице у остваривању људских и грађанских права у савременим државама	245
6.4.	Људска и мањинска права загарнтована Уставом Републике Србије.....	247
6.5.	Институција Заштитника грађана у Републици Србији	253
7.	Међународни односи и спољна политика Републике Србије	256
7.1.	Појам и историјски аспекти развоја међународних односа	256
7.2.	Међународни односи у свету од 18. века до данас и њихове импликације на међународни положај Србије.....	259
7.3.	Међународне организације и место и улога Републике Србије у њима.....	266
7.3.1.	Организација Уједињених нација и место и улога РС као чланице	266
7.3.2.	Европска унија	270
7.3.3.	Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП) Европске уније.....	274
7.3.4.	Процес придруживања Републике Србије Европској унији.....	278
7.3.5.	Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и место и улога Републике Србије у ОЕБС-у...	281
	ЛИТЕРАТУРА	285

ПРЕДГОВОР

Прошло је више од петнаест година од објављивања претходног уџбеника *Политички систем*, намењеног кадетима (студентима) Војне академије. У том периоду догодиле су се значајне промене у сфери политике, како на међународном, тако и на домаћем плану. Република Србија је у међувремену обновила државност и реформисала политички систем према Уставу из 2006. године. Наведене чињенице указују да је постојала изразита потреба за целовитим уџбеником из предмета *Политички систем*, за реализацију акредитованих студијских програма Војне академије.

Будући официри Војске Србије, као важан чинилац безбедности и одбране државе, морају располагати фундаменталним знањима из области теорије политике и политичког система и познавати неке од значајних савремених политичких система. Посебно је важно да упознају политички систем сопствене државе. То је једини начин да сагледају институционалне вредности које ће својим знањима и вештинама бити дужни да штите. Такође, сазнања систематизована у овом уџбенику могу допринети бољем разумевању друштвено-политичких токова, њихових узрока, повода и могућих импликације по одбрану и безбедност Републике Србије.

Уџбеник је настао као резултат вишегодишњег рада наставника са кључним мотивом да се обједине бројне лекције, ауторизована предавања и други наставни материјали коришћени у реализацији наставе на нашем предмету.

Овом приликом изражавам захвалност професорима Драгану Симеуновићу, Милану Јовановићу и Драгану Гостовићу, који су несебично својим знањем и искуством помогли у изради уџбеника.

Др Срђан Благојевић

I.

ТЕОРИЈА ПОЛИТИКЕ
И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА1. Политика – процес организовања
и усмеравања људског друштва

1.1. Појам политике

У свакодневном говору, у друштвеној комуникацији, појам политика се интензивно употребљава у сврху описа бројних активности и стања у различитим областима друштвеног живота. У тој, свакодневној употреби, овај појам има различита значења, али су у основи сва повезана са стањем поседовања моћи, управљања, усмеравања, испољавања утицаја или вршење власти.

Термин политика потиче од грчке речи *polis*, што у преводу значи град – држава. Слободније преведено *politikos* подразумева јавни посао града – државице. Иако су наведени појмови доказ прецизног изражавања старих Грка, немогуће је само помоћу њих пронаћи у природу оног дела друштвене реалности коју представљају.

Према Аристотелу, не постоји друштво без политике. Друштво се оличава у политици. Политика је највиши и свеобухватни облик друштва. Као што политику разуме као тотализирајући облик људског праксиса, Аристотел и филозофску рефлексију политике поставља у само средиште властите филозофије.¹ У приказу државе као синтетичке форме модерне обичајности Хегел представља све битне чиниоце политике. За њега је средишњи чинилац који одређује појам политике човек – грађанин.

¹ Са становишта филозофије, однос између филозофије и политике могуће је одредити било као спољашњи, било као унутрашњи. Филозофија говори о политици, а уједно је окружена политиком. Политика је предмет којим се бави филозофија, али и сама филозофија је, често, предмет којим се баве политика или политичари.

Од Аристотела до данас постоји велики број дефиниција политике. У њима нису изражени само метод, теоријски правац и идеолошки став писца, сложеност и релативна многостраност политичког феномена у друштву. Те дефиниције већином изражавају само неке од аспеката политике.

Наука о политици настоји да утврди правилности које владају у свету политике, испитујући не само односе између политичких субјеката, односе у политичком простору, већ и односе између политике, политичког система и других друштвених појава, других друштвених подсистема. Однос политике и других друштвених појава до сада се различито одређивао: од објашњења да је политика обичан епифеномен других појава до тумачења да је она кључна друштвена појава и основни узрочник најразличитијих збивања и промена у глобалном друштву.²

Појам политика је до грађанских револуција означавао само унутрашњи поредак државе, односно унутрашњу политику. Касније почиње да означава јавну делатност на свим нивоима – локалном, регионалном, државном, међудржавном, светском и глобалном. У свим класним друштвима политика је производ и израз класних антагонизама и сукоба у борби око управљања државом, односно око утицаја на апарат јавне власти, а тиме на опште регулисање и усмеравање друштвених процеса. Тиме се кроз политику преламају разне супротности и сукоби интереса у сфери националног, међудржавног, религиозног итд.³

„Сила народа троши се унутрашњим, првенствено класним сукобима, а владајућа политика, као службени репрезент општеномудног добра, управо налази свој официјални *raison d' être* у томе да посредује у друштвеним сукобима, да успоставља и одржава равнотежу друштвеног поретка.”⁴ Док је за једне политика у суштини борба, моћ која појединцима и групама који су је приграбили омогућава да осигурају своју превласт над друштвом и да из тога извуку корист, за друге је напор да се успостави ред и правда, моћ помоћу које се општи интереси и заједничко добро штите од притисака појединачних захтева.

² Опширније у: *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 774.

³ Политици као посебној струци својствена је тежња ка политичком монопољу и независности, чак и од класе из које потиче.

⁴ О политици као друштвеној делатности видети: Крешић Андрија, Вујичић Радислав, *Држава и политика*, књига прва, Седма сила, Београд, 1968, стр. 20–26.

Прослављени српски војвода Живојин Мишић истиче значај унутрашње политике на развој државе. „Дакле, под речју политика треба разумети не само спољашње односе с другим државама, него и унутрашњу политику, од које зависи опште стање државног уређења, морална и физичка сила државног бића, јер са извесног гледишта од тога зависи и начин ратовања.”⁵

У Вујаклијином лексикону термин политика (грч. *polis* – град, држава, *politikos* – грађански, државнички) има два значења. Као прво, представља науку и вештину управљања државом; науку о циљевима државе и о најбољим средствима и путевима који воде остварењу тих циљева; дели се на унутарњу (трговина, финансије, привреда, просвета, војска) и спољну политику, која се бави односима према другим државама; фиг. метод рада неке државе, странке, установе или појединца, мудрост и вештину опхођења са људима и сналажења у животу, довитљивост, сналажљивост, лукавост, препреденост. Друго значење појма политике подразумева државне послове, тј. ствари које се тичу државе.⁶

У суштини, појам политика може се посматрати у ширем и ужем смислу. У ширем значењу политика је усмеравање људске активности било које врсте у одређеном правцу, тј. ради остваривања неког одређеног циља. Уже значење одређује политику као усмеравање друштва (схваћеног као потпуна друштвена заједница) у одређеном правцу помоћу државне власти.

Из наведених дефиниција политике јасно се издваја њен предмет. „Предмет политике је усмеравање туђе делатности већих или мањих skupина у правцу који је значајан за кретање друштва. Циљ је остваривање неког пожељног, односно вредносног стања. Средства су првенствено економска, религијска, морална, правна, а најизразитије које и одређује политику у ужем смислу – то је држава као средство физичке принуде које се одваја од друштва, а која врши основну функцију чувара одређеног класног поретка, узимајући уједно улогу формалног представника једне друштвене целине.”⁷

Овако дефинисани појам и предмет политике указују на посебност и сложеност процеса који се одвијају унутар политике, и истичу њену специфичност и усресређеност на усмеравање туђе де-

⁵ Мишић Живојин, *Смрашгеија*, Београд, 1907, стр. 8.

⁶ Вујаклија Милан, *Лексикон смраних речи и изрази*, Просвета, Београд, 1980, стр. 724–725.

⁷ Колаковић Јурај, *Хисторија нововјековних полииичких теорија (од 15. столећа до 1848)*, књига прва, треће издање, Загреб, 1981, стр. 5–6.

латности са циљем да се оствари неко жељено стање. У овој дефиницији остају недовољно јасни формулација „вредносног стања“ и критеријуми за његово утврђивање.

„У најширем смислу речи, политика обухвата укупност оних процеса, односа и институција којима се остварује свесно регулисање конфликтних ситуација и интереса и одлучује о заједничким пословима и животним активностима једне глобалне друштвене заједнице.“⁸ Овако широко дефинисан појам не разматра политику само као процес, већ као скуп свих процеса, односа и институција који унутар политике функционишу. Свакодневни живот човека препун је конфликта који се могу посматрати са различитих аспеката. Они се огледају у конфликтима потреба и могућности појединаца и група, конфликтима између постављених циљева и ограничења за њихово остваривање, конфликтима интереса појединаца, група и различитих слојева друштва и другим. Решавање конфликта ствара услове за развој друштва, па се у складу са тим политика може сматрати веома корисном и, на крају, неопходном људском делатношћу.

Предмет политике или садржај политичке (јавне) делатности може постати и постаје све што је људско, зато што је човек по дефиницији политичко биће, што се може репродуковати као људско биће и задовољавати разумне, личне потребе, само у каквој-таквој заједници с људима, само посредством људског друштва. „Посебност и моћ политике у односу на друштво сразмерни су немоћи друштва да непосредно управља самим собом.“⁹ С обзиром на то да је друштво немоћно да управља собом, друштвени живот је незамислив без посредовања политике.

1.2. Историјски аспекти организовања и усмеравања људског друштва од класичног до модерног поимања политике

Степен сазнања политике немогуће је подићи на ниво научне теорије без претходног проучавања историје политичког организовања и усмеравања људског друштва. Опште је прихваћен став да је политика историјска категорија, да није постојала у

⁸ Мала *политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966.

⁹ О политици као друштвеној делатности видети: Крешић Андрија, Вујичић Радислав, *Држава и политика*, књига прва, Седма сила, Београд 1968, стр. 20–23.

пуном смислу у свим условима и у свако доба трајања људског друштва. Међутим, у њеном елементарном смислу, старија је и од самог човека, јер се неки основи могу наћи и у животињском свету. У том смислу, може се говорити и о постојању праполитике.

Анализирајући активности разних врста живог света научници су одавно открили појаве попут хијерархије, вођства, ауторитета, организације власти и слично, које су свакако политичке и тичу се организације колектива, друштва. Најизразитије су на примерима кошница, мравињака, колонија термита. Иако се на основу утврђених карактеристика може успоставити аналогија са савременим чиниоцима политике, међу њима ипак постоји разлика. Она се огледа у томе да је само човек способан да развије свест о заједништву, док се код осталих бића у природи оно заснива на инстинктима, односно на хормонском препознавању, што је и доказано на примеру пчелиње матице.¹⁰

На развој политике утицали су и бројни биолошки фактори, будући да су и сами политички интереси испреплетани императивом преживљавања и удоваљавања властитом интересу. Још је стара политичка мисао открила одређена стања у такозваном примитивном и неразвијеном друштву, у којем није постојала политичка и друштвена сфера заједничког живота људи. Од средине 18. века до данас многобројни историчари, етнологзи, антрополози, истраживачи првобитних људских заједница дали су многе материјалне доказе који потврђују ову тезу.

Човек је конституисан као природно, друштвено и двополно биће. Као такав није могао имати самосталан живот, већ је одувек живео у некаквој заједници. Свака заједница подразумева постојање одређеног поретка, а поредак вођство и правила понашања. Таква заједница била је и хорда. У првобитној хорди организовано су се прво скупљали плодови, затим ловило, а касније и узгајала храна. И оваква примитивна заједница живела је на некој територији коју је било потребно штитити од насељавања других хорди. Заштита територије је, са друге стране, захтевала и покретала извесну производњу оружја и оруђа.

Установљено је да су се још у првим облицима људског друштва понашања и активности неких представника заједница разли-

¹⁰ Опширније у: Симеуновић Драган, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 39–40.

ковала од понашања и активности других људи. Њихов положај разликовао се по садржају њихових активности, које је чинило регулисање активности и понашања припадника ради добробити заједнице, и по односу других људи према тим активностима. Поједини чланови су од стране других чланова уважавани и признавани за вође у одређеним областима живота. Чак је и хорда имала своје акционе и идеолошке вође.

На развој политичког живота утицали су и бројни природни фактори, а најзначајнији међу њима су клима и географски фактор. Прва организована политичка друштва јавила су се у Египту и Месопотамији, у сликовима великих плодних река, Тигра, Еуфрата и Нила. Погодна клима, али и одређене географске карактеристике утицале су и на само уређење првобитних политичких заједница, нарочито на уређење власти, густину насељености појединих области и слично. С друге стране, густина насељености становништва повећавала је шансе за развој политике, политичког живота, али и за истицање појединачних, групних и колективних интереса који су представљали разлоге за конфликте и освајања суседних области.

Стари Грци су на путу од хомеровског до класичног полиса поставили извесне критеријуме одређивања појма политике као облика људског праксиса. Није се могло говорити о политици а да она није подразумевала статус слободних и једнаких грађана и наизменичност владања и покоривања свих грађана држави као политичкој заједници. Такође, један од принципа подразумевао је слободу већања грађана о општим стварима и интересима полиса. Рационалност и аргументативност у јавном одређењу интереса представљали су основу политичког делања и тиме осликавали бригу о деловању институција полиса, а опште добро означавало је сврху политике. Ти критеријуми били су основна база Аристотеловог утемељења политике као облика праксиса. У доба класично схваћене политике водило се много рачуна и о томе ко има право да се бави политиком и да води полис. Етика је у овом периоду била уско повезана са политиком.

Након пропасти света античког полиса наступа период доминације хришћанства као државне религије. Долази до уздицања принципа који су понекад били потпуно супротни класичном поимању политике. Човек постаје дужан да угађа Богу, а не заједници, а о заједници брину искључиво инокосни владари признати

од стране званичне цркве. Политика прелази из руке слободних грађана у руке владара, који су ауторитарно вршили власт, док је свима осталима задатак био да беспоговорно извршавају вољу владара. У средњем веку политика није више јавна ствар, већ уметност управљања заједницом на основу сталешког права владара, његове личне способности и уз употребу силе. Овај период посебно је обележило деловање Томе Аквинског, који је сматрао да држава настаје ради опстанка становништва, али да траје зарад доброг живота у њој, а не простог живљења и да је то кључна разлика у односу на заједнице робова или чак животиња.

Почетком новог века политика постаје делатност везана за посебну организацију – државу.¹¹ С правом се може рећи да се начела и принципи модерне политике и њеног поимања налазе у првим теоријама које су напустиле схоластицизам и догму религије који су обележили „мрачни средњи век“. Ако треба именовати најзаслужнијег за ову револуцију, онда је то, без сумње, један од вођа ренесансног периода Николо Макијавели, историчар, филозоф, политичар, који се, за разлику од многих савременика, превасходно бавио модерном државом. То је разлог што Макијавели само узгред говори о старим, традиционалним државама и облицима владавине. Средиште његовог разматрања представљају нове владавине које су створене силом и које се силом морају и одржавати. Уместо приклањања уобичајеним и увреженим мишљењима и веровањима, он је помно проучавао државнике и силнике минулих времена, као и своје предузимљиве савременике, творце нових владавина. Посебно је био заинтересован за структуру државе коју је створио војвода Валентино, која је била заснована на голој примени физичке силе.

Овакав приступ омогућио му је да открије изворе стварне политичке моћи и буде веома близу разликовања власти и снаге, односно силе. Отуда и његово упозорење да је осуђен на пропаст сваки владар који задобије власт, а не располаже силом, јер без силе, и то оружане, ниједна државна творевина не може бити сигурна и трајна. Опет, Макијавели никада и нигде експлицитно није рекао да циљ оправдава средства, али данас је то готово непобитна истина. Једна мисао из *Владаоца*¹² слична овој паролу извађена

¹¹ Најзначајнији мислиоци овог периода свакако су Николо Макијавели, Томас Хобс, Боден, Макс Вебер и други.

¹² Опширније у: Макијавели Николо, *Владалац*, Дерета, Београд, 2005.

је из контекста и дат јој је другачији смисао. Смисао онога што је Макијавели желео рећи је да циљ оправдава средства само онда када је опстанак заједнице у питању.

Насупрот Макијавелију, утописта Томас Мор сматрао је да је суштина политике у развијању институција техничко-правне организације друштва, а не у трагању за најбољим методама освајања и одржавања власти. И Томас Хобс се удаљава од класичног поимања политике као јавне делатности и сматра да је њена суштина у стварању државних установа које ће човека штитити од необуздане моћи. Попут многих политичких теоретичара и Хобс је понудио врло комплексан вид стања пре настанка друштва и политике заједнице, у којем се човек не разликује много од животињских врста. У природном стању важи природно право. Поседује га сваки појединац, а одледа се у томе да свако има право на све. По Хобсу, све би било у реду да није себичне природе човекове. „Нажалост, неку ствар ће у једном истом тренутку желети већи број појединаца него што те ствари има”.¹³

По мишљењу реалиста, политика је компромис између инстинкта и разума и означава прелазак из природног у друштвено, уговорено стање. Реалисти немају позитиван став о природи и вредности човека, али га имају о политичкој власти и политици, као историјским и природним нужностима.¹⁴

Политика је друштвена појава чији је настанак нужно повезан и са настанком класа и способношћу једне (владајуће) класе да успостави монопол насиља над осталим деловима друштва и да их организује у функционалну целину. Чињеница је да победа световне власти ни до данас, независно од настајања, није успела да искључи утицај конфесија (и кроз њих религија) на политику, политичку власт и државу. Држављани – становништво, мањим или већим делом, припадају одређеним конфесијама (религијама) и верници су, па тиме њихов систем вредности и схватање морала не могу бити изоловани, већ уско повезани.

Они који заступају поставку о држави као класној творевини сматрају да су је створиле класе и да она штити класне интересе. Уз Маркса, Енгелса и Лењина, теорију о класној држави заступа и Радомир Лукић, аутор дела *Теорија државе и права*. Он сматра

¹³ Хобс Томас, *Човек и грађанин*, Београд, 2006, стр. 66.

¹⁴ Опширније у: Ђорђевић Јован, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр 15.

да „онда када владајућа класа државним насиљем штити напредан начин производње и самим тим, напредак друштва она делује у смислу друштвеног развика и отуд потиче њена снага”.¹⁵ Ма колико да су заговорници класног друштва бранили и ширили идеју да је класна држава инструмент остваривања класних интереса, нису могли превидети да су класни интереси могући само унутар укупних општих интереса. То увиђа и Радомир Лукић кад каже да „држава може да врши неке друштвене послове и функције, које су заиста у општедруштвеном интересу и где се не намеће уопште интерес ниједне класе другој. Али то питање не треба мешати с питањима класне суштине државе. У таквом случају држава не иступа као класна него као општедруштвена организација, а према томе не примењује насиље, или то чини само узгред – укратко, она тада не иступа као држава”.¹⁶

1.3. Савремено значење појма политика

Дакле, када о политици мислимо као о друштвеној реалности, о њој мислимо као реалном објекту, односно о реалној, објективно постојећој појави, а када мислимо о појму или теоријском моделу политике, реч је о апстрактном предмету мишљења.¹⁷ Реч политика везује се, како за организацију и вршење власти (насиљем или претњом насиљем) у друштву, тако и за подручје економског живота, уметности, образовања итд. „А управо то захтева посебно пажљиво разматрање да би се јасно одвојила сфера политике од осталих друштвених свера.”¹⁸ Тако је можемо посматрати и као свесну акцију разних субјеката политичког деловања у друштвеном животу једне земље, али и као сплет политичких односа и сила и њиховог деловања у решавању противречних тежњи.

Политика, у суштини, подразумева присутност неке заједнице, односно неког груписања, па је, као таква, подложна логици груписања која увек има за циљ увећавање моћи. Људи се, дакле, групи-

¹⁵ Опширније у: Лукић Радомир, *Теорија државе и права*, I, Научна књига, Београд, 1953.

¹⁶ *Исто*, стр. 159.

¹⁷ Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Практикум из методологије политикологије*, Сарајево 2000, стр. 64.

¹⁸ Шешић Богдан, *Основи методологије друштвених наука*, Научна књига, 1974, стр. 56–57.

шу због моћи или њеног правног, политичког, економског, културног и другог регулисања. То је један од разлога зашто је политика, са становишта других вредности, увек на неки начин „сумњива“, јер је за циљеве груписања и стварања и увећавања моћи спремна да учини све, без обзира да ли се и у којој мери тиме крше правна, морална, економска, епистемолошка, културна и друга мерила вредности. Лоше стране политике први је јавно идентификовао Макијавели сматрајући је антитезом морала која представља тактику и стратегију чији је циљ владање и подвлашћивање. Савремена политичка пракса потврђује да се морал и слични „обзири“ морају подвргнути политици, односно њеним циљевима, а циљеви оправдавају средства. И према Шмитовом реалполитичком поимању политика све инструментализује, али се сама не да инструментализовати, осим када то сама обавља са циљем увећања властите моћи. Реално посматрано, груписање на пријатеље и непријатеље је кључно политичко груписање и у савременом свету, а тиме и један од важних циљева савремене политике.

Насупрот овим схватањима, разне идеалистичке школе тежиле су да споје и чак изједначе политику и морал и у политици утврђивале облик и динамику остваривања некаквих великих циљева и идеја. Тако је политика етика, а по неким од њих суштина социјалистичке политике је остваривање правде, једнакости и морала. „Идеализам ових теорија је у апстрактном изједначавању политике и морала.“¹⁹ Међутим, савремена политика се не може изједначити са моралом, али се, с друге стране, не сме сувише одвојити од њега. Наведени разлог указује да је прави научни проблем утврдити њихове међусобне односе, разлике, прожимања, противречности и могућности превазилажења у савременом практиковању политике.

Извесно је да многобројне дефиниције политике изражавају различитост основног приступа и схватања политике. У неким од њих наглашавају се једне, а у другим друге димензије или својства политике. Тиме се показују опште слабости карактеристичне за друштвене науке које се огледају у томе да се у откривању бића једне појаве мешају суштина, њен појавни облик, циљ, функција, улога, ставови и остали елементи.

¹⁹ Симеуновић Драган, *Теорија политике*, Београд 2002, стр. 83.

„За одређење политике неопходно је уважити следеће важне чиниоце:

- да је она трајни процес и активност;
- да је рационална са унапред одређеним, даљим, ближим и конкретним циљевима;
- да су утврђени инструменти-средства којима ће се остварити циљеви;
- да нужно установљава потребну организацију друштва која је (у целини дугорочно гледано) у складу са основним потребама друштва на датом нивоу развоја и
- да има своје специфичне методе дејства.”²⁰

Из свега наведеног може се изнети неколико битних полазних ставова који одређују политику у савременом смислу. Прво, политика се јавља и постоји само у људском друштву и означава усмеравање људске делатности у правцу остваривања одређених циљева у разним сферама друштвеног живота. Друго, политика се јавља тек онда када је друштво постало способно да установи специфичан вид друштвене организације – државу. Треће, настанак политике као појаве нужно је повезан са настанком класа и способношћу једне класе да користи стечену моћ и успостави монопол силе. Четврто, политика се јавља са друштвеном поделом рада. Пето, политика доноси друштву одређену хијерархијску организацију засновану на класној припадности.

Да би се дошло до савременог одређења појма, политику је неопходно посматрати као процес, као сложену структуру и сложен систем. Она се остварује као процес у којем се непрекидно смењују и прожимају оно што је спонтано и организовано, рационално и емоционално, прогресивно и традиционално. Појединци, друштвене групе и институције су покретачи иницијатива унутар ње. У том својеврсном процесу постоје разне фазе акција које се непрекидно смењују. Политички и друштвени циљеви, политичке вредности, правила и организације изнова се постављају и дограђују зависно од промена окружења и нивоа политичких амбиција субјеката овог сложеног процеса. Он има карактер сталне политичке борбе, борбе политичких покрета, партија интересних група. У њиховој основи свакако су власт, моћ и политички утицај.

²⁰ Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, *Основи меџодологије политичких наука*, Београд, 2006, стр. 24.

Као такав, политички процес се не развија самостално и независно од осталих процеса у друштву, многи утичу на њега, а и сам утиче на промене у осталим процесима неког друштва.

На основу наведеног, најприхватљивијом савременом дефиницијом политике као процеса може се сматрати следећа: „Политика је историјски процес остваривања општих друштвених интереса (интереса друштвених целина), организован с ослоном на монопол насиља. То је реалан процес, динамичан, дисперзиван и сложен.”²¹

Из овакве дефиниције произлази да политику као комплексан процес чине следећи конституенти:

1. услови и узроци политичког процеса;
2. учесници у политичком процесу;
3. политички циљеви и вредности;
4. политичке делатности и активности;
5. политичке методе и средства и
6. ефекти политичких делатности и активности.

Категоријама неопходним за дефинисање политичких појава могу се сматрати следеће: интерес, друштвена и политичка моћ, власт, утицај и монопол физичког насиља.²²

1.4. Значај политике за развој државе и друштва

Из многобројних наведених дефиниција политике насталих у разним временима и на разним просторима могло се доћи до потребних сазнања у вези са значајем који је имала и који ће и даље имати на развој државе и друштва.

Значај политике огледа се у чињеници да она представља процес усмеравања и организовања људског друштва и да је као таква стална и вечита форма друштвених односа и друштвености, а да је политизација друштва бекство друштва из варварства и увод у цивилизацију. Без политике немогуће је замислити савре-

²¹ Исиџо, стр. 27.

²² Појам политичке појаве обухвата све процесе, активности, учеснике, средства и последице од битног значаја за конституисање, артикулисање, остваривање и заштиту општих интереса једне друштвене и политичке заједнице у којој битну улогу има политичка моћ која се изражава и кроз монопол политичког насиља.

мену државу и друштво. Предмет политике је усмеравање делатности већих или мањих група у правцу који је значајан за кретање друштва. Циљ је остварење неког пожељног стања.

О улози политике у савременом друштву говоре и следећи ставови: „Схваћена као процес организовања и усмеравања људског друштва политика сасвим извесно има следеће битне карактеристике:

- политика је посебан појавни облик процеса у људском друштву;
- пошто је појаван, он се манифестује непосредно и посредно, а његове манифестације се могу непосредно и посредно опазити и идентификовати, дакле евидентирати и емпиријски и теоријски проучавати;
- с обзиром да је то један од друштвених процеса-појава, политика се јавља у одређеним друштвеним условима. Разумљиво је да се она јавља и у одређеним природним условима, али су детерминирајући друштвени услови који имају одређене карактеристике и налазе се у одређеним односима”.²³

Политика је уједно и извор, и чинилац, и усмеравач, и оцењивач развоја људског друштва. Као историјски процес условљена је одређеним степеном друштвеног развоја на који испољава значајан утицај. Ефекти развоја нужно зависе од: одређеног степена и карактеристика економског развоја; начина производње и односа власништва и производње; поделе рада; оформљених друштвено-економских статуса и богатства, односно расподеле добара и начина расподеле добара; одређеног степена и карактеристика друштвене организације, односно дистрибуције моћи и власти и начина те дистрибуције; одређене демографске ситуације; одређеног система оријентационих вредности и стандарда понашања; одређеног нивоа друштвене и појединачне свести и комуникација; просторно-географских услова.

На основу изнетог може се закључити да је политика у својој суштини један од основних фактора организације и усмеравања друштва који има за циљ постизање унапред одређених, одговарајућих заједничких циљева и потреба. Начини организовања и усмеравања разликовали су се у различитим природним и друштвено-историјским условима. Као главно средство таквог организовања и усмеравања именује се држава. Иако је организовање и

²³ Термиз Цевад, Милосављевић Славомир, *Практикум из методологије политологије*, Сарајево 2000, стр. 14.

усмеравање људског друштва било познато и много пре настанка државе, она се сматра основним и најважнијим обликом политичког организовања и усмеравања друштва.

Потребно је истаћи да се у процесу организовања и усмеравања савременог друштва јасно могу разликовати субјекти организовања и усмеравања (они који усмеравање врше и они над којима се, са којима се и у чије се име усмеравање врши), предмет организовања усмеравања, правац, односно циљ организовања и усмеравања и средства помоћу којих се организовање и усмеравање постиже.

2. Држава и политика

2.1. Историјски аспекти развоја државе

Чињеница је да држава није одувек постојала. У прошлости је било друштава која су функционисала без ње. Временом се јавила потреба за регулисањем све ширих области живота јер су заједнице постајале све сложеније, све многољудније. После хорди настао је род, затим племе, па на крају држава. Све је то створило потребу за стварањем поретка у заједници и уређивањем односа према окружењу и унутар заједнице. Посед и својина наметнули су потребу за регулисањем разних делатности, те се опазила неопходност да се спонтана реаговања, индивидуални избори и понашања уреде не само у складу са потребама једног или само неколицине, већ са интересима и потребама заједнице.

Унутар заједнице и међу заједницама смењивали су се борба и сарадња, угрожавање и опасност, с једне, и одбрана и заштита, с друге стране. Искуствено, чулно, опајало се да су неке заједнице и вође успешније од других, да је организација, поредак, нужан услов успешности у борби, а да организација подразумева сарадњу и поделу улога.

Убрзо по настанку државе уочено је да су боље организоване и технички напредније државе лако освајале и поробљавале оне друге. Тако је држава настала као нужно зло. Од тада па све до данас оне непрекидно воде ратове и слободно се може рећи да кроз векове ратови представљају привредну делатност појединих држава.

Држава је историјска, према томе, пролазна категорија.²⁴ Као и политика, она представља најсложенији облик организовања и усмеравања људског друштва, историјску творевину насталу у друштву, на одређеном степену његовог развоја. Држава настаје као последица поделе хомогене друштвене структуре до које долази убрзаним развојем производних снага и стварањем класног друштва. Према Платону, држава настаје „зато што сваки од нас није сам себи довољан него тражи још много штошта”.²⁵

²⁴ Ратковић Радослав, *Основи политичких наука*, Институт за политичке студије, Београд, 1985, стр. 141.

²⁵ О поимању државе видети: Платон, *Држава*, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1976.

Бројне су дефиниције државе. У *Српској ђородичној енциклопедии* стоји следеће: „Држава, према основној дефиницији, је организација са монополом физичке принуде, која служи владајућој класи за одржавање њене економске и политичке власти. Постоји неколико теорија о настанку и оправдању државе. Антички филозофи сматрали су да постоји у човеку нагон да живи у држави, хришћански теолози су је сматрали творевином Божијег промисла, а према уговорној (природно – правној) теорији, коју су заступали филозофи и теоретичари Томас Хобс, Џон Лок и Жан Жак Русо, држава је настала на основу уговора појединаца, који су се одрекли своје природне слободе у корист стварања државе и обезбеђивања мира и сигурности за све грађане (друштвени уговор). Према овој теорији појединац одређена ‘природна права’ стиче рођењем, а не вољом државе, и народ с тога има право да збаци владу, уколико она узурпира његова права. Крајем 19. и почетком 20. века била је заступљена теорија силе која настанак државе види у покоравану једног племена од стране другог. Према мишљењу марксистичких теоретичара, држава ће нестати настанком класа у друштву, јер је настала као последица друштвеног раслојавања и класних сукоба. О природи и суштини појма државе писали су и Енгелс (Порекло породице, приватне својине и државе) и Лењин (Држава и револуција). У зависности од тога која је друштвена класа на власти, државе се историјски посматрано деле на робовласничке, феудалне, буржоаске и социјалистичке. У социјалистичкој држави средства за производњу припадају народу (друштвена својина), а крајњи циљ је уништавање сваке врсте експлоатације и стварање бескласног друштва, чиме би држава изгубила историјску улогу и тако прешла на посебну друштвену организацију, којој није потребан репресиван државни апарат. Према облику владавине и управљања, држава може бити монархија или република, а по свом уређењу може бити унитарна или унија (федерација)”.²⁶

Иако не задовољава критеријуме правилног дефинисања, ова дефиниција садржи важне податке у вези са настанком и развојем државе. Потребно јој је додати и то да се држава као реалитет, или замисао неког прошлог или будућег реалитета може посматрати у ужем и ширем смислу. У ужем смислу, под државом се подразумева државни апарат, односно хијерархијска организација састављена од индивидуалних и колективних носилаца др-

²⁶ *Српска ђородична енциклопедииа*, књига 8, Народна књига, 2006, стр. 82.

жавне власти, док у ширем смислу она обухвата читаву државну организацију. Ово схватање преовлађује у социологији. Супротни идеолошки ставови и теоријски приступи у оквиру међународне заједнице су можда кључни разлози због којих не постоји јединствена дефиниција државе.

Ипак, постоји широка сагласност са ставом Слободана Јовановића да државу чине територија, становништво и власт која има суверенитет над територијом и становништвом.²⁷ Територија је геопростор на којем одређено становништво живи, развија се и напредује и унутар којег се простире суверена власт становништва. Ограничена је граничном линијом, која мора да буде међународно призната. Друштвима која нису везана за одређену територију није признато својство државе (номадска племена). Становништво државе чине њени држављани који имају најшири спектар права и дужности (међу којима је и безбедност земље), затим странци, лица без држављанства, избеглице и азиланти који су под посебним правним режимом државе. Независност од других субјеката међународног права и односа при обављању своје унутрашње мисије и функција представља суверену власт. То је особина која државу разликује од осталих организација у глобалном друштву. Посебно треба нагласити проблеме суверенитета, јер је он стварни репрезент власти, а може бити угрожен и измењен на много начина и у разним областима друштвеног живота. Суверенитет је способност владајуће структуре да донесе – пропише прихватљива функционална правила понашања и да разним методама у једном конкретном друштву, укључујући и легалну претњу, или примену силе и насиља обезбеди примену тих правила у пракси.

Битна карактеристика, која прожима сва три елемента, а нужна је за постојање државе, јесте организованост. Становништво је организовано у оквиру ужих друштвених група и административних подела, територија је организована у административне области по географским или политичким критеријумима, а суверена власт се остварује преко прецизно организованог и дефинисаног политичког система, који је масован и разгранат, и чији је сваки елемент оспособљен да обавља одређене државне функције. Држава је несумњиво, поред осталог, организација са монополом физичког насиља (у принципу легалног).

²⁷ Опширније у: Јовановић Слободан, *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922.

Дакле, држава се схвата као специфичан облик управљања конкретним друштвом у којем је један његов део довољно моћна и способна група да преузима власт и да, с ослоном на организовану силу и насиље, управља интересима тог друштва у складу са нужношћу остваривања општих друштвених интереса, али и сопствених.

Она има битну удружујућу, обједињујућу улогу коју остварује кроз мноштво функција, те је тиме и специфичан друштвени систем. Држава се због тога може сматрати релативно трајним, али историјским друштвеним системом. У свести сваког народа постоји представа да је држава одговорна да осигура самосталан и миран живот свих својих грађана. У најраспрострањенијем схватању задатака и улоге државе је безбедносна улога која је од искона важила за природну улогу. Може се закључити да је ово уједно и њена најстарија и најтрајнија улога. Безбедност живота, егзистенције, територијалне целокупности, очување независности представља најдубљи смисао државне организованости сваке конкретне заједнице.

Мора се имати у виду да су се кроз историју стварале тј. организовале различите друштвено-економске формације као што су робовласништво, феудализам, кметство, грађанско друштво и да се вршила одређена подела друштва. Са развојем људског друштва развиле су се и различите културе и цивилизације, али и различите државе и различита права у њима и између њих. Развили су се и различити типови односа који владају међу државама, од конфликта у облику ратовања, преко савезништава и формирања међународних организација и институција. Настанком „међународног права“, прокламовањем мирног решавања спорова и уграђивањем концепта људских слобода и права у политику и право држава, држава је умногоме изменила своје битне одредбе, нарочито у сфери суверености. То је један од битних разлога да се историјски аспекти настанка и развоја државе трајно научно проучавају.

2.2. Држава и државна власт

„Држава, државна власт, првобитно су настали ради одбране од спољашњег, људског (друштвеног) угрожавања. Нужно је захтевала унутрашњи поредак и поделу на оне који су носиоци

власти, апарат за извршавање власти и поданике над којима се и са којима се, у чију се корист и име власт остварује.”²⁸

Држава је, дакле, основни регулатор друштвених процеса и односа и њиховог усмеравања. Политика, уз помоћ државе, организује и усмерава људске делатности у правцу остваривања постављеног циља и жељених ефеката. Она обухвата највишу власт над становништвом које живи на одређеној територији. Другим речима, она је носилац легитимног монопола политичке власти и средстава (принудних и других) којима се монопол може остварити.

У складу са тим, битна одлика државе је режим јер представља синтезу правно-нормативног поретка и стварне ситуације у односима власти и становништва – грађана у држави. Режим суштински одређује стварни положај појединца, грађанина. У правној и политичкој теорији углавном је прихваћено разликовање аутократских и демократских режима.²⁹ Најновији догађаји у свету указују на то да је потребно размотрити увођење нових чланова класификације, на пример прелазних (у земљама у транзицији) и мешовитих режима.

Савремене теорије државе су бројне. Ендрiju Винсент³⁰ их дели на апсолутистичку, конституционалну, етичку, класну и плуралистичку теорију. Свака од њих разматра питања природе, сврхе и функције државе. Предмет овог рада неће бити појединачне теорије, већ теоријски концепти држава, који су свакако продукт теорије и праксе државе.

У савременој политичкој теорији обично су легитимизирајући концепти државе: правна држава, национална држава, демократска држава и социјална држава, као и „држава благостања”, при чему се ова два последња концепта неретко изједначавају, мада поред сличности постоје и битне разлике међу њима.³¹ При разматрању ових теоријских концепата важно је истаћи да ниједан није потпуно чист модел, већ сваки подразумева својства различитих модела држава. На пример, правна држава подразумева и садржи и својства демократске државе, али и „државе благостања”.

²⁸ Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Аналитика*, први том, Сарајево, 2008, стр. 361.

²⁹ У савременој пракси политичко-правног живота не може се наћи ни чист демократски, ни чист аутократски режим.

³⁰ Опширније у: Винсент Ендрiju, *Теорије државе*, Службени гласник, Београд, 2009.

³¹ Сименуновић Драган, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009. стр. 72–73.

Термин правна држава немачког је порекла и у вези је са изразом *rechtstat*, што у преводу значи држава права. Први га је употребио немачки либерални теоретичар Роберт фон Мол. Најранији заступник правне државе код нас био је Доситеј Обрадовић.³² Суштина појма лежи у тежњи да воља власти буде ограничена правом. Треба истаћи и везу између владавине права и правне државе. Иако спорови око ваљаних одредаба правне државе и даље трају, она је постала савремени модел државе, а демократске државе поготову. Њену суштину можда је најбоље одредио Гарнер, који наглашава да делање правне државе мора бити изузетно, мерљиво, предвидљиво и подложно објективној контроли. С друге стране, Навиаски тврди да она мора бити етнички добра и на моралу заснована³³.

Национална држава настала је као производ спорог процеса, а њени појавни облици разликовали су се у зависности од средине у којој су настајали. У заговорнике националних држава могу се сврстати бројни теоретичари, међу којима су и Хегел, Манцини, Џон Стјуарт Мил. Суштина идеје националне државе је у тежњи да се границе власти подударају са границама националности. Идеја да је право једне нације да влада собом у својој националној држави заправо је прикривала идеју о прихватљивости владавине јачих над слабијим етничким групама у истој држави, односно о прихватљивости владавине цивилизацијски развијених над неразвијеним и историјски успешнијих над историјски неуспешнијим.³⁴ Тако су националне државе настајале притиском највеће и политички најјаче етничке групације на све остале, али и добровољним асимилацијама одређених етничких скупина уколико су у томе виделе своју корист. Стварању националне државе допринело је и спонтано стапање различитих етничких група у једну нацију услед дуготрајног политичког суживота, економске сарадње и заједничке религије. Не треба занемарити чињеницу да велике и сложене државе имају мале шансе да израсту у националну државу. Пример за то су некадашња царства. Због велике територије коју су обухватала неминовно су била вишеетничке и вишерегионалне државе, а концепт националне државе подразумева не само територијалну и политичку целину, већ културно, историјско и духовно заједништво.

³² Опширније у: Симеуновић Драган, *Нововековне политичке идеје у Срба*, књига прва, Институт за политичке студије, Београд, 2001. стр. 11–38.

³³ Опширније у: Garner F. A., *Administrative Law*, London, 1979, стр. 87.

³⁴ Симеуновић Драган, *Нација и глобализација*, Зограф, Београд, 2009, стр. 26.

Концепт демократске државе се у савременој политичкој теорији највише помиње. Демократија се, најкраће речено, одређује као „владавина народа“. Ма колико били оптимистични у савременом свету, ни у историји није пронађена држава у којој је остварен слоган „владавине народа“. То није била ни Атина, која је родоначелник демократије – али робовласничке. Робови нису били грађани Атине. Они су интегрисани у атинско друштво насиљем и нису уживали управљачка и друга грађанска права.

Неки аутори појам народ сврставају у политичке категорије. Ми ћемо га посматрати као универзалну категорију која у дневном, говорном језику значи људи. Основну разлику између појмова народ и нација није тешко уочити. Народ је основа свега друштвеног јер из масе народа потичу и њему припадају све категорије људи који живе на некој територији. У томе и лежи проблем у исказу „владавина народа“ – ако се под тим подразумева непосредно учешће сваког појединца из народа у вршењу власти. Суштински, у изворном смислу, демократија није остварива из више разлога. Неки чланови народа природно, по свом узрасту (физичким и психичким одликама), не могу да учествују у владању. У свим државама света и данас постоје прописи по којима да би неко бирао или био биран за обављање управљачких државних функција мора бити пунолетан – мора достићи старост која се сматра нужном да би субјект постигао неопходну психофизичку зрелост, да је радно способан и слично. Због тога демократију као „владавину народа“ не треба схватити буквално.

Савремена демократија је нужно представничка и нужно хијерархијска. Учешће већине народа у владању своди се на евентуално учешће у избору представника власти. У коначном, у демократији постоји владавина владајуће мањине по избору већине која може владати по интересима и вољи већине.

Када се говори о демократији, обично се мисли на управљање државом. У свим до сада познатим случајевима³⁵ демократија је подразумевала:

- 1) монопол физичког насиља и силе за државу и
- 2) основну владајућу структуру.

За демократску државу и демократске односе нису довољна само политичко-правна својства грађана, организација и институција. За класификацију демократских (савремених) држава битни

³⁵ Са изузетком такозване социјалистичке демократије

су и други чиниоци, као што су: својина и однос власника и запослених, запосленост, образованост, безбедност – сигурност (материјална, правна и морална) и други.

Социјална држава представља прагматичан концепт чији је циљ одржавање унутрашње стабилности и социјалног мира. Он подразумева да држава, ангажујући своје капацитете, гарантује остваривање обећаних обавеза према појединцима и друштвеним групама и заједницама кад год је то потребно. У оквиру овакве државе државна власт је дужна да обезбеди социјалну сигурност, да брине о заједничком добру што је у моменту настајања представљало напредак на плану развоја државе и друштва. Концептом социјалне државе знатно су неутралисани проблеми индустријске државе, радничке партије су етаблиране у политички и изборни систем, а за узврат, оне су се одрекле свих радикалних захтева и сваке врсте употребе силе ради доласка на власт.³⁶

2.3. Облици државне власти (државни облици)

Радомир Лукић у *Теорији државе и права* наглашава „оно што је битно у држави јесте њена власт, која је специфична и одликује државу од свих других сличних појава”.³⁷ Лукић тврди да постоје три врсте државних облика: први, у којем је критеријум носилац суверености; други, техника организација највишег државног органа и трећи, уређење односа између централних и локалних органа државне власти.

Према првом критеријуму класификације постоје монархије и републике. У наведеном делу Лукић прво представља монархију, у којој влада монарх као суверена личност, тј. „као личност која је изнад права, која не подлеже правним прописима, тачније правним санкцијама”³⁸ Монархије би се могле класификовати по различитим својствима, али је, по Лукићевом схватању, најважније својство правни положај монарха у држави.³⁹ По правном положају монарха разликују се: а) монархије у којима је монарх исто-

³⁶ Сименуновић Драган, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 90–91.

³⁷ Лукић Радомир, *Теорија државе и права I*, Научна књига, Београд, 1953, стр. 273.

³⁸ Исто, стр. 277–278.

³⁹ И данас постоје монархије у веома развијеним и демократским државама са веома развијеним, демократским правним системом, као што су Велика Британија, Белгија, Шпанија, итд., које претендују на то да су носиоци поставке о „владавини права”.

времено и шеф државе и врховни државни орган и б) оне у којима је монарх само шеф државе, а није суверен орган. Овакво разликовање отвара питање стварног значења израза „шеф државе”.⁴⁰

Такође, могу се разликовати апсолутне монархије (карактеристичне за период од 16. до 18. века), од уставне и парламентарне монархије. У уставним монархијама власт монарха ограничена је уставним одредбама. У парламентарној монархији суверени орган је или сам парламент, или парламент у заједници са краљем. У другом случају неопходан је супотпис министра чијем постављењу сагласност даје парламент. Парламент у оба случаја има велики утицај над монархом јер је биран на „слободним изборима”, а он одлучује о буџету државе.

Република је државни облик супротан монархији. У републици, шеф државе (председник републике) не ужива посебне привилегије, подложен је праву и сноси двоструку одговорност – правну и политичку. Бира се на одређени временски период и у одређеним ситуацијама може бити смењен. Председник може бити изабран: а) од стране народа непосредно, б) од стране народа посредно (преко изабраних лица овлашћених за избор председника), в) од стране парламента. Положај председника не зависи од начина његовог избора, већ од владалачких, односно управљачких овлашћења и одговорности. На пример, овлашћења председника у такозваном председничком систему у неким државама већа су од овлашћења монарха у такозваној парламентарној демократији.⁴¹

Према критеријуму примењене технике организације највишег државног органа може се говорити о јединству власти, подели власти и међузависности и сарадњи власти. О наведеним формама биће више речи у наредним поглављима уџбеника.

Када је реч о уређењу односа између централних и локалних органа државне власти, државе могу бити просте и сложене. Централна власт подразумева простирање власти на целој територији државе и чије су одлуке обавезне за све грађане. Нецентрална власт односи се на поједине делове или одређене асоцијације и

⁴⁰ Реч шеф у основи означава лице које је у организацији овлашћено са даје налоге – наређења и да се стара о њиховом извршиоцу. Видети: у Шипка Милан, Клајн Иван, *Велики речник сѝраних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2008, стр. 1487.

⁴¹ Кегли В. Чарлс, Виткоф Р. Јуџин, *Свеѝска ѝолиѝика – ѝренди ѝрансформација*, Центар за Југоисточну Европу, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 96–103.

категорије грађана. У зависности од односа органа централне и нецентралне власти, државе могу бити просте и сложене. Проста држава је унитарна држава у којој је степен децентрализације власти врло мали и нецентрални органи власти су у пуној зависности од централних. Сложена држава је облик државног уређења у којем, у оквиру једне државе, постоје уже политичко-територијалне организације политичке власти. Основни облик сложене државе је федерација.

Наведеној подели треба додати и класификацију на основу односа државног апарата према већини становништва – на демократију и аутократију као могуће облике државне власти. Појам демократија у етимолошком смислу означава владавину народа (*demos* – народ, *cratein* – владати). Историјски гледано имао је различита значења, а у неким периодима чак и негативно значење. За Платона, то је божанско право незналица који управљају лоше, а за Аристотела форма демократије склона кварењу која се лако може претворити у владавину руље – охлократију. Многи савремени аутори говоре да је демократија заправо тиранија већине, и да то није ништа боље од тираније мањине за оне који не припадају владајућој структури.

Данас појам демократија има углавном позитивно значење, више у процедуралном, него садржинском смислу. Садржинска страна демократије припада ранијим схватањима и везана је за мање заједнице (полис у античкој Грчкој, локалне самоуправе итд.). Процедурална страна демократије подразумева да у друштву постоје одређена правила за све субјекте, односно изграђене институције, пракса и механизми њиховог одржавања и деловања. Постоје два облика испољавања демократије. Први је непосредна демократија, у којој је сваки грађанин у улози субјекта који одлучује о пословима заједнице, а остварује се кроз референдум, зборове, народну иницијативу итд. Данас је карактеристична само за мале заједнице и доношење одлука о најважнијим питањима организације друштва (доношење устава, одлучивање о припајању некој држави или одвајању од државе и слично).

С друге стране налази се посредна демократија, у којој грађани својом вољом бирају органе политичке власти и могу да их смењују, али је сам чин политичког одлучивања у надлежности изабраних политичких тела, а не самих појединаца, чланова друштва.

Демократија се може одредити и као облик политичког система који омогућава грађанима посредно или непосредно учешће у упра-

вљању друштвеним пословима, тј. утицај на вршење јавне власти и у коме се јавна власт врши у интересу друштвене већине, уз гарантовање људских права свима, а нарочито мањинским групама.⁴²

Аутократија означава владавину појединаца (*autos* – сам, *kratein* – владати). Представља својеврстан модел личне власти, па неки аутори манифестне форме и облике аутократије и обрађују под тим називом.⁴³ За аутократију је карактеристично да владар никоме није одговоран за свој рад. Влада само по мери сопствених интереса, а политичку моћ користи насилно и арбитарно. Основне политичке форме аутократије су тиранија, деспотија, апсолутна монархија и диктатура.

Тиранија је облик владавине који није утемељен у праву и у обичајним нормама. С друге стране, деспотија је облик самовољне и ничим ограничене власти, праћене политичком репресијом и одсуством било какве аутономије поданика, у којем су закони и прописи у служби доминације (деспота) владара. Апсолутна монархија је основни облик аутократске владавине у западној политичкој култури. У њој се легитимност власти темељи на њеном божанском пореклу и популистичким ритуалима. У вршењу власти нема институционалних гаранција и социјалних кочница, а власт је искључиво арбитарна. Елементи аутократских форми задржани су и у савременим политичким системима, а познати су као цезаризам, неопрезиденцијализам и други. Диктатура је облик владавине који настаје због пада либералног система вредности и институција, и то у моменту када традиционална доминација развије администрацију и војну силу које постају инструменти владара. Ова доминација се заснива на дискреционој моћи. Диктатура настаје када масовни друштвени покрети маргиналних слојева, предвођени харизматским вођама, руше раније политичке покрете и успостављају нове облике тоталитарног режима, које Рејмон Арон назива „идеолошким” или „идеократијама”.⁴⁴

⁴² Васовић Вучина, *Савремене демократије*, том први, Службени гласник РС, Београд, 2006, стр. 49.

⁴³ О облицима личне власти опширније у: Кулић Тодор, *Облици личне власти*, Београд, 1994.

⁴⁴ Макс Вебер неке тоталитарне државне заједнице, као што су Хаити, Доминиканска Република под Трухиљом, Филипини под Маркосом, Иран под Шаховом владом, Румунија под Чаушескуом, Северна Кореја под Ким Ил Сунгом, назива султанизмом. У султанизму су приватно и јавно стопљени у једно, а у власти је изражен фамилијаризам и династичко наслеђивање. Економски успех зависи од личних односа са владаром – диктатором.

3. Политички систем

3.1. Политички систем, појам и значај

Функционалисти су у истраживање политике као продуктивне појмове унели и развили појмове систем и функција.⁴⁵ Чињеница је да се политика може схватити као еластичан систем са релативно стабилним основним одредбама. У политичкој пракси може се посматрати као шири и ужи систем.

Милосављевић и Радосављевић сматрају да шире схватање подразумева политику као светски реалитет који се може идентификовати, у којем постоје подсистеми: информационо-агитационо-пропагандни, подсистем одлучивања, подсистем организовања активности, подсистем комуницирања и подсистем идеологије. У ужем смислу, политика као систем може се схватити у стандардном значењу појма политички систем.

Израз политички систем је релативно нов, мада је облик друштвене стварности који он обухвата и подразумева један од основних проблема људске мисли о политици и друштву. У политичкој филозофији и мисли, упоредо са термином политички систем, употребљавани су и употребљавају се више или мање као синоними и изрази политички режим, политички поредак, политички облик друштва, па чак и организација државе.⁴⁶

Модернисти политички систем изједначавају са друштвеним системом или са основним обликом друштвеног подсистема. С друге стране, функционалистичка теорија политички систем и карактер политичког феномена одређује тако што утврђује разне друштвене функције или делатности које класификује као политичке.

Јован Ђорђевић сматра да је политички систем ужи појам од друштвеног система, а да су друштвени корени политике и политичког система истоветни. Сукоби неорганизованих друштвених група у друштвеној структури (класа, слојева и др.) и артикулација и агрегација ових интереса преко политичких организација разлог су постојања државне организације која обезбеђује заштиту интереса одређених друштвених група, као и кохезију друштва

⁴⁵ Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, *Основи методологије политичких наука*, Београд, Службени гласник, 2006, стр. 29.

⁴⁶ Ђорђевић Јован, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд 1980, стр. 15.

ауторитативним мењањем спонтаног тока друштвених односа, политизирањем друштва. Због тога је следећа дефиниција политичког система сасвим прихватљива: „Политички систем је један од подсистема глобалног друштва као релативно самосталне, организоване целине свих друштвених делатности и односа, група, организација и институција, и културе”.⁴⁷

Јасно се уочава да постоје бројна становишта и критеријуми на основу којих су аутори покушавали да дефинишу појам политичког система и утврде сличности и разлике између друштвеног и политичког система. Мишљења смо да је оно што раздваја политички систем од других подручја, подсистема глобалног друштва особеност политичке делатности и односа. Пошто смо се раније сагласили да се под политиком подразумева свесно усмеравање глобалног друштва у одређеном правцу помоћу државе, онда и политички систем представља мрежу свих делатности и односа који у том процесу владају. Из наведеног се може закључити да квалификација политички истиче особености политичког система и одваја га од других друштвених система. Због тога што још увек постоје различита, често супротстављена тумачења појма политике, појам политички систем понекад има уже значење и своди се на политичку власт, или шире значење, када се подразумева свуда где има власти или утицаја.

Може се слободно рећи да постоје два различита става о односу државе и политичког система. По једном ставу, држава и политички систем су синоними. Држава се сматра правим и највишим, па и потпуним обликом политичког уређења, док је политика само њен инструмент. Према овом ставу једине праве политичке институције су државне институције, односно између структуре политичког система и структуре државне организације стоји знак једнакости. Друго гледиште државу своди на формалну организацију политичког уређења и сматра да је политика све, а држава један, не тако важан њен вид, јер структуру политичког система чини и низ других чинилаца (појединци, друштвене групе, институције, норме, вредности и слично).

Структура политичког система ствара се настајањем политичких институција које су утврђени и друштвено очувани, поновљиви начини групних понашања. Оне постоје дуже од појединца, обез-

⁴⁷ *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 774.

беђују трајност опстанка глобалног друштва и структуре политичког система. Сви чиниоци у политичком систему могу се поделити на политичке субјекте (свесне политичке чиниоце) и остале политичке чиниоце, који у политичком систему не делују свесно, већ утичу на делатност свесних политичких чинилаца, политичких субјеката. Посебну групу чинилаца у политичком систему, поред политичких субјеката и политичке културе, чине одређена техника, односно средства којима се политички субјекти служе у својој активности (принудна средства, правни систем, изборни систем, пропаганда, новац, средства масовних комуникација итд.).

Различите класификације политичког система, засноване на његовим различитим својствима, доприносе расветљавању његове природе и структуре. У целини гледано, и савремена политичка наука створила је велики број класификација политичких система неједнаке хеуристичке вредности, што је последица сложености и динамичности друштвене стварности и постојања мноштва политичких облика у савременом свету. Узимајући то у обзир, врсте и облици политичких система кроз читаву историју људског друштва могу се глобално поделити на два основна типа: аутократију и демократију. Аутократски тип политичког система настаје када је институционално нерегулисан однос између државе и друштва, тј. ако није регулисан утицај друштва на апарат јавне власти, на државу и државну политику. Аутократски режими су и они у којима је тај однос регулисан, али владајуће групе или појединци то не поштују. Други тип политичког система је демократски систем, који настаје ако је уређен однос између државе и друштва и регулисан начин утицаја друштва на државу и државну политику.

На основу наведеног закључује се да се политички систем објективно не може одвојити од државе и власти. И држава и политички систем творевине су истих друштвених односа, снага и процеса. Они су резултати одређених односа друштвених снага и израз моћи и ограничености класа и човека као друштвеног бића.

Политички систем је сачињен од мноштва делатности као и други друштвени подсистеми, али се од њих разликује утолико што су све ове делатности усмерене ка државној организацији. Политички систем садржи принципе узајамног односа између власти и осталих сфера друштва. Тиме обухвата целу структуру власти једног друштва и садржи институције, снаге које носе и

стварају политику и власт изнад ње, садржи одржане форме и процесе, статистику и динамику.

Политички систем предвиђа:

- 1) јасан циљ због којег је и успостављен,
- 2) снаге и средства за остваривање тог циља,
- 3) организацију преко које се остварују поједине делатности,
- 4) скуп делатности којима се циљ може остварити и
- 5) функције чинилаца структуре усмерене ка остварењу циља.

На основу наведеног може се закључити да је политички систем један од многих друштвених система, да је творевина најмоћнијег политичког субјекта у друштву и држави и да представља оквирни, нужни систем институција и организација за остваривање власти владајуће структуре.

3.2. Битне функције политичког система

Да би се боље разумеле функције политичког система, треба се осврнути на функције политике уопште. Уколико је политика својеврсни реалитет, њен саставни део представљају извесне функције, као стално и системско понављање суштинске активности остваривања власти као суштине политике.

Милосављевић и Радосављевић препознају три групе политичких функција: основне, опште и оперативне.⁴⁸

Основне функције политике су системи сталних активности из којих се изводе и на којима се заснивају све друге политичке активности. У основне функције политичког процеса спадају: функција идентификације, функција вредновања и функција остваривања интереса.⁴⁹

Ова група функција може се идентификовати у свим иоле организованим друштвима. Из њих се изводе све друге функције, укључујући и опште. Функција идентификације подразумева утврђивање стварне структуре, својстава, односа и веза одређене појаве. У политичком процесу то су активности на истинитом сазнавању про-

⁴⁸ Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, *Основи методологије политичких наука*, Београд, 2006, стр. 29.

⁴⁹ Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Практикум из методологије политичког процеса*, Сарајево, 2000, стр. 24–25.

блема (друштвеног и политичког) субјеката, ситуације. Оно је услов сваке политичке активности. Функција вредновања садржи бар две компоненте, односно два скупа активности. Прво, то су активности разврставања проблема, субјеката итд. према њиховим карактеристикама у политичке и неполитичке; друго, то је њихово разврставање по значају да би се видело да ли у вези са њима може и када и каква политичка активност треба да се води. Функција остваривања интереса подразумева активности на остваривању жеља, тежњи, потреба, интереса, циљева који спадају у политичку сферу (у политички процес) и остварују се политичким средствима.

Опшће функције политике су активности које се обављају у сваком политичком процесу. Једноставно, без њиховог обављања политички процес није могућ. Постоје три нужне опште активности – функције: функција усмеравања, функција интеграције, функција заштите. Све три подразумевају мноштво међусобно повезаних активности у сопственом остваривању, а и саме су међусобно повезане. Не остварују се по редоследу којим су наведене, већ често истовремено, или су им фазе, етапе истовремене. Ипак, њихови садржаји се јасно разликују. Опште функције могу се наћи и код највећег броја политичких субјеката од утицаја у свим политичким системима.

Функција усмеравања садржи све активности на формирању одређених становишта према одређеном проблему као политичком и према његовом решењу политичким средствима. Ово усмеравање је како идејно и вредносно, тако практично – акционо. Функција интеграције обједињује све активности, идеје, вредности, интересе и циљеве стварајући такозвану политичку свест или политичку идеологију која захтева од политичких субјеката јединствену, заједничку активност (систем акција) претежно сагласну са политичком идеологијом. Функција заштите подразумева активности на заштити одређене политичке свести, идеологије, интереса и циљева и заштити (практичној, фактичкој) одређених политичких и друштвених субјеката.

Оперативне функције представљају конкретизацију основних и битних функција. Има их више и не морају се остваривати у исто време подједнако. Проучавањем три наведене опште функције, уочава се да их прожима битна оперативна потфункција усклађивања интереса, ставова, понашања и делања. Усклађивање се по-

стиже посредством умне, разложне сагласности или принудом и насиљем. Политички систем је инструментални оквир за делатности на постизању сагласности и усклађивања.

Разматрајући функције политике може се закључити да оне представљају основ за идентификовање функција политичког система. Да би остварила своју примарну улогу, односно управљала људским друштвом, политика формира систем власти, односно државу. У сваком систему, па и у систему власти постоје одређене функције.⁵⁰

Наведена улога политичког система открива неколико битних манифестних функција без којих он не би могао остваривати своју друштвену улогу. Према нашем схватању то су:

- интегративна функција, чији је циљ обједињавање друштва у једну целину, заједницу;
- интересна функција, која подразумева делатности на препознавању, одређивању и остваривању жеља, тежњи, потреба, интереса, циљева политике, односно друштвених циљева који се остварују политичким средствима;
- заштитна функција, која подразумева способност политичког система да се супротстави свим облицима угрожавања утврђених основних вредности;
- функција пројектовања и обезбеђивања развоја друштва, као важна функција политичког система која му обезбеђује перманентну прилагођеност на услове у којима систем функционише, а који су у савременом свету веома променљивог карактера;
- функција организовања друштва по његовим функционалним подсистемима;
- образовно-васпитна функција, као функција која тежи да субјекте друштва образује и васпита како би могли да схвате и поштују норме које су у политичком систему успостављене;

⁵⁰ Функција представља стално понављање одређених делатности које су нужне за одржање неког система. Према социологу Роберту Мертону, функције система могу бити манифесне, или видљиве, и прикривене, или латентне. Иако су латентне функције прикривене, такође су нужне за одржање неког система. У сваком систему јављају се и такозване дисфункције, у ствари негативно усмерене функције које не служе одржању система или га нарушавају. Опширније у: Мертон К. Роберт, *О теоријској социологији*, Центар друштвених делатности ССОХ, Загреб, 1979.

- функција очувања здравља и одржавања и развоја психофизичких способности становништва;
- мотивациона функција.

Овој верификованој и широко прихваћеној листи оправдано је додати још две функције, а то су координација и усклађивање, које се неопходно прожимају кроз све процесе у једном уређеном друштвеном систему.

У складу са наведеним функцијама политичког система, свака власт прописује правила понашања, казне и награде за одређено понашање, организује могућности и обезбеђује услове извршавања прописа и врши присилу и принуду у циљу одржавања и развоја датог система. Да би неки политички систем функционисао, није довољно да политичка власт само пропише одређена правила понашања. јер то не обавезује све субјекте политичког система да се у складу са тим нормама и понашају. Прописивањем казни и награда за одређено непридржавање, или придржавање норми власт најбоље указује на свој захтев да се поштује оно што је прописано. Међутим, ни то није довољно да норме буду испоштоване. Свака прописана норма подразумева постојање одређених друштвених услова да би била испуњена. У свакодневној политичкој пракси безброј је примера да политичка власт пропише одређене норме, понекад веома ригидне, у виду законских или подзаконских аката, али да притом грађанима не обезбеди ни минимум услова потребних за њихову реализацију. Такви закони су унапред осуђени на неуспех.

Неким нормама грађани се масовно и оправдано противе, када су битни интереси у питању. Не само да се прописи понекад не испуњавају, већ долази и до организованог отпора. С обзиром на то да политичка власт поседује монопол моћи, а самим тим и силу као средство остваривања политичке моћи, власт врши присилу и принуду у циљу одржања и развоја успостављеног политичког система и тиме приморава све субјекте друштва да поштују прописане норме и правила понашања. Међутим, добро организован отпор грађана може довести до политичких промена, односно свргавања владајуће структуре с власти, на легитиман или неки други начин.

Прописи који се не могу нормама извршити очито нису усклађени са вољом и вредностима многих, или чак већине грађана,

а то је јасан знак да такав политички систем не обавља ваљано своје функције.

Имајући у виду претходно изнете ставове, може се закључити да политичка власт свој утицај у друштву остварује на више различитих начина, и то:

- утицајем на свест грађана, идеологијом,
- прокламовањем одређеног система вредности,
- пружањем могућности стицања знања и
- васпитањем.

Поменуте дисфункције постоје у сваком систему, па и политичком, и њихова главна улога је нарушавање система. Међутим, некада могу бити и корисне. Кад указују на нове потребе друштва, постају снажан промотор друштвеног развоја. Самим тим, могу се поделити на: негативне (разарајуће, деструктивне) и подстицајне (конструктивне или реконструктивне).

Све функције политичког система реализују се конкретним дељањем и одређеним односима (а који могу бити позитивни и негативни односи), према разним интересима и циљевима друштва (генералним, појединачним) који у политичком систему владају.

3.3. Безбедност и одбрана као битне функције политике и политичког система

Још је Аристотел као основни циљ функционисања државе одредио остварење безбедности и благостања њеног становништва. Софисти Ликофрон и Антифонт сматрали су да су људи створили државу узајамним уговором и поставили држави циљ да штити интересе појединаца и гарантује појединцу безбедност и слободу.⁵¹

Све државе, почев од најстаријих па до савремених, изграђују и организују, у складу са карактером свог друштвено-политичког система, своју функцију безбедности. Дакле, држава се одувек бринула о својој безбедности. Неки аутори сматрају да је и држава настала као творевина којом се неко

⁵¹ Опширније у: Лукић Радомир, *Историја политичких и правних теорија*, Научна књига, Београд, 1964, стр. 75–76. и Мићуновић Драгољуб, *Историја друштвених теорија*, Завод за уџбенике, Београд, 2010, стр. 32.

друштво супротставља свим облицима и изворима спољног или унутрашњег угрожавања. Кроз историју, безбедносна функција државе остваривала се различитим мерама, активностима и субјектима чија се суштина деловања и друштвени циљеви нису мењали.

Иако се безбедност може посматрати као филозофија и као политичка категорија, најчешће тумачење полази од претпоставке да се под тим термином безбедност подразумева одређено стање, организација, функција или систем, или све то заједно. При томе, морамо изразити неслагање са мишљењима многих теоретичара безбедности. Безбедност је процес, а не стање како неки од аутора сматрају. Стање се односи на статистику, а безбедност је динамичан процес. Сходно томе, радна дефиниција безбедности гласила би: *Безбедносћ је сложена, реална ситуација, а производ је деловања разних чинилаца, од природних до друштвених њонашања: полиције, економије, културе и др. То је првенствено фактички, емпиријски однос, реалитет између субјеката, природног и друштвеног окружења и њихових својстава и карактеристика. Дакле, безбедносћ је однос између неког субјекта и ситуације у окружењу, а резултат односа је безбедан или небезбедан субјект.*

Неки аутори сматрају да се безбедносна функција може идентификовати и са принудном функцијом државе, која је везана за очување виталних вредности друштва: суверенитета, територијалног интегритета и независности, са борбом против криминала. Међутим, мишљења смо да то није могуће: прво, принуда није функција већ инструментална делатност вршења власти, моћи, а друго, безбедност се може остварити и без принуде и присиле.

Суштином безбедности може се сматрати остварење одређеног друштвеног циља – да се предупреди, отклони могуће угрожавање и од њега заштити сопствени опстанак и развој у складу са могућностима неког друштва. Функција безбедности данас се посматра доста шире, јер делатности носилаца функције безбедности – субјеката безбедности подразумевају и обављање делатности осталих друштвених субјеката којима безбедност није примарна функција. Отуда се слободно може рећи да је данас превазиђено гледиште да се функција безбедности државе остварује само преко субјеката безбедности (полиције и војске, на првом месту), али је неоспорна њихова примарна улога.

У крајњој линији, сви државни органи и службе обављају послове безбедности, с тим што је неким то основна делатност (такозвано непосредно вршење заштите), док је другима делатност заштите секундарна (такозвано посредно вршење заштите).⁵²

Функција безбедности у савременим државама данас је много шира, јер делатност субјеката безбедности подразумева и одређену делатност друштвених субјеката којима бављење пословима безбедности није примаран задатак. Једни субјекти баве се пословима спречавања настанка услова и ситуација угрожавања, други спречавањем извршења активног угрожавања и умањења ефеката угрожавања и сл.

Полазећи од ових основа, на данашњем степену друштвеног развоја нема ниједне суверене државе која у оквиру свог политичког система не развија одговарајућу безбедносну функцију. Све државе одређују објекте безбедности и заштите, односно материјална добра и друштвене вредности које треба заштитити, утврђују њихов значај и приоритет.

Слободан Јовановић наглашава поделу или разликовање спољне функције (политике) државе као одбране безбедности од напада споља и унутрашње (политике) функције, која се своди на одржавање унутрашњег реда и мира, или, како их конкретизује, на војну, правну и културну мисију.⁵³

Безбедност у најширем политичко-правном смислу обухвата мере и активности чувања и заштите од угрожавања независности и интегритета једне земље (државе, нације) и унутрашњег уставног и правног поретка. У првом случају говори се о спољној, а у другом о унутрашњој безбедности. Неки теоретичари према објекту заштите разликују следеће типове безбедности:

- националну безбедност,
- јавну безбедност,
- колективну безбедност,
- личну и имовинску безбедност.⁵⁴

⁵² Ницовић Јанко, *Уставни основи заштитне функције*, Народна књига, 1993, стр. 11.

⁵³ Опширније у: Јовановић Слободан, *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922.

⁵⁴ Опширније о појму безбедности у: *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966.

Међутим, оваква класификација може бити неадекватна. Не могу се поистовећивати национална безбедност и безбедност државе, на чему стално инсистирају САД јер се поставља питање шта је са вишенационалним државама. Због тога је безбедност државе и свих њених грађана адекватнији назив.

Из наведених дефиниција безбедности као функције политичког система произлази да се битан услов за спровођење безбедносне функције државе налази управо у њеној моћи. Држава мора поседовати моћ да би могла да задржи улогу доносиоца одлука и могућност да врши регулацију друштва у складу са препознатим циљевима. Применом средстава моћи држава спречава и сузбија појаве небезбедности, и доприноси већем степену безбедности. Државна власт врши и примењује контролу, усмерава и регулише друштво помоћу свог апарата принуде, јер једина има монопол примене физичке силе.

Држава је непотпуна хармонична заједница, а државна сила неопходна за остварење хармоније у друштву. Дакле, држава монопол примене физичке силе користи за регулисање најважнијих политичких и економских односа ради остварења јединствених друштвених процеса и циљева, чиме доприноси безбедности. Безбедност омогућава друштву да остварује одређени циљ, који се, превасходно, састоји у заштити сопственог опстанка и прогресивног развитка у складу са могућностима.

Може се извести закључак да се функција безбедности и заштитна и одбрамбена функција државе не разматрају као посебне и различите самосталне категорије. Безбедност је једина и недељива (интегрална) функција у времену и простору. Изражава се као сложени скуп појава и односа у свим областима друштвеног, државног и личног живота, који је у супротности, чак у противуречности са било каквим угрожавањем. Као значајна функција државе и друштва, јавља се законито у сваком друштву, са најразличитијим садржајима, циљевима, функцијама и у веома различитим облицима (од појединачне до колективне, од јавне до тајне, државне и приватне безбедности).⁵⁵

⁵⁵ Најшири, општи појам угрожавања је довођење у опасност, у могућност уништења или оштећења било које природне или људске творевине која има било какав и колики значај по људе и њихово еколошко окружење. То практично значи да извор угрожавања може бити било који субјект друштва или било који облик кретања енергије природе. О угрожавању безбедности и сигурности људи, друштва и њихових заједница видети: Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Аналитика*, први том, Сарајево, 2008, стр. 346–358.

Иако неки аутори сматрају да функција безбедности треба да успостави само одређено стање равнотеже између безбедности и небезбедности, које се остварује деловањем политике безбедности и система безбедности, мишљења смо да се не може говорити о равнотежи. Равнотежа у овом случају представља хаос и небезбедност. Само нарушена равнотежа која је у корист субјеката безбедности у односу на субјекте и услове угрожавања може се сматрати безбедношћу. Безбедност, дакле, није равнотежа већ преовладавање, претежност чинилаца безбедности, која се постиже онемогућавањем и потискивањем актуелног и могућег угрожавања.

Важно је истаћи да остварена функција безбедности у држави не подразумева потпуно искључење угрожавања човека као појединца, групе, заједнице, било ког дела друштва или заједнице у целини, већ предузимање одређених мера против угрожавања, чиме се може обезбедити велика вероватноћа спречавања угрожавања друштвених субјеката и друштвених вредности.

Као функција, безбедност је нераздвојни атрибут државе, без обзира на карактер уређења, политички систем и облик власти. Безбедносна функција је јединствена и двосмерна, јер се унутар ње могу разматрати функције заштите и одбране као виталне функције државе и друштва. У савременој литератури из области безбедности и одбране не прави се јасна граница између садржаја и обима тих појмова. У прошлости, безбедност се односила на појам унутрашње безбедности, а одбрана углавном на стање непосредне ратне опасности и рат.

Међутим, треба истаћи да је појам безбедности шири од појма одбране, а нарочито система одбране. Одбрана подразумева напад у смислу друштвене акције на рушењу државе. Она представља организовану контраакцију. Функције безбедности и одбране су међузависне и заједно граде систем. Одбрана и систем одбране увек имају најшири и основни друштвени и државни значај.⁵⁶

Битне карактеристике одбране су:

- то је основна и нужна потреба за чијим задовољењем тежи свако друштво;
- подразумева појаву актера у односу у којем један својим делатностима угрожава оног другог настојећи да га претвори у жртву;

⁵⁶ Познато је да се у случају рата све подређује одбрани.

- ствара се потреба и настојање да угрожени избегне положај жртве.

Све државе су, кроз своју историју, настојале да избегну положај жртве, па су изграђивале и организовале одбрамбене функције у складу са карактером својих друштвено-политичких система. Иако је то била стална људска тежња, човеку и на овом степену развоја никад није пошло за руком да изгради такав тип политичког организовања који би елиминисао разне облике угрожавања и тиме створио услове да одбрамбена функција не буде више једна од најзначајнијих функција политичког система.

Сваки облик организације власти, у основи свог постојања, претпоставља одређену функцију одбране, која означава његову способност да се супротстави разним облицима угрожавања његових основних вредности. Без одбрамбене функције сваки облик организације власти био би неефикасан, нерационалан и кратког века. У том смислу, функција одбране је стара колико и само људско друштво.

Безбедносна и одбрамбена политика сваке државе зависе и од врсте и распрострањености државних интереса, као и од постојећих и потенцијалних претњи које те интересе угрожавају, или их могу угрозити. Оне могу бити: политичке, економске, војне, демографске, социјалне, конфесионалне, едукативне, претње еколошке природе и претње изазване дугорочним прикривеним деловањем екстремистичких снага у свим областима друштвеног живота.

Научним заснивањем и развојем система безбедности и одбране у свету се плански и координирано настоје усмерити сви научни потенцијали државе у функцији што поузданијег предвиђања догађаја у будућности и активног учешћа у њима, како би се постигла безбедност народа и одбраниле виталне државне вредности и интереси. Главни објекат одбране је највиши државни интерес, па је функција одбране, уз функцију безбедности, највиша државна и политичка функција.

Иако је одбрана као функција проистекла из политичког система неке државе, она представља значајан чинилац његовог развоја и подсистем свеобухватног система остваривања политичких функција. Функција одбране сваке државе претпоставља непрекидно одвијање одређених делатности, од којих су свакако најзна-

чајније делатности одбране независности, суверености и територијалне целовитости државе.

Постојање одбрамбене функције у држави услов је њене унутрашње стабилности, гарант њене независности у односу на друге државе и међународну заједницу. Без функције одбране држава не би могла да постоји као битан субјекат међународних односа, а са друге стране, одбрамбена функција државе произлази из њеног друштвеног бића, укупних економских, политичких и правних односа који у њеном политичком систему владају.

У дугом историјском развоју савремених држава функција одбране праћена је и одговарајућим развојем свести о остваривању те функције. Дуго времена, па и данас, развијана је свест да је одбрамбена функција неприкосновено право и надлежност посебних, за то организованих органа државе и да делатности одбране само они могу обављати. То је још један од разлога што се функција одбране издваја од мноштва државних функција.

У складу са претходно изнетим ставом, функција одбране се у највећем броју земаља још увек није одвојила од класичног облика остваривања. Степен остваривања делатности унутар одбрамбене функције различит је од државе до државе, у зависности од карактера њеног правног оквира и поимања укупног безбедносног стања ужег и ширег окружења.

У политичким системима некадашњих социјалистичких држава, па и у политичком систему СФРЈ, било је покушаја подруштвљавања свих државних функција, укључујући и функцију одбране. Све то је отворило многе проблеме решавања улоге, положаја и карактера органа и служби који су спроводили функцију одбране, што се на крају показало као несврсисходно.

Упркос новим безбедносним ризицима и претњама, најважнији задатак оружаних снага и даље је одбрана земље од оружаног напада споља. Међутим, од краја Хладног рата носиоцима одбрамбене функције постало је јасно да безбедност држава не угрожавају само стране оружане снаге, него и нове невојне претње попут тероризма, грађанских ратова, организованог криминала и корупције, миграција и слично.

С тим у вези функцију одбране немогуће је одвојити од функције безбедности и научно је објаснити. Према начину остваривања у пракси, функције безбедности и одбране не могу се посматрати

као две релативно и условно самосталне друштвене функције политичког система, већ као једна двострана функција усмерена на остваривање безбедности од угрожавања споља и изнутра.

То намеће потребу да одбрамбена делатност буде добро дефинисана законима и војним правилима и прописима, те усклађена са концепцијом и политиком безбедности и да одговара истинским безбедносним потребама друштва. Пракса остваривања функције одбране побуђује све више интересовања политике и теорије, тако да одбрамбена функција још увек није постављена као коначна, тим пре што је апсолутна безбедност идеал којем се тежи, али и област у којој влада стална променљивост и несигурност. Функција одбране остварује се првенствено организовањем и функционисањем система одбране као подсистема свеобухватног система безбедности неке државе.

4. Уређење политичке власти у политичким системима

4.1. Политичка моћ, власт, сила и насиље

Да би се на прави начин говорило о сложеним процесима уређења политичке власти, претходно треба објаснити неколико битних појмова, као што су политичка моћ, власт, сила и насиље.

Појам моћи је изузетно значан категоријални појам историје људског рода, као и његове садашњости и будућности. Од настанка држава, па до данашњих дана одређивао је судбину цивилизација, народа и држава и битно утицао на односе међу државама. У српском језику моћ има више синонима и сродних речи. Према лексикону *Синоними и сродне речи*⁵⁷ означава „телесна или духовна јачина која много или све може постићи...”, оно што дејствује против воље онога на кога је управљено”. Аутор лексикона, такође, моћ и снагу види као синониме. Моћ (*potentia, potestas, facultas, vis, efficacia*) у речнику ЈАЗУ⁵⁸ има више значења и дефинише се као „својство онога који над ким или над чим много или све може; власт над ким или над чим тј. кад тко од онога може (више или

⁵⁷ Лалевић Миодраг, *Синоними и сродне речи*, Лексикографски завод Свезнање, 1974.

⁵⁸ *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, ЈАЗУ, Загреб, 1980.

мање) чинити што га је воља; област тј. добивена власт; могућност тј. што може бити, што се може учинити; јакост, снага; исто што и здравље (супротно од немоћ); војска (моћ владаоца или државе)".

Томас Хобс највећом моћи сматра моћ државе, јер је она збир појединачних моћи највећег броја људи. Као основне изворе моћи видео је материјално богатство, својину, статус и знање. По Веберовом мишљењу, моћ представља изгледе да се у оквиру једног друштвеног односа спроведе сопствена воља упркос отпору, без обзира на то на чему се заснивају ти изгледи. Као два најважнија значења моћи он узима моћ појединца у односу на друштвене групе и моћ друштвених група у друштву. Џозеф Нај моћ види као способност остваривања жељених исхода и уколико је потребно, промене понашања других да би се то остварило. Способност остваривања жељених исхода често се повезује са поседовањем одређених ресурса, па се моћ дефинише као поседовање релативно великих количина елемената, као што су становништво, територија, природни ресурси, привредна снага, војна сила и политичка стабилност.⁵⁹

Значење појма моћи није у потпуности разграничено од значења појмова власти, силе, насиља. У савременој политиколошкој, правној и социолошкој литератури присутно је дефиниционо изједначавање ових појмова. Облици моћи могу се разврстати на основу два критеријума, према томе ко поседује моћ и према области људске делатности у којој је моћ изражена. Према првом критеријуму, у зависности од тога да ли представља способност реализације сопствених, групних или друштвених интереса, моћ се дели на личну (појединачну), групну и друштвену, а према другом, на економску, политичку, војну, духовну...

Полазећи од оваквог теоријског поимања моћи, неопходно је разликовати укупну друштвену моћ, као способност самоостваривања прогреса људског друштва и човека као индивидуалног бића у њему, од моћи концентрисане у различитим сферама људског живота, у различитим деловима, делатностима и субјектима друштва.⁶⁰

⁵⁹ Опширније у: Нај С. Џозеф, *Парадокс америчке моћи*, БМГ, Београд, 2004, стр. 23–24.

⁶⁰ Опширније у: Милосављевић Славомир, *Политичка акција*, Институт за политичке студије, Београд, 1977. стр. 86–100.

Према Јовану Ђорђевићу, друштвена моћ представља енергију власти.⁶¹ Марксиста моћ изједначавају са радом јер из рада произлазе одређене производне моћи као основе целокупне друштвене моћи. Друштвена моћ се, опет, изражава на разним пољима друштвеног живота и може се препознати као економска, идеолошка, религиозна моћ и друго.

Према Хантингтону, моћ је способност контролисања понашања других људи. „Однос моћи има у најмању руку две димензије: степен или обим моћи, то јест, мера до које је један специфичан тип понашања једне особе контролисан од стране друге; и, друго, опсег или усредсређеност моћи, то јест типови понашања на које утиче друга особа или група. Моћ постоји у два облика, формална власт и неформални утицај, при чему оба могу бити мерена према њиховом интензитету и обиму. Формална власт има за последицу контролу понашања једне особе од стране друге на основу њихових положаја у једној утврђеној друштвеној структури.”⁶²

Политичка моћ која је изведена из економске моћи представља могућност да се формалним и неформалниом утицајем у сфери политике утиче на кључне токове развоја друштва, а која је најчешће испољена кроз односе подређености и надређености.⁶³

Може се закључити да скоро свака политика има три циља: задржати моћ, повећати моћ и демонстрирати моћ. Задржавање моћи је у домену интереса вредности које се чувају, повећање моћи у домену пројектованих вредности и потреба које се настоје достићи, а демонстрирање моћи најчешће у области испољавања силе. Због тога се политичка моћ и да одредити као способност носилаца друштвене моћи да политичком активношћу – акцијом остварују своје интересе и циљеве независно од воље, интереса и циљева других друштвених и политичких субјеката.

Према Стојановићу, политичка моћ се може дефинисати као „способност владања, а то значи најпре (али не само) способност наметања воље другоме, што се често (али опет не увек) постиже применом различитих облика силе, односно принуде, ради остваривања сопствених циљева и интереса.”⁶⁴ Способност о којој

⁶¹ Опширније у: Ђорђевић Јован, *Политички систем*, Београд, 1967, стр. 82.

⁶² Хантингтон Семјуел, *Војник и држава*, Београд, 2004, стр. 95.

⁶³ Симеуновић Драган, *Теорија политике*, први део, Београд, 2002, стр. 145.

⁶⁴ Стојановић Радослав, *Сила и моћ у међународним односима*, Радничка штампа, Београд, 1982, стр. 26–29.

је реч има две најзначајније компоненте: унутрашњу, владавину унутар државе, односно друштва; и спољну, односно међународну, која се врши и манифестује у складу са донекле специфичним законитостима које одређују међународне односе.

Ако је политичка моћ институционализована и ако почива на позицијама које јој обезбеђују законски утемељену могућност одлучивања, означава се као политичка власт.

Из наведених дефиниција може се закључити да ставови аутора нису уједначени. Мишљења смо да политичка моћ није увек изведена из економске моћи, јер је економска моћ у различитим периодима развоја различита. Држава која поседује јаку економску и војну моћ са губитком економске моћи не може нагло да изгуби војну, а тиме и укупну политичку моћ. То није био случај ни са Русијом у периоду економске кризе деведесетих година прошлог века, као ни са Америком током светске економске кризе крајем прве декаде 21. века.

Може се закључити да је политичка моћ фундаментални појам политике и политичког и као део друштвене моћи спада у сферу уређивања међусобних односа у друштву. Политичка моћ је облик друштвене моћи који је окренут према власти, али се не остварује само преко ње. Основна специфичност политичке моћи је у томе што се она изводи из целокупне друштвене моћи, не само из економске. Начини и средства остваривања политичке моћи су различити, али је њихово суштинско својство остварење утицаја и посредовање утицајима.

На основу наведеног радна дефиниција може да гласи: *моћ је намећанье сойсьивене воље другоме разним облицима и садржајума утицаја у друштву и природним процесима.*

Посебно је занимљив однос моћи, силе и насиља. Да би се разумели смисао и суштина појма моћ, неопходно их је разматрати у уској вези са појмовима сила и војна сила. Да би се у теорији схватио појам сила, полази се од појма моћ, јер је појам моћ у филозофском смислу општији. „Сила је категорија и филозофије, и социологије, и унутрашњег и међународног права. Она је средство остварења и одржања моћи, а насиље начин исказивања и спровођења моћи, када субјект моћи свој утицај посредује силом у комуникацији с објектом моћи.”⁶⁵

⁶⁵ Симеуновић Драган, *Теорија политике*, први део, Београд, 2002, стр. 146.

Поред ове чињенице важно је имати у виду да се моћ не исказује само силом, а да насиље није обавезан начин реализовања моћи. Међутим, обрнути правац ове релације није прихватљив јер је сила увек у коорелацији са моћи. Где постоји сила, постоји и моћ, а сваки чин друштвеног, или политичког насиља повезан је са исказивањем друштвене, односно политичке моћи.

Власт представља институционализовану моћ, а државна власт је најмоћнија и најобимнија политичка власт. За структуру политичке власти значајна су три фактора: стабилност и трајност власти; основни чиниоци власти и узајамни односи између чинилаца власти.

Функције политичке власти проистичу из потреба, интереса и моћи одређеног друштва, друштвених група (класа и елита) и појединаца. Основни циљ сваке власти је прибављање легитимитета да се спроведу одређене политичке одлуке и тиме остваре постављени политички циљеви. Специфично политичко груписање је груписање ради моћи, али та моћ никада не може да се уобличи као вредност по себи јер је у стању да сваки свој конкретни облик по потреби промени. У том смислу легитимна власт је свака власт која је исправна, правична, која се заснива на dobrим аргументима и која је подржана од стране већине. Овде важи још једно правило, а то је да ниједна власт пуким истицањем своје моћи не може сувише дуго да осигура легитимност. Она то много боље чини тврдњама, тј. спровођењем идеологије и пропаганде да њена моћ, у ствари, служи другим, вишим вредностима, али највише резултатима примене моћи у животној пракси.

Политичка моћ је садржана у способности владања и намећања своје воље другоме, као и у способности да се решавају противречности, безбедносни ризици и претње. Она се не може изједначити са политичком влашћу, али је власт основно обележје политичке моћи. Политичка моћ је, по правилу, у поседу друштвених група, друштвених слојева, политичких субјеката или територијалних органа власти. Појединац може поседовати политичку моћ само као члан или представник неке од тих група. Најзначајнија политичка моћ је концентрисана у политичким субјектима који преко органа државе врше законодавну и извршну власт, као представници народа.

Такође, да се извести закључак да се политичка моћ државе може посматрати двојако, као унутрашња и спољашња. Унутрашња

подразумева моћ регулисања свих унутардржавних односа, заснована на апарату принуде, док спољашња представља моћ да се донесу одлуке које се односе на интересе других држава.

У савременој теорији, поред различите класификације и различитог дефинисања елемената моћи задржало се опредељење да су територија и становништво два основна извора и чиниоца моћи, који у крајњем стварају друге параметре и саму моћ као објективни показатељ. Становништво одређује моћ државе бројношћу, квалитетом, националним и социјалним саставом.

4.2. Развој идеје о подели власти

Суштинско начело организације и функционисања већине данашњих држава је начело поделе власти. Подела власти одређује се и као врста уставне поделе рада која је примењена на државну организацију власти. Државне функције се тако поверавају посебним државним органима, који су специјализовани за њихово вршење. Тиме се политички систем и државна организација власти чине рационалнијим и ефикаснијим. Начело поделе власти има и неспорну демократску димензију, јер спречава концентрацију власти и успоставља владавину закона. Њоме се грађани штите од самовољне владавине појединца и група и врши узајамна контрола највиших државних органа.

Темеље начела поделе власти налазимо у делима насталим много пре појаве првих писаних устава. Од давнина су се размишљања о држави и државној власти добрим делом сводила на питања како најбоље и морално најприхватљивије организовати државну власт. Још је Платон сматрао да је немогуће успоставити идеалну државу због тога што људи нису савршена бића и што су склони „кварењу“. Сматрао је да се власт мора „обуздавати“ и да је најбоља могућа држава она држава у којој је власт, односно политичка моћ, ограничена. И Аристотел је оставио трага у развоју принципа поделе власти, односно принципа мешовите и ограничене владавине. Он је разматрао питање најбољег државног уређења, али без инсистирања на изричитом нормативном конструктивизму. Сматрао је да је потребно „на основу познатих облика државног уређења утврдити њихове предности и мане, а

затим одредити које би уређење највише одговарало појединим народима с обзиром на њихове карактерне особине”⁶⁶.

Од почетка 13. века, уважавајући достигнућа античког наслеђа природног права, заступљена је идеја о контроли државне власти путем закона. Она постоји и у писаним документима, а први такав документ представља *Велика ѿовеља слободе*. У настојању да се пронађе погодан механизам власти који би на ефикасан начин успоставио ограничену и контролисану власт, ова идеја се током неколико векова развијала и допринела стварању доктрине о уставној парламентарној владавини. У овом периоду пажња теоретичара више је усмерена на носиоца власти него на њене механизме. Разлог је то што је основни политички проблем у средњем веку био „подела власти између цркве и државе”.⁶⁷

О средњем веку, власти и подели власти, уставности и законитости не може се говорити без осврта на правне домете средњовековне Србије под владавином Стефана Душана Силног. Недуго након крунисања за цара⁶⁸ 1349. године на Сабору у Скопљу и 1354. године на Сабору у Серу донесен је *Душанов законик*. Био је заснован на византијској правној традицији, а важио је на читавој територији ондашњег царства.⁶⁹ Иако бројни теоретичари неретко избегавају да утврде било какву везу између принципа поделе власти и тог значајног документа, она ипак постоји. С обзиром на то да регулише сталешке односе и државно уређење, утврђује положај владара, црквене и световне властеле и становништва условно се може назвати Уставом средњовековне Србије. Сама чињеница да је донесен, а касније и допуњен на Сабору доводи га у везу са некаквим видом поделе власти – одговорности. Врло је вероватно да многе важне државне одлуке владар није могао донети сам, већ је сазивао Сабор који су чинили свештенство, властела, владалац и његова породица. Други важан аргумент у прилог наведеној тврдњи је чињеница да доношење и примена Законика није створило значајније отпоре властеле и становништва и да је остао у народу у бројним преписима све до 18. века.

⁶⁶ Аристотел, *Реторика*, Светови, Нови Сад, 1997, стр. 6.

⁶⁷ Барнс, Х. Е., *Увод у историју социологије*, књига прва, БИГЗ, Београд, 1982, стр. 43.

⁶⁸ На Ускрс 16. априла 1346. године у Скопљу.

⁶⁹ Средином 14. века Душаново царство обухватало је четврт милиона квадратних километара и излазило на три европска мора, Јадранско, Јонско и Егејско.

И Макијавели је заступао идеју о подели власти, односно идеју мешовите владавине.⁷⁰ Његов став према овом питању различито је тумачен. Слободан Јовановић је истицао да „Макијавели не усваја оне античке теорије по којима је мешовита влада била најбоља, већ да има један свој најбољи облик, а то је република”⁷¹. С друге стране, неки аутори тврде да је Макијавели сматрао да је мешовита влада уткана у принципе функционисања републике. Суштински, Макијавели је правио разлику између најбоље власти која је потребна за оснивање и настанак државе и оне која је неопходна за њено одржавање. У другом случају, стабилност поретка и очување слободе појединца зависе од постизања равнотеже одређених сила унутар државе. Република као најбољи облик владавине почива на принципима плурализма, једнакости и разноликости, а равнотежа се постиже умеровањем принципа владавине једног човека или групе људи, легалне моћи и владавине народа.⁷²

Учење Џона Лока о друштвеном уговору, природним правима, цивилном друштву, индивидуалним слободама, представничком систему и неприкосновености приватне својине представља основу либералне политичке мисли. У функционалном смислу Лок је разликовао три власти (законодавну, извршну и федеративну), а у организационом само законодавну и извршну. Сматрао је да у умереним монархијама и добро уређеним владама законодавна и извршна власт морају бити раздвојене. Законодавна власт је уједно и највиша власт, али она није и суверена, односно политички неограничена, већ је искључиво народ суверен. Само народ може одлучивати о могућем облику владе и носиоцу законодавне власти.

Жан Жак Русо је уочио разлику између просте и мешовите владавине и пружио прецизно одређење дуалистичких теорија о државним функцијама. Његове идеје о недељивој и неотуђивој суверености, о народу као носиоцу суверености и подређености извршне власти законодавној постале су основа за настанак доктрине јединства власти и критике начела поделе власти.

Између мешовите владавине и теорије поделе власти постоје разлике које се испољавају и у циљу њиховог успостављања, садржини и последицама које су изазвале. Сврха поделе власти је

⁷⁰ Чавошки Коста, *Увод у право*, Драганић, Београд, 1994, стр. 33.

⁷¹ Јовановић Слободан, *Из историје политичких доктрина – Макијавели*, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 110.

⁷² Матић Милан, Подунавац Милан, *Политички систем*, Београд, 1994, стр. 54.

заштита слободе појединца. С друге стране, у оквиру мешовите владавине долази до поделе функција власти и разликовања легислативе и егzekутиве. Међутим, судска власт није била позната као посебна власт, што је представљало одлучујуће институционално питање од значаја за појаву поделе власти. Разлике између поделе власти и мешовите владавине могу се сагледати у контексту њиховог развоја крајем 18. и током 19. века.⁷³

Подела власти је једно од могућих организационо-техничких начела на којем се уређују односи између државних власти (функција). Први га је формулисао Монтескје, у делу *Дух закона* (1747).⁷⁴ Суштина идеје је у чињеници да државне послове не треба да обавља један исти орган зато што сваки посао захтева посебне способности. Због тога се начело поделе власти може сматрати начелом поделе рада које је примењено на организацију државе. Према Монтескјеу, власт се дели на законодавну, извршну и судску. Ради спречавања злоупотреба, свака од власти додељује се посебној групи органа, тако да свака власт контролише другу, односно свака власт нема могућност да сама одлучује о важним питањима, већ међу њима постоји одређена равнотежа и међузависност. Тиме власт не губи смисао јединствене организационе целине, већ тако организована целина тројних функција представља власт.

У тумачењу Монтескјеове поделе власти основна идеја је различито схватана. Неки теоретичари сматрају да је имао у виду потпуну организациону и функционалну раздвојеност појединих грана власти, а други да је имао у виду само три различите функције једне власти које не смеју бити потпуно независне. У сваком случају, начело поделе власти представљало је суштину развоја политичких слобода и одиграло најзначајнију улогу у борби младе буржоазије против апсолутизма феудалне монархије. Међутим, убрзо се увидело да оно има смисла само када је праћено декларацијом широких људских права и слобода, као њиховом независном судском заштитом.

Без обзира на чињеницу да је прошло више од два века од доношења првих устава који су начело поделе власти операциона-

⁷³ Опширније у: Орловић Слободан, *Крајњак осврт на начело поделе власти са историјским и савременим аспектима*, „Политичка ревија”, бр. 1/2010, стр. 39–68.

⁷⁴ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 177.

лизовали конкретним нормама⁷⁵, оно није губило на значају, већ је добило универзалан карактер. Разрада и тежња за унапређењем начела поделе власти је процес који непрекидно траје. Правне и политичке науке трагају за најбољим теоријским моделом поделе власти, како би се остварила његова практична примена у уставним решењима. На том начелу изграђени су бројни слични, али и различити уставни системи. Због његовог различитог схватања настали су и различити облици организације власти. Без обзира на све разлике, у савременој политичкој теорији и пракси преовлађује став да власт мора бити подељена да би била легитимна, ефикасна и одговорна.

4.3. Начела поделе власти и јединства власти

Подела власти може се посматрати у два постојећа облика – као хоризонтална и вертикална. Начело хоризонталне поделе дели државну власт међу највишим органима који стоје у једној равни, док вертикална подела подразумева постојање органа власти различитог нивоа: централних и нецентралних, као што су органи региона, територијалне аутономије, локалне заједнице и др.

У смислу хоризонталне поделе власти разлике настају када се говори о броју органа који треба да учествују у поделити државне власти. Унутар бројних теорија, по критеријуму броја државних власти и садржини државних функција постоје три велике групе схватања: дуалистичке, тријалистичке и квадријалистичке поделе власти.⁷⁶

У дуалистичким теоријама разликују се законодавна и извршна власт. Једна власт прописује или наређује, а друга спроводи прописано или наређено. Улога законодавне власти је да доноси законе, креира политику, а извршна власт извршава креирано.⁷⁷

Тријалистичке теорије су настале на темељима критике, али и даљег развоја дуалистичких теорија. Према овом схватању, државна организација заснива се на трима гранама власти: законодавној, извршној и судској. Основна разлика у односу на дуалистичко схватање је издвајање судске власти из извршне власти. Ово из-

⁷⁵ Амерички Устав из 1787. године, француски Устав из 1791. године.

⁷⁶ Опширније у: Марковић Ратко, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 10–75.

⁷⁷ Џон Лок, Жан Жак Русо, Каре де Малбер, Ханс Келзен, Живојин Перић само су неки од заговорника дуалистичког схватања поделе власти.

двајање омогућиле су посебне карактеристике судске власти због којих је могла да се направи јасна разлика у односу на остатак извршне власти.⁷⁸

Квадријалистичке теорије, поред законодавне, извршне и судске власти, препознају још и извршну власт у ужем смислу, односно управну власт која обавља стручно-технички део посла извршења и примене општих аката, како законодавне, тако и извршне власти (подзаконских аката).⁷⁹

За разлику од различитих сватања начела поделе власти, које у оквиру државе разликује две, три или четири посебне и углавном равноправне државне функције, начело јединства власти⁸⁰ подразумева обједињавање власти под једним законодавним, или извршним органом. Савремена политичка теорија и пракса нису сагласне која подела овлашћења државних органа представља обележје јединства власти. Такође, не постоји сагласност у начину обједињавања власти. Обједињавање државних функција може бити извршено доследно и мање доследно. У првом случају говори се о апсолутном јединству власти, а у другом о релативном јединству власти.⁸¹

Може се рећи да апсолутно јединство власти⁸² у савременим политичким режимима не постоји. Карактерисало је раније робовласничке државе, апсолутне монархије, калифате, у којима је постојала потпуна супрематија владара у односу на остале органе. У системима апсолутног јединства власти владар је титулар свих функција. То не значи да је и једини орган власти, већ постоје и други државни органи, функционално и организационо зависни, који обављају државне послове у име владара.

С друге стране, релативно јединство власти представља умерену форму која се среће у савременим државама са прецизно утврђеном структуром државних органа. Реч је о начину поделе

⁷⁸ Шарл Монтескје, Пол Лабанд, Леон Диги, Слободан Јовановић, Радомир Лукић само су неки од заговорника тријателистичког схватања поделе власти.

⁷⁹ Бенжамен Констан, Ото Мајер, Рене Капитант, Јован Ђорђевић, Ратко Марковић само су неки од заговорника квадријалистичког схватања поделе власти.

⁸⁰ Око имена овог начела – једиство власти није постигнута општа сагласност. Неки аутори употребљавају назив конфузија власти (*la confusion des pouvoirs*), а други изразе као што су концентрација власти, субординација власти.

⁸¹ Николић Павле, *Уставишно право*, Београд, 1993, стр. 247.

⁸² О јединству власти опширније у: Марковић Ратко, *Уставишно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 182–183.

надлежности између посебних, релативно самосталних државних органа. Један орган је по правилу носилац свих функција и има значајна права према осталим носиоцима државних функција (избор осталих органа, именовања, постављења, разрешења, усмеравања, упућивања, издавање налога и директива и слично). Највиши орган мора непосредно и искључиво вршити законодавну функцију, потпуно самостално. Начело демократског јединства власти постоји само у системима где је представничко тело центар власти. Међутим, јединство власти може имати и своју недемократску карактеристику, и то изразито у ауторитативним и диктаторским режимима. Овде је истакнута улога извршне власти која је суштински једина власт, док је парламент искључиво форма легализовања већ донетих одлука. Такви примери били су Хитлерова Немачка, Мусолинијева Италија, Франкова Шпанија, Пиночеов Чиле и др.

Можда је најбољи пример демократског јединства власти скупштински систем.⁸³ У скупштинском систему демократско представничко тело представља гарант јединства власти. Најважнија карактеристика скупштинског режима је заједнички носилац законодавне и извршне власти – скупштина која је независна од утицаја других државних органа, а носиоци извршне власти заправо су органи скупштине.⁸⁴

4.4. Законодавна власт

4.4.1. Појам законодавне власти

Законодавна власт представља једну од грана власти у политичким системима који се заснивају на подели власти. Води порекло од Велике револуције (*Glorius Revolution*) у Енглеској 1688. године, када је дошло до сукоба између парламента и краља. Сукоб је окончан 1689. проглашењем својеврсног каталога слобода (*Bill*

⁸³ Назив скупштински систем није широко прихваћен у политичкој теорији и пракси

⁸⁴ Као теоријска база надмоћности скупштине послужила су дела Русоа, Монтескјеа и других писаца из периода пре Велике буржоаске револуције, у којима је наглашаван значај парламента и нужност да парламент контролише и руководи извршном влашћу. Такав положај скупштине био је последица историјске победе буржоазије над феудалним светом и завршио се уласком буржоазије у извршну власт.

of Rights), односно низа уставно-правних прописа којима је парламент добио своје надлежности. Овим прописима парламент је добио већа овлашћења од краља, чиме је окончана апсолутистичка власт у Енглеској. Отуда се узима да је Енглеска колевка парламентаризма. За разлику од Енглеске, у којој је парламент настао еволутивним путем, у Француској се то догодило избијањем револуције, којој је претходило неслагање о начину гласања у тадашњим сталешким скупштинама.

Због чињенице да произлази из народа, парламент је симбол народног представништва у савременим политичким системима. Карактеристичан је за либералну демократију и представља институцију на коју се преноси суверенитет народа.

У либералној демократији постоје два битна начела парламентаризма:

- начело представничке владавине;
- начело ограничене владавине.

Ова начела су основа представничке демократије која је ограничен и посредан облик демократије. Народ учествује у владању, а његово учешће своди се на периодични чин гласања. Посредан облик владања тиче се чињенице да народ не врши власт самостално, већ бира оне који ће владати у његово име.⁸⁵

У складу са теоријом народног суверенитета, у модерним државама власт припада грађанима, а парламент је њихово опште представништво. Због ове чињенице демократски уређени савремени политички системи држе до институције парламента.

4.4.2. Функције парламента

Битним функцијама парламента сматрају се представничка, законодавна и функција контроле извршне власти.

Представничка функција има за циљ представљање народног суверенитета посредством парламента, као и изражавање разно-

⁸⁵ У ауторитарним режимима представничка улога парламента се сужава, а важност парламента смањује. У неким аутократским режимима, диктатори укидају парламент, а у другим дозвољавају само кратка заседања о протоколним питањима, док се у неким парламента састоји од представника које именује влада.

врсности друштва. Парламент би требало да представља тело у којем су заступљени интереси свих грађана.

Законодавна функција данас је регулисана у већини устава у свету. Израз је либералног концепта политике. Закони уређују различите области друштвеног живота, гарантују права и слободе човека, налажу испуњавање обавеза, прописују забране, установљавају санкције за повреду права. Иако се законодавство сматра битном надлежношћу парламента, суштински парламент не врши сву законодавну власт у држави, већ постоје горње и доње границе вршења овог облика власти. Горњу границу представља устав, док је доња граница акт извршне власти, односно уредба. Парламент је ограничен на доношење изворних прописа који регулишу друштвене односе, односно има и уставотворну улогу. Законодавни поступак има три фазе, и то: фазу законодавне иницијативе, фазу расправљања о предлогу закона и фазу ступања закона на снагу. При томе, парламент није одједном „освојио“ све фазе у законодавном поступку. Најпре су у целини у надлежности парламента били фаза расправљања о предлогу закона и усвајање закона, док је нешто касније у надлежност уведена и законодавна иницијатива, која данас представља подељену надлежност између извршне и законодавне власти. „Улоге извршне власти у доношењу закона у земљама са парламентарним системима су подељене. Док влада има знатну улогу у предлагању закона, такву улогу, по правилу, има шеф државе у уставним монархијама, а знатно ређе председник републике у републикама у коначном усвајању закона. Монарх обично има моћ апсолутног вета на одређене законе, а са друге стране председник републике право одлажућег вета.“⁸⁶

Контрола извршне власти, као функција, подразумева да представничко тело образује и смењује извршну власт – владу. Органи извршне власти обављају своје функције док имају поверење парламента. У савременим државама парламент постаје све више контролно и надзорно тело над радом извршне власти и истиче се његова улога у тежњи да друштво – држава добије у политичком и стручном смислу одговорну владу. То се постиже развијањем посебних институционалних механизма, кроз које чланови парламента стално надзиру рад министара и чланова владе, у виду постављања посланичких питања и интерпелације. Појам интер-

⁸⁶ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 276.

пелација означава питања која опозиција поставља влади, на која ресорни министар сачињава одговор, око којих се води расправа у парламенту и неретко спроводи „пробно“ гласање колико је парламент задовољан одговором владе, што може да доведе, чак, и до гласања о поверењу влади.

Једна од најстаријих функција парламента је усвајање и контрола извршења буџета⁸⁷. Ова функција омогућава да парламент усвоји обим и структуру буџета државних органа – буџетских корисника. Процедура усвајања је доста сложена. Влада предлаже буџет за наредну годину. Предлог владе улази у парламентарну процедуру, а о њему се расправља на радним телима парламента (одборима, комисијама). На пленарном заседању о предлогу буџета води се аргументована расправа, након чега парламент усваја буџет или га враћа влади на дораду.

4.4.3. Облици парламентаризма

Најпознатији облици парламентаризма кроз историју су: дуалистички, монистички, класични парламентаризам и рационализовани парламентаризам. Дуалистички (орлеански) парламентаризам карактерише двострука одговорност владе, с једне стране шефу државе, а са друге парламенту. Влада треба да ужива поверење парламента, али и подршку шефа државе. Овакав тип парламентаризма је тешко одржив у савременом периоду и може да функционише само ако шеф државе и парламентарна већина припадају истој политичкој странци.

За монистички парламентаризам карактеристично је да власт произлази из једног извора – парламента, а да је улога шефа државе скромна. У оваквим системима влада се ослања на ауторитет парламента у својој политичкој акцији.

Класични парламентаризам одликује спонтани настанак без претходно утврђених правила. Парламент функционише по најпростијој организационој шеми и у њему доминира већинско начело.

Рационализовани парламентаризам почео да се примењује после Другог светског рата (у Немачкој). Њиме се изражава сложен сплет односа између владе и парламента. Почива на ставу да се институционалним средствима могу отклонити тешкоће функцио-

⁸⁷ Нарочито доњег дома у дводомним законодавним телима.

нисања политичког система, које су углавном политичке природе. Крајњи циљ рационализованог парламентаризма је стварање стабилне владе. Овакав парламентарни систем успостављен је у великом броју земаља (Италија, Немачка, Француска и друге).

Сви парламенти на свету могу се поделити на једнодомне, дводомне и вишedomне. Више од половине земаља у свету има једнодомне парламенте. Чак су и неке земље либералне демократије укинуле други дом (Нови Зеланд 1950, Данска 1954, Шведска 1971). Једнодомни парламенти најчешћи су у новијим, мањим и унитарним државама, нарочито у Африци и Средњем истоку. И многе постсоцијалистичке земље уводе једнодомне парламенте. Његови заговорници сматрају да он изражава народни суверенитет и репрезентује демократско начело да сами грађани избором својих представника учествују у законодавној власти.

Заговорници дводомне структуре парламента сматрају да постојање два дома (бикамерализам) обезбеђује одговорније остваривање законодавних надлежности парламента. Дводомни парламент ограничава законодавца да се одлуке могу пуноважно доносити само сагласношћу оба парламентарна дома. Постоје извесне разлике у дводомним парламентима у унитарним и федералним државама. По правилу, један од парламентарних домова назива се доњи дом, а други горњи дом. Доњи дом је опште представништво грађана. Посланике овог дома бирају грађани непосредно на парламентарним изборима, општим и једнаким бирачким правом и тајним гласањем. Горњи дом има различите улоге у парламентарним системима. У неким земљама је израз традиције (нпр. Дом лордова у Великој Британији), док је у неким мешовитог састава (нпр. део посланика се бира, део је именован, а део постаје по положају). У сложенијим државама, горњи дом отвара могућности да буду артикулисани интереси регија или држава чланица. У федерацијама репрезентује федералне јединице.⁸⁸ Избор посланика за горњи дом може бити на непосредним изборима, именовањем, на посредним изборима (путем регионалних и локалних избора) и наслеђивањем. Земље које су се определиле за два дома, морају у уставу установити различите приступе изборима за сваки од парламентарних домова и утврдити број посланика и трајање њихових

⁸⁸ Свака покрајина или провинција може да има једнак број посланика (Аустрија, Швајцарска, САД), а могу да буду представљене сразмерно броју становника који у њима живе (Немачка, Аустралија).

мандата. Ако се посматра међусобни однос два дома парламента, може се говорити о слабом или јаком бикамерализму. У слабом бикамерализму, горњи дом је подређен доњем, зато што се овај сматра седиштем власти (пример Велика Британија). Министри из владе потичу у целини из доњег дома и њему су одговорни. У оваквим моделима горњи дом може да задржи овлашћења као што су одлагање доношења закона, тражење измена закона... У јаком бикамерализму оба дома имају широке и подједнаке надлежности. Тако су уређени односи између домова у сложеним државама, на пример у Аустралији, Немачкој, Швајцарској и САД.

Вишедомни парламенти (мултикамерализам) у саставу имају три и више домова. На пример, скупштине република и покрајина бивше СФРЈ имале су више домова у својим парламентима. Чињеница је да су у савременим државама модели вишедомних парламената слабо заступљени.

4.5. Извршна власт

4.5.1. Појам и улога извршне функције

Под извршном функцијом подразумева се сложена државна делатност коју обављају шеф државе и влада, а којом држава постиже своје непосредне и конкретне интересе. Извршна власт утврђује и води унутрашњу и спољну политику одређене земље и представља центар политичке моћи. „Извршна власт управља државним пословима којима се врше функције представљања државе, вођства, усмеравања, разрешавања друштвених противречности и интеграције.”⁸⁹ Актима извршне власти остварује се извршавање закона. Због тога се извршна функција и мора остваривати у границама одређеним законом.

Најважнија обележја извршне функције су непосредност и конкретност. Извршна функција се може поделити на:

- управну функцију – држава се стара о јавним интересима које преузима као своје сопствене интересе. То чини конкретним и извршним правним актима којима се извршава диспозиција закона;

⁸⁹ Гостовић Драган, *Извршна власт као државна функција*, Београд, 2006, стр. 38.

- функцију владе – има за интерес целокупно функционисање државе.

У савременим државама разликују се моноцефална, бицефална и мешовита извршна власт. Моноцефална извршна власт постоји кад целокупну извршну власт врши шеф државе, односно када је шеф државе истовремено и шеф владе.

Бицефална извршна власт постоји кад постоје два посебна државна органа од којих сваки има сопствену надлежност из области извршне власти. Шеф државе има симболична овлашћења, док је влада стварни носилац извршне власти.

Мешовити облик извршне власти подразумева стварни дуализам извршне функције у којем и председник и влада имају значајну улогу у вођењу државне политике. Прототип мешовитог облика извршне власти је француска Пета република, у којој влада утврђује и води националну политику, али јој се у вршењу одређених функција придружује и председник републике.

4.5.2. Влада, орган извршне власти

Влада, поред шефа државе, представља орган извршне власти. Карактеристично је да се конституише само у парламентарним системима власти у којима постоји бицефална извршна власт. У председничком систему влада не постоји као формалан уставни орган, а у скупштинском систему власти у организационом смислу је у директној вези са парламентом и представља његов извршни одбор.⁹⁰

Владу, као државни орган извршне власти, чини скуп највиших функционера (министара) који се налазе на челу појединачних ресурса управе. У њеној надлежности је утврђивање праваца државне политике и извршавање закона.

Функција министра позната је још из доба феудализма, али је свој прави карактер добила преласком из феудалне у апсолутну монархију. Феудални министар је најпре била функција приватноправног, па тек онда јавноправног карактера. До појаве уставног министра долази тек са појавом парламентарног система, када је долазак на министарску функцију био могућ искључиво вољом парламента.

⁹⁰ Гостовић Драган, *Извршна власт као државна функција*, Београд, 2006, стр. 66.

У савременим државама владу као орган извршне власти образује парламент. Влада долази на власт и врши своју функцију у складу са вољом парламента. Образује се од представника политичке већине у парламенту. У већини земаља са парламентарним системом власти одређену улогу у образовању владе има и шеф државе, тако што парламенту предлаже мандатара за састав владе.

Како политичку већину може чинити једна или више политичких странака, тако се говори о политички хомогеној једностраначкој влади, или коалиционој или концентрационој влади. Коалициона влада се образује од страначке коалиције, тј. од политичких странака који имају већину у парламенту. У неким посебним случајевима, какве су ванредне ситуације, политичким консензусом образује се концентрациона влада од представника свих парламентарних странака. Владу могу образовати и личности које не припадају ниједној страначкој опцији и тада се говори о „политички неутралним” владама, владама народног јединства, експертским владама и слично.

Ако је критеријум обавеза или забрана припадања чланова владе парламенту, може се говорити о посланичким, мешовитим и непосланичким владама. Чланови посланичке владе морају бити чланови парламента, као што је случај у политичком систему Велике Британије. У другом случају, за образовање владе не постоји обавеза да њени чланови припадају парламенту и таква влада је према свом саставу мешовита. Када је уставом установљена инкомпатибилност између чланства у влади и припадности парламенту може се говорити о непосланичкој влади.

Влада је колегијални орган и састоји се од одређеног броја појединаца: председника владе (или премијера)⁹¹, потпредседника владе и министара. У зависности од броја чланова, владе се могу груписати у мале, средње или велике.⁹² На челу владе налази се први министар или председник владе. Министри имају двоструку улогу, политичку, као чланови владе, и административну, јер руководе министарским ресорима.⁹³

⁹¹ Назив премијер настао је у Енглеској.

⁹² Мале владе обично су испод 20 чланова, средње имају 20–40 чланова, велике 40 и више чланова.

⁹³ У том погледу разликују се функције министара без портфеља, који не руководе ресором, и ресорних министара.

Влада се образује на почетку изборног периода парламента, а њено остајање на власти зависи од поверења парламента. Правило је да је мандат владе једнак дужини парламентарног мандата.

4.5.3. Овлашћења и одговорност владе као органа извршне власти

Влада као орган извршне власти има самостална овлашћења једино у парламентарном систему власти, у којем је независна од начина избора. Суштински, влада је орган задужен за извршавање закона парламента и одлука судова. Ради остваривање такве улоге, она доноси уредбе и друге опште акте којима се прецизирају и разрађују одредбе закона. Има овлашћења да интервенише у законодавном поступку који се води у парламенту, путем законодавне иницијативе, амандмана на предлог закона, учешћа у претресу закона, права вета и друго. Јачањем своје уредбодавне власти, влада је ограничавала овлашћења парламенту. У пракси, највећи број законских предлога потиче управо од ње, те је савремени парламент сведен на орган који одобрава политику коју је усвојила влада. У савременој политичкој пракси влада је постала орган који даје импULSE, доноси одлуке, предвиђа будућу политичку ситуацију и планира политичку акцију. Она данас располаже истинском иницијативом за обављање државних функција.

Општи акти владе у хијерархији правних аката долазе одмах иза устава и закона (аутономне и извршне уредбе). Међутим, њима се могу регулисати и друштвени односи и тада ови акти (аутономни акти) имају снагу закона које не доноси законодавни орган, већ извршни. За доношење таквих општих правних аката влада мора имати уставно овлашћење. Посебну врсту аката владе представља делегирано законодавство, тј. уредбе са законском снагом које влада доноси по основу делегације законодавне власти коју врши парламент, који своје уставно овлашћење да доноси законе, на тај начин, преноси на владу. Парламент може двојачко делегирати влади овлашћење за доношење закона, доношењем такозваног закона о пуним властима којим овлашћује владу да уместо њега уреди одређене области законом са ограниченим временским важењем, или доношењем такозваних оквирних закона у којима одређује само оквире и општа начела у одређеним областима. У

другом случају уредбе имају законску снагу и њима се могу мењати или укидати одредбе ранијих закона. И један и други начин не смеју дати влади генерално овлашћење за вршење законодавне власти. Зато се постављају одређена ограничења и услови које је влада дужна да испуњава.⁹⁴

Политичка одговорност владе пред парламентом може бити двојака. У првом реду може бити солидарна, тј. да постоји одговорност владе као тима, у целини. С друге стране, одговорност може бити индивидуална, тј. министарска одговорност. Посланичко питање, интерпелација и предлог за изгласавање неповерења влади представљају важна средства за утврђивање одговорности владе пред парламентом.⁹⁵

Посланичко питање је конкретно питање које посланик поставља влади у целини или поједином члану владе надлежном за одређену управну област. Влада или члан владе којем је постављено питање на њега одговара, а уколико је потребно, посланик може поставити и допунско питање. Смисао посланичког питања је да се рад владе учини јавним, а мора бити из домена рада владе. Интерпелација је начелно питање у вези са радом владе које поставља један посланик или пословником предвиђена група посланика о којем се у парламенту води расправа. Расправа се окончава гласањем у парламенту. Влада има право да предложи сопствени став поводом интерпелације о којем ће парламент исто тако гласати. Циљ интерпелације је да се рад владе учини јавним, али и да се да оцена о раду владе. Предлог за гласање о неповерењу покрећу, начелно, посланици опозиције када су незадовољни радом владе.

Покретање питања министарске одговорности подразумева појаву губитка поверења према министру. Суштински, може се посматрати вишеструко, и то као: политичка одговорност министра (када министру буде изгласано неповерење од стране парламента); кривична одговорност министра (када он приликом вршења своје службене дужности учини дело кажњиво по кривичном закону); материјална одговорност министра (одговорност за штету насталу приликом вршења његове службене дужности незаконитом радњом).⁹⁶

⁹⁴ Услови се тичу ширине области коју уређује, рока до којег важи такво овлашћење и слично.

⁹⁵ О одговорности владе и министара опширније у: Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 343–345.

⁹⁶ *Исто*, стр. 345.

4.5.4. Овлашћења и одговорност шефа државе као органа извршне власти

Шеф државе је државни орган који представља државу као целину. Може бити организован као монарх или као председник републике.

Шеф државе у монархији може имати различите називе, као што су: краљ, цар, император, султан, кнез, војвода и сл. Ови бројни називи настају због језичких разлика, разлика у положају шефа државе, као и разлика у величини и моћи саме државе.⁹⁷ Монарх је инокосан орган и представља јединство државе. На ту позицију долази наслеђем, власт врши без ограничења дужине мандата, формално доживотно. По правилу га наслеђује непосредни потомак или блиски сродник. Редослед наслеђивања утврђен је традицијом, обичајем, правном нормом или вољом претходног монарха.

У претходним поглављима било је речи о класификацији монархија у складу са критеријумима које се тичу овлашћења монарха и начина вршења власти у држави. Овде се треба осврнути и на сталешке монархије, с обзиром на то да нису разматране у претходном раду. Сталешка монархија била је израз политичке организације развијеног феудалног друштва. Централна и монархова власт биле су слабе, а постојале су и сталешке скупштине које је монарх морао сазивати ради одлучивања.

С друге стране, у апсолутној монархији монарх је суверени извор сваке власти у држави и његова власт је неограничена. Она представља закон, а грађани су његови поданици. У уставној монархији монархова власт је одређена уставом и ограничена политичким слободама грађана и институцијом народног представништва. У политичкој теорији и пракси позната су два облика уставних монархија, и то дуалистичка и парламентарна. У дуалистичкој монархији институција парламента постоји, али практично не постоји парламентарни систем. У парламентарној монархији краљ влада, али не управља. Министре бира парламентарна већина којој су министри и одговорни. Монарх је само формални шеф извршне власти.

За разлику од монарха, председник републике је шеф државе који се на тај положај бира посредно или непосредно од стране

⁹⁷ Гостовић Драган, *Извршна власић као државна функција*, Београд, 2006, стр. 62.

народа, чији је мандат временски одређен. Његов положај као државног органа зависи од тога да ли та институција постоји у председничком или парламентарном систему власти.

Основно питање код избора шефа државе је ко га бира. То могу бити парламент или бирачи непосредно. У председничком систему власти, председник републике бира се непосредно од стране бирача, док се у парламентарном систему начелно бира од стране народног представништва. Председник републике којег је изабрао парламент има слабију демократску легитимност од председника којег су изабрали непосредно бирачи. Због тога има симболична овлашћења, а стварну извршну власт врши влада. Непосредан избор председника републике карактеристичан је и за државе са мешовитим системом власти. Појавом такозваних мешовитих система председник републике, који је непосредно изабран од стране бирача, постаје и стварни вршилац извршне власти, чиме се постиже и фактички дуализам извршне власти.

Друго важно питање код избора шефа државе је дужина трајања мандата. Већина устава у свету одређују да мандат траје четири или пет година. Устав Републике Француске, као и устав појединих латиноамеричких земаља, били су изузеци са дужиим мандатима. Када је реч о могућности поновног избора на исту функцију, постоје различита решења у виду ограничења поновног избора, узастопног, или апсолутног, или пак непостојања било каквих ограничења поновног избора.

Шеф државе по правилу је инокосни орган. Док ово правило увек важи за монарха, институција председника републике може бити организована и као колективни орган. Колективност подразумева постојање више људи у органу који има облик председништва, комитета или директоријума којем се додељује извршна власт, уз равноправност свих чланова.

Шеф државе представља државу у земљи и иностранству, поставља и опозива дипломатске представнике своје земље у иностранству, даје одликовања и признања, даје помиловања за кривична дела. Предлаже мандатара за састав владе, кандидате за судије највиших судова или их поставља, расписује изборе за парламент, а у већини држава је и врховни командант војске. Поставља и опозива указом амбасадоре на основу предлога владе, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника.

Овлашћен је да даје помиловања и одликовања и уобичајено је да има право суспензивног вета. Шеф државе својим актом проглашава законе усвојене у парламенту, потписује опште акте владе, предлаже и расписује референдум. Наведена овлашћења су карактеристична за парламентарни систем власти.

У председничком систему власти, председник републике није само шеф државе него истовремено, са тимом сарадника које самостално именује и разрешава, у потпуности извршава све функције владе.

4.6. Владавина права и судска власт

4.6.1. Појам и значај права у савременој држави

Битну карактеристику сваке организације представљају правила понашања појединаца и група. Правила и њихова примена обједињују организацију као целину и омогућавају да буде функционална и ефективна и да остварује друштвене циљеве. С обзиром на то да држава представља један од могућих облика друштвене организације која има за циљ да управља друштвеним процесима (интересима и понашањима) неспорна је чињеница да њено функционисање није могуће без права. Такође, ни остваривање права није могуће без организованог поретка.

Право као друштвена појава настало је кад и држава, а пре такозваног државног права постојало је обичајно право. Дефинисањем права у разна времена бавили су се разни аутори, али јединствене, општеприхваћене дефиниције ни до данас нема. *Правна енциклопедија* дефинише право као „систем друштвених норми које санкционише држава и које представљају вољу владајуће класе, а имају за циљ да одрже дати друштвени поредак, односно у крајњој линији, дати начин производње, који је у интересу владајуће класе”.⁹⁸

Теоретичари права разликују два чиниоца права: унутрашњи и спољашњи, при чему се „унутрашњим елементом” сматрају друштвени односи, радње, понашања људи који се правом регулишу, а „спољним елементом” сматрају се државне санкције.

⁹⁸ *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1979, стр. 1.054.

У разматрању права постоје два основна гледишта. Разлика је у ставовима чије интересе право штити. Према једном гледишту право штити општедруштвене интересе (ред, мир, правда итд.). Према другом право регулише у првом реду оне односе између владајуће и потлачене класе који су од највеће важности за одржавање класне владавине владајуће класе. Најизразитији заступници оваквог становишта наглашавају да је право средство за регулисање оних друштвених односа за које постоји нужност да се регулишу државном принудом, јер се иначе не могу регулисати у корист владајуће класе.

У смислу правног система право се може сматрати институционализованим нормативним системом који уређује понашање појединца и садржи институције за примену датих системских норми и решавање спорова, произашлих из њихове примене. Мишљења смо да правни систем није само вид институционализованог нормативног система, већ он нужно мора и да се примењује. Нормативне институције су од вишеструког значаја за одређивање правних система. Осим што служе као основ за разликовање институционализованих и неинституционализованих нормативних система (нпр. права и обичаја или права и морала), оне омогућавају да се сазна о каквом је систему реч, од када се примењује и које правне норме су део тог система.

Основна улога права, у свим периодима развоја права, поготову државе, јесте успостављање и одржавање поретка, како права, тако и државе, јер је право битан чинилац поретка. У оквиру поретка схваћеног као систем, право остварује следеће битне функције:

- а) информисања, како би се знало шта је дозвољено – забрањено, шта је добро, а шта зло, шта је пожељно, а шта непожељно итд.;
- б) посредног и непосредног надзирања примене;
- в) проучавања конфликта и начина њиховог могућег разрешавања;
- г) прилагођавања норми потребама друштва и поретка;
- д) евалуације ефеката функционисања права, правног поретка и правног система.

Политика као уређивач и оцењивач свих односа у држави и друштву прописивањем организације и рада државе у ствари прописује одређена правила и норме понашања. Такође, правом се

ограничава и државна власт, успоставља владавину објективног права, а тиме и искључује слободно, арбитрарно поступање државних органа. Правом се, дакле, обезбеђује да државни органи раде у складу са правилима и принципима објективног права, независно од субјективне воље тренутно владајућих елита. Унапред прописано право обавезује, како појединце, грађане, тако и владајуће структуре.

4.6.2. Владавина права

Владавина права је мултидисциплинарни појам чијим се разматрањем бави више наука, превасходно филозофија, политичке и правне науке.

Постоје три различита схватања појма владавине права. Према првом, **либерално-демократском схватању**, појам владавине права није временски ни просторно ограничен, већ представља филозофску категорију која има универзално и вечито важење. Владавина права је мерило исправности и ваљаности било којег позитивног правног поретка.⁹⁹ Главна идеја овако схваћеног појма владавине права је одбацивање ауторитарне самовоље државне власти и исказује се више политичким него правним начелима, те се сматра синонимом појма демократске заједнице. Ваљаност закона одређује се у складу са одређеним вишим системом правних вредности које важе мимо устава и закона једне државе, а позитивно право важи и примењује се само ако је у складу са њим. Владавина права је тако схваћена као виши облик од владавине важећег устава и важећег закона, тј. учење о томе какво право треба да буде и каква својства треба да имају устав и закони неке државе.

Друго важно схватање владавине права је **позитивистичко схватање**. Оно питање ваљаности права своди на формалну законитост аката државне власти и не постоје никакви виши системи за оцену ваљаности и исправности важећег права. Овакво схватање назива се још и формалистичко и легалистичко, јер владавину права своди на усаглашеност правних аката мање правне снаге са правним актима веће правне снаге, као и сагласност органа власти са позитивним правом независно од његове садржине. Тиме се владавина права своди на правну државу, а држава на

⁹⁹ О појму и начелима владавине права видети: Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 499–506.

правни поредак у којем су акти устројени према начелу формалне законитости у којој влада правило беспоговорне подређености важећег поретка и закона. Овде је изричито истакнута немогућност арбитарног деловања управе на основу слободне процене државних разлога. Појединац има положај грађанина који располаже субјективним јавним правима, узима учешће у јавним пословима и ужива заштиту државе од самовоље државних органа. Стога је правна држава држава у којој се влада путем права на основу и у границама закона.

Према трећем схватању, владавина права не значи владавину позитивноправног поретка као што је истакнуто у претходно изложеном схватању, већ као владавину позитивноправног поретка одређених својстава. Владавина права подразумева власт која је недвосмислено ограничена уставом и законима који искључују могућност концентрације власти на једном месту, самовољу власти и задирање у област људских и грађанских права и слобода. Овакво схватање владавине права назива се **класично схватање**, а један од његових најзначајнијих заговорника био је Алберт ван Дајси, познати енглески конституционалиста.¹⁰⁰

Суштинска одредба владавине права према Дајсијевом схватању је захтев за строго контролисаном законитошћу од стране редовних судова. Са развојем управе и њених овлашћења у 20. веку, као и ширењем мреже посебних управних судова у Великој Британији и САД, долази до слабљења принципа владавине права онаквог како га је Дајси видео.

Шире значење владавине права подразумева обавезност извесних „правила игре“ за све учеснике у политичком животу, па и за носиоце власти као супротност сваком облику самовоље или неједнакости пред законом. Владавина права у овом значењу представља супротност апсолутизму и арбитарности. Она је изнад владавине људи. Преовлађивање ширег схватања начела владавине права израз је настојања да се у оквиру овог појма истак-

¹⁰⁰ Дајси је инсистирао на три чиниоца владавине права, и то: а) потпуна превага или превласт редовних закона према утицају арбитарне власти и искључење постојања арбитарности, прерогатива или чак и широке дискреционе власти владе; б) једнакост пред законом или подједнака потчињеност свих класа обичном закону земље који примењује редован суд; в) уставни закон, чија правила у страним земљама чине део устава, нису извор него последица права које је одређено и заштићено од страних судова (A. V. Dicey, *The Law of the Constituion*, London, 1885)

не једна више политичка него формално правна димензија; да се нагласак стави на владавину права као политички (демократски) принцип, а не на правне инструменте за његово обезбеђење.

Треба истаћи и везу између владавине права и правне државе. Владавина права је у суштини демократски варијетет правне државе. Суштински, и владавина права и правна држава су сурогат неостварене људске правде јер представљају жељу човечанства, односно замисао и тежњу која још увек није никада и нигде остварена. Последњих неколико деценија правни писци оправдано запажају да између правне државе и државе владавине права нема више суштинских разлика.

У потпуности прихватамо становиште да је циљ законитости заштита слободе и права човека, али да закон сам не може да влада, па се поставља питање адекватног дефинисања оног што се данас сматра владавином права. Само људи могу да имају моћ над другим људима и ту моћ институционализују, између осталог и доношењем закона. Правни систем је самим тим принудан поредак јавних правила „насловљених на рационалне особе са циљем да уреди њихово понашање и обезбеди оквир за друштвену сарадњу”¹⁰¹. Када су ова правила праведна, она установљавају основ за легитимна очекивања.

Истовремено се намеће и питање правде и оног шта је праведно уопште. Појам правде може се сматрати променљивом и селективно схваћеном категоријом, а не универзалном и трајном. Ипак, правда нужно садржи и неке универзалне људске вредности.¹⁰²

С обзиром на постојање различитих полазних основа у дефинисању појма владавине права одлучили смо се да понудимо сопствену дефиницију: *Владавина права је замисао државно правног поређка којем тежи слободно људско друштво са циљем остваривања друштвене правде, афирмације грађанина као активног учесника у вршењу власти, унапређења слободе и достојанства појединца и друштвених група и стварања услова за остваривање постављених циљева који су усмерени на просперитет државе и друштва.*

¹⁰¹ Ролс Џон, *Теорија правде*, Београд – Подгорица, 1998, стр. 221.

¹⁰² Уобичајено схватање правде у правној литератури исказано је становиштем да је правда „дати сваком оно што му припада”. Сматрамо да овако схваћен појам правде није ваљан основ за остваривање одређења друштвене правде и праведних правила.

Понуђену дефиницију излажемо критици, изменама и допунама, али сматрамо да она садржи све битне поставке о схватању владавине права и довољан је основ за сагледавање реално постојећих тешкоћа и препрека остваривању ове замисли.

4.6.3. Начела и институције владавине права

Свесни чињенице да је схватање о владавини права подложно промени, можемо рећи да постоје одређена начела и институције владавине права. Према мишљењу Ратка Марковића „да би се одређени позитивно правни поредак окарактерисао поретком владавине права мора да буде у сагласности са одређеним начелима и институцијама и то: легитимности власти, поделе власти, независности судства, уставности и законитости, уставних јемства људских и грађанских права и слободе и слободе привреде и привредне активности”¹⁰³.

Легитимност власти огледа се у неопходности да државна власт буде демократски установљена, тј. да изражава стварну вољу грађана. Да би била легитимна, власт мора да буде израз пристанка народа израженог на слободним и непосредним изборима на којима су све политичке снаге у слободној конкуренцији имале исте могућности за придобијање гласова бирача. Грађанин – појединац је извор суверенитета који своју сувереност преноси на представничко тело – парламент. Легитимност државне власти подразумева опште бирачко право, према којем не постоји могућност искључивања појединих категорија грађана из права гласа. Сви грађани који су носиоци бирачког права имају једнак, равноправан глас, без повлашћивања одређених категорија у његовом вредновању. Такође, битна одредба легитимности власти је и непосредност избора, која омогућава да бирачи непосредно бирају своје народне представнике. Слобода избора овде подразумева искључење свих врста притисака на бираче, а тајност гласања омогућава слободу опредељивања, где нико нема право да тражи од бирача да се изјасне како су гласали на изборима.

Начело **једногласности власти** нашло је своје извориште у спречавању концентрације власти у рукама једног и често јединог државног органа, као и стварања јединства власти. Применом овог прин-

¹⁰³ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 503–506.

ципа спречава се концентрација политичке моћи, самовоља и отуђење власти од грађана и постиже равнотежа власти.

Независно́сћ судсѣва као начело у тесној је вези са начелом поделе власти. Наиме, законодавна и извршна власт не смеју да задиру у домен судске власти, тј. у одлучивање о појединим судским предметима. Применом овог начела обезбеђује се независност арбитара у свим врстама правних спорова, укључујући и управне спорове у којима је тужена страна сама држава. Независност судова подразумева и независност судија, која се обезбеђује посебним системом избора судија које би, по правилу, требало да бирају независни стручни судијски колегијуми.

Усѣавно́сћ и законѣно́сћ представљају важно начело владавине права, које се назива и начело легалитета. По мишљењу многих теоретичара права оно је суштина правне државе. Правна држава и служи остваривању права, а државна власт мора бити потчињена праву тако што делује у складу са овлашћењима која из њега проистичу. Ово је суштински важно због тога што је објективна воља народа изражена у уставу и законима, те су тако већ унапред предвиђена правила понашања носилаца власти. Тиме се и грађани не покоравају личној вољи других људи, људи на власти, већ правилима која важе за све грађане.

Усѣавна јемсѣва људских и грађанских ѣрава такође су средство ограничавања државне власти и основ целокупног правног поретка. У савременом друштву појам људских и грађанских права је у широкој употреби и користи се у различите сврхе. Упркос широкој примени у многим областима друштвеног живота, о значењу и значају овог појма још увек не постоји општи консензус. Чињеница је да је реч о сложенем проблему који изискује озбиљан приступ и свестрано проучавање.

„Сам појам *људска ѣрава* (енгл. human rights) има више значења. Првобитно и основно његово значење је да су она инструмент ограничавања државне власти. Људским и грађанским правима утврђује се правни положај појединца према органима власти.”¹⁰⁴ То су она субјективна права која се не дугују држави и њеној вољи, већ се стичу рођењем, а не вољом и милошћу државе. Подразумевају елементарне политичке и социјално-економске захтеве грађана у односу на државну власт и друштво у целини,

¹⁰⁴ *Исѣо*, стр. 454–455.

чије је остваривање предуслов за биолошку, политичку и културну егзистенцију појединца, односно живот у условима достојним човека. „Она се најчешће дефинишу као она права која људско биће има самим тим што је људско биће, дакле независно од воље државе.”¹⁰⁵

Законодавна власт као најважнији чинилац позитивног права дужна је да омогући остваривање и заштиту људских и грађанских слобода и права. Због тога постоји потреба да уставом проглашена декларација људских слобода и права представља основ за рад законодавства. Да би се спречила интервенција закона у области уставом проглашених људских права и слобода, неопходно је у уставу прецизирати правило њиховог непосредног остваривања. Интервенција закона у овој сфери допуштена је само у домену регулисања начина њиховог остваривања, а никако њиховог сузбијања и сужавања.

Једно од важних начела владавине права је и начело **слободе привреде и привредних активности**. Привреда је слободна само када се одвија по њој својственим привредним законима. Устав мора да установи начело самоограничења државе у области привреде, приватне својине са једнаким положајем на тржишту, слободу предузетништва, једнакост положаја привредних субјеката, слободу конкуренције и слободно деловање тржишта и тржишних законитости. Сфера привреде је, поред сфере људских и грађанских права и слобода, сфера цивилног, тј. слободног друштва. Постојање такве сфере један је од основних захтева владавине права.

4.6.4. Судска власт, судови и судије

Судска власт је грана државне власти, која ауторитативно, снагом државне власти решава спорове о праву.¹⁰⁶ Дакле, битна одредба судске власти је постојање спора о праву на основу којег се судска власт разликује од свих других државних власти. Док се законодавство бави утврђивањем општих правила, норми, судска власт се бави њиховом применом у конкретним случајевима. За-

¹⁰⁵ Пауновић Милан, Кривокапић Борис, Крстић Ивана, *Међународна људска права*, друго издање, Београд 2013, стр. 21.

¹⁰⁶ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 506.

конодавац утврђује норме индуктивним путем, тј. посматрањем великог броја случајева и закључивањем каква правила понашања треба прописати. Судија, с друге стране, има сасвим другачије полазиште и на основу унапред утврђених правила закључује како у одређеној ситуацији треба поступити. Судска власт тиме посебне случајеве подводи под већ прописана правила, чиме је у уској вези са правом, тј. законом.

Важно је истаћи деловање судске власти, које се иницира само онда када се појави одређено спorno питање које је у вези са применом закона. Постоје два могућа спорна питања. Прво настаје када се одређени субјекти не слажу у тумачењу законских прописа који уређују њихове односе, а друго када државна власт треба да казни кривца за повреду правног поретка.

Као државна функција судска власт је старијег датума, док су судске институције знатно млађе. У средњем веку судска функција била је основна функција парламента. Касније је одвојена од функција стварања права и поверена посебним државним органима, судовима, и посебним државним службеницима, судијама, што представља једну од највећих тековина савремене државе. Данас је самостално и независно судство срж уставне државе.

Суд постаје самостални државни орган који своју функцију врши на основу закона тек после Француске револуције. У савременим државама судови се сматрају општим и једнаким за све. Изузетак су специјални судови. Општи судови се деле на грађанске, у којима се пресуде доносе по приватноправним парницама, и кривичне, у којима се изричу пресуде по кривичним делима. Судови су најчешће јединствени, са ретким изузецима где су посебно организовани у виду грађанског и кривичног суда.

Судови се организују вишестепено, најчешће као првостепени и другостепени – апелациони, а може постојати и трећестепени суд у виду врховног касационог суда. Првостепени су судови чије одлуке у појединим судским предметима нису коначне, док апелациони судови одлучују по жалбама. Међутим, за крупније спорове апелациони суд може представљати првостепени суд. Касациони суд, у начелу, не решава спorno питање, већ одлучује о законитости пресуде, са правом да пресуду која није законита поништи и врати предмет на поновно суђење. У изузетним случајевима касациони суд може и пресуђивати у првом степену.

Специјални, односно посебни судови, могу бити различити зависно од врсте спорова које решавају. Најчешће су: трговински, привредни, војни, управни, радни, царински, порески, верски и други. Међу наведеним посебан значај имају управни судови који решавају управне спорове. До данас су развијена два основна система управних судова, и то континентални и англосаксонски. У континенталном управне спорове врше посебни управни судови, док у англосаксонском општи судови решавају и грађанске и кривичне спорове.

4.7. Класификација политичких система према критеријуму организације (поделе) власти

Иако представља основ организације власти у већини савремених држава, ни после толико времена начело поделе власти није примењено онако изворно, како га је Монтескје замислио. Чињеница је да у организацији власти у разним државама данас постоје бројне разлике. Због тога су и различита мишљења теоретичара у вези са класификацијом политичких система. Без намере да анализирамо постојеће класификације, мишљења смо да се сви примери поделе, сарадње, утицаја и контроле носилаца највиших државних функција могу сврстати у три категорије политичких система, и то: председнички, парламентарни и мешовити систем.¹⁰⁷

Као пример првог председничког система може се узети политички систем Сједињених Америчких Држава, док су први оригинални модели парламентарних система парламентарни режими Велике Британије и Француске. Кључна разлика је то што је у парламентарним системима сарадња извршне и законодавне власти интензивнија и значајнија него у председничком систему. Сарадња међу државним властима парламентарних режима огледа се у свакодневним пословима вођења државе од стране одговорне извршне власти, али и у процесу конституисања носилаца различитих грана власти. С друге стране, у председничким системима израженија је подела власти, док су сама сарадња и међусобни утицај грана власти сведени на минимум.

¹⁰⁷ У једном броју држава власт је организована тако да не преовлађују елементи ни председничког ни парламентарног система, већ имају одређене карактеристике и једних и других, па их је најпримереније сврстати у групу мешовитих система поделе власти.

На основу наведених модела настали су многи политички системи савремених држава, али због бројних специфичности самих држава које се тичу политичке и културне традиције, обичајних норми, правног система, окружења, економске моћи и других чинилаца могу се идентификовати и значајна одступања од примењених модела, али и различитости које постоје међу уставним решењима држава. Наведена чињеница је битан разлог због којег се не може са великом прецизношћу извршити сврставање савремених политичких система у групу председничких, односно парламентарних система поделе власти.

4.7.1. Председнички систем

Председнички систем је облик организације поделе власти у којем су јасно раздвојене три основне државне функције: законодавна, извршна и судска. Свака од постојећих власти независно врши своју надлежност и у великој мери је равноправна у хоризонталној организацији политичког система. Најтипичнији пример за то је модел САД, у којем су одвојене гране власти једна другој и кочница и равнотежа. Према мишљењу П. Николића, овај систем претпоставља најстрожу поделу власти, а с друге, њихову изолованост, што води до равноправности власти са циљем постизања равнотеже.¹⁰⁸

Наведени модел инсистира на строгом разграничењу овлашћења која припадају једној грани власти и која не смеју да спроводе друге гране власти. Такође, подразумева се да једна грана власти не би смела, ни посредно, ни непосредно, да испољава преовлађујући утицај над другим гранама у вршењу њихових одговарајућих овлашћења.

Иако је чињеница да свака грана власти по природи своје делатности на неки начин задире у делатности других грана, модел председничког система инсистира на утврђивању јасних граница које се не смеју прећи. Због тога је важно да се успостави ваљана контрола власти као превентива могућих злоупотреба, да се јасно прецизирају надлежности, чиме се обезбеђује да ниједан орган не концентрише пресудну снагу власти. Овако постављен систем представља најдоследнију примену начела поделе власти. У пред-

¹⁰⁸ Николић Павле, *Уставно право*, Београд, 1993, стр. 254.

седничким системима председник управља државом, али не сме да задира у сферу законодавства и судства. Самосталности законодавне, извршне па и судске власти у председничком систему доприносе и непосредни избори, који свакој од грана власти обезбеђују исти легитимитет.

На примеру САД, легислатива припада искључиво дводомном Конгресу, егзекутива председнику, а судска власт Врховном суду. Због јаког утицаја САД и позитивних карактеристика наведеног модела, према њему су своје системе уредили Аустралија, одређени број држава Јужне Америке и само неке државе Африке, као што су Обала Слоноваче и Чад, и Азије, као што су Филипини и Индонезија. У Европи је ситуација мало другачија. Један број држава прихватио је неке од елемената чисте поделе власти и тако изградио посебан облик који се у теорији и пракси назива полупредседнички систем.

4.7.2. Парламентарни систем

За разлику од председничког система, парламентарни систем не подразумева строгу поделу власти, већ наглашава сарадњу власти и тежиште ставља на међузависност државних органа. У класичном парламентаризму само је парламент биран од стране народа, а извршна и судска власт најчешће представљају избор парламентарне већине. Због тога суштинска демократичност код оваквих система зависи од бројних политичких, историјских, економских, културних и других услова. Извршна власт је у датом случају бицефална и ослоњена на шефа државе и владу. У односу на то који орган извршне власти има већу концентрацију моћи постоје два основна парламентарна модела: класични (енглески) и мешовити (француски) политички систем.

На коју ће страну превагнути пресудни утицај извршне власти опет зависи од многих чинилаца, традиције, обичаја, броја партија, личног угледа носилаца функција, уставних норми и слично. У класичном парламентаризму парламент има значајнију моћ у односу на шефа државе, а пресудну улогу у политичком систему има влада. Овакав систем заступљен је у Енглеској, а карактерише га претежно двопартијски систем ослоњен на већински изборни систем у којем једна партија узима парламентарну већину, чиме

врши и избор министара. Једнопартијска влада са сигурном парламентарном већином тиме је политички неприкосновена. С друге стране, мањинској партији чак и са минималном разликом у броју посланика у односу на владајућу остаје само да формира владу у сенци.

Мешовити систем карактерише суштински политички и партијски плурализам, велики број политичких идеологија, политичких партија, што је још од Револуције традиционална одлика Француске. Партијски плурализам ослоњен је на двокружни већински изборни систем, а влада се може формирати ступањем у коалицију две или више странака. Због тога је снага владе условљена чврстином парламентарне коалиције. Нестабилност влада у политичкој историји Француске условила је настанак моћне администрације која води државне послове не подлежући никаквом ефикасном систему контроле.¹⁰⁹ Због тога институција председника игра значајнију улогу у политичком животу и овакав модел парламентаризма се на одређен начин приближава председничком систему поделе власти. Председника бира народ и он, између осталог, путем референдума и плебисцита комуницира са бирачима, без политичке одговорности према скупштини. Због тога је председник стварни носилац извршне власти и формални шеф владе.

Након навођења битних разлика између два модела парламентаризма, треба истаћи и њихову кључну заједничку карактеристику. Оба модела под појмом поделе власти подразумевају одређени степен сарадње. Поремећена равнотежа власти увек је у корист неког државног органа. Извршна власт је у оба случаја утицајнија од законодавне, на шта су сигурно утицали промена карактера савремених држава, тежња за регулисањем бројних друштвених односа, регулисање социјалне политике, економског планирања, екологије, културе и друго.

¹⁰⁹ Опширније у: Пашић Најдан, *Савремена држава*, Београд, 1976, стр. 102.

5. Политичке партије и интересне групе

5.1. Политички плурализам

Пре разматрања политичких партија, треба објаснити појам политичког плурализма. Општи појам плурализам латинског је порекла (*pluralis*) и означава мноштво, множину.¹¹⁰ Представља доктрину и праксу која води рачуна о постојању различитих друштвених, културних, политичких, верских и других интереса и идеја признајући им право да се слободно организују.

Може се говорити о два схватања места и значаја плурализма, о европском и америчком схватању. Према европском схватању, суштина плурализма огледа се у самоорганизовању друштвених група и заједница у задовољавању сопствених потреба. Обезбеђивањем таквог степена аутономије врши се и ограничавање државне власти, што представља суштину европског схватања плурализма. Америчко схватање централно место даје интересним групама и њиховом праву да остварују утицај на процесе доношења важних државних одлука. Тиме је суштина плурализма у утицају интересних група на идентификовање општег добра изнутра, а не наметању општег добра од стране државног апарата.

Према критеријуму општости, постоји најопштији друштвени плурализам, политички плурализам и партијски плурализам.

Да би се објаснио **друштвени плурализам**, треба се осврнути на карактер самих друштвених појава. Друштвене појаве садрже мноштво разнородних чинилаца и разноврсних односа који владају унутар њих, као и између различитих појава. У свима њима у средишту се налази човек. Због тога се политичко-филозофске основе плурализма могу тражити како у човековој индивидуалној, тако и у друштвеној компоненти. Индивидуална компонента односи се на чињеницу да је човек разумно биће које поред биолошких поседује потребе друштвене и социјалне природе. У тежњи да их задовољи он примењује и развија своје делатности и стваралачке способности које такође могу бити разноврсне и представљати основ за стварање разлика и груписање људи. Одређене потребе човек није у могућности да самостално задовољи. Наш задатак није да истражимо све друштвене појаве у којима може доћи до

¹¹⁰ Клајн Иван, Шипка Милан, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2008, стр. 961.

груписања људи по разним основама и стварање различитих ставова о неким важним питањима, већ да укажемо на неке битне моменте због којих појам плурализма заузима значајно место у политичком животу савремених држава.

Први такав моменат су разлике између појединаца, друштвених група и друштвених заједница у традицији и култури живљења. Из ових разлика произлазиле су и разлике у потребама и интересима и у начину задовољавања потреба и остваривању интереса, те нужно и разни конфликти и облици сарадње. Тако су становници угрожавани како од природе, тако и од делова друштва. Због тога су се непрестано прожимала и манифестовала различита, често противуречна схватања могућих решења друштвених проблема. Две противуречне стране организације и управљања изнедриле су бројне ставове о питањима угрожавања и остваривања извесног степена безбедности и сигурности, што је нужно подразумевало ограничавања слобода људи као појединаца, група и заједница.

У том смислу, савремено људско друштво представља интегралну заједницу која садржи мање заједнице и групе људи, те је нужно по свом карактеру плуралистичко. Само ако су грађани унутар тих заједница равноправни, слободни и сигурни, уколико активно учествују у друштвеном животу и његовом уређењу, може се говорити о постојању друштвеног плурализма.

Политички плурализам је ужи појам од друштвеног плурализма. Тиче се шире структуре политичког система, односно постојања више центара политичке моћи заснованих на принципима поделе власти, освајања и остваривања власти демократским процедурама и принципима остваривања и функционисања цивилног друштва. Историјска артикулација политичке плуралистичке доктрине везана је за борбу човека ради остваривања личних и политичких слобода и права.¹¹¹ За развој политичког плурализма значајан период представља настанак и развој приватног власништва, ограничавање апсолутне власти владара, појава слободног грађанина, његових права и слобода и успостављање демократских односа. Наиме, успостављање демократских односа је сложен процес који намеће дубоке трансформације улоге власти и владајуће структуре и управљача друштвеним токовима и интересима, с једне, и поданика, грађана, држављана, с друге стране.

¹¹¹ Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 69.

Партијски плурализам је важан чинилац политичког плурализма, а тиме и главна покретачка снага демократских процеса. Постојање већег броја политичких партија, иако једно од његових обележја, није и једини критеријум за утврђивање постојања – непостојања партијског плурализма у неком политичком систему. Један од битних критеријума партијског плурализма је постојање вишепартијских политичких система у којима су легално изабрани вршиоци власти. Партијски плурализам подразумева и остваривање консензуса политичких субјеката о друштвено-политичком (и друштвено-економском) уређењу, у којем су политичке партије одређене као нужни саставни део политичког система и њихова улога и функције су правно утврђени и заштићени.

Специфична одлика партијског плурализма је значајна улога партија у управљању државом и друштвом, јер партије посредством лидера представљају грађане, а тиме су и спона државе и грађана.

5.2. Појам и битна обележја политичких партија

Појам партија потиче од латинске именице *pars* – део и глагола *partire* – делити. Изворно значење овог појма може се двојако посматрати. С једне стране, упућује на тежњу људског друштва да се у складу са концентрацијом различитих појединачних интереса нужно дели, а са друге, на потребу да се општи друштвени интерес усклађује са парцијалним интересима, односно интересима одређених група.

Историјски посматрано, људи су се одувек међусобно разликовали по разним својствима и карактеристикама. Такође, постојале су разлике и према друштвеном положају, улози у друштву и друштвеној хијерархији. Како је човек носилац бројних индивидуалних интереса, ради њиховог задовољења тежио је груписању са другим људима, носиоцима истих или сличних интереса. С друге стране, од самог сазнања о постојању моћи и власти, постојала је борба за остваривање, одржавање и увећање моћи, односно борба за власт. Жеља за моћи често је бивала и бива јача од жеље за животом.¹¹²

¹¹² Историја Грчке и Рима баштини бројне примере разних облика и случајева овакве борбе, која је била могућа једино груписањем снага у борби за власт.

Претечама политичких партија¹¹³ могу се сматрати политичке групе и политичке струје које су се формирале око неке значајне личности или идеје, чешће у кризним, него у стабилним периодима. Претходи им стварање парламентарних институција. Прве политичке партије формиране су у Енглеској, и то партија торијеваца и партија виговаца.¹¹⁴ Након увођења општег бирачког права, партијска сцена се у многим државама Европе у потпуности мења од краја 19. до почетка 20. века. Кључну карактеристику политичког живота тог периода представља омасовљење партија широким народним масама. У радничким, односно социјалистичким партијама инсистира се на едукацији и политичком и идеолошком васпитању чланства. Настају илегалне партије чији је циљ револуционарно деловање. Такве партије прилагођавале су своју структуру и начине деловања датој ситуацији и разликовале се по бројним карактеристикама од легалних.¹¹⁵ Између два светска рата на принципима неговања култа личности настају фашистичке и нацистичке странке са скоро војним формацијама и хијерархијом. Након Другог светског рата таква пракса је настављена у неким државама, променом метода деловања и стварањем доминације практиковањем контроле и прогона политичких неистомишљеника. Посебан облик такозваних доминантних партија настао је као производ ослобађања неразвијених земаља од колонијализма. У савременим државама значај политичких партија на развој политичког живота далеко је превазишао почетне форме и домете.

У складу са претходно наведеним ставовима намеће се закључак да су политичке партије од настанка до данас чест предмет проучавања политичких и правних наука, социологије, психологије и других друштвених наука, али и самих актера у политичком процесу – политичара. Разлог лежи у чињеници да су политичке партије биле и остале битан чинилац политичке праксе. Због важности коју имају на листи чинилаца политичког система кратко ћемо се осврнути на проблеме њиховог дефинисања, структуре, својства, улоге и функције, могуће односе према држави и са др-

¹¹³ Иако се већ код Макса Вебера појављује појам политичке партије, скоро до краја 20. века уобичајени термин био је политичке странке. Суштински, ова два појма су синоними.

¹¹⁴ Торијевци су касније прерасли у Конзервативну партију, а виговци у данашњу Либералну партију.

¹¹⁵ Једна од таквих партија била је и Лењинова бољшевичка партија, која је представљала партију професионалних револуционара.

жавом, државном влашћу и правом, становништвом, грађанством и држављанима, као и односе међу самим партијама.

Сложена појава као што је политичка партија има разне аспекте испољавања у друштвеном и политичком животу. Можда зато и постоји обимна научна и стручна литература о овој области. Међутим, и поред тога још увек нема општеприхваћене дефиниције политичких партија. Хронолошки гледано, најстарије међу њима наглашавају значај идеологије (Бенжемин Констант 1816, касније Маркс и Енгелс). Други аутори као кључну карактеристику истичу општенародну организацију (Радош Смиљковић), односно организацију за вршење власти (Ласвел и Каплан, Ђовани Сартори и други). Ипак, истицање само једног битног чиниоца, а занемаривање осталих није прихватљиво са становишта потпуног разумевања места и улоге политичких партија у друштвеном животу.¹¹⁶ Због тога нећемо наводити и анализирати постојеће дефиниције политичких партија, већ настојати да, посматрајући њихове битне чиниоце, дођемо до оперативне дефиниције која би задовољила методолошке критеријуме правилног дефинисања.¹¹⁷

Суштинским обележјима политичких партија могу се сматрати:

- а) организација,
- б) систем идеја и уверења, као и могући начини за њихово остваривање – идеологија;
- в) тежња за освајањем и задржавањем власти легалним путем и остваривањем одређених интереса и циљева уз помоћ ње.

Оправданост оваквог става може се наћи у синтетичком приступу дефинисању појма политичких партија у којем се истиче подједнак значај свих битних обележја. За Јована Ђорђевића битна обележја политичких партија су: организација, организовање и усмеравање друштва, спровођење политике и политичке власти. Битним

¹¹⁶ О различитим приступима дефинисања политичких партија опширније у: Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Београд, 2004, стр. 165–177.

¹¹⁷ Према Термизу и Милосављевићу, захтеви које треба да испуни ваљана дефиниција су следећи: 1) да буде позитивна, исказана у облику тврдње; 2) да буде предметна и садржајна; 3) да буде свестрана; 4) да буде суштинска; 5) да буде сложена и развојна; 6) да буде еквивалентно размерна и 7) акуратна. Видети: Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Увод у методологију политикологије*, ДАКС Трејд, Сарајево, 1999, стр. 133.

обележјима Радомир Лукић сматра политичку организацију, политичку идеологију и освајање власти демократским путем.¹¹⁸

Због свега наведеног политичке партије се сматрају друштвеним творевинама – организацијама које су људи на неком степену развоја створили како би остварили планирану друштвену улогу. Оне су политички субјекти који имају одређени облик, састав, организацију и акцију¹¹⁹, односно деловање којим утичу на власт, примењују је, саглашавају се, односно не саглашавају са њом.

Уважавајући одређене чињенице исказане у бројним дефиницијама, опредељујемо се за радну дефиницију политичких партија. *Политичке партије су појаве друштвене, политичке, али и правне стварности, односно облик политичког организовања људи окупићених око исте политичке идеологије са основним циљем јединственог или делимичног освајања и задржавања државне власти легалним путем.* У институционализованом друштву легалне партије се стварају у оквирима правног система и по нормама права. Такође, оне су и творци, или учесници у стварању права, али и вршиоци права у разним улогама.

Обележје организованости односи се на то да су базичне организације повезане по нивоима у једну организациону целину са специфичном унутрашњом структуром у којој су јасно прецизирани место и улога за сваког чиниоца структуре. Однос између нивоа је мање или више централизован и захтева поштовање хијерархије. Основне организационе јединице политичких партија могу носити различите називе, што зависи од карактера политичке партије.¹²⁰

Политичка идеологија представља систем уверења, идеја и представа о друштву и уређењу друштвених односа којима партија тежи и инспирише на активност и делање. Идеолошке поставке садржане су у програмским документима. Као такве заступају интересе различитих друштвених група, али настоје да се прикажу као општедруштвени интереси. Због бројних различитости интереса који могу постојати и унутар саме партије, идео-

¹¹⁸ Лукић Радомир, *Политичке странке*, Сабрана дела, том 11, Београд, 1995, стр. 41.

¹¹⁹ О појму акција и његовом разликовању од појма активност видети: Милосављевић Славомир, *Политичка акција*, Београд, 1977, стр. 42–48.

¹²⁰ Код либералних и конзервативних партија то су одбори, код демохришћанских екипе или секције, код социјалистичких и социјалдемократских, такође, секције, код комунистичких ћелије и основне организације.

лошке поставке не морају бити подједнако прихваћене од стране свих чланова.

Политичке партије се првенствено формирају у границама одређених држава које имају успостављен правни систем и прописе којима је регулисан настанак и рад политичких партија. Тежња за вршењем власти разликује их од свих других друштвених организација. Освајањем и вршењем власти стварају право – правни систем, прописе, норме понашања. Партија тако добија прилику да реализује свој политички програм, да на одлучујућа места у државној организацији поставља своје представнике, који ће доносити државне одлуке у интересу својих бирача. Те одлуке су у начелу истоветне са одлукама које доносе органи политичке партије.

С друге стране, своје суштинске делатности могу остваривати било као владајући, било као опозициони субјект. Борбом за стварање и примену права, манифестују се и као правна појава.

5.3. Улога политичких партија у савременој држави

У савременој држави нема владоца и поданика. Њена улога је управљање друштвом у његовом интересу и у његову корист. Извор власти такве државе лежи у народу (сувереност народа), а вршиоци власти су смењиви – смењују се – замењују се другим вршиоцима када народ изрази одговарајућу вољу. Апарат власти функционише тако да функционално и транспарентно остварује демократске односе, друштвену безбедност и сигурност грађана, као и њихово благостање.

Таква држава омогућава изражавање свих битних интереса и потреба, као и пожељних начина њиховог задовољавања, обезбеђујући их и рангирајући по критеријумима значаја по друштво. При томе, савремена држава у процесу идентификације интереса и проналажењу начина за њихово остваривање примењује процесе усаглашавања, усклађивања и координације и легалан монопол физичког насиља. Основи такве државе су слободан грађанин и приватна својина, држава их својим апаратом управљања и монопола насиља штити од угрожавања. Савремена држава је нужно правна и сви субјекти у њој су, независно од функција које обављају, једнако одговорни пред законом.

У таквој држави политичке партије – политичке странке имају изразито манифестован правни аспект. Како су савремене државе, у принципу, правне државе, оне својим прописима утврђују:

- а) могућности формирања политичких партија;
- б) њихов генерални легални профил;
- ц) њихов легални процес (процедуру) настојања;
- д) програмски и делатни оквир политичких партија и
- е) оквире односа према држави и власти кроз улогу у изборном процесу, у парламенту и извршној власти, као и у судској власти.

Чињеница је да је однос између савремених политичких партија противуречан и веома сложен. Оне су у сталној борби за власт која подразумева разне методе и средства, почев од моралних до неморалних, од прописима дозвољених до недозвољених, од уобичајених до неуобичајених. У односима политичких партија и политичких партија и власти јављају се разни облици и садржаји сарадње и конфликта.

Вишепартијски политички системи по правилу су државе грађанског демократског типа у којима су политичке партије подељене на владајуће и опозиционе, парламентарне и ванпарламентарне, и у којима владајуће партије одлучују о политици и праву. Политичке партије, са разним улогама и положајима у вишепартијском систему, биле парламентарне или ванпарламентарне, владајуће или опозиционе, легалне или илегалне, учествују у концептуализацији политике, њеном формулисању и извршавању различитим делатностима и утицајем на друштвене процесе.

Легалне политичке партије оснивају се и делују претежно у складу са нормама важећег правног система. Непосредно и посредно суделују у остваривању правног система и његових норми које важе за све држављане државе. Изграђују и интерне нормативне системе који важе првенствено за чланове патрија. Због тога су политички и правни аспекти политичких партија присутни у свим њиховим делатностима, улогама и функцијама.

5.4. Интересне групе

У остваривању друштвених процеса и циљева издвајају се два кључна момента, изналажење државног интереса и његово ост-

варивање. Термин интерес потиче од латинске речи *interesum, interesse*, и значи учествовати у нечему, бити заинтересован за нешто.¹²¹

Изналажење државног интереса није само производ размишљања, закључак шта је за државу у једном периоду и дугорочно најкорисније, шта и како у одређеном моменту треба урадити. Наиме, да би се дошло до било каквог закључка шта у одређеном моменту представља државни интерес, не сме се занемарити чињеница да су бројни субјекти у процесу сами по себи носиоци разних интереса. Интереси се тичу разних ствари, па се могу остваривати према разним субјектима. Неки су очигледно унутрашњи, док су други спољни.

Сам назив интересне групе указује да је реч о посебним интересима које ове групе штите или унапређују у односу на друштво у којем постоји конфликт различитих интереса.¹²² Интересне групе представљају релативно самостална удружења која нису повезана са државом и политиком непосредним везама, чија је основна функција заштита оних интереса за чије су остваривање заинтересовани припадници одређених друштвених група. Због тога раде на идентификацији, артикулисању, унапређењу и заштити одређене групе интереса, њиховој промоцији и уздизању до ранга битних друштвених интереса. Интерес је, дакле, оно везивно ткиво које појединца спаја са одређеном групом. На основу утврђених интереса интересне групе формулишу циљеве свог деловања, а сваки циљ представља разумно дефинисање неке пожељне, вероватно могуће ситуације.

Интересне групе имају дугу историју, али са настанком грађанског друштва постају битан чинилац свеукупног развоја. Оне представљају самосталне факторе друштвеног живота засноване на уставном праву грађана да се удружују. Различитост и разноврсност друштвених потреба, интереса и циљева намећу потребу за постојањем издиференциране друштвене структуре.¹²³ Оваква чињеница указује да су могућности интересног повезивања широке и да се могу реализовати у свим сферама друштвеног жи-

¹²¹ Опширније: *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966, стр. 390.

¹²² Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Београд, 2004, стр. 102.

¹²³ Опширније у: Смиљковић Радош, *Насиље и политика*, Београд, 1997, стр. 124–143.

вота и свим институцијама друштва. Тако се говори о постојању привредних и економских, банкарских, образовних, религиозних, војних, полицијских и многих других професионалних интересних група. Није искључена ни могућност формирања интересних група и у оквирима политичких партија.

Интересне групе се могу формирати и деловати према територијалном и функционалном принципу. Уколико делују према територијалном принципу, разликује се више категорија: локалне, регионалне, државне и међудржавне интересне групе. Ако се за критеријум класификације узме време трајања и деловања интересне групе, могу се класификовати на релативно трајне, краткорочне и ад хок интересне групе. Ова чињеница указује на то да циљеви интересних група могу бити дугорочни, средњорочни, краткорочни или тренутни.

Суштина организовања и функционисања интересних група лежи у могућности да појединци, у сарадњи са другима, реализују своје интересе без директне интервенције државе, односно државних органа. На основу изнетих карактеристика није тешко уочити бројне сличности између политичких партија и интересних група, али и кључне разлике. Уместо партијске идеологије, интересне групе имају конкретне, специфичне интересе који се тичу само њих и служе за задовољавање њихових потреба. Суштинска разлика огледа се у томе да се тежња интересних група за остваривањем интереса и циљева ограничава вршењем утицаја на државне институције без жеље да се њима управља. С друге стране, једна од главних карактеристика политичких партија је тежња за потпуним или делимичним освајањем државне власти.

Иако различити аутори различито дефинишу појам синдиката, нико од њих не оспорава чињеницу да синдикално удруживање представља вид интересног удруживања чији је циљ остваривање бољих услова за рад и заштита права по основи рада. Због тога академик Љубомир Тадић сматра да „синдикати представљају најзначајније интересне групе”.¹²⁴ Синдикати се организују на принципима добровољности, самосталности, а карактеришу их релативна трајност, масовност, организованост и постојање општег циља – заштита и унапређење социјално-економских интереса.¹²⁵

¹²⁴ Тадић Љубомир, *Наука о политици*, БИГЗ, Београд, 1996, стр. 475.

¹²⁵ Шуваковић се не слаже са мишљењем Тадића, и то образлаже у књизи *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Београд, 2004, стр. 98.

Велики број синдиката данас у свету заступа интересе преко 250 милиона радника залажући се за унапређење радне и социјалне сигурности радника, уређење тржишта рада и зарада и обезбеђење адекватних радних и животних услова запослених. У остваривању декларисаних циљева користе разне методе и средства у које свакако спадају преговарање, посредовање, социјално-политички протести, штрајкови и друго.

У савременом друштву постоје и посебне врсте интересних група познате као групе за притисак.¹²⁶ Њихово поље утицаја су центри политичког одлучивања, као што су парламенти, владе, управе, руководства политичких партија. Настале су Америци, али су се врло брзо прошириле и на остале државе. Своју организацију прилагођавају врсти интереса које заступају, а своје испоставе имају на локалном, регионалном, централном – федералном нивоу. Као главно средство остваривања циљева користе медије, путем којих своје ставове пласирају у јавност.

5.4.1. Лобији и лобирање

Специјалну подврсту група за притисак чине такозвани лобији.¹²⁷ Лобирање подразумева широк спектар активности чији је циљ вршење утицаја на јавне органе у процесу доношења одлука. Најчешће, лобирање представља метод утицаја на законодавну и извршну власт.

У објашњавању појма лобирање обично се полази од тога шта се њиме добија и на који начин. У том смислу, лобирање се може састојати од усменог или писменог убеђивања, финансирања кампања за односе са јавношћу, истраживања чији се резултати достављају законодавним одборима и изношења ставова од стране лобиста пред надлежним законодавним одборима. Лобисти могу бити чланови посебних интересних група, али и појединци.

Иако код нас још увек има негативну конотацију, у САД је лобирање уставом заштићена активност и неизбежан део процеса до-

¹²⁶ У страниј литератури фигурирају називи *pressure groups*, *groupes de pression* и други.

¹²⁷ *Lobby* на енглеском језику означава предсобље, ходник, а метафорично место у којем су групе сачекивале конгресмене и сенаторе и вршиле на њих утицај у смислу исправности/неисправности неке политичке одлуке, потребе доношења одређених закона и слично.

ношења одлука. Усвајање закона у Сједињеним Државама је јавни процес. Како указује познати лобиста професор Универзитета Џорџтаун Марк Ром, те одредбе су међу фундаменталним уставним принципима. Устав дозвољава право на окупљање, познато је право да се подносе петиције влади од стране грађана и група грађана, постоји институција слободе говора и штампе. Све то имплицира да у Америци за испољавање утицаја на владу постоји уставна заштита. Компаније или интересне групе¹²⁸ ангажују професионалце који раде за њих или су ангажовани да заступају њихове интересе. Ти људи се називају лобисти и добро познају правила функционисања Конгреса и утицајне представнике.¹²⁹

Неке лобистичке групе су толико успешне и имају велики утицај да састављају нацрте закона члановима Конгреса који их тако формулисане предлажу. Лобирање у Вашингтону није ограничено на Американце. Међународне компаније и стране владе такође настоје да изврше утицај на америчке законе и регулативе. Међутим, лобирање није активност у којој је „све дозвољено“. У том процесу постоје федерални закони, као и одређени етички кодекси, иако се не спроводе увек у потпуности.¹³⁰

Када су у питању ниво и начин лобирања у европским оквирима, лобирање је једна од прихваћених форми заступања интереса, чија је улога веома значајна у законодавном процесу који се спроводи у оквиру европских институција. Либерална доктрина и развој капитала условили су потребу за активним учешћем интересних група које настоје да утичу на јавне органе у поступку одлучивања. Другим речима, да би остварили своје циљеве и заштитили своје интересе, интересни субјекти користе законом дозвољено право да буду учесници у доношењу одлука. Код лобирања је веома важно утицати на законодавни процес на самом почетку.

Велика Британија је релативно скоро усвојила закон о лобирању и формирала регистар. И Европска унија има формиран регистар

¹²⁸ Попут група за право ношења оружја или других интересних група.

¹²⁹ Процењује се да је у 2009. потрошено близу 3,5 милијарди долара за утицај на Конгрес и извршну грану власти. Велики део тога обављају фирме или адвокати специјализовани за утицај на законодавни процес и спровођење регулатива. Једна од тих компанија је „Патон Богс“, чији партнер Николас Алард истиче да су законодавци од суштинске важности за лобирање.

¹³⁰ Доказ је формирање албанског лобија у америчком Конгресу, који су веома успешно афирмисали сепаратистичке тежње и интересе косовских Албанаца, ширећи пропаганду о угрожености људских права на Косову од стране режима.

лобиста, али он није обавезујућег карактера. После Вашингона Брисел је највећи лобистички центар. На пример, Хрватска има шест лобистичких организација¹³¹, а Република Србија тренутно само три лобистичке организације у Бриселу, и то представништво Привредне коморе Србије, које има једног запосленог, једно удружење послодаваца и једну конулантску фирму.

Уколико се нормативно добро регулише и стави у оквире легалног, лобистичка професија може представљати саставни део сваког демократски уређеног друштва. Само у слободном демократском друштву у којем постоји слободно такмичење интереса, лобистичка професија може заживети и постојати. Тако је, с једне стране, лобирање испит зрелости демократије, док је, с друге, један од ограничавајућих фактора за развој коруптивних појава и процеса у друштву.

5.4.2. Невладине организације

Не разматрајући проблеме који се тичу дефинисања појма невладине организације¹³² (НВО), на основу бројних карактеристика које поседују, ове организације се могу сврстати у категорију интересних група. Разлог је у чињеници да невладине организације промовишу, афирмишу и теже задовољавању одређених интереса. По правилу, требало би да буду организоване на принципима самоорганизовања грађана у сврху унапређења некаквог интереса. Овај интерес не сме да се односи на остваривање материјалне добити.

Кључна разлика између лобија и група за притисак и невладиних организација огледа се у томе да се невладине организације не смеју формирати унутар државних структура, центара државног одлучивања, унутар државног апарата. С друге стране, од синдиката се разликују јер немају заштитну, социјалекономску функцију, нити право на штрајк, које представља једно од важних средстава остваривања интереса синдиката.

Деловање невладиних организација требало би да буде превентивног карактера, упозоравајуће, али са могућношћу организо-

¹³¹ Захваљујући лобирању, Хрватска је добила много веће квоте за извоз шећера у земље ЕУ, у односу на оне које је Европска комисија првобитно предвидела.

¹³² Са становишта правилног научног дефинисања овако дефинисан појам није прихватљив, јер не говори о томе шта су ове организације, већ даје одредницу шта нису.

вања грађанских протеста. Оне су усмерене ка јавности, односно ка медијима као важном средству информисања јавности уз помоћ којих промовишу одређене интересе. Важну одредбу невладиних организација представља и начин њиховог финансирања. Држава, по правилу, не би требало да учествује у буџету невладиних организација са више од 49% укупног прихода, односно не сме да буде већински финансијер. Поставља питање ко финансира осталих 51% и да ли се на основу тога може јасно утврдити чије интересе заступају поједине невладине организације.

Представници невладиног сектора се декларативно залажу да се новац, било да долази од државе, било од страних донатора, не добија тек новца ради, већ за активности које се спроводе. Разуме се да би те активности требало да буду усмерене на добробит заједнице, заштиту људских права или права мањина, а никако на екстрапрофит невладиног сектора. Једини исправан принцип остваривања донација представља пројектно буџетирање према којем невладине организације добијају новац тек када израде пројектну документацију и прођу званичне конкурсе, без обзира на то да ли је реч о државним или међународним донаторима.

У свету постоји више хиљада невладиних организација које имају међународни карактер и представнике у многим државама на локалном и регионалном нивоу. Најпрестижније су оне које имају саветодаван карактер при међународним организацијама какве су ОУН, УНЕСКО и друге.

У Србији има преко 20.000 невладиних организација, а највише њих начелно делује у области социјалне заштите и бави се пружањем различитих социјалних услуга. Највећи део средстава опредељених за НВО одлази на организације која се баве спортом, младима и хуманитарним активностима, али се у јавним расправама највише пажње посвећује онима које имају снажну подршку из водећих западних земаља.

5.5. Друштвени покрети

Бројне су дефиниције друштвених покрета. Једна од најчешћих, а уједно и најједноставнијих друштвене покрете сматра „колективним, организованим покушајима друштвене промене”.¹³³

¹³³ Jenkins J. Craig, Form William, „Social Movements and Social Change”, in: Thomas Jasinski et al (Eds): *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 331.

Субјекти, носиоци друштвених покрета, могу бити бројни и разноврсни, од великих друштвених група, као што су класне, националне, расне, религијске групе, па до оних мањих. Када је реч о организацији, карактерише их слаба организациона структура – нису формално и јасно структурирани као на пример политичке партије, интересне групе и сл. Међутим, није у питању спонтана масовна акција (као што су на пример устанак или побуна), већ постоји одређен ниво намеравање и планиране акције ради остваривања одређених друштвених циљева¹³⁴

Владимир Гоати сматра да кључну разлику између друштвених покрета и других колективних политичких актера представља то што друштвени покрети нису организоване групе, већ је њихова јединственост у идејама око којих се окупљају. Ова чињеница упућује на разлоге због којих хиљаде и милиони људи могу деловати у истом правцу без посредовања било какве организације и поштовања хијерархије.¹³⁵

Овако становиште није у потпуности прихваћено. Постоји и теорија да друштвени покрети садрже неке елементе организационе структуре. Са таквом констатацијом се можемо сложити због тога што је значајне друштвене циљеве немогуће остварити без постојања некакве организације, али, с друге стране, уважавамо и мишљење да организација није кључна категорија за дефинисање друштвених покрета, већ да је то тежња за остваривањем друштвених промена.

У односу на интересне групе, које обично теже мањим уступцима и добитима од стране система, друштвени покрети су протагонисти битних, далекосежних промена у остваривању и расподели политичке и економске моћи.

Може се рећи да постоје два гледишта о битним карактеристикама друштвених покрета, америчко и европско. Америчко гледиште у први план ставља циљеве, ресурсе, интересе, шансе, организацију и стратегије покрета.¹³⁶ Акценат европског гледишта је на питањима идентитета и тоталитета. Идентитетом се јасно

¹³⁴ Хејвуд Ендрју, *Политика*, Клио, Београд, 2004, стр. 531.

¹³⁵ Опширније у: Гоати Владимир, *Политичка социологија*, НИП Младост, Београд, 1978, стр. 175.

¹³⁶ Типичан представник оваквог прагматичког гледишта је Чарлс Тили. Опширније у: Tilly Charles, *Social Movements, 1768–2004*, Paradigm Publishers, Boulder and London, 2004, p. 3–4.

ставља до знања у чије име покрет остварује своју делатност, а тоталитетом потврђује да се друштвени проблеми који се решавају тим делатностима тичу читавог друштва.

Вукашин Павловић наводи битне карактеристике на основу којих се друштвени покрети могу разликовати од других субјеката и појава друштвене и политичке стварности: колективна акција, добровољност и отвореност, масовност, став према друштвеној промени, израз друштвеног конфликта, интересна основа окупљања, незадовољене потребе, јавност деловања, спонтаност, дифузност и еластичност и друштвена значајност проблема. Из наведеног се може закључити да једна енциклопедијска дефиниција друштвених покрета још увек важи: „Друштвени покрет је колективна, јавна, добровољна, масовна, мање, или више спонтана акција људи која израста из незадовољених потреба, изражава одређене сукобе интереса, покреће решавање значајних друштвених питања и стреми мањим или већим друштвеним променама”.¹³⁷

Већина аутора се слаже да се о социјалним покретима може говорити тек са успоном модерног друштва, када се јављају предуслови за овај облик колективне акције. Последице кризе система вредности, јачање технократије и бирократије допринели су стварању и јачању друштвених покрета шездесетих година 20. века па све до данас.

Постоји више типологија друштвених покрета. На основу друштвених носилаца разликују се класни, национални, политички, расни, верски, културни, омладински и други покрети. Како су друштвени покрети нужно везани за појам друштвених промена, разликују се револуционарни покрети, који су за радикалне промене, реформистички, који се залажу за постепене промене, конзервативни, који су за очување статуса кво, и реакционарни, који теже враћању уназад. Данас су познати многи покрети, раднички, покрети жена (феминистички покрети), покрети који се боре за грађанских права, еколошки и други.

Важан сегмент представља и проучавање односа између друштвених покрета и политике, односно демократије. Како демократија подразумева постојање политичког плурализма и мо-

¹³⁷ Павловић Вукашин, „Друштвени покрети”, у: *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 275.

гућност становништва да утиче на власт, а како је циљ друштвених покрета вршење утицаја на политичке одлуке, неретко су друштвени покрети добијали значајни политички карактер. „За многе догађаје који су се, у време кад су се одвијали, називали друштвеним покретима, касније се испоставило да су представљали организован начин утицаја на власт или преузимања власти или смене владајућих елита.”¹³⁸ Многе политичке партије израсле су из друштвених покрета не бришући из свог назива реч покрет, јер је она упућивала на то да њихова политика има масовну подршку, да се залаже за остваривање битних друштвених циљева и слично.

Развој савременог информатичког друштва јача улогу друштвених покрета. Брз проток информација, развој друштвених мрежа и њиховно масовно коришћење наводе на чињеницу да цивилно друштво подразумева постојање грађанина – политичког субјекта који се на различите начине, на принципима спонтаности, самоорганизације и солидарности, повезује и удружује са другим људима и учествује у решавању значајних друштвених проблема.

¹³⁸ Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Београд, 2004, стр. 119.

6. Политичко представљање и избори

6.1. Појам и историјски аспекти развоја политичког представљања – репрезентације

Због немогућности да читав један народ, или неки његови чиниоци непосредно одлучују о јавним пословима установљена је институција политичког представништва. Идеја је постојала још у античком добу, а првим модерним представничким институцијама сматрају се сталешке скупштине карактеристичне за рани средњи век, којима се желео умањити апсолутизам средњовековних владара. Представници тада познатих staleжа, племства, свештенства и грађанства, били су сазивани од стране француских, шпанских, сицилијанских и других владара већ од 13. па све до краја средњег века¹³⁹. Сталешке скупштине имале су саветодавни карактер, а разматрале су питања у вези са финансијском и судском функцијом. Представници су били дужни да изражавају искључиво колективну вољу, а не личне ставове. У апсолутним монархијама, због познатих карактеристика личне власти, сталешке скупштине нису могле испољити неки значајнији утицај на развој државе и друштва.

Преображајем из сталешких скупштина у Енглеској настаје парламент, прво једнодоман, а од 14. века и дводоман. Парламент је, такође, требало да ограничи вољу монарха. У почетку је имао искључиво саветодавну улогу, али је релативно брзо издејствовао равноправност у одлучивању са монархом. Због честих сукоба 1688. дошло је до „револуције без крви“, која је завршена годину дана касније доношењем чувеног и раније помињаног *Bill of Rights*. Од тада па све до данас британски парламент ужива супрематију у односу на монарха.

Може се рећи да је теорија о парламенту као законодавном телу, највишем народном представништву, настала под утицајем учења Шарла Монтескјеа у 18. веку. Он је истицао потребу да законодаву функцију, због њеног значаја, треба нужно да обавља изабрано представничко тело, а не појединац. Теорију је добрим делом изградио на парламентарном режиму Енглеске свога времена, односно на слици једног идеалног устава¹⁴⁰. Према том моделу

¹³⁹ Истини на вољу, не тако редовно у читавом наведеном периоду.

¹⁴⁰ Лукић Радомир, *Монтескјеова политичка теорија*, Архив за правне и друштвене науке, 1–2/1955, Београд, стр. 128.

постојао је обострани утицај вршилаца власти и њихова међузависност. Монарх је остваривао утицај на парламент, односно имао право законодавне иницијативе, санкције и др., и обрнуто, парламент је остваривао утицај на монарха и чланове владе по важним питањима, каква су питања буџета, одговорности министара и др. У таквом систему међусобне поделе и умереног утицаја, носиоци власти обуздавају, чак заустављају једни друге да би спречили њене злоупотребе.

Ова идеја операционализована је у уставима САД (1787) и Француске (1791), а Француска револуција је дефинитивно допринела нестајању сталешких скупштина са друштвено-политичке сцене и увођењу у народна представништва политичку праксу чија је примарна улога законодавна.

Узимајући у обзир наведене историјске чињенице, значај развоја политичког представљања – репрезентације може се сагледати у следећем ставу: „Улога политичке репрезентације је толика да се с правом истиче како је читава историја демократије у чврстој вези са настанком и развитком представничких тела”.¹⁴¹

Појам политичког представљања суштински означава политичку – друштвену делатност једног човека у име другог – других. Изабрани представници постају службеници институција јавне власти, представници политичких партија, интересних група и других удружења грађана. Овакво гледиште појмове представљања – репрезентације посматра у ширем смислу. Ако би се исти појам посматрао у ужем смислу, он би се сводио на постојање система представничке власти који се у теорији назива политичко представништво. За потребе нашег рада појам политичког представништва посматраћемо као *правно овлашћено вршење функција власти унутар државних органа који су изабрани од стране народа (грађана) на слободним, по демократској процедури сprovedеним изборима*.

Како власт у држави припада грађанима, што је у складу са теоријом народне суверености, они је могу вршити непосредно, путем референдума, народне иницијативе, окупљањима и исказивањем своје воље, али и посредно, путем слободно изабраних представника. Једино слободни и демократски избори обезбеђују

¹⁴¹ Тодорић С., Младеновић М., Гостовић Д., *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 107.

легитимност државне власти, односно пристанак народа да у његово име и за његов рачун политички представници легитимно доносе важне политичке одлуке. С друге стране, од представника се очекује јасна политичка одговорност према бирачима. У складу с наведеним, политичко представништво се може посматрати и као сложен друштвено-политички и правни процес интерације између грађана – бирача и изабраних представника.

6.2. Изборни систем

Пре разматрања појма изборног система понудићемо једну поједностављену и општепознату дефиницију савремене државе са вишепартијским системом јер ће се даља разматрања односити управо на такву државу. Најкраће речено, то су државе у којима је приватно власништво у основи друштвеног система, те које признају постојање више интереса, њихово јавно изражавање и борбу за њихово остваривање на прописан начин и у том смислу постојање и делање политичких партија. Легалне партије се боре за власт настојећи да придобију што више гласова бирача, односно мандата у представничком телу, и власт освајају када сама партија или у коалицији са другим партијама освоји већину мандата. Такав политички систем грађанске демократије и држава са таквим системом сматра се савременом државом са вишепартијским системом.

Суштина познавања политичких институција савремених држава претпоставља вишедимензионо праћење политичког деловања. Једна од важних димензија је управо она која нас упознаје са начином обликовања структуре и расподеле власти. Познавање изборног система, партијског система и хоризонталне организације власти представља исходиште у сазнавању суштине политичких односа и процеса, могућих конфликта формалног и неформалног, односно институционалног са реалном политичком праксом.

Одабирање изборног система за сваку демократију спада у ред најважнијих институционалних одлука. Без обзира на то да ли је избор модела по којем ће се бирати чланови представничких тела случајан, наметнут, колонијализмом, утицајем јаких суседа, условима за приступање одговарајућим интеграцијама, последица различитих околности или пролазни тренд, он има снажне ефек-

те на политички живот.¹⁴² Разлог се може тражити у чињеници да једном успостављени изборни системи трају доста дуго јер постоји тенденција да се интереси и делатности политичких партија прилагођавају постојећем изборном систему како би се искористиле одређене предности које сам систем нуди. Так кад се исцрпе сви бенефити који из одређеног система могу произаћи може се очекивати покретање иницијатива за измену изборног система.

Ретки су случајеви у пракси да се изборни системи пажљиво утврђују, уз претходну темељну вишекритеријумску анализу њихових позитивних и негативних карактеристика. Углавном се бирају на основу већ постојећег модела који служи као узор. У овом случају политички актери често немају довољно информација о могућим ефектима примене одређеног модела на конкретну државу. Други начин је супротан првом и одликује га добра информисаност политичких актера о могућим позитивним ефектима неког модела изборног система на остваривање њихових интереса и повећавање вероватноће за добијање изборне трке. У сваком случају, и један и други начин могу имати несагледиве последице по политичку стабилност неке државе уколико је одлука о изборном систему донета искључиво на основу тежње да се оствари политичка предност. Иако постоји богата пракса у функционисању различитих облика изборних система у разним државама, још увек се не може говорити о постојању идеалног система који би се могао применити на све савремене државе. Ова чињеница не спречава теоретичаре, као ни саме политичке актере, да наставе потрагу за најбољим и најдемократичнијим изборним системом.

Према мишљењу Милана Јовановића, појам изборног система има уже и шире значење. Према ужем, изборни систем је начин на који грађани изражавају своје опредељење за поједине странке и кандидате и поступак којим се ти гласови претварају у места у парламенту. Према ширем, распрострањеном у земљама са кратком изборном традицијом, изборни систем обухвата све што се тиче изборног процеса – од изборног права до организације избора.¹⁴³ За наше разматрање прихватљивије је шире схватање, јер су њиме обухваћени сви чиниоци изборног система. У том контексту, радна дефиниција изборног система гласи: *Изборни сис-*

¹⁴² Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 9.

¹⁴³ *Исто*, стр. 10.

штем је њодсисџтем њолиџичког сисџтема који ѡредсџавља скуѡ ѡринџиѡа и ѡроџедура којима се индивидуални гласови бираџа ѡреводе у ѡсланиџка месѡа и ѡако бирају носиоџи функција ѡлиџичке власѡи.

Из саме дефиниџије закључује се да се ради о сложеном под-систему политичког система који има изразит друштвени и политички значај. У савременим државама не може се говорити о демократији без примене такозване изборне демократије. У неким системима бирачко право се може утемељити као најважније политичко право помоћу којег је могуће предупредити или превазићће разне недемократске тенденџије и уџицати на успостављање стабилног политичког поретка.¹⁴⁴

Постојање јасних, преџизних и кодификованих норми изборног права и изборног система представља зашџиту савременог друштва од свих могућих облика пристрасности, арбитрарности и произвољности у изборном процесу. Због тога се о изборном праву говори као о систему правних правила којима се утврђују сви елементи изборног система и овај појам је шири од појма изборног система. Значај изборног система определио је да се у савременим државама изборни систем уређује уставом, законима и подзаконским актима. Уставом се обично утврђују демократски принципи на основу којих се обезбеђују слободни, општи, непосредни, тајни избори и гарантују људска и грађанска права у смислу бирачког права и граница за његово остваривање. Законима се уређује највећи део изборног система. То је један од разлога због којег се у уставним решењима често прописује да је за доношење изборних закона потребно обезбедити посебно квалификовану већину како би они имали већи легитимитет и јачу снагу.

6.3. Елементи изборног система

Елементе изборног система чини широки спектар чинилаца који појединачно и у комбинаџији имају посебно место и улогу у изборном процесу. Битни елементи изборног система су: бирачко право, бирачки списак, изборни органи, изборне јединице, кандидовање, изборна кампања, спровођење избора (гласање), рас-

¹⁴⁴ О значају изборног система видети: Матић Милан, „Грађанин и политичко представљање“, у: *Личносѡ и ѡлиџичка власѡ*, Београд, 1989, стр. 11–12.

подела мандата, престанак мандата и заштита права током избора. Због значаја који имају за изборни систем постоји потреба да се сваки од њих, у најкраћим цртама, посебно размотри.

6.3.1. Бирачко право

Бирачко право је основни елемент изборног система. Оно је основ формирања представничког тела и учешћа грађана у обављању државних послова, а тиме и фундамент демократије и народне владавине. Према Русоовој теорији народне суверености, сваки грађанин је носилац дела суверености који може привремено поверити неком представнику.¹⁴⁵ Бирачко тело се састоји од грађана који имају бирачку способност, тј. уставом и законом гарантовано право да бирају своје представнике, и представља носиоца укупне суверене власти.

У зависности од тога да ли се ради о праву да бира или праву да буде биран, разликује се активно и пасивно бирачко право. Грађанину по уставу може бити дато право да учествује у формирању бирачког тела (активно бирачко право), или да избором од стране других постане члан представничког тела (пасивно бирачко право).

Еволуција бирачког права имала је више фаза, од фаза у којима је ограничавано по разним основама до фазе када је постало опште бирачко право. Ограничено бирачко право предвиђало је искључивање читаве категорије грађана из уживања бирачког права. Основи ограничења били су различити, па се може говорити о постојању следећих типова ограничења:

- имовински цензус (право гласа имали су само грађани који су плаћали порез у одређеном износу);
- цензус по пореклу (порекло, боја коже);
- цензус настањености – резиденцијални статус (право гласа зависило је од дужине боравка у држави);
- цензус по полу (фаза експанзије бирачког права само мушкараца);

¹⁴⁵ Постоји и друга теорија, према којој бирачко право представља јавну функцију успостављену уставом, а за носиоца суверенитета одређује нацију која представља недељив ентитет. Самим тим, суверенитет нације посматра се као целина. Компромисно решење представља теорија према којој је бирачко право истовремено и лично право и јавна функција.

- цензус по образовању (само одређене категорије грађана са предвиђеним нивоом образовања);
- старосни цензус (искључивао неуобичајено високе године старости);
- професионални цензус (предвиђао право гласа само за одређене категорије професија).

Бирачка права касније су се развијала експанзијом бирачког права мушкараца све до конституисања општег бирачког права мушкараца. Најдуже од свих цензуса задржали су се порески цензус и цензус по полу, на основу којег жене нису уживале бирачко право до почетка 20. века.¹⁴⁶

Последњом фазом развоја може се сматрати фаза у којој жене добијају право гласа и бирачко право постаје опште и једнако за све, непосредно и тајно. Данас је у скоро свим државама у свету бирачко право опште. Уживају га сви пунолетни грађани који имају пословну способност и који одлуком суда нису лишени тог права. Пунолетство, а тиме и бирачко право стиче се са 18. или 21. годином. Једнакост права гласа огледа се у томе да је оно једнако за све, по принципу „један глас, један човек“, да сваки бирач на једним изборима може дати један глас и да глас сваког бирача има једнаку вредност.

У зависности од тога како грађани користе своје бирачко право постоји више категорија бирача. Прву категорију чине активни бирачи који гласају редовно, другу мање активни бирачи који на гласање излазе периодично, што не значи да су политички некомпетентни гласачи који нису нужно укључени у политику, док су у трећој апстиненти, који се обично уздржавају од изласка на гласање.

6.3.2. Бирачки списак

Да би бирач могао да користи загарантовано бирачко право, мора бити регистрован – уврштен у евиденцију бирача. Уписивање у евиденцију је форма потврђивања оних који користе бирачко право и средство онемогућавања оних који га немају да га користе.

¹⁴⁶ Највећи број држава света даје женама пуно право гласа тек након Другог светског рата. Француска је то учинила 1944, Југославија 1946, а Швајцарска тек 1971. године. До 1990. жене су оствариле право гласа у највећем броју држава у свету. Десетак година касније то се десило и у Катару, нешто касније и у Кувајту.

Сви носиоци бирачког права уписују се у посебан јавни документ који се зове бирачки списак. Бирачки списак је уједно и техничка и правна категорија. Техничка јер олакшава и убрзава изборни поступак, а правна јер представља документ са снагом јавне исправе. Бирачки списак обухвата бирачко тело у целини.

Евиденција следи административну поделу државе и обавља је локална самоуправа. Спискови се формирају на основу пописа становништва. „Системи регистрације бирача или уписа у бирачки списак могу бити различити: стални или повремени, обавезни или необавезни, по личној иницијативи или по службеној дужности.”¹⁴⁷

Данас су генерално бирачки спискови општи – јединствени, важе за све изборне циклусе и референдуме. Евиденција се врши на основу података из матичних књига и службене евиденције, других јавних исправа и веродостојних докумената, као и непосредног проверавања по службеној дужности. Надлежни државни органи су дужни да органима код којих се води бирачки списак достављају извештаје о променама у грађанском стању грађана (пунолетство, смрт, губитак пословне способности), као и промене боравка. Исправке и допуне бирачког списка могу се вршити током целе године. Бирачки списак се излаже на увид јавности после расписивања избора све до, по закону одређеном броју дана, пре дана одржавања избора. Истеком прописаног рока бирачки списак се закључује и у њега се до избора више не могу уносити било какве промене.

6.3.3. Изборни органи

Изборни органи представљају стална или повремена тела установљена ради организовања, спровођења и контроле изборног процеса. Она су важан чинилац изборне администрације која је вишестепено и хијерархијски организована. Изборни органи могу бити трајна или ад хок тела одговорна да се обезбеди поштовање и примена уставних и законских норми за спровођење избора.

Избор и функционисање изборних органа у демократским изборним системима заснива се на принципима политичке неутралности, непристрасности и одговорности са основним задатком спреча-

¹⁴⁷ Васовић Вучина, Гоати Владимир, *Избори и изборни системи*, Београд, 1993, стр. 150.

вања могућих злоупотреба изборног процеса. Наведени принципи и кључни задатак указују на потребу да ова тела нужно имају надстранички карактер. Од ауторитета самих изборних органа зависи и понашање политичких актера у изборном процесу. Постоје два модела формирања изборних органа. Према првом, изборни органи се састоје од носилаца највећих правосудних функција – судија врховних, уставних, апелационих, општинских судова, а према другом, изборни органи се формирају од представника подносилаца изборних листа – политичких странака и коалција. У теорији и пракси позната је и комбинација ова два модела.

Обично је у надлежности законодавне и/или извршне власти (влада или председник) да бирају чланове централних изборних тела, а ређе се она конституишу на основу законских решења којима се прецизира које институције имају право и обавезу да именују своје представнике за састав изборних органа.

6.3.4. Изборна јединица

Изборне јединице су један од најсложенијих елемената изборног система, а њихово образовање једно је од најважнијих и уједно најманипулативнијих питања које има снажно дејство на резултат избора.

Изборне јединице су територијалне целине, у чијим се оквирима резултати гласања преводе у расподелу посланичких места. Пожељно је да представљају складну целину у етничком, комуникацијском, привредном, природном и другом погледу. Често се поклапају са јединицама административно-територијалне поделе државе, али то не мора бити правило.¹⁴⁸ Изборне јединице могу имати различите називе, на пример изборни окрузи, изборни срезови и сл.

Бирачко тело дели се на изборне јединице због материјалне (физичке) немогућности да сви бирачи заједно бирају све представнике. Изборну јединицу чине сви бирачи на једној територији. Према броју посланика који се у њима бира разликују се једномандатне – униноминалне и вишемандатне – плуриноминалне изборне јединице.

¹⁴⁸ Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 125.

Позната је класификација вишемандатних изборних јединица на: мале (2–5), средње (6–10) и велике (преко 10).¹⁴⁹ Величина вишемандатних изборних јединица директно утиче на степен пропорционалности и репрезентативности избора, а пропорционалност гласова на број странака у парламенту. Што је мања изборна јединица, тј. што се мањи број представника бира у њој, то је мањи ефекат пропорционалности. Постоји и могућност да читава земља представља једну изборну јединицу у којој се бира онолико представника колико је предвиђених представничких места у представничком телу.¹⁵⁰

Формирање изборних јединица требало би да уважава границе постојећих административно-управних целина у држави: општина, градова, притом водећи рачуна о броју бирача или становника који живи на одређеној територији. Величину изборне јединице одређује прихваћени начин расподеле мандата, тј. већински систем или систем сразмерног представништва. Ово је важно због тога што би изборне јединице требало да обезбеде једнаку вредност гласова свих бирача. Изборним јединицама додељује се број представника који је у сразмери са бројем бирача у тој изборној јединици. Да би се то обезбедило, потребно је утврдити такозване бирачке квоте тако што се укупан број становника или бирача дели са бројем мандата. Задовољити оба критеријума, критеријум територијалног јединства и критеријум једнаке вредности гласова, у пракси представља велики изазов.

Формирање изборних јединица увек носи два ризика. Први се огледа у могућој манипулацији у корист једне странке или кандидата, а други у занемаривању нужних реформи изборних јединица. Утврђивање граница изборне јединице најчешће се регулише посебним законима којима се прецизирају критеријуми формирања изборних јединица, рокови у којима се могу мењати изборне јединице пре расписивања избора.¹⁵¹

¹⁴⁹ Опширније у: Дитер Нолен, Касаповић Мирјана, *Изборни системи источне Европе*, Београд, 1997, стр. 12.

¹⁵⁰ Овакав пример заступљен је у Републици Србији.

¹⁵¹ *Gerrymandering* је појам који означава прекројавање изборних јединица, манипулацију изборном геометријом. *Malapportionment* је појам који означава испољавање диспропорције између процентног удела становника неког подручја у укупном становништву одређене државе, и процентног удела тог подручја у броју места у представничком телу.

6.3.5. Кандидовање

Кандидовање представља поступак којим политичке странке бирају кандидате који ће учествовати на изборима за представничке органе и друге функције. Поступак кандидовања подразумева разне врсте предизбора који се одвијају у политичким странкама.

Кандидате стварно и формално може одредити страначко руководство или их могу изабрати начелно сви чланови странке, путем посредних унутарстраначких избора. У политичкој пракси постоји и начин избора не само од чланова странке него и од других бирача. Овакав систем који подразумева посебан вид предизбора примењује се у САД.

У оквиру поступка кандидовања постоје два кључна момента, селекција кандидата у странкама и верификација од стране страначких органа и поступак кандидовања пред званичним изборним органима.

Селекција кандидата у страначким предизборима подразумева вредновање одређених карактеристика кандидата, као што су: дужина стажа, старост, пол, образовање, занимање, страначка активност, стаж у парламенту и друге. Селекција кандидата начелно се обавља тајним гласањем.

У поступку номинације пред изборним телима кандидати морају да испуне исте услове који су неопходни за стицање активног бирачког права, а то су: држављанство, одређена старост, пословна способност и пребивалиште. Закони прописују и које су функције неспојиве са функцијом посланика. Изборни системи предвиђају и низ других услова, као што су број потписа грађана у изборној јединици и изборна кауција (законски одређена сума новца која се мора уплатити на посебан рачун одговарајућег државног органа да би кандидатура била валидна). Кандидат је обично дужан да да изјаву да својевољно прихвата кандидатуру.

Кандидати могу представљати странке и коалиције, појединце – независне кандидате, као и кандидате разних удружење и покрета. Постоје два облика кандидовања, појединачно и кандидовање листе. Појединачно кандидовање је карактеристично за већинске изборне системе, док је кандидовање по листама одлика пропорционалних изборних система. Листе кандидата могу бити отворене и затворене. Отворена изборна листа подразумева да бирачи при-

ликом гласања могу да гласају за кандидате са разних страначких листа, и да самим поступком гласања праве своју изборну листу. Затворена изборна листа може бити блокирана (бирач гласа само за листу у целини) и неблокирана (бирач гласа за различите кандидате у оквиру страначке листе за коју се определио).

Изборни закони утврђују рокове у којима се листе подносе надлежном изборном органу, поступак заштите и рокове у којима се листе верификују.

6.3.6. Изборна кампања

Изборне кампање су саставни део изборних система и процеса. Развојем медија заузеле су посебно место и значај и могу остварити изузетан утицај на резултат изборног одлучивања. То је један од разлога због којег су постале саставни чинилац изборног права, које директно или индиректно (кроз законе о медијима) утврђује све битне аспекте изборне кампање на начин који траба да гарантује, макар формално, равноправност свим актерима у изборном процесу. Њима се уређују трајање, финансијска средства намењена кампањи, као и обавезе медија према самим изборним актерима.

Изборне кампање је најлакше дефинисати као *планиране и организоване политичке активности којима актери изборног процеса (политичке партије, покрећи и појединци) настоје да придобију што већу подршку бирача и освоје власт*.

Ако се говори о фазама, могуће је идентификовати две кључне фазе изборних кампања, припрему и спровођење. Припрема обухвата: утврђивање стратегије, израду планова, ангажовање стручњака разних профила, агенција. Утврђивање стратегија подразумева одабир тема кампање, утврђивање циљне групе која се жели придобити, одабир средстава и садржаја порука, идеалних термина за њихово емитовање, утврђивање кадровских и финансијских ресурса потребних за реализацију. На основу одабране стратегије израђују се конкретни планови. Припрема суштински траје од завршетка једног изборног циклуса па све до нових избора. У фази спровођења изборни актери настоје да остваре планиране циљеве, да на најбољи начин представе своје политичке програме, односно да мотивишу бираче да у што већем броју учест-

вују на гласању. То је фаза у којој се мобилишу активисти који учествују у кампањи и врши представљање програма и кандидата.

6.3.7. Спровођење избора

Генерално, постоје два типа избора, непосредни и посредни. На непосредним изборима сами бирачи непосредно бирају представнике, будуће чланове представничких тела или вршиоце дужности највиших политичких функција у држави. Посредни избори подразумевају да гласачи бирају одређено тело које ће уместо њих изабрати, по правилу из реда својих чланова, њихове представнике, и могу бити једностепени и вишестепени. Једностепени посредни избори постоје када сами бирачи бирају изборно тело, тј. другостепене бираче, а онда ови бирају представнике. Вишестепени посредни избори постоје када другостепени бирачи не бирају представнике него трећестепене бираче, а онда ови бирају представнике. Суштински, једини демократски начин избора у систему представничке вишестраначке демократије јесу непосредни избори.¹⁵²

Спровођење избора подразумева ангажовање бројних институција, органа и служби. Институцијама као што су парламент, министарство задужено за унутрашње послове и судови спровођење избора је саставни део основне надлежности. Поред њих, утврђују се и посебни органи и службе са наменом да обезбеде потребне услове за спровођење избора. Принципи утврђивања ових служби у изборним системима су различити, од принципа професионалности и институционалне заснованости, која подразумева да су органи и службе професионалне са јасно подређеним нормативним оквиром, до тога да имају једнократну намену без установљене сталне администрације. Састав и рад ових тела требало би да одражава структуру политичких странака које учествују на изборима. Какав год да је принцип примењен, основни захтев који се поставља пред органе и тела задужена за спровођење избора је да су у свом раду независни од извршне власти, самостални и непристрасни. Њихов главни задатак је да обезбеде законит и правилан ток избора.

¹⁵² У вези са одлуком о типу избора који треба применити позната је изрека Сен Жиста: „Онај ко није изабран непосредно од народа, не представља га”.

Суштина спровођења избора је гласање бирача. Гласање је материјална радња која подразумева да бирач даје глас оном кандидату чији избор за народног представника жели. Гласање се обавља на посебно организованом бирачком месту које представља законом утврђен простор, а гласачи гласају на оном бирачком месту на којем су уписани у извод бирачког списка. Изузетно, бирач може гласати и изван бирачког места на којем је уписан у извод из бирачког списка, под условима утврђеним у изборном закону.

Гласање може бити јавно и тајно. Иако је тајно гласање млађег датума у односу на јавно¹⁵³ и и даље постоје заговорници јавног гласања, аргументи који иду у прилог тајном гласању однели су превагу и данас се овакав вид гласања сматра битним обележјем савремених изборних система.

Сама процедура гласања је вишедимензиона и сложена. Најпре је потребно формирати и уредити бирачка места, конституисати бирачке одборе, штампати и дистрибуирати гласачке листиће и обезбедити тајност гласања. Гласачке листиће увек припрема и оверава изборна комисија и бирач увек гласа на овереном гласачком листићу. Број гласачких листића мора бити једнак броју бирача уписаних у бирачки списак.

Гласањем руководе бирачки одбори – изборни органи. Они су задужени да преузимају гласачки материјал, пребројавају гласачке листиће, проверавају гласачке кутије и врше њихово печатење. Изборни дан је тачно одређен и углавном нерадни дан. Постоји и могућност гласања путем писма, под одређеним условима за бираче који нису у могућности да лично дођу на бирачко место. Посебно питање представља гласање грађана из дијаспоре, због тога што се у неким државама даје оваква могућност, а у неким не.

По завршеном гласању бирачки одбори утврђују резултат на бирачком месту и сачињавају записник. Рокови и начин на који се врши пребројавање и израђује записник строго су прецизирани.

6.3.8. Расподела мандата

После утврђивања резултата гласања долази фаза расподеле мандата између страначких кандидата, у складу са оствареним

¹⁵³ Први пут уведено у Аустралији 1858. године.

результатима избора.¹⁵⁴ Расподела мандата представља технику којом се гласови бирача претварају у мандате посланика. Њоме се утврђују победници изборне трке, одређује онај политички субјект који је испунио услове да формира парламентарну већину, а тиме и формира владу.

Овај сложени процес је одређен изборним законима. Може се рашчланити на неколико битних фаза. У првој се утврђује резултат избора на бирачком месту. Друга подразумева проверу валидности резултата, док се у трећој сабирају резултати на нивоу изборних јединица (изборне јединице) и читаवे државе.

У теорији и пракси постоје два прихваћена система расподеле мандата, већински и пропорцијални систем. Могућа је и њихова комбинација, позната као мешовити систем.

Већински систем примењује се у две варијанте, као систем релативне већине (једнокружни систем) и систем апсолутне већине (двокружни систем). У једнокружном већинском изборном систему бирачко тело се дели на мале изборне јединице које бирају по једно лице за представника. То практично значи да се читава земља дели на онолико изборних јединица колико представничко тело има чланова, а у свакој од њих бира се по један представник. Изабран је онај кандидат који је добио већину (највише) гласова бирача. Класичан пример примене већинског система је Велика Британија. Највећа мана оваквог система огледа се у чињеници да победничка странка на изборима постаје „натпредстављена“ у представничком телу у односу на број бирача који је за њу гласао.

Двокружни систем апсолутне већине има два модела. Према првом моделу, у оба круга гласања захтева се релативна већина гласова. У првом кругу се мора, поред већине гласова, освојити минимални број гласова бирача или у изборима мора учествовати минималан законски прописан број бирача. Странка која је добила релативну већину на изборима, по правилу добија много већи број представника од странака које су добиле мањи број гласова. Други модел подразумева да је за победу у првом кругу гласања потребна апсолутна, а у другом релативна већина бирача.

Било да се ради о првом или другом моделу, систем апсолутне већине има бројне предности у односу на систем релативне

¹⁵⁴ Опширније о расподели мандата: Гостовић Драган, „Изборни систем“, *Политичка ревија* бр. 4/2008, Београд, 2008, стр. 1.271–1.278.

већине. Он доприноси повезивању политичких странака јер их наводи да се у другом кругу гласања удружују. Тако други круг гласања представља избор између две или више коалиција политичких странака. Систем апсолутне већине на дужи рок ублажава политичке супротности између политичких странака и подстиче њихово споразумно решавање. То може довести и до маргинализације радикалних политичких странака. Најбољи пример земље у којој функционише систем апсолутне већине у малим изборним јединицама је Француска, где је дошло до биполаризације на две велике политичке коалиције – левице и деснице.

Слабости већинског система, било да се ради о систему релативне или апсолутне већине, огледају се у ефекту фабриковања већине, и диспропорције гласова која настаје због тога што се вреднују само гласови победника.

Пропорцијални систем расподеле мандата (систем сразмерног представништва) настао је на критици већинског система. Начелно, он нуди решење за кључни недостатак већинског система, према којем једна странка може добити већи број посланика него што би јој сразмерно њеној реалној политичкој снази припадао. Он претпоставља веће изборне јединице у којима се бира већи број посланика, па се отуда уместо гласања за једног кандидата у овом систему гласа за страначке листе (систем листа). Гласањем за листу гласа се за све кандидате на листи. Посланички мандати деле се између кандидатских листа сразмерно добијеним гласовима.

У оквиру пропорцијалног изборног система могућа је примена великог броја метода за превођење гласова у мандате. Генерално, сви они почивају на методу изборног броја и методу највећег броја. Методом изборног броја дистрибуирају се мандати тако што се прво утврди изборни број (квота) којим се дели укупан број гласова одређене изборне листе у изборној јединици. Количник те операције је број мандата који припада одређеној изборној листи. Број гласова одређене листе је константан, мења се само квота, тј. изборни број који је реални или увећани број мандата који се распоређује у изборној јединици.

У савременој изборној пракси примењује се више модела у оквиру пропорционалног изборног система. У најкраћим цртама представимо систем изборног количника и Д'Онтов систем.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Поред наведених познати су још и Баденски систем и Харов систем.

Према систему изборног количника укупан број гласалих у изборној јединици дели се бројем представника који се у тој изборној јединици бира. Тако се једноставно добија изборни количник. Свака листа добија онолико представничких мандата колико се пута изборни количник садржи у броју гласова датих за ту листу. Како систем изборног количника у већини случајева не обезбеђује „математички тачан распоред посланичких места“, његовом применом не могу се увек превести сви гласови у посланичке мандате, те се тако преостали гласови преводе у мандате и додељују листама са највећим остатком.

Д'Онтеов систем уведен је како би се ублажили недостаци система изборног количника. По овом систему, број гласова који је добила свака листа дели се са 1, 2, 3, 4 итд., све до броја представника који се бира у датој изборној јединици. Добијени количници сређују се по величини. У обзир се узимају највећи добијени количници, односно онолико највећих количника колико се представника бира у тој изборној јединици. Свака листа добија онолико представничких мандата колико се ових количника у њој садржи. Како највећих количника има управо онолико колико и представника, то се сви представнички мандати могу расподелити на поједине листе.

Главни недостатак Д'Онтовог система је тај што листе преостале гласове неповратно губе, што се они не узимају у обзир приликом расподеле представничких мандата.¹⁵⁶

Још увек је актуелно питање који је од могућих система, већински или пропорционални, ефикаснији, ако се узму у обзир њихове предности и мане. Због тога је важно да кратким прегледом представимо њихове битне карактеристике и укажемо на кључне предности и недостатке.

¹⁵⁶ Овај недостатак ублажен је применом Баденовог система. Према овом систему свака политичка партија истиче две врсте кандидатских листа: посебне листе за сваку изборну јединицу и једну општу листу за целу земљу. Неискоришћени гласови посебних листа из изборних јединица преносе се на општу листу за целу земљу и према њиховом збиру одређује колико ће представничких мандата та листа добити. Количник којим ће се тај збир делити одређен је унапред у закону уместо да се израчунава у сваком изборном округу делењем броја гласова бројем представника који се бирају. Баденски устав предвидео је да тај количник износи 10.000. У складу са тим, сваких 10.000 гласова дају право партијама на по једног представника.

Предности прорпорционалног система огледају се у чињеници да се подједнако вреднује сваки глас бирача. Овај систем верно одражава расположење бирачког тела и пружа подједнаку могућност свим странкама да имају своје представнике у парламенту. Тиме се обезбеђује шира основа легитимности власти. Омогућава представљање мањине и спречава да велике странке гуше мање, чиме директно подстиче образовање великог броја политичких странака. Једноставно речено, овај систем омогућава учешће свих делова бирачког тела у управљању државом, односно изражава како вољу већине, тако и мањине која има своје представнике у представничком телу.

Мане пропорционалног система су разнородне. Кључна је та да он може да прерасте у израз и разлог бирократизације политичких странака и стварања страначке олигархије и да у неком крајњем облику представља странке, а не грађане. У таквом систему бирачи не бирају између два кандидата, него између две странке, два програма, две политике. Код система сразмерног представништва кандидат се не мора непосредно пре избора представљати бирачима, јер за њега то чини странка. Резултат таквог система је јачање зависности посланика од странке, односно страначке елите или страначког лидера. То директно доводи до слабљења веза између посланика и бирача. Такође, овакав систем омогућава постојање и јачање радикалних и екстремних странака. У парламентарном систему власти због учешћа већег броја партија може долазити до криза владе које воде у распуштање парламента. Суштински, овај систем је технички компликованији и бирачима мање разумљив.

Предности већинског система¹⁵⁷ су разноврсне и бројне. Прво, просечним бирачима овај систем је разумљивији. Друга се огледа у томе да се у једној изборној јединици бира један посланик, чиме се обезбеђује непосреднија веза између кандидата и бирача, односно између посланика и бирача. У таквој ситуацији реалније је да бирачи добро познају посланичког кандидата и имају прилику да гласају за оне кандидате које сматрају најбољим, најспособнијим и најугледнијим. Бирачи се таквим чином не опредељују за странку и њен програм, него за одређеног кандидата који оличава страначку политику, али и поседује потребне квалитете. Трећа, можда и кључна предност је та да већински систем омогућава

¹⁵⁷ Опширније у: Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 241.

формирање стабилне парламентарне већине, а тиме и јаке владе, као и ефикаснију контролу власти.

Недостаци већинског система првенствено се огледају у чињеници да је његовом применом могуће да једна странка добије већи број посланика него што би јој сразмерно њеној снази припадао. Суштински, странка са релативном већином бирача добија апсолутну већину мандата. То онемогућава представљање читавих категорија бирача, па се може довести у питање његова „демократичност”. Такође, из политичког живота елиминише мале и средње странке, а погодује већим политичким странкама. Тиме долази и до маргинализације радикалних политичких странака, без обзира на њихову оријентацију. Наведене карактеристике указују на то да већински систем не уважава у правој мери политички страначки плурализам у друштву, већ нагони странке на стварање изборних коалиција и води ка двостраначком партијском систему.

У настојању да се искористе предности и умање недостаци описаних система расподеле мандата, настали су такозвани мешовити системи који на различите начине комбинују елементе већинског и пропорционалног система. Примењени су у великом броју држава, а међу њима и у Немачкој и Русији.

6.3.9. Престанак мандата

На утврђивање модела престанка мандата утичу бројни фактори. Један од битних је и сам однос представника и бирача, односно чињеница да ли се ради о слободном или императивном мандату. Који год изборни систем да је примењен, разлози за престанак мандата пре утврђеног мандатног периода могу бити индивидуални и колективни.

Индивидуални разлози обично наступају чином личне оставке, губитком активног бирачког права, због неспојивости функција, губитком пословне способности, као и одређеним правоснажним судским одлукама којима се представник осуђује на затворску казну. Такође, самовољно напуштање странке са чије је листе изабран у представничко тело може бити разлог за престанак мандата. Индивидуални разлози често се утврђују уставом са могућношћу да се законом прошири круг услова због којих посланицима престаје мандат пре истека пуног мандатног периода.

Најчешће форме колективних разлога су самораспуштање и распуштање парламента и оне су утврђене уставом. Негде постоји могућност да посланици квалификованом већином распусте парламент. Исто тако, парламент се може распустити уколико се не изабере влада у прописано време, или ако је влада изгубила подршку парламентарне већине, а нова не може да се формира.

Већински изборни систем а *џриори* подразумева и расписивање допунских избора. Уколико наступе разлози за престанак мандата конкретног представника, у изборној јединици у којој је изабран расписују се допунски избори. Попуна овако упражњених места обично се врши само ако је до редовних избора остало више од шест месеци.

С обзиром на то да пропорцијални изборни системи подразумевају избор посланика са системом листа са којих је немогуће да сви кандидати освоје мандате, у случају престанка мандата неког представника алтернативни посланици попуњавају упражњено место. И у оваквим случајевима могући су разни модалитети и не мора да значи да ће алтернативни посланик који је први испод црте по аутоматизму да замени посланика коме је истекао мандат.

6.3.10. Заштита права током избора

Како је изборно право широк појам који укључује бирачко право, право на кандидовање, право на опозив, као и поштовање изборних процедура, заштита изборног права је механизам заштите демократичности и праведности изборног поступка. Заштита права током избора подразумева постојање разрађених правила о потврђивању и оспоравању резултата и избора.

Правна заштита изборног права реализује се у неколико фаза, и то у међуизборном периоду, у току изборног процеса, као и по завршетку гласања. Модели заштите изборног права могу бити различити. Према једном, парламент представља врховну и коначну инстанцу за решавање изборних спорова. Овакав модел постоји у Великој Британији и Француској. Према другом моделу, функција заштите изборног права је једна од најважнијих надлежности изборних органа и најчешће је примењен у пракси. Заштита изборног права се може поверити специјалним судовима који се формирају ад хок, за сваки изборни циклус, што такође представља један од могућих модела. Заштиту изборног права могу вршити и редовни судови, као и уставни суд.

II.

САВРЕМЕНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

1. Британски парламентаризам

На почетку разматрања британског политичког система треба прецизно одредити шта подразумева појам британски парламентаризам. Британски парламентаризам у ствари подразумева политички систем Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске. Велика Британија, поред Енглеске, као стожера монархије, обухвата и Шкотску и Велс, као релативно аутономне ентитете са бројним специфичностима у културолошком, верском, националном, обичајном и сваком другом смислу. Имајући у виду историјски развој Уједињеног Краљевства, као и чињеницу да њиме, као заједнички монарх влада британска краљица/краљ, данас је у политичкој теорији и пракси уобичајен назив британски политички систем.

Британски парламентаризам сврстава се у категорију политичких система у којима постоји принцип међузависности и сарадње власти. Британски политички систем најчешће се означава као парламентарна демократија у којој наследни монарх има углавном репрезентативну – церемонијалну улогу. Међутим, ако се у обзир узму британски конзерватизам и значај традиције, друштвена улога монарха није занемарљива. Специфичност британског Парламента огледа се у чињеници да се током историје стално мењао и усавршавао. „Значајна карактеристика историјског развоја политичког система Велике Британије је што се он није формирао као плод остварења неке унапред одређене идеје о политичкој организацији друштва, нити кроз велике револуционарне преврате и социјалне ломове, већ су се његове главне политичке институције обликовале еволутивно...”¹⁵⁸ Његовом развоју допринела је чињеница да не постоји устав у класичном смислу речи. Британ-

¹⁵⁸ Тодорић С., Младеновић М., Гостовић Д., *Политички систем*, Војна академија ВЈ, Београд, 2011, стр. 195–196.

ски парламентаризам функционише на основу великог броја уставних конвенција и правила проистеклих из обичаја, традиције, историјских докумената и одлука парламента који заједно симболизују меки некодификовани устав. Таква природа британског устава омогућава јединство и континуитет политичкиг система.

Иако има бројне предности у смислу очувања континуитета политичке културе и традиције, с једне стране, и брже адаптације на бројне друштвено-политичке промене, с друге, овакав вид устава може изнедрити и пуно потешкоћа у његовој примени. Тако је и у историји британског парламентаризма, након прве револуције, забележен покушај да се кодификованим – писаним уставом уреди политички живот доношењем такозваног Кромвеловог устава. Овај устав је услед великог отпора веома кратко примењиван.

1.1. Историјски развој британског парламентаризма

Политички систем Велике Британије развијао се у дугом временском периоду испреплетаном историјским борбама разних политичких снага за остваривање што значајније улоге у политичком животу монархије. У тој борби, која за разлику од осталих политичких система није била револуционарног карактера, нити су је пратили преврати и социјални ломови друштва, родио се актуелни британски парламентаризам, чије су се главне институције еволутивно развијале. „Укратко речено, историја Енглеске представља ла би борбу различитих друштвених слојева за владавину права, а против апсолутистичке владавине монарха.”¹⁵⁹

Након норманског освајања 1066. године Енглеска је била карактеристична апсолутна монархија. У том смислу се Велика повеља слободе (*Magna charta libertatum*) може сматрати првим демократским правним актом у историји људског друштва и првим извором уставности Енглеске. Проглашена је од стране краља Јована без Земље 1215. и представљала је ограничавање краљевог апсолутизма од стране аристократије (барона и осталих великаша). Суштински, она није дотицала интересе широких народних маса, али је допринела идеји о развоју људских права и слобода. Са данашњег становишта, она је темељ еволуције политичких

¹⁵⁹ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 27.

система од апсолутизма ка парламентаризму, односно од јаке краљевске власти ка представничком систему у Енглеској.¹⁶⁰ Иако је парламент у неком облику постојао већ у 12. веку, као Велики савет (*Magnum Concilium*), и имао само саветодавну улогу, од Велике повеље слободе добио је знатно већа овлашћења. Проширивањем и уласком представника земљопоседника 1291. године прерастао је у парламент.

Две групе аутора сагласне су да се богата историја британског парламентаризма условно може поделити на три периода:

- период до 1689. године,
- период од 1689. до 1832. године и
- период од 1832. године до данас.¹⁶¹

Први период обележио је настанак и првобитни развој британског Парламента, чије је само оснивање представљало извесно ограничавање краљеве власти. У почетку је био једнодоман и садржао представнике три конституисана сталежа, племства, свештенства и грађанства. Већ у 14. веку долази до поделе на два дома, Горњи и Доњи дом. Горњи дом – Дом лордова чинили су чланови по „сопственом праву“, односно праву рођења, док су представнике Доњег дома бирале разне структуре које су, у суштини, представљале обичан народ. Убрзо Парламент добија законодавну улогу. Од 15. века све је значајнија његова улога, као и улога Дома комуна у односу на Дом лордова. У таквим приликама сукоб са краљем био је неминован. У првој револуцији убијен је краљ Чарлс I 1642. године, а већ 1688. избила је славна Револуција без крви (*Glorious Revolution*), која је окончана победом Парламента над монархом. Печат те победе представљало је доношење Закона о правима (*Bill of Rights*) 1689. године, о којем је било речи и у ранијим разматрањима.

У другом периоду развоја британског парламентаризма стварају се уставне институције и јача улога Парламента у политичком животу, као и Дома комуна унутар њега. У складу са одредбама Велике повеље слободе краљ је за своје одлуке морао да добије сагласност Дома комуна. Из ондашњег Тајног савета, који је окупао

¹⁶⁰ Исто, стр. 28.

¹⁶¹ Опширније у: Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 196. и Иваниш Жељко, Младеновић Мирослав и Драгишић Зоран, *Политички систем*, Факултет цивилне заштите, Београд, 2006, стр. 204.

најближе сараднике монарха и имао саветодавну улогу, издваја се уже тело у које су улазили само најоданији краљеви људи. Тако је настао Кабинет, а у складу са успостављеним односима између краља и Парламента, било је и примерено да његови чланови уживају подршку Дома комуна. На даљи развој Кабинета утицале су следеће околности. На британски престо је 1714. ступио краљ Џорџ I из хановерске династије. Пошто није добро познавао енглески језик, избегавао је да присуствује седницама Кабинета и овластио најстаријег и најугледнијег члана да га о донетим одлукама извештава. Тако је настала институција премијера, а Кабинет је од саветодавног тела монарха постао спона између монарха и Парламента.¹⁶²

Трећи период развоја британског Парламента започет је 1832. доношењем *Закона о представништву народа*, чиме је окончан дуг период политичких борби за шире социјално и политичко утемељење Парламента, у којем је најзначајнија улога Дома комуна. Овим документом уређени су односи између Кабинета и Дома комуна и проширено је бирачко право. Прво је један део буржоазије добио бирачко право, а нешто касније, новим реформама, и део радништва и сељаштва. Тек након 1918. сви пунолетни мушкарци уживаће право гласа, а десет година касније и све пунолетне жене, чиме бирачко право постаје опште. Јачање улоге Парламента на рачун прерогатива монарха довело је до поларизације политичких снага на виговце, који су се залагали за даљи развој и јачање улоге Парламента, и торијевце, који су се залагали за јачање улоге монарха. Њихова међусобна политичка борба изнедрила је правило хомогених једнопартијских влада, које је и данас примењено.

1.2. Хоризонтална организација власти

Хоризонтална организација власти заснована је на принципу гипке поделе власти (принцип међузависности и сарадње власти). Институције које је чине су: монарх (Круна), Парламент и Влада.

¹⁶² Тодорић С., Младеновић М., Гостовић Д., *Политички систем*, Војна академија ВЈ, Београд, 2011, стр. 197.

1.2.1. Монарх (Круна)

Уобичајени назив за укупне прерогативе суверена у Великој Британији је Круна. Данас је искључиво правна и традиционална политичка институција, одраз британског конзерватизма. Прерогативи су скуп монархових овлашћења, којима он формално располаже. Један део представља остатке некадашње суверености монарха, док је други заснован на уставним конвенцијама. Суштински, највећим делом прерогатива располаже Влада (Кабинет), а монарх је овлашћен да већ донете одлуке званично проглашава. Некада централна фигура сада има симболичну улогу. Саветује, опомиње и охрабрује и представља интегративно јединство државе. Овлашћења Круне огледају се у:

- поверавању мандата за састав Владе и именовању премијера;
- именовању носилаца племићких титула;
- именовању одређених цивилних и војних службеника;
- сазивању и распуштању Парламента;
- проглашавању закона који су прошли претходну процедуру верификације од стране Парламента;
- објављивању рата и мира;
- помиловању и ублажавању казни осуђеним лицима;
- представљању државе у земљи и свету.

Једно од најважнијих овлашћења управо је именовање првог министра – премијера. Монарх поверава мандат за састав Владе лидеру чија је партија на изборима добила већину посланичких места у Дому комуна. Ту се завршава званичан утицај монарха на рад Владе. Он нема право присуства седницама Владе, а о званичним одлукама информисе га премијер.

На почетку сваког годишњег заседања, у присуству оба дома, монарх се обраћа традиционалном престоном беседом, која у суштини представља програмски оквир политике Кабинета у предстојећој години. Наведени чин своди се на просто упознавање Парламента са програмом Владе од стране монарха и изражавање његове сагласности са тим програмом. Монарх нема право законодавне иницијативе, а ни право вета на одлуке Парламента. Располаже правом да да сагласност за доношење неког закона, али је на основу уставне конвенције та сагласност увек обезбеђена.

Поред наведених овашћења, монарх представља Уједињено Краљевство у земљи и свету, чиме номинално обавља улогу шефа државе, врховног команданта и руководиоца спољне политике. Ужива и низ репрезентативних и церемонијалних функција, као што су пријем британских амбасадора уочи њиховог пријема дужности у иностранству.

Круна је задржала и одређене прерогативе у односу на Британску заједницу народа – Комонвелт, неку врсту политичког савеза Уједињеног Краљевства са својим бившим колонијама. У складу са тим, она има овлашћења да именује гувернере у великим прекоокеанским земљама, као што су Аустралија, Канада и Нови Зеланд. Именовање гувернера врши се на предлог влада наведених земаља, а улога гувернера је више традиционалног него суштинског карактера.

1.2.2. Британски Парламент

Структура Парламента установљена у 15. веку и даље је актуелна. Парламент представља главну институцију британског политичког уређења, а једно од кључних начела неформалног устава управо је начело парламентарне супрематије. Сувереност Парламента састоји се у његовом овлашћењу да доноси законе којима може да обликује уређење земље. Иако суверен у правном смислу, за сваку своју одлуку води рачуна о ставу јавног мњења – бирачког тела. Због тога се може рећи да је у британској политичкој пракси суверен сам народ који чини бирачко тело. Такође, актуелна расподела моћи између Парламента и Кабинета (Владе) доводи у питање суштинску супрематију представничког тела, односно могућност Парламента да у потпуности контролише Владу. У суштини премијер и његов кабинет имају разрађене механизме да контролишу Парламент, посредством парламентарне већине која потиче из властите партије.

Парламент се састоји из два дома, Горњег дома (Дома лордова) и Доњег дома (Дома комуна).

Горњи дом – Дом лордова у прошлости је био равноправан са Домом комуна. Од 1911. смањене су му надлежности, а данас нема ни приближну улогу коју је првобитно имао. Састоји се од чланова који ступају на дужност из редова аристократије, на ос-

нову наслеђене титуле принчева и племића, духовног племства из редова цркве и именованог племства (подразумева појединце са посебним заслугама).

Дуго је бројао преко 1.100 чланова, а стање је варирало у зависности од броја новоименованих чланова. Због незаинтересованости наследних чланова за учешће у његовом раду, реформама из 1999. број чланова умањен је за више од пола. Дом лордова има моћ да расправља о нацртима закона и подноси амандмане на нацрте закона које је одобрио Дом комуна. Такође, има право суспензивниог вета од једне године на предлоге закона изгласане у Дому комуна, али се то не односи на законе који уређују питање финансија. Суштински, политичка моћ Горњег дома је веома ограничена и његово постојање више је ствар очувања традиције и фолклора него стварне улоге у политичком животу земље.

Доњи дом – Дом комуна је прави извор политичке моћи у Уједињеном Краљевству. Најпре је био репрезент средње класе по имовинском цензусу. Од увођења општег права гласа његови чланови су демократски изабрани од стране пунолетних грађана. Броји око 650 посланика (број посланика је у одређеним периодима варирао) који се бирају по систему релативне већине, на општим, непосредним и тајним изборима. Мандат чланова траје пет година. Владу формира партија која има већину у Дому комуна. Његова основна функција је да доноси законе, изгласава буџет, конституише и контролише владу. Влада одговара Дому комуна и дужна је да јој подноси извештаје. Дом комуна има овлашћења да изгласа неповерење влади, након чега влада распушта Парламент и расписује нове изборе. То се у пракси ретко дешава имајући у виду партијску послушност посланика. Формална контрола владе остварује се институтом посланичких питања на која су дужни да дају одговоре премијер или ресорни министри.

Једна од битних карактеристика Доњег дома је и постојање „влада у сенци“, која се формира од стране институционализоване опозиције и чији је циљ да критикује рад владе по ресорним питањима, али и да обезбеди алтернативну владу за предстојеће изборе.

Функционисање бриџанског Парламентџа тече према прецизно установљеној процедури. Изузев првог годишњег заседања, када се чита престопа беседа, заседања Горњег и Доњег дома од-

вијају се засебно. И док седнице Горњег дома обилују бројним церемонијама и на којима се обично расправљају теме од националног интереса, Доњи дом карактеришу изузетна динамичност и живост расправа, али и строга правила понашања. Седнице Доњег дома одвијају се у правоугаоној сали Вестминстерске палате, где посланици владајуће странке и опозиције седе једни преко пута других. У првим клупама седе највиши партијски и владини функционери, уједно и посланици. Седницама председава спикер, кога бирају сви посланици. Према пословнику који регулише рад Доњег дома спикер има овлашћење да предмет расправе изнесе на гласање. Расправе Доњег дома су отворене за јавност и протичу у слободном понашању парламентарца. Посланици устају, или говоре с места, обраћају се једни другима директно, гестикулирају. Најбучнији су посланици из задњих клупа који знају и да добацију, стварају буку лупањем у посланичку клупу или гласним звиждањем. „То већ спада у уобичајени фолклор Парламента, који му даје живост и изазива реакције спикера на умирењу букача”.¹⁶³

1.2.3. Кабинет (Влада)

Суштински, извршна власт Уједињеног Краљевства налази се у рукама Владе (Кабинета министара), коју формира партија која је победила на изборима. Владу формира први министар (премијер), који има широка овлашћења да бира и смењује чланове Кабинета. Једино ограничење које има је да чланови Кабинета морају бити и изабрани чланови Парламента. С друге стране, премијер има овлашћења да смени министра са дужности без сагласности Парламента.

Премијера формално именује монарх. Он је шеф Кабинета и најутицајнија политичка личност. Одлучује о распуштању Парламента, има право законодавне иницијативе, утиче на кадровску политику читаве државне администрације.

Влада је хијерархијски уређена и чине је три групе чланова: шефови најважнијих ресора и уједно чланови Кабинета (10–20 чланова у зависности од одлуке премијера), министри и уједно шефови ресора који нису у саставу Кабинета и носиоци значајнијих јавних функција и млађи министри, односно помоћници министара, државни секретари, подсекретари и други.

¹⁶³ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 32.

Без обзира на чињеницу да је Влада носилац највише политичке моћи у држави, она може да опстане само ако обезбеди већину у Парламенту. Одговорност министара је сопствена и колективна (ресорна). Он је одговоран премијеру који му је функцију поверио, Парламенту којем подноси извештај о стању ресора и одговара на посланичка питања, партији чији је члан и бирачима који су гласали за програм те партије и читавој јавности. Колико се значаја придаје одговорности министара указује чињеница да је институција оставке министра јако заступљена у политичком животу, а да разлози за оставку нису само професионалне, већ и приватне природе.

1.2.4. Уређење судске власти

Уређење судске власти у Уједињеном Краљевству засновано је на традицији обичајног права. Судска власт је независна од осталих грана власти и потпуно слободна у вршењу своје значајне функције. У недостатку кодификованих и експлицитних закона карактеристичних за европско континентално право, примењује се решавање спорова на бази преседана или случајева из претходне богате праксе, чиме је установљено англосаксонско право. Једном донета одлука служи као параметар свим другим истим и сличним случајевима. Сваки почињени прекршај или кривично дело на територији Краљевства представља „дело против Њеног величанства краљице”. Одевање и понашање судија, тужилаца и адвоката строго је традиционално. Обавезно је ношење тога. Институција судија је веома уважена у британском друштву, а британски суд се сматра једним од најефикаснијих и најнезависнијих (у односу на друге гране власти) у свету.

1.3. Вертикална организација власти

Како Уједињено Краљевство чине Велика Британија и Северна Ирска, а Велику Британију Енглеска, Шкотска и Велс, реч је о сложене територијалне систему, иако је још увек на снази централистичко – унитарно уређење државе уз значајну самосталност појединих области.¹⁶⁴

¹⁶⁴ У правом смислу овакав тип уређења је под знаком питања од момента формирања парламената у Шкотској и Велсу.

Енглеска је као оснивач и стожер Велике Британије територијално подељена на грофовије – округе са добро развијеном локалном самоуправом. Шкотска је организована на регионе и има одређени степен аутономије правног система и система образовања. Велс, који је најдуже у политичкој заједници са Енглеском, а који се веома разликује када су у питању језик и култура, не ужива неки посебан вид аутономије у односу на централну власт. Северна Ирска је подељена на округе.

Читава територија Уједињеног Краљевства је, дакле, подељена на округе, који у саставу имају срезове, као виши степен локалне самоуправе, и парохије, као најнижи степен. На нивоу округа и срезова постоји колективни орган који се обично назива комитет, а који обавља функцију извршне власти на локалном нивоу. Као облик представничке демократије формира се веће, док је институција зборова још увек актуелна у парохијама и представља ефикасан вид спровођења директне демократије на најнижем локалном нивоу.

1.4. Партије и партијски систем

Иако у политичком животу формално постоји више партија, британски парламентаризам карактерише преовлађујући утицај две главне политичке партије, Конзервативне партије и Лабуристичке партије.

Конзервативна партија припада класи традиционалних десничарских партија. Снагу црпи у вишим слојевима друштва, високом бизнису, бившој и садашњој аристократији. Потиче још из 17. века, када је настала партија торијеваца. Основу политичког програма ове партије чини залагање за социјалну стабилност британског друштва и заштиту приватне својине. Најпознатији лидери конзервативаца били су Винстон Черчил, Маргарет Тачер, Џон Мејџор, Дејвид Камерун. Након оставке премијера Дејвида Камеруна 2016. године, актуелна британска премијерка је Тереза Меј, такође из редова конзервативаца.

Лабуристичка партија је основана на самом почетку 20. века прерастањем Лабуристичког представничког комитета, који се залагао за права радника и синдиката, у политичку партију. Залаже се за либерализацију британског привредног и политичког

уређења, већа социјална права радника и сељака. Најпознатији лабуристи у историји били су Ремзи Мекдоналд, Харолд Вилсон и Тони Блер.

Поред наведених партија, постоји и Либерално-демократска, настала 1988. од Либералне и Социјалдемократске партије, Британска национална партија, коју је 1991. Европски парламент прогласио расистичком и ксенофобном, Партија зелених и Нова британска комунистичка партија.

2. Председнички систем Сједињених Америчких Држава

Политички систем Сједињених Америчких Држава (САД) се у политиколошкој литератури сматра класичним примером политичког система у којем је заступљен принцип поделе власти. Према облику власти САД су федерална република са чистим председничким системом. Све три гране власти функционишу независно једна од друге, односно не постоји законска могућност испољавања међусобног утицаја. Овако организован политички систем у пракси омогућава самосталност у доношењу важних одлука и деловање грана власти у складу са принципима високе професионалности и међусобног поштовања и поверења.

2.1. Историјски развој председничког система у САД

Историја ове државе дужа је нешто више од два века, што је за европске појмове историје и традиције прва младост.¹⁶⁵ Настала је уједињењем тринаест колонија које су формирали досељеници из европских земаља током 17. и у првој половини 18. века.¹⁶⁶ Досељеници су потискивањем домородачког становништва заузели територије Дивљег запада и топлог југа и формирали прве облике колонија на овом тлу које су имале одређене облике самоуправе и сопствене системе заштите. На Источној обали настале су колоније са чвршћом организацијом и јаким везама са земљом мати-

¹⁶⁵ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 64.

¹⁶⁶ Иако је досељавање одређеног броја становника на тло Северне Америке забележено још раније, процес сталнијег досељавања везује се за почетак 17. века.

цом – Енглеском, одакле потиче највећи број америчких досељеника. Тако распоређене колоније у почетку су биле међусобно неповезане и представљале су интегралне делове британске империје. До њиховог повезивања долази услед изражене тежње матице да их у што већој мери економски искоришћава и суверено влада прекоокеанском територијом. То је условило кризу у односима матице и колоније. Године 1775. у Филаделфији је одржан конгрес на којем су колоније договориле међусобну сарадњу у супротстављању британској политици економског експлоатисања, што је довело до рата колонија са британском империјом, у то време снажном поморском силом. Док су још трајале оружане борбе, у истом граду је 4. јула 1776. на новом конгресу донета Декларација о независности, којом се постављају темељи политичког устројства САД.¹⁶⁷ Декларација је настала на основу учења енглеског филозофа Џона Лока и његове идеје о неотуђивом природном праву човека на слободу и уставну заштиту, али и на темељима учења француског филозофа Жана Жака Русоа о друштвеном уговору као ваљаном моделу ограничавања сваког облика власти. Творцем независности сматра се Томас Џеферсон, један од вођа рата за независност, због својих заслуга назван „оцем нације”.

Године 1777. тринаест самопрокламованих самосталних колонија проглашава конфедерацију као облик државног уређења која је институционално оличена у Конгресу. Иако је првобитна конфедерација имала лабаву форму суверених држава, Конгрес је био сачињен од одређеног броја делегата из сваке државе. У смислу одлучивања, свака држава имала је право на један глас. Борба за самосталност трајала је све до 1783, када је Велика Британија признала самосталност својих бивших колонија. Убрзо се увидела потреба за успостављањем чвршћег савеза међу државама, што је резултирало сазивањем Уставотворне скупштине и доношењем Устава САД 1787. године. Истом приликом, за првог председника САД изабран је Џорџ Вашингтон. Устав донет пре више од две стотине година и данас је на снази. Представља један од најкраћих устава у свету, са свега седам чланова и 26 касније усвојених амандмана. Поред чињенице да је толико дуго на снази, потврду његовом квалитету даје и чињеница да су САД умногоме промениле социјалну и економску структуру друштва од времена када је донет, а да се читав политички систем и данас заснива на њему.

¹⁶⁷ Тај дан се и данас слави као национални празник.

Међутим, идеја америчке федералности прву кризу доживела је већ у првим деценијама живота федерације. Због изразите супремације централне власти у односу на власт држава чланица коју је наметао Устав, године 1861. дошло је до сукоба пољопривредног Југа, који се томе супротстављао, и развијеног Североистока, којем је таква ситуација одговарала. Назван је и сукобом конфедералиста и федералиста. Завршен је 1865. победом Североистока, односно федералиста. У каснијем политичком животу САД никада се више није доводило у питање постојање федерације као основног уређења власти.

2.2. Хоризонтална организација власти

Једна од основних политичких идеја и вредности за писце америчког Устава била је идеја о подели власти. Била је тако осмишљена да у своја три вида, законодавној, извршној и судској власти, буде у потпуности подељена и независна. Оваква поставка онемогућила је злоупотребу ингеренција појединачних грана власти и концентрацију власти у једном органу. Политички систем САД, у смислу хоризонталне власти, организован је тако да се о свакој грану власти стара посебан орган, посебна власт. Носилац законодавне власти је Конгрес, носилац извршне власти председник, а носилац судске власти Врховни суд. Надлежности сваке од наведених грана власти су прецизно уређене и у обављању послова и задатака потпуно независне једне од других.

2.2.1. Конгрес

Конгрес представља законодавни орган у политичком систему САД. Организован је по принципу симетричног бикамерализма и састоји се из два дома, Представничког дома и Сената.

Представнички дом чине чланови које бирају грађани путем општих, непосредних избора према једнокружном релативном већинском систему. Број представника на који имају право појединачне државе одређује се сразмерно броју њихових становника, а за сваку државу је загарантовано једно место. Представници

се обично називају конгресменима и бирају се на мандат од две године, уз услов да имају навршених 25 година живота, да су минимално седам година држављани САД и да су у моменту избора становници оних држава у којима се врши избор. Представничким домом председава спикер, који има значајна овлашћења. Партије унутар дома имају своје вође и организације које расправљају о свим важним питањима о којима је потребно донети одлуку. Представнички дом има законодавну функцију, значајно утиче на економску политику земље, усвајањем врсте и висине пореза, и има право покретања „импичмента” – поступка против председника САД. Импичмент представља поступак опозива председника, или другог високог функционера, уколико је за време његовог рада дошло до кршења Устава, или уколико је оптужен за корупцију или издају националних интереса. У пракси је покретан свега два пута због тога што је за његово изгласавање, поред компликоване процедуре доказивања неправилности у раду, потребна двотрећинска већина представника оба дома.

Сенат окупља по два представника федералних јединица, тако да укупно броји сто чланова. Сенатори се бирају на мандат од шест година. Сваке друге године бира се једна трећина сенатора, чиме се обезбеђује континуитет у раду овог тела. На ту функцију они могу бити бирани више пута, уз услов да су старији од 30 година, да су најмање девет година држављани САД и да су у тренутку избора настањени у држави коју ће представљати. Сенатом председава потпредседник САД. У пракси, Сенат је утицајније тело у односу на Представнички дом. У његовој надлежности је одобравање међународних уговора, именовање високих државних функционера. Контролише спољну политику тако што представници Министарства спољних послова подносе извештаје Сенату и одговарају на питања сенатора. Такође, даје сагласност на именовање судија Врховног суда. Појављује се и као највиша судска инстанца, којој је у надлежности да изрекне коначну казну високом државном функционеру у поступку импичмента који је покренуо Представнички дом, с тим да том приликом Сенатом председава председник Врховног суда.

2.2.2. Председник САД

Извршна власт је у САД концентрисана у институцији председника. Председник је политичка фигура са изузетно значајном улогом.¹⁶⁸ Бира се на мандат од четири године, на општим индиректним изборима, са могућношћу још једног избора. Грађани бирају председника преко својих изборника – електора. На дужност председника може бити изабрано само лице које је по рођењу држављанин САД, које има више од 35 година живота и које је најмање 14 година држављанин настањен у САД. Начин избора председника омогућава му самосталност у вршењу функција и независност у односу на Конгрес. Истовремено врши функцију шефа државе и шефа владе.

Председник има право да формира Кабинет који представља скуп сарадника које сам именује. Кабинет нема чврсту организацију, а садржи више департмана, на чијем се челу налазе секретари. За свој рад није одговоран Конгресу, већ само председнику. Поред Кабинета постоји и институција Извршне канцеларије – састоји се из тела и служби које броје велики број запослених. У оквиру ове канцеларије функционише Бела кућа, Биро за управљање и буџет и Савет за националну безбедност.¹⁶⁹

Као основна полуга извршне власти председник је шеф државе, шеф администрације и врховни командант оружаних снага. Именује и опозива државне секретаре, чланове Кабинета, директоре важних државних институција и агенција (CIA, DIA, NASA, FBI и друге) председнике и чланове Врховног суда. Такође, доноси председничке декрете и има право суспензивног вета, које подразумева да председник може одложити ступање на снагу сваког законског предлога који је прошао законодавну процедуру у Конгресу. Води спољну политику, а у области међународних односа у новијој пракси овлашћен је да без претходног одобрења Сената закључује међународне споразуме. На основу наведених овлашћења може се закључити да је функција председника у САД најмоћнија политичка функција у држави. Потврда томе је моћ да руководи администрацијом која броји неколико милиона људи распоређених у велики број државних институција.

¹⁶⁸ Иваниш Жељко, Младеновић Мирослав и Драгишић Зоран, *Политички систем*, Факултет цивилне заштите, Београд, 2006, стр. 217.

¹⁶⁹ *Истио*, стр. 218.

2.2.3. Врховни суд САД

У политичком систему САД Врховни суд заузима посебно место и има огроман значај за политички и друштвени живот уопште. Представља носиоца судске власти и главног контролора усклађености закона са Уставом, као и законитости поступања државне администрације. То је независан државни орган састављен од председника суда и осам чланова суда које бира председник, а потврђује Сенат. Судије се бирају на доживотни мандат, што им даје пуну независност у доношењу одлука. У надлежности Врховног суда је да пресуђује у споровима између држава чланица, између државе чланице и федерације. У свом раду поштује приинципе и начела англосаксонског права.

Поред Врховног суда постоје и нижи судови које успоставља Конгрес, а који могу бити федерални и државни. Све оно што није дато у надлежност федералним судовима остаје у надлежности судова држава чланица. У зависности од нивоа, судије се бирају на период од 4, 6 или 8 година, а њихова независност у доношењу одлука огледа се у чињеници да не подлежу грађанско-правној одговорности за своја поступања током обављања судијске функције.

2.3. Вертикална организација власти

Сједињене Америчке Државе представљају федералну државу, унију сачињену од 50 држава чланица и Дистрикта Колумбије, у којем се налази главни град Вашингтон. Иако је основана на принципу супремације федералног Устава, све оно што није дато у надлежност федерације федералним Уставом препуштено је да се регулише уставима држава чланица, али устави држава морају бити у сагласности са Уставом САД.

Међу државама чланицама постоји велика разлика у броју становника, величини територије, економској развијености и привредним потенцијалима. Без обзира на то, све државе у федерацији имају исти статус. Свака држава има и своје законе, могућност самоорганизовања, судове, школе и друге установе.

Структура власти држава чланица слична је структури власти федералне државе, а на челу сваке налази се гувернер, који се

бира. У неким државама развијени су облици непосредне демократије оличени у референдуму и народној иницијативи, док се у другим још увек примењује облик посредне демократије, односно облици представничког одлучивања. Локална самоуправа је од државе до државе различито уређена. Има двостепену структуру и састоји се од округа и општина.

2.4. Партије и партијски систем

Иако Устав не регулише место и улогу партија у политичком систему, политичке партије играју важну политичку и друштвену улогу у политичком животу САД. Двопартијски политички систем представља основ стабилности политичког система државе. Већ дуже време заступљене су само две политичке партије, Демократска партија и Републиканска партија. Обе партије су лабавог уређења, нису засноване на посебној идеологији, већ на принципима политичко-прагматичних организација, што је, поред већинског изборног система, можда и главни разлог њихове дуговечности на политичкој сцени САД.

Демократска партија настала је почетком 19. века и њеним оснивачем сматра се Томас Џеферсон. Представља партију средњих и нижих слојева америчког друштва. Републиканска партија је нешто млађа, основана је средином 19. века. Данас је партија великог бизниса и конзервативнија од Демократске партије.

Обе политичке партије усвајају своје програме на период од четири године. Посебна пажња посвећује се предизборној кампањи, а у трку за важне државне функције улазе они кандидати које су номиновани од стране партијских колега.

У политичком животу САД постојале су и друге партије, али је њихова улога била занемарљива, јер је и сам изборни систем релативне већине, који фаворизује велике партије, умањио њихову улогу.

Посебно место у политичком животу САД заузимају интересне групе које ангажовањем својих агената – лобиста битно утичу на доношење важних политичких одлука.

3. Француски парламентарни систем

Иако је за узор имао британски парламентаризам, француски парламентарни систем је од самог настанка имао бројне специфичности. На то је утицала јака републиканска традиција, чији су корени у Француској буржоаској револуцији. И поред актуелних политичких и друштвених проблема, за Француску се може рећи да је модерна унитарна демократска република у којој је заступљен полупредседнички тип политичког система са израженом улогом председника државе.

3.1. Историјски развој француског парламентарног система

Иако поједини аутори сматрају да је Француска своју државну независност стекла уједињењем различитих племена под краљем Кловисом 486. године¹⁷⁰, као самостална држава препознаје се у 9. веку, када је дошло до цепања франачког краљевства Карла Великог на источни део, зачетак данашње Немачке, и западни, зачетак данашње Француске. Без намере да детаљно образложимо богату историју Француске, од Карла Великог, његових наследника, преко Јованке Орлеанке и победе над Енглезима 1429. године, орлеанских и бурбонских династија, усредсредимо се на период од Француске буржоаске револуције 1789. па све до данас.

Због апсолутизма краља Луја XVI (1774–1792), као и његових претходника, њиховог раскалашног племства и свештенства, феудална апсолутистичка монархија запала је у огромне дугове и била пред финансијским сломом. Монархија више није била у могућности да издржава двор, војне и државне чиновнике. У потрази за новим изворима финансирања краљ је у Версају 1789. сазвао скупштину државних сталежа која није била сазивана више од 150 година. На сталешкој скупштини крупна буржоазија извршила је изразит утицај у односу на племство и свештенство и прогласила Народну скупштину позивајући и остале сталеже да јој се придруже у раду до доношења устава. Краљ Луј XVI, незадовољан таквим заплетом, а подржан од стране својих присталица, окупља

¹⁷⁰ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 41.

војску и убрзо долази до првог сукоба у Паризу који се претвара у општу револуцију становништва и у другим градовима. Заузимање Бастије – симбола апсолутизма означава пад апсолутизма у Француској и почетак организовања буржоаске власти која је тежила ограничавању апсолутне власти монарха. Усвајањем Декларације права човека и грађанина 1789. првобитни циљ је остварен. Већ 1791. на њеним темељима донет је Устав, према којем је Француска уставна монархија са ограниченом влашћу монарха. Краљ је убрзо збачен са власти и проглашена је република.

У републиканском уређењу Француске, може се издвојити неколико битних периода:

- Прва република, 1792–1799,
- Прво царство, 1799–1848,
- Друга република, 1848–1870,
- Трећа република, 1870–1945,
- Четврта република, 1945–1958,
- Пета република, од 1958. до данас¹⁷¹

Све до Пете републике основна карактеристика француског парламентаризма била је нестабилна извршна власт и лако смењиве владе, што је водило општој нестабилности читавог политичког система. Војна побуна у француској колонији Алжиру, која је започела 1954. и трајала све до 1961. године, у великој мери је допринела нестајању Четврте и стварању Пете француске републике.¹⁷² Доласком генерала Де Гола на власт 1958. године, који је због изразитог доприноса антифашистичкој борби у Другом светском рату имао статус „спаситеља француске нације“, и званично почиње период Пете републике, који траје и до данас. Новим Уставом Француске донетим 1958. године (који је још увек на снази) створени су услови за стабилност извршне власти. То је постигнуто јачањем улоге председника републике у извршној власти. Уставним реформама из 1962. промењен је изборни систем према којем је до тада председника бирала Национална скупштина. Уведен је непосредни избор председника од стране грађана и проширена су његова овлашћења налик председничком систему САД.

¹⁷¹ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 46.

¹⁷² Француска је под утицајем насталих околности 1962. и званично признала самосталност Алжира.

3.2. Хоризонтална организација власти

Политички систем Републике Француске заснован је на принципу поделе власти. Основне политичке институције у земљи су председник републике, влада (Министарски савет), Национална скупштина и Сенат.

3.2.1. Председник Републике

Председник Републике је према Уставу шеф државе, отелотворење нације, њене историје, јединства и целокупности. Као шеф државе председник је гарант интегритета и независности Републике Француске. Поседује значајна овлашћења, именује премијера, а на његов предлог и остале чланове владе. Именује најважније функционере. Има право да сазове референдум, да распусти Народну скупштину, да преговара и потпише споразуме. Има могућност законодавне иницијативе, проглашава законе и ужива право суспензивног вета. У његовој је надлежности да иницира измену Устава. Руководи спољном политиком. Командује војском, одлучује о унапређењима официра у војсци и полицији, председава Врховним саветом одбране и врховни је заповедник Легије странаца.

Председник републике је значајни субјект извршне власти у држави и по својим надлежностима превазилази институцију председника у парламентарним системима савремених држава. Појављује се као прави шеф владе тако што председава седницама владе и потписује владине одлуке. Одбијањем да потпише одлуку владе може присилити председника владе да поднесе оставку.

Бира се путем општих непосредних избора на период од пет година. Ако кандидат у првом кругу добије апсолутну већину, односно више од половине гласова изашлих бирача, аутоматски је изабран. У супротном се организује други круг гласања у којем учествују само она два кандидата која су добила највише гласова у првом кругу, а председник ће бити кандидат који освоји више гласова. Чињеница да је освојио више од половине гласова бирача шефу државе даје значајну политичку моћ. У вршењу председничке функције активно помаже Влада коју именује скупштинска већина која га подржава. Када скупштинска већина припада истој партији, или коалицији као и председник Републике, премијер је

веза између њих. Руководи радом Владе, усмерава рад Скупштине, а шеф државе одређује главне правце политике.

У историји француског парламентаризма дешавало се да председник републике изгуби подршку скупштинске већине, и то у периодима 1986–1988, 1993–1995. и 1997–2002. године. Таква ситуација назива се кохабитација – суживот. Карактерише је чињеница да председник и премијер припадају супротстављеним странама, да заједно делају на челу извршне власти, а да ће на председничким изборима који следе бити противнички кандидати. У таквим случајевима председник ужива само своје прерогативе које политички не може много да користи, јер премијер постаје прави политички шеф државе. Кохабитација је била последица предвиђеног трајања мандата председника од седам година, чиме се стварао раскорак између председничких и парламентарних избора. Уставним променама из 2000. године, које су почеле да се примењују од председничких избора 2002, мандат председника смањен је на пет године, а тиме и време трајања могућег раскорака између председничких и парламентарних избора. Тако је систем постао прилагодљив приликама и обезбедио председничку надмоћ која ипак остаје строго пропорционална скупштинској подршци.

Суштински председник републике не подлеже политичкој одговорности, већ само одговорности у случају велеиздаје. На основу наведеног, као и места и улоге Француске у савременим међународним односима, председник Републике сматра се једним од важнијих фактора политичке моћи у свету.

3.2.2. Влада (Министарски савет)

Влада Републике Француске представља други важан сегмент извршне власти. Хијерархијски је уређена. Чине је премијер, министри и државни секретари. Број министарстава и министара одређује се уредбом председника. Чланови Владе не могу бити и чланови Парламента. У односима између Владе и Скупштине, Влада на много начина може да утиче на скупштинске одлуке. У Француској је на делу такозвани рационализовани парламентаризам, у којем је извршна власт увек у могућности да законодавну власт смести у сопствене оквире и путем политичке солидарности омогући одржавање већинске дисциплине.

Премијер је нужно шеф најјаче политичке партије у Националној скупштини и мора уживати поверење, како председника, тако и Парламента, који га контролише и има надлежност да га у одређеним случајевима и опозове са дужности. У његовој надлежности је да предлаже министре и државне секретаре. Иако је установљена функција премијера, суштински шеф владе је председник државе, без чије сагласности она није у могућности да донесе било какву одлуку, па тако ни да самостално изабере ресорне министре и државне секретаре.

Влада заседа у пленарном саставу као Министарски савет. Устав Француске прописује да Влада одређује и води спољну политику земље, извршава законе, доноси акте и прописе којима се уређују друштвени односи у земљи. Има и одређену законодавну улогу јер је у њеној надлежности израда нацрта закона, на основу којих Парламент израђује предлоге закона за које се касније гласа.

3.2.3. Француски парламент

Француски парламент, као носилац законодавне власти у земљи, састоји се од Националне скупштине и Сената.

Национална скупштина је доњи дом Француског парламента и представља општепредставничко тело непосредно бирано на мандат од пет година. Начин бирања близак оном којим су решени председнички избори има ефикасан учинак по питању већине. Сваки од 577 посланика бира се у по једној изборној јединици путем већинског гласања у два круга. Овај систем је приморао политичке снаге да се међусобно приближе како би се добиле две велике коалиције између којих гласачи сваки пут бирају, што најчешће омогућава да се на крају парламентарних избора јасно разазна главна политичка снага. Национална скупштина је овлашћена да расправља о законским нацртима које им предложи Влада или председник, расправља о раду Владе и може је сменити. Заједно са Сенатом усваја предложене законе.

Сенат се сматра горњим домом Француског парламента. Док посланици представљају народ, 321 сенатор представља територијалне заједнице и Французе који живе у иностранству посредно изабране од стране департмана. Мандат сенатора траје девет година, а трећина се бира сваке треће године. Тиме се обезбеђује

континуитет у раду овог тела, које за разлику од Националне скупштине не може бити распуштено. Влада није одговорна Сенату, нити Сенат може да обори Владу.

У вршењу законодавне власти Сенат начелно има исту моћ као и Скупштина, али систем два дома бива неједнак у том смислу што, ако постоје несугласице између њих, Влада може да затражи од посланика да дају коначну одлуку. Скупштина, дакле, има моћ коначне одлуке (сем о питању ревизије устава или неког закона који је у сфери интересовања Сената).

На заједничком пленарном заседању са Националном скупштином Сенат гласа за предложене законе и усваја буџет. У случају смрти председника, до избора новог председник Сената обавља ту важну функцију.

3.2.4. Судска власт

Француска, као земља са дугом уставном традицијом, има специфично организовану судску власт. Трећа грана власти – судство заправо и није власт, већ је Устав категорише као „судски ауторитет” ограничавајући јој прерогативе. Тиме судија традиционално има улогу такозваних чувара закона који мора строго и тачно да тумачи и примењује. Устав судији јемчи независност која се спроводи у дело посебним статутом, путем којег судије које то желе добијају могућност да уживају потпуну независност.

Судска власт је двојако организована. Једну грану чини судски поредак, на челу са Касационим судом, а другу административни, на чијем се челу налази Државни савет, који решава спорове између јавних органа и појединаца. Постоји и такозвани специјализовани суд, у чијој су надлежности буџет и финансијска питања.

Важно је напоменути и институцију Уставног савета, који представља својеврстан контролни орган. Актуелни француски Устав је прекинуо француску традицију и 1958. основао Уставни савет. Чини га девет чланова са мандатом од девет година, од којих три бира председник Републике, три председник Сената и три председник Народне скупштине. Сваке треће године мења се трећина чланова, без могућности реизбора. Уставни савет разматра регуларност председничких избора, надзире правилност одвијања референдума и оцењује регуларност парламентарних избора.

Такође, Уставни савет решава спорове око надлежности Владе и Парламента. Ипак, његова основна улога јесте оцена уставности закона.

3.3. Вертикална организација власти

Република Француска представља унитарну државу која је централистички уређена. Строго хијерархијско устројство налаже да нижи нивои више спроводе одлуке центра него што сами одлучују о важним државним и друштвеним питањима. Политичко-територијална организација функционише на принципу тро-ступене локалне управе, која се састоји из региона, департмана и општина.

Региони представљају више нивое политичко-територијалних јединица који се баве проблемима економског планирања и организацијом јавних радова. Департмани обухватају територију већег броја општина, док свако насеље у Француској образује посебну општину, и све општине имају исти статус.¹⁷³

Постоји стриктна хијерархија између појединих нивоа вертикалног устројства. Виши органи контролишу законитост, али и целисходност и имају право и да распусте локалне органе.

3.4. Партије и партијски систем

Француска је позната и по плурализму који има дугу традицију и везује се за време Револуције, када су се истомишљеници окупљали око два табора – монархиста и републиканаца. И данашња партијска арена је у највећој мери отворена за два супротстављена табора – левицу и десницу.

Иако у Француској постоји велики број политичких партија, партијски систем се може сматрати биполарним, јер се политичке коалиције стварају око ова два политичка опредељања, од крајње леве до крајње деснице. Актуелна политичка ситуација у Француској бележи јачање и централистичких опција, али и крајње десничарских партија. Централисти се залажу за опстанак у Европској унији и поштовање изворних политичких принципа на

¹⁷³ Ово правило не важи на примеру Париза и Лијона чији је статус посебно регулисан.

којима Француска почива, док се крајњи десничари залажу за излазак из Европске уније и истичу искључиво националне интересе. Партије су строго кадровске. Најутутицајније партије су Социјалистичка партија, Окупљање за Републику – деголисти, Унија за француску демократију, Хришћански демократи, Комунистичка партија, Национални фронт и друге.

Изборни систем је организован тако да се за Националну скупштину посланици бирају двокружним системом. Избор за Сенат врши се по истом принципу у мањим департманима, у којима се бира до пет посланика, док је за веће департмане примењен пропорционални систем.

4. Швајцарски федерализам

Швајцарска је вишенационална, вишејезичка, верски и економски сложена заједница у којој је примењен систем јединства (конфузије) власти. Службено име државе је *Confoederatio Helvetica*. Избором латинског назива државе избегнуто је фаворизовање једног од четири званична језика Швајцарске, немачког, француског, италијанског и романш (романског).

4.1. Историјат швајцарског федерализма

Историја швајцарског федерализма почиње у 13. веку, када је дошло до уједињења прва три кантона будуће Швајцарске. До уједињења је дошло како би се грађани долине Ури, заједнице Швајц и долине Ундервалд заједничким снагама заштитили од претензија хабзбуршких владара. До краја 16. века овој заједници придружује се још десет кантона. Вестфалским миром из 1648. Швајцарска и званично добија независност. Први устав добила је 1798, након Наполеонових освајања. Устав је био по уледу на Француску и њиме је успостављен унитарни облик државе.¹⁷⁴ Неутралност је прогласила је 1812. године. Федерални устав усвојен је 1848. и још увек је на снази. Иако је претрпео преко сто делимичних, појединачних и парцијалних ревизија, његова суштина је остала иста. Последње измене биле су 1999. године. Измењен

¹⁷⁴ Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 218.

је, допуњен и на референдуму усвојен као нови Федерални устав Швајцарске.¹⁷⁵

Вишевековно трајање основних начела исказаних уставом, као и проглашење неутралности Швајцарској није сметало да развија и унапређује своју друштвену заједницу. Чињеница да није чланица Уједињених нација, Европске уније, као ниједног војно-политичког савеза, а да са свим релевантним субјектима међународне заједнице у многим областима има успостављену сарадњу, говори у прилог томе да је њен политички систем заиста јединствен у савременом свету.

4.2. Хоризонтална организација власти

Хоризонтална организација власти у Швајцарској представља политички систем у којем је заступљен принцип јединства, односно конфузије власти, а у којем је врховни орган власти Федерална скупштина. Чине га органи законодавне, извршне и судске власти.

4.2.1. Законодавна власт

Носилац законодавне власти у Швајцарској је Федерална скупштина. Састоји се из два дома, Већа грађана (у литератури познато и као Веће држава) и Националног већа. У Већу грађана налазе се по два представника сваког кантона и по један представник полукантона. Национално веће броји 200 посланика који се бирају у сваком кантону пропорционално његовој величини, с тим да сваки кантон има загарантовано једно место.

Федерална скупштина је законодавни и контролни орган који врши свеобухватни надзор над радом државне администрације због чега се облик политичког система Швајцарске назива скупштинским. Сви остали органи и тела одговорни су Федералној скупштини и извршавају њене одлуке.

¹⁷⁵ Опширније о историјату Швајцарске у: Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 77–79. и Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 219–221.

4.2.2. Извршна власт

Извршну власт у Швајцарској врши Федерални савет (*Bundesrat*), који се састоји од седам чланова изабраних на заједничкој седници оба већа Федералне скупштине. Мандат Савета траје четири године, док се избор председника Савета обавља сваке године.¹⁷⁶

Федерални савет има своје ресоре и на челу сваког налази се ресорни министар. Суштински, Савет има улогу колективног шефа државе, за свој рад одговора Федералној скупштини и „ради на спровођењу њене политике”.¹⁷⁷ Председник Савета уједно има улогу председника Швајцарске.

Савет има запажену улогу законодавне иницијативе.

4.2.3. Судска власт

Судска власт је у Швајцарској поверена федералним и кантоналним судовима. Федерални суд у Лозани је највиши судски орган у земљи надлежан да арбитрира у грађанско-правним и кривичним поступцима. Судије овог суда бира Федерална скупштина. Иако има надлежност да оцењује уставност и законитост кантоналних закона, није надлежан да оцењује уставност федералних закона, чиме се потврђује супремација Скупштине и скупштинског система над свим осталим државним институцијама и гранама власти.

Седиште Федералног кривичног суда налази се у Белинкони, док је Федерални административни суд у Берну. Постоји и неколико других савезних судова, одговорних за контролисање нижих судова.

Сви нижи судови припадају кантонима. Сваки кантон има своју судску власт и свој устав. Решавање спорова међу кантонима у надлежности је федерације, а у случају спора између федерације и кантона примењују се федерални закони.

¹⁷⁶ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 81.

¹⁷⁷ Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 223.

4.3. Вертикална организација власти

Швајцарска је федеративна парламентарна вишепартијска демократија, која је попут САД прошла пут од конфедерације до федерације. За швајцарски федерални систем говори се да је најчвршћи федерални систем у Европи.

Швајцарска је федерација састављена од 26 кантона. Кантони су равноправни иако су разлике међу њима велике и вишеструке. Шест кантона традиционално се сматра „полукантонима”.¹⁷⁸ Полукантони имају исту институционалну структуру и иста права и обавезе као и други кантони, уз два изузетка. Први се огледа у томе да полукантони бирају само једног представника у швајцарском Већу кантона, а кантони по два. Други изузетак тиче се референдума. С обзиром на то да за референдум није довољна само национална већина, већ и пристанак већине кантона, код кантоналног изгласавања глас полукантона рачуна се као половина гласова неког другог кантона. У складу са тим, када је у питању референдум у Швајцарској, предвиђена су укупно 23 кантонална гласа.

У основи швајцарског уређења је принцип подељене суверености. Кантони имају своје уставе, забрањено им је да склапају посебне међународне савезе или политичке уговоре. Имају једнодомни парламент (Велики савет), а чланови тог парламента, као и чланови кантоналне извршне власти могу бити бирани у федерални парламент. Главна овлашћења Конфедерације по Уставу су у области: заштите земље и њених грађана, поштанским, телефонским и телекомуникационим услугама, монетарном систему, транспорту, војсци, царини и дипломатским односима с другим државама; све остало препуштено је кантонима и локалним органима власти. Кантони су надлежни за одржавање јавног реда, верска питања, образовање, здравство, градску чистоћу, просторно планирање итд.

У смислу локалне самоуправе подељени су на округе и општине.

¹⁷⁸ Овај израз се данас не сматра одговарајућим будући да Устав из 1999. наводи 26 равноправних кантона.

4.4. Партије и партијски систем

Швајцарску карактерише вишепартијски систем, чији су главни чиниоци бројне партије са различитим идеологијама, као одсуство националистичких и сепаратистичких партија без обзира на огромне разлике које постоје између одређених друштвених група. Ова чињеница можда осликава и главне вредности швајцарског друштва и представља кључни чинилац стабилности политичког система.

Од политичких партија треба навести: Народну странку Швајцарске, Хришћанско-демократску партију, Социјалдемократску партију Швајцарске, Радикално-демократску партију, Еколошку партију Швајцарске – Зелени и друге. Приметно је одсуство радничких партија, а и њихова досадашња улога у швајцарском друштву била је занемарљива.

4.5. Непосредна демократија као битна одлика швајцарског федерализма

Бројни аутори с правом сматрају да је Швајцарска земља са најразвијенијим облицима изражавања непосредне демократије. Традиција референдумске праксе у овој земљи датира од 1802, када је изјашњавањем свих грађана са гласачким правом прихваћен Устав конфедерације.¹⁷⁹

Збор, референдум, народна иницијатива, као и други облици непосредног одлучивања грађана нису само формално прописани, већ примерено и функционално одређени тако да је њихово спровођење честа политичка пракса у политичком животу Швајцарске.

Право на референдум, односно могућност да грађани непосредно одлучују о важним државним питањима створило је такав систем у којем политичари пажљиво доносе одлуке како оне не би биле оповргнуте на референдуму, што у крајњем доприноси политичкој стабилности.

Референдум служи за било коју промену у Уставу, док се за промене и измене закона може тражити референдумско изјашњавање грађана. Њиме грађани могу да мењају било који закон који

¹⁷⁹ Иваниш Жељко, Младеновић Мирослав и Драгишић Зоран, *Политички систем*, Факултет цивилне заштите, Београд, 2006, стр. 239.

је изгласала Федерална скупштина. На референдумима се Швајцарци, било по кантонима или на националном нивоу, изјашњавају о широком спектру државних и друштвених питања. Она се крећу од питања од општег националног интереса, па све до тога где поставити светлеће рекламе у појединим кантонима. На иницијативу Федералног савета, да би се организовао референдум, потребно је сакупити свега 50.000 потписа и било која политичка одлука може бити оповргнута. Путем грађанске иницијативе грађани могу са 100.000 прикупљених потписа да иницирају референдум за измену Устава или било ког закона.

5. Политички систем Руске Федерације

5.1. Историјат развоја политичког система Руске Федерације

Без настојања да детаљније залазимо у богату историју Русије, осврнућемо се на неке кључне периоде. После дуге фазе аутократског политичког система у којем су руски владари градили царство утемељено на потпуној контроли феудалног друштва и концентрацији власти у једном центру моћи – владару, почетком 20. века дошло је до противљења широких народних маса таквом начину владања. Године 1905. избила је буржоаско-демократска револуција која је угушена у крви. Без обзира на коначни ефекат сукоба, цар је, схвативши озбиљност настале ситуације, начинио уступак и пристао да се његова власт ограничи, што је резултирало проглашењем уставне монархије. Нова уставна монархија подразумевала је да поред цара у вршењу власти учествују Државна дума и Државни савет, као нека врста горњег дома.¹⁸⁰

Незадовољни уступцима, револуционари 1917. покрећу Фебруарску револуцију, збацују цара са власти и проглашавају републику. Иако је формирана привремена влада, суштинску власт представљали су депутати сачињени од радника и сељака, који су формиран по читавој земљи. Због бројних несугласица убрзо долази до сукоба привремене владе и совјета, која је кулминирао освајањем градских пунктова Петрограда од стране морнара и војника октобра 1917. године. Догађај је предводио Владимир И.

¹⁸⁰ У избору представника Државног савета учествовао је и сам цар.

Лењина, а у историји је остао забележен као Октобарска револуција, којом је отпочело социјалистичко уређење земље.

Интересантан је податак да Бољшевичка политичка партија, која је покренула револуцију, у критичним тренуцима руске историје након Октобарске револуције није имала већинску подршку укупног руског становништва, што је и потврђено на Првом сверуском конгресу совјета, одржаном 1918. године, када су велику већину присутних чинили маљшевици и есери.

Малобројни пролетаријат морао је да намеће своју власт раслојеном друштву царске Русије и огромној антибољшевичкој међународној клими, средствима и методама револуционарне диктатуре, па чак и терора.¹⁸¹ Лењински устав, донет у јулу 1918. године, представљао је први уставни акт неке социјалистичке државе. Њиме је успостављен систем организације власти Руске Федеративне Социјалистичке Републике, како се називала прва руска република, у којој је сва власт припадала совјетима радничких, сељачких и војничких депутата, док је пораженим структурама било забрањено учешће у органима власти и одузето бирачко право.

Током 1924. године установљене су четири совјетске републике, Русија, Белорусија, Украјина и Закавказска Совјетска Република, а њиховим међусобним споразумом створен је Савез Совјетских Социјалистичких република – СССР. Заснован на претходном Уставу, Устав СССР-а унео је додатне елементе федералног уређења¹⁸², али је изоставио чланове који су се тicali права и слободе грађана, остављајући могућност да се ова област уреди уставима република чланица федерације.

Политички систем СССР-а био је систем јединства власти. Врховни орган власти био је Конгрес совјета СССР-а. Због његове масовности и немогућности да се често састаје, основан је Централни извршни комитет, коме су уступљена и законодавна овлашћења. Извршну власт вршио је Совјет народних комесара, док је Комунистичка партија представљала суштинску власт која је тежила стварању јаке централне државе. Период 1924–

¹⁸¹ Првуловић Владимир, *Компјараџивни полиџички сисџеми*, Београд, 2007, стр. 109.

¹⁸² Битне измене устава тицале су се и права на самоопредељење, које су совјетске републике искористиле много година касније, након пада Берлинског зида, што је и довело до распада СССР-а. Каснији устави из 1936. и 1977. нису битно изменили политички систем СССР-а.

1953. познат је по апсолутном неговању култа личности Јосифа В. Стаљина.¹⁸³ Средином осамдесетих година 20. века почиње савремена епоха руске историје која представља динамичан период политичког живота. Настале радикалне промене познате су под називом Перестројка, чиме је напуштен дотадашњи курс спољне политике и принцип директне конфротације са другим великим силама у свету. Велики број савезних република, а у овом периоду било их је петнаест, разлике међу њима у погледу структуре становништва, верске и националне разлике и тежње, довеле су до идеје о конфедерацији, чијим отелотворењем је 1991. настала Заједница независних држава, а престао да постоји СССР. Тиме је Русија након скоро седамдесет година добила пуну самосталност.

5.2. Хоризонтална организација власти

Уставом из 1993. године, који представља оригиналну мешавину уставних решења САД, Француске, Британије, Швајцарске, као и низа других држава, Руска Федерација уредила је свој политички систем. Њиме је изразила опредељење за демократско, мулти-етничко, вишепартијско уређење федерације.¹⁸⁴ Овај политички систем карактерише комбинација поделе и јединства власти, са наглашеном улогом председника Руске Федерације.

5.2.1. Законодавна власт

Битни субјект законодавне власти је Федерална скупштина, дводомни представнички и законодавни орган, сачињен од горњег дома – Савета Федерације и доњег дома – Државне думе.

Креиран Уставом из 1993. делује као глас руских федералних јединица. Експлицитно је наглашено да у горњем дому не смеју постојати никакве политичке фракције. За разлику од Државне думе, Савет се не бира директно. Састоји се од представника руских федералних јединица – свака има по два представника. Једног бира ентитетско законодавство, а другог номинује актуелни политички лидер ентитета. Мандати чланова не зависе од националности, али

¹⁸³ Снажан култ личности у Русији постоји још од Романових, преко Лењина, Стаљина, Горбачова и Јељцина, а одржао се и у савременом политичком систему Руске Федерације.

¹⁸⁴ Од тога дана град Севастопољ добио је статус федералног града.

зависе од мандата регионалних тела која их бирају. Савет са доњим домом ради на изради нацрта закона и њиховом изгласавању.

Поседује и специјална овлашћења, укључујући објављивање председничких избора, опозив председника и одлучивање о коришћењу оружаних снага изван руске територије. У надлежности Савета је усвајање одлуке о измени граница федералних јединица, усвајање декрета председника о увођењу ратног стања, доношење одлуке о употреби оружаних снага, утврђивање датума председничких избора, спровођење поступка за смену председника, као и избор судија Уставног суда. Одлуке доноси простом већином гласова, док је за смену председника потребна двотрећинска већина.

Доњи дом – Државна дума¹⁸⁵ броји 450 депутата. У складу са уставним амандманима које је усвојио парламент крајем 2008. мандат депутата траје пет година. До 2007. половина депутата бирала се на основу партијских листа пропорционално добијеним гласовима, док су другу половину чинили представници изборних јединица унутар земље. На парламентарним изборима 2007. први пут је примењен нови начин избора, где се сви депутати бирају са страначких листа по пропорционалном систему.

Дума усваја законе, уз обавезу да их достави Савету Федерације на верификацију. Након што законски нацрт прође, већинским гласањем у Думи, враћа се на Савет Федерације. Ако га Савет одбаци, два дома морају оформити комисију како би се нашло компромисно решење. Дума даје сагласност на одлуку председника о именовању председника владе, одлучује о поверењу влади, именује председника Централне банке и неке важније државне функционере. У њеној надлежности је и покретање оптужнице против председника према уставом прописаној процедури.

5.2.2. Влада

Влада¹⁸⁶, поред председника Руске Федерације, представља полуку извршне власти. Омогућава примену унутрашње и спољне политике. Обезбеђује јединствену финансијску, кредитну, монетарну државну политику, јединствену државну политику у области

¹⁸⁵ Израз Дума потиче од руске речи *дума́ти* (мислити). У поређењу са неким европским демократијама, руска Дума је прилично млада. Основана 1906, није преживела револуцију 1917. године. Поново је заживела 1993. године, када је први председник Русије, Борис Јељцин, представио нови Устав.

¹⁸⁶ рус. *Правительство Российской Федерации*

културе, науке, образовања, здравствене и социјалне заштите, екологије, као и у другим областима друштвеног живота.¹⁸⁷ Обезбеђује заштиту својине и јавног реда и мира, заштиту од криминалитета. Влада предлаже федерални буџет Државној думи и након усвајања обезбеђује његово извршење. Обезбеђује владавину права, примену зајемчених права и слобода грађана.

Обавезе Владе подељене су међу бројним министарствима, а неким од њих повремено се додају федералне службе и федералне агенције. На челу Владе је премијер, којег поставља председник, а потврђује Државна дума. Седиште Владе је у Москви.

На њеном челу је председник Владе. Влада укључује заменике председника Владе и федералне министре.

Суштински, има неупоредиво мању улогу у вршењу извршне власти, па се политички систем Руске Федерације све више приближава председничком систему организације власти.

5.2.3. Председник

Председник Руске Федерације представља кључну политичку фигуру у држави. Гарант је устава и права човека и грађана, симбол суверенитета и територијалног интегритета државе. Руководи унутрашњом и спољном политиком. Бира се на непосредним изборима тајним гласањем на период од шест година, са могућношћу вршења два мандата. Иако је устав предвидео четворогодишњи председнички мандат, парламент је крајем 2008. преиначио одредбу и повећао период мандата за још две године. Нова одредба ступила је на снагу тек након избора 2012. године.¹⁸⁸

Да би се кандидовао за председника, држављанин Руске Федерације мора бити лице старије од 35 година са минимално десетогодишњим боравком у земљи. Његова овлашћења су широко одређена. Председник одлучује о унутрашњој и спољној политици.

Именује Владу уз сагласност Државне думе, уз могућност да председава њеним седницама и утиче на њено распуштање. На

¹⁸⁷ <http://www.ambasadarusije.rs/sr/strana/drzavno-uredjenje-ruske-federacije>, 10. 2. 2016.

¹⁸⁸ Четвртог марта 2012. за председника Руске Федерације изабран је Владимир Владимирович Путин, који је у првом кругу народних избора добио 63,6 процената гласова бирача.

предлог Владе именује и смењује потпредседнике Владе и министре. Предлаже Савету Федерације судије и тужиоце. Врховни је командант оружаних снага, председава Саветом безбедности РФ, одобрава војну доктрину, поставља и смењује највише војне функционере. Именује и опозива дипломате. Има овлашћења да под одређеним условима распусти Државну думу. Има и овлашћења законодавне иницијативе у смислу предлагања закона Државној думи, потписује и проглашава савезне законе.¹⁸⁹ Додељује државна одликовања и одобрава помиловања.

Радна резиденција председника налази се у московском Кремљу.

5.2.4. Судови

У Руској Федерацији судска власт утемељена је на грађанском праву. Руско правосуђе чине три врсте судова:

- Судови општих надлежности (укључујући и војни суд) подређен Врховном суду,
- Арбитражни судски систем под Врховним арбитражним судом,
- Уставни суд (као и уставни судови у великом броју федералних јединица).

Највише судско тело је Уставни суд. Када је реч о грађанском праву и административним пословима, највишу судску инстанцу представља Врховни суд, док је у области економије примарна улога Врховног арбитражног суда. Општински суд је најниже судско тело у општем судском систему. Служи свакоме граду и руралним подручјима и разматра више од 90 одсто свих грађанских и кривичних спорова. Следећи ниво у општем судском систему су регионални судови.

Судије наведених судова именује председник уз неопходно одобрење Савета Федерације. У обављању својих функција судије су независне и не могу бити премештене са својих судијских позиција.

¹⁸⁹ Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2007, стр. 126.

5.3. Вертикална организација власти

Устав, који је усвојен општенародним референдумом 12. децембра 1993. године, прецизира да је Русија федерална држава. Као што се види и из званичног назива, Русија је федерација састављена од 21 републике, којима је 18. марта, на основу споразума председника Руске Федерације и кримских политичких лидера, чему је претходио грађански рат у Украјини, придодата Република Крим.

Устав представља највиши правни акт у држави и ниједан устав, закон или подзаконски акт република не може бити у супротности са њим. Статус нижих нивоа територијалног уређења, крајева, региона, градова и дистриката решава се статутима федералних јединица – република. У искључивој надлежности федерације су усвајање и измена Устава, федералних закона, као и њихово извршење, заштита федералне структуре и територије, права и слободе човека и грађанина, права националних мањина, заштита федералне својине, заштита јединственог тржишта, безбедност и одбрана, царинска и пореска политика, заштита човекове околине, организација правосуђа и друго.

5.4. Партије и партијски систем

У политичком животу Русије постоји велики број политичких партија, од монархистичких до комунистичких. Генерално се могу класификовати у четири категорије, и то: комунистичке партије, националне партије, реформистичке партије и партије специјалних интересовања. Неке од значајнијих партија су Јединствена Русија, Комунистичка партија Русије, Праведна Русија, Либерално демократска партија, Руски демократски блок и друге. У последњој деценији доминира Јединствена Русија, која је формирана 2001. уједињењем више партија.

6. Скупштински политички систем Народне Републике Кине

6.1. Историјат развоја скупштинског политичког система у Кини

Кина је једна од најстаријих светских цивилизација. Стекла је независност далеке 221. године пре нове ере. На њеном тлу водили су се бројни ратови, смењивале разне династије. Посебно интересовање за Кину испољено је и од стране колонијалних сила у 16. веку. Монархистичко уређење трајало је више од 21 века. Свргавањем последњег кинеског цара 1911. уведено је републиканско уређење. Без жеље да дубље задиремо у богату историју и традицију кинеске државе и друштва, осврнућемо се на период стварања социјалистичког уређења које у модификованом облику траје до данас.

Успостављање социјалистичког друштвеног уређења отпочело је 1927. Кинеском (социјалистичком) револуцијом. Револуцију је предводила Комунистичка партија Кине користећи се искуствима совјетских комуниста. На њеном челу налазио се Мао Цетунг, марксистички идеолог. Резултат револуционарне победе било је проглашење Народне Републике Кине 1949. године, а дотадашњи републикански систем замењен је комунистичким.

У моменту победе социјалистичке револуције Кина је била привредно неразвијена, полуфеудална, полуколонијална и најмногољуднија држава у свету.¹⁹⁰

Од седамдесетих година 20. века, након такозване Културне револуције, која је истакла основне проблеме и циљеве кинеског друштва, Кина се отворила према свету и извршила бројне економске реформе. Вучина Васовић је с правом констатовао да иако у то време није био најјаснији шири филозофски и идеолошки оквир схватања кинеске државе, јасно је било да Кинези желе активну, демократску, одговорну и ефикасну државу која ће одговарати не само захтевима маса већ и захтевима времена и савременог друштва које се технолошки брзо развија.¹⁹¹

¹⁹⁰ Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија ВЈ, Београд, 2001, стр. 230.

¹⁹¹ Васовић Вучина, *Савремени политички системи*, Научна књига, Београд, 1986, стр. 268.

Данас је Кина најмногољуднија земља света са око 1,3 милијарде становника.

Иако су од проглашења Народне Републике Кине на снази била три устава, Уставом из 1982. Кина је поставила темеље демократске, одговорне и ефикасне државе, која ће бити спремна да одговори захтевима савременог друштва, у чијој су надлежности битне економске функције. Уз чврсту организацију такво уређење и данас траје, а Кина је на добром путу да постане светски лидер у привреди и економији.

6.2. Хоризонтална организација власти

Хоризонтална власт у Кини уређена је Уставом из 1982. године. Касније измене и допуне нису утицале на суштинско опредељење да је државана власт организована на принципу јединства све три гране власти. Такав политички систем назива се скупштинским системом.

6.2.1. Законодавна власт

Битан чинилац законодавне власти представља Свекинески национални конгрес. Он је врховно представничко тело и највиши орган државне власти. Чине га 3.000 делегата, које тајним гласањем бирају представничка тела провинција, региона и градова, као и припадници Народноослободилачке армије, на мандат од пет година. Конгрес поседује уставотворна, законодавна и надзорна овлашћења. Бира и смењује председника и Владу, председника Врховног суда, председника Централне војне комисије и друге званичнике. Заседања се обављају једном годишње, а по портеби може бити сазван у било које време. Између заседања његову улогу преузима Стални комитет.

Стални комитет броји 300 чланова и подређен је Конгресу. Комитет има овлашћења да поништи одлуке Државног савета ако нису у складу са законом. Бира се у истом мандату као и Конгрес. Строго се води рачуна о неспојивости функције представника Комитета са било којом другом државном функцијом.

6.2.2. Извршна власт

Председник Републике је највиши државни функционер. Бира се од стране Свекинеског националног конгреса. Сваки кинески грађанин старији од 45 година има право да буде биран за председника републике на мандат од пет година. Председник је уједно шеф државе, представља државу у иностранству, проглашава законе и ратификује међународне уговоре. Нема улогу врховног команданта војске, јер ту функцију обавља Централна војна комисија, коју бирају посланици у Свекинеском националном конгресу.

Најновијим уставним променама изгласаним од Свекинеског националног конгреса, омогућен је избор једног те истог лица за председника неограничен број пута.

Поред председника важан субјект извршне власти је Државни савет, који представља централну народну владу. Он спроводи државну политику коју је утврдио Конгрес, предлаже законе, организује и контролише рад органа државне власти на терену, израђује и спроводи планове развоја, штити уставом загарантована права грађана и права на аутономију и друго.¹⁹²

6.2.3. Судска власт

Највиша судска власт у Кини у надлежности је Врховног народног суда. Сам начин избора судија указује на висок степен контроле овог судског органа од стране Свекинеског националног конгреса. Чак и мандат судија траје колико и мандат представника Конгреса. Нижи судови подређени су овом врховном судском телу.

6.3. Вертикална организација власти

Кина је унитарно уређена држава. У политичко-територијалној подели највиши ниво представљају покрајине, аутономни региони и градови који су непосредно под централном влашћу. Испод њих су аутономне префектуре и аутономни окрузи. Најнижи ниво територијалне организације власти су општине, а у пракси долази и до формирања општина националних мањина. Народни конгреси свих нивоа образују све управне, судске и друге институције. На

¹⁹² Опширније у: Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005, стр. 135.

свим нивоима се формирају и извршни органи власти – локалне владе. Према Уставу, сви државни органи у свом раду примењују начело демократског централизма.

6.4. Партије и партијски систем

Партијски систем Кине је и поред постојања више партија суштински једнопартијски. Доминантну улогу у политичком животу има Комунистичка партија, а остале партије признају њену водећу улогу. Њихово главно обележје је кооперативност, не боре се за власт, већ за социјалистичку изградњу. Суштински, настале су као резултат настојања Комунистичка партије да сарађује са различитим слојевима и организацијама.

Људи са значајним партијским положајима у Комунистичкој партији поседују и важне државне функције. Комунистичка партија се одрекла изворног комунистичког система чија је главна карактеристика била ригидност и извела низ реформи које су се односиле на економска питања. Одбачен је систем државног планирања и уведен принцип тржишног привређивања, што је резултирало убрзаним привредним растом почев од 1990. године. Са мањим или већим процентом привредни раст је видљив до данас.

Изборни систем је уређен тако да пунолетни грађани имају право да бирају и буду бирани у органе државне власти, уз наведено ограничење код пасивног бирачког права да кандидат за председника мора бити старији од 45 година. Уставом су предвиђени демократски избори. Велика пажња посвећена је одговорности представника према грађанима, што је резултирало предвиђеном институцијом опозива. Избори за представничке органе власти су у већини случајева посредни, што подразумева да чланове изборних тела делегирају ниже политичко-територијалне целине, а да примарну улогу у томе има Комунистичка партија.

III.

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Историјски аспекти развоја политичког система у Србији

1.1. Развој политичког система у периоду од Првог српског устанка до Берлинског конгреса и почеци уставности

Оправдање да овај период развоја политичког система у Србији посебно разматрамо налазимо у чињеници да је управо на Берлинском конгресу 1878. опредељена судбина земаља настањених српским живљем, а да у претходном периоду дугом седам деценија Србија није уживала међународно признат субјективитет. Без обзира на ову чињеницу, Србија је већ почетком 19. века имала, за то време, прилично изграђен политички систем.

Још 1804. године успостављена је институција Народне скупштине, као представничког тела законодавног карактера и традиционалног порекла, која је решавала најважнија питања конституисања власти, спољне политике и финансија. Иако је имала сталешки карактер, као инструмент заједничког договарања, постала је један од демократских предуслова политичког развоја Србије у 20. веку.¹⁹³

Стварањем ослобођене територије током Првог српског устанка (1804–1813) створили су се услови за изградњу новог система владавине, што је изискивало решавање уставног питања земље. Прве уставне борбе повеле су се оног момента када је између Карађорђа и нахијских војвода избио спор око тога да ли ће он бити само један „ђенералисим” или уједно и политички поглавар, што

¹⁹³ Петровић Драган, Буцак Горан, *Промене политичког система Србије*, Београд, 2007, стр. 30.

је за време устанка представљало једно од битних политичких питања у Србији.

У граду Смедереву, након његовог ослобађања 1805, као највиши орган власти основан је Правитељствујушчи совјет народа српског. Први покушај решавања уставног питања био је управо нацрт Уредбе о Правитељствујушчем совјету и пропратна беседа. Творац овог документа био је Божа Грујовић¹⁹⁴. Међутим, скупштина која је планирана да се одржи у Боговођи, и на којој је документ требало да буде усвојен, никада није одржана, а ни на каснијој скупштини, одржаној у Борку 28. августа 1805, није усвојен, нити је прочитана беседа. Ипак, остао је писани траг о покушају Боже Грујовића да сачини један, за то време веома модеран документ, по узору на француски устав, којим би се поставили темељи политичком систему Србије тога периода. У том документу записано је: „Закон је воља вилајетска. Први господар и судија у вилајету јесте закон. Под законом мораду и господари, поглавари и Совјет Правитељствујушћи и свјешченство и војинство и сав народ бити и то под једним и тим истим законом”.¹⁹⁵ Међутим, на почетку 19. века Србија није била довољно развијена да би овакве напредне идеје могле да се спроведу у дело, јер за то није било ни воље ни спремности. Без обзира на то, ингеренције Совјета у том периоду биле су разноврсне. Он је у складу са одлукама Народне скупштине делимично руководио спољним пословима, организовао судску мрежу и преузео улогу највишег суда, бринуо о државним приходима и финансијама, планирао буџет, снабдевање војске, управљао црквеним пословима и просветом.

Као формални уставни акти који су претходили првом српском уставу познати су акти од 1808. и 1811. године. Први је акт Карађорђа и Правитељствујушћег совјета, који је садржао две одредбе. У првој одредби прецизирано је да „Совјет Народни, сви команданти, кнезови и сав народ признајемо господара Карађорђа Петровића и његово законом потомство за првог и верховног сербског предводитеља...”. У другој да „све заповести издаваће Господар Ђорђе Петровић преко Совјета Народња и у договору са Совјетом Народним”.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Божа Грујовић био је Србин из Угарске и професор Универзитета у Харкову и први секретар Совјета, док је Прота Матеја био стални председник.

¹⁹⁵ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 92.

¹⁹⁶ Исто.

Исти смисао имао је и други уставни акт устаничке Србије од 1811, усвојен на скупштини старешина у Београду. Реч је о заклетвама Карађорђа и старешина, формулисаним у посебним актима.¹⁹⁷ Два наведена акта представљала су неку врсту уговора између врховног војсковође и Совјета.

Након слома Првог српског устанка Србија је била пашалук у оквиру Османлијског царства у којем је положај српског становништва у много чему био изузетно тежак. Међутим, за настајање нове српске државе није била довољна само воља српског народа и мудрог кнеза Милоша, већ су биле потребне и повољне међународне прилике. „Други српски устанак, који је избио у време трајања Бечког конгреса, завршио се успостављањем аутономије управо захваљујући чињеници да су устанички емисари у Бечу успели да добију подршку руског цара.”¹⁹⁸

Под притиском Русије, султановим хатишерифом 1830. године, а касније и хатишерифом 1833, Турска је Србији признала унутрашњу самосталност (аутомију). Аутономија је била међународно призната, а Србија је избила на границе омеђене Првим српским устанком. Уставно питање тада се опет отворило. Главни захтев старешинске буне познатије као Милетина буна, по вођи Милети Радојковићу, био је да кнез изда устав земљи. То је и учињено 15. фебруара 1835, на Сретење. Сретењска скупштина је прихватила Сретењски устав, писан под утицајем француског Устава, из пера Димитраја Давидовића. Према овом уставу, кнез и Државни савет деле законодавну и извршну власт. Једно одељење Државног савета деловало је као највиши суд. Народна скупштина није представљала законодавно тело, већ је само утврђивала порезе и друге дажбине, али је имала законодавну иницијативу. Сретењским уставом гарантована су одређена права грађана.

Први устав Србије, донет на Сретење 1835. године, може се сматрати веома либералним за тадашње европске прилике.¹⁹⁹ Због супротстављања страних сила, првенствено Аустрије и Русије, али и Турске, које су се организовано бориле против сваког револуционарног или либералног покрета, устав је повучен након непуних месец дана и практично није примењиван.

¹⁹⁷ *Истѡ.*

¹⁹⁸ Антић Чедомир, *Српска историја*, Београд, 2013, стр. 122.

¹⁹⁹ Петровић Драган, Буцак Горан, *Промене политичког система Србије*, Београд, 2007, стр. 37.

Народ је убрзо поново покренуо уставну иницијативу, међутим, кнез Милош није имао снаге да оживи устав. Ту прилику користи Турска и 1838. проглашава Турски устав, октроисан (подарен) у форми султановог хатишерифа. Према овом уставу кнежеву власт ограничава непокретни и од кнеза независни Савет. Законодавну власт деле кнез и Савет, док је извршна власт углавном концентрисана код кнеза. Судство је одвојено од управе и формирана је посебна мрежа судова. Такође, проширена је листа гарантованих права грађана. Овај устав више је био у форми закона. Остао је познат по томе што је укинуо кулук и прогласио потпуну слободу трговине.

Убрзо по доношењу овог устава, незадовољан због ограничавања власти од стране Порте, Милош Обреновић 1839. абдицира у корист свог сина Михаила. Народ, на челу са Томом Вучићем Перишићем, покреће такозвану Вучићеву буну, протерује династију Обреновић и на власт доводи кнеза Александра Карађорђевог сина (1842–1858), чија је влада означена као влада уставобранитеља. Управо је уставобранитељски период у српској историји забележен као период развоја државне администрације и политичког система. Државни савет добио је најважније место у организовању власти. Олигархијска владавина Савета обележена је доношењем писаних закона, одвајањем судске од управне власти, поделом централне управе на министарства, увођењем чиновничке независности, укидањем кулука и остваривањем слободне трговине. Сукоб Александра Карађорђевића и Савета довео је до поновне смене династија. Од Светоандрејске скупштине 1858. наступа кратка владавина кнеза Милоша, а затим на власт по други пут долази кнез Михаило. Михаило је изменио устав из 1838. без учешћа Порте, а главна измена тицала се довођења чланова Савета у ред државних чиновника. Суштински, овај период представља повратак политичке доминација владара и стављање у други план осталих представника власти.

Након убиства кнеза Михаила 1868. године, за време малолетства кнеза Милана, Србија већ 1869. добија Намеснички устав и постаје наследна уставна монархија. Наступила је владавина трочланог намесништва, а решења из овог устава била су далеко повољнија и либералнија за развој политичког система у поређењу са претходним. По том уставу, кнез врши законодавну власт са

Народном скупштином, санкционишући законе, поставља чиновнике и врши надзор над њима, врховни је командант војске, представља земљу и закључује међународне уговоре. Влада за свој рад није била одговорна Скупштини. Остварен је прогрес у уређењу судске власти и озбиљан напредак у правима грађана.

Политички систем Србије у овом периоду може се сматрати динамичним. Промене које су настајале биле су резултат деловања различитих фактора, од којих је један од важнијих тежња за националним ослобођењем, Посебно значајна личност овог периода био је Илија Гарашанин, творац *Начертанија*, чувеног списка о политичком уједињењу Срба, министар унутрашњих послова, председник владе под кнежевима из обе српске нововековне династије. Без његових заслуга можда би и политички живот Србије тога периода био другачији. Утемељење овакве тврдње може се наћи у чињеницама да српски кнежеви без њега нису могли, а да су га се европски цареви тога доба плашили. До дана данашњег Гарашанин је остао један од најпознатијих Срба, чија дела многи сматрају извором српског националног бића.

1.2. Политички систем Србије у периоду од Берлинског конгреса до почетка Првог светског рата

За време владавине кнеза Милана Обреновића (кнез 1872–1881, а до 1889. први нововековни краљ Србије), након што је Србија на Берлинском конгресу 1878. добила независност, уследило је уређење њеног унутршњег живота. Године 1881. доношењем закона о удружењима и зборовима настају три политичке партије – радикална, либерална и напредна. Радикална странка се у то време посебно истицала, захтевајући децентрализацију државе и преношење функција централне управе на самоуправне општине и срезове, увођење парламентарног система и демократских, пре свега политичких слобода. Већ 1888. Уставотворна скупштина доноси Радикалски устав, као резултат победе демократских снага над апсолутизмом и бирократском олигархијом. Народна скупштина постаје равноправан учесник у законодавству са краљем, добија у целости буџетско право, као и право постављања питања и интерпелације. Према овом уставу Влада и министри морају уживати

поверење Скупштине. Званично је уведен парламентаризам. Формиран је изборни систем, према којем су избори непосредни, а мандати се деле по пропорционалном принципу.

Краљ Александар Обреновић је 1894. суспендовао Устав из 1888. године и вратио на снагу Устав из 1869. под изговором успостављања неутралних влада. Успоставио је лични режим који је трајао до 1901, када је октроисао Априлски устав, којим је уведено дводомно народно представништво (Сенат и Скупштина). Овај устав је био комбинација радикаског и напредњачких идеја и њиме је успостављено дводомно народно представништво са Сенатом као горњим домом. Такође, предвиђао је непосланичку владу. Сукоб краља са радикалима резултирао је краљевим убиством 1903. године, када је на престо доведен Петар Карађорђевић. Народна представништво вратило је на снагу Устав из 1888, који је уз мање измене постао Устав из 1903. године.

Период 1903–1914. представља процват првобитне грађанске демократије у Србији и може се сматрати врхунцем развоја политичког система, не само у теоријском, него и у практичном смислу. Устав из 1903. године био је основ за успостављање парламентарног система у Србији, а унете измене тицале су се још већих ограничења монархове власти. Број становника је значајно повећан, као и проценат високообразованог становништва. Дошло је до развоја политичког плурализма и политичке културе, а изборна права грађана била су на највишем могућем нивоу, у рангу најнапреднијих држава тога доба.

1.3. Политички систем између два рата

По завршетку Првог светског рата (1914–1918) регент Александар Карађорђевић проглашава уједињење Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1. децембра 1918. године. Прва влада донела је прописе који су имали уставни карактер. Њима су регулисани назив државе, њени амблеми и именовано је Привремено народно представништво. Ову државу карактерисали су државноправни провизоријум са недовољно уставноправном дефинисаношћу, сложеност организације и велике регионалне разлике. Централне органе власти представљали су краљ, Влада и Привремено народно представништво. Краљ је био доминантан државни орган који

је именовао Владу, која је морала да ужива поверење Привременог народног представништва. Све до смрти краља Петра I Карађорђевића 1921. краљевску власт у име краља вршио је престолонаследник – регент Александар Карађорђевић, као намесник.

Уставотворна скупштина сазвана је 12. децембра 1920. године, чиме је престао мандат Привременом народном представништву. Скупштина је 28. јуна 1921. усвојила Видовдански устав, а краљ га потврдио. Према Видовданском уставу централни органи власти били су краљ, Влада и Народна скупштина. Законодавну власт вршили су краљ и Скупштина заједнички. Краљ је именовао министре. Они су формално одговарали њему и Народној скупштини, а стварно су зависили само од њега. Судови су били независни и везани само за закон. Држава је била уставна, парламентарна и наследна монархија, унитарно уређена са ограниченом локалном самоуправом. Партије су биле организоване на националној и верској основи. Устав је садржао одредбе о правима и личним и политичким слободама, али и социјално-економским правима. Међутим, уставни систем имао је и бројне слабости. Овај период карактерисале су привредне, националне и политичке тешкоће, али и велика међунационална нетрпељивост која је резултирала атентатом у Скупштини 1928. године.²⁰⁰

Решење за наведене проблеме краљ Александар нашао је у завођењу диктатуре. Краљ је 6. јануара 1929. суспендовао Устав, распустио Скупштину и забранио партије. Привремено су суспендоване важне демократске слободе. Недостатак устава поткрепио је доношењем одређених закона. Међутим, овакво вануставно стање је под притиском унутрашњих и међународних околности морало бити прекинуто. Краљ је 3. септембра 1931. народу подарио Септембарски (октроисани) устав, према којем су законодавну власт заједнички вршили краљ и дводомно Народно представништво (Сенат и Народна скупштина). Краљ је постављао министре и они су само њему одговарали. Није било парламентаризма. Краљевина Југославија била је унитарна држава у којој је било ограничено деловање партија.

²⁰⁰ Пуниша Рачић, Србин из Црне Горе и посланик владајуће Радикалне партије извршио је атентат у скупштини, усмртивши два, а ранивши три хрватска народна посланика на челу са Стјепаном Радићем, оснивачем Хрватске сељачке странке. До атентата је дошло након жучне расправе у скупштини и вређања од стране хрватских представника.

Након убиства краља Александра у Марсеју 1934. године, за време намесништва кнеза Павла, Септембарски устав претрпео је прву промену 1939, када је донета Уредба о Бановини Хрватској, којом се решавало хрватско питање. У надлежност бановине пренети су послови из области пољопривреде, трговине, индустрије, шума и рудника, грађевина, социјалне политике, народног здравља, физичког васпитања, правде, просвете и унутрашње управе. Хрватска је добила и финансијску самосталност. Ова уредба суштински је била противуставна. Друга промена, боље рећи повреда устава, догодила се 27. марта 1941, када је, након доношења оставке намесника и пада владе Цветковић–Мачек, малолетни краљ Петар II Карађорђевић проглашен за пунолетног. Краљ је без сагласности Народног представништва, које је било распуштено, именовао Владу.

1.4. Политички систем Друге Југославије

У периоду 1941–1945. територија Југославије била је окупирана од стране нацистичке Немачке. После слома војске, распада уставног поретка и бекства носилаца власти, краља, владе, политичких представника странака, одређеног броја генерала, Краљевина Југославија је практично престала да постоји.

Монархијски облик владавине укинут је 29. новембра 1945, када је и проглашена Федеративна Народна Република Југославија. Уставом из 1946. постављене су основе такозваног социјалистичког друштвеног уређења. Успостављена је државна својина над средствима за производњу, уведено државно планирање у привреди. Завладало је федеративно државно уређење на националном принципу – шест република и две аутономне јединице у Србији. Државна власт је формално била организована на принципу јединства власти у корист легислативе (скупштински систем). Наведени устав успоставио је етатистичко друштвено и централистичко државно уређење, које је искључивало сваки облик плурализма, како идеолошког и политичког, тако и својинског, потпуно по угледу на Устав СССР-а из 1936. године. Након сукоба руководства Југославије са политиком СССР-а почела је изградња самосталног социјалистичког друштвеног уређења. Уставни закон донет је 1953, али није у потпуности регулисао уставну материју. Промене које је

донео биле су велике и нису се могле извршити у границама Устава из 1946. године. Међутим, ситуација је била таква да није било услова за доношење новог устава, па је постојећи остао на снази заједно са новонасталим законима. Уставним законом практично је отпочео пројекат самоуправљања. Проглашени су Савезна народна скупштина и два извршна органа, председник републике и Савезно извршно веће. Оба органа произлазила су из Скупштине и њој одговарала за свој рад. Повећана су права народних република и аутономних јединица.

Преостала два устава, из 1963. и 1974. године, требало је да доврше започети самоуправни систем. То нису били класични правни акти, већ повеће друштвеног самоуправљања. Уставом из 1963. уводи се назив Социјалистичка Федеративна Република Југославија, која је била савезна држава у којој је подруштвљена државна власт. Установљене су друштвено-политичке заједнице, и то општине, срезови, аутономне покрајине, социјалистичке републике и федерација. Био је заступљен принцип јединства власти. Председник републике био је самосталан орган федерације, независан од Савезног извршног већа. Нови државни органи били су Уставни суд Југославије и уставни судови република, чиме је Југославија постала прва социјалистичка земља која је увела уставне судове.

Устав из 1974. сматра се важним предусловом распада Југославије. Већ је у првом члану дефинисано да је Југославија државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република, као и социјалистичких покрајина Војводине и Косова, које су у саставу Републике Србије. Савез комуниста Југославије представља водећу политичку снагу. Сви савезни органи били су конституисани по принципу једнаке заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина. Одлуке су се доносиле консензусом. Оба дома савезног парламента представљала су републике и покрајине, док грађани нису били непосредно представљени, што је био изузетак у односу на све друге федерације. Судска функција добила је искључиво републички, односно покрајински карактер. Једна од највећих новина био је делегатски систем конституисања органа и тела у којима се доносе одлуке. Организоване су скупштине друштвено-политичких заједница. Као крајња последица делегатског система било је

потискивање грађана као бирача. Вршио се избор делегата као изабраних тела која су представљали везу се делегатима – члановима скупштине, а неки од њих су и сами постајали делегати скупштине. Наведени устав подстакао је нарастајући сепаратизам и довео до потпуне дезинтеграције Југославије. Републике су постале у сваком смислу заокружене целине и припремале се за будући статус независних држава. Савезни органи постали су изасланици република и покрајина и политика одлучивања сводила се на просту нагодбу. То је федерацију претворило у савез република и покрајина. Распадом Савеза комуниста Југославије убрзан је и распад државе. Моћне државе биле су заинтересоване за распад тако уређене државе која се простире на значајном геостратегијском простору и располаже завидним ресурсима.

Коначно, године 1990. долази до отцепљења Словеније. Супротно важећем Уставу, расписан је референдум на којем су се грађани Словеније изјаснили за отцепљење. Уследио је грађански рат на територији Босне и Херцеговине и Хрватске. По словеначком моделу отцепиле су се Хрватска, Македонија и Босне и Херцеговине, које су 1992. и званично признате од стране међународне заједнице. Србија и Црна Гора остале су у заједничкој држави. Године 1992. донет је Устав СР Југославије, чиме је настала трећа југословенска држава, са становишта међународног права правни следбеник СФРЈ.

1.5. Од Савезне Републике Југославије до Државне заједнице Србија и Црна Гора

Формирање југословенске федерације од Србије и Црне Горе обављено је у веома неповољним политичким условима. Земља је била непризната од стране међународне заједнице, а у окружењу је још увек трајао грађански рат. Сам чин формирања нове државе био је више ствар договора политичких елита, него легитиман политички чин. Претходио му је референдум грађана Црне Горе, али не и Србије.

Према уставном решењу, Савезна Република Југославија била је по облику владавине република, по облику државног уређења федерација. Декларативно је по облику политичког режима била демократија заснована на принципу поделе власти на законо-

давну, извршну и судску. С обзиром на то да су федерацију чиниле две федералне јединице, она је већ на почетку представљала нестабилан облик федерализма.

Политички систем на савезном нивоу функционисао је по принципима и начелима парламентаризма. Савезна скупштина обављала је функцију законодавне власти и била организована по принципима симетричног бикамерализма. Један дом је изражавао федералну структуру државе, а други сувереност грађана. Извршна власт била је поверена председнику Републике и Савезној влади. Председник није имао моћ креирања државне политике, али је могао да предлаже премијера, без могућности да утиче на његову смену. Такође, није имао право на уставотворну и законодавну иницијативу, као ни на суспензивно право вета. Имао је функцију врховног команданта, али је одлуке доносио на основу одлука Врховног савета одбране.

Савезна влада је, поред уобичајених надлежности, у одређеним ситуацијама, кад скупштина није могла да се састане, имала овлашћења да проглашава ванредно стање, стање непосредне ратне опасности и ратно стање, као и да доноси уредбе са законском снагом и суспендује одређене слободе и права грађана. Улога Владе била је у великој мери јача од свих осталих политичких институција у држави. На нивоу република власт је била организована на принципу поделе власти, с тим да је у Црној Гори била јача улога владе, као и у федерацији, док је у Србији већи део извршне власти био у рукама председника. Уставом загарантовани политички плурализам резултирао је појавом великог броја политичких партија на политичкој сцени. Судску власт чинили су Савезни уставни суд и уставни и остали судови република чланица.

Овако организован политички систем није могао дуго да функционише у пракси. Отпори демократизацији, али и бројни наслеђени политички проблеми довели су до озбиљних блокада институција. Један од примера је и непризнавање Савезне владе од стране владајуће политичке структуре у Црној Гори, као и подела монетарног и привредног система. Наведени разлози довели су до процеса реорганизације постојеће државне форме.

Након постигнутог политичког споразума обе републике, Србија и Црна Гора усвојиле су текст Уставне повеље, који је сачинила уставна комисија састављена од стране три парламента,

савезног и два републичка. Повељом су практично створене две државе које су се налазиле у реалној унији. Свака од њих имала је потпуно независну државну организацију, а унија је представљала само међународни субјективитет. Питање представништва државе у међународним организацијама решено је ротацијом представника обе чланице уније, што је представљало преседан у политичкој пракси.

Систем власти био је организован на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску. Носилац законодавне власти била је Скупштина Србије и Црне Горе. Скупштина је бирала и разрешавала дужности председника СЦГ, Савет министара и судије Суда СЦГ. Била је организована као једнодомна и чинила су је укупно 126 посланика, 91 из Србије и 35 из Црне Горе.

Извршна власт била је поверена председнику СЦГ и Савету министара. Председник је био носилац законодавне иницијативе, предлагао састав Савета министара, проглашавао законе и акте Савета министара, доносио указе о постављењима шефова дипломатско-конзуларних представништва. Није имао врховну команду над војском, већ је био члан Врховног савета одбране. Председника је бирала Скупштина, на предлог председника и потпредседника. Атипично за парламентарне системе, председнику је мандат престајао и распуштањем Скупштине. Овако организована институција председника представљала је нестабилан елемент извршне власти.

Савет министара имао је улогу утврђивања и спровођења државне политике. Предлагао је законе, и друге акте из надлежности министарстава, доносио подзаконске акте, одлуке и друге опште акте. Суштински, у овом телу био је концентрисан највећи део извршне власти. Међутим, за свој рад је одговарао Скупштини.

Судска власт била је у рукама Суда СЦГ, који је имао двостуку улогу, представљао је највишу судску институцију опште надлежности и имао функцију уставног суда. У састав суда улазио је једнак број судија из обе државе чланице.

Овако постављен политички систем није могао дуго да функционише у пракси. Црна Гора се после свега три године осамосталила одлуком грађана на референдуму 2006. године.

1.6. Република Србија према начелима Устава из 2006. године

Изласком Црне Горе из заједнице Србија је после скоро девет деценија проведених у различитим облицима заједничких држава повратила своју независност. У том дугом временском периоду политички систем Србије представљао је подсистем већег система бивших заједничких држава.

Доношењем Устава Републике Србије 2006. године Србија је, низом политичких и друштвених промена које је са собом донео, надоградила свој политички систем заснован на Уставу из 1990. године. У првом делу Устава прецизирана су начела:²⁰¹ Република Србија заснована је на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. Уставом је прецизирано да се народна (грађанска) сувереност може изразити на више начина: референдумом, народном иницијативом, слободно изабраним представницима.

Начелом владавине права гарантовани су слободни избори, уставна јемства људских права, подела власти, независно судство, повиновање власти Уставу и закону. Извршена је подела власти на законодавну, извршну и судску, међу којима је успостављена равнотежа и међусобна контрола. Начело политичког плурализма подразумева да странке обликују политичку вољу грађана, али није допуштена усмереност на насилно рушење уставног поретка, кршење људских права или изазивање мржње. Уставом се забрањује сукоб интереса. Једно од важних начела је и начело световности државе, које подразумева да су цркве и верске заједнице одвојене од државе. Грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.

Спољна политика РС почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права. Уставом су утврђени грб, застава и химна, територија и граница, главни град, језик и писмо, заштита држављана и Срба у иностранству, заштита националних мањина, равноправност полова, као и положај странаца.

Економско уређење у РС почива на тржишној привреди, отвореном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привред-

²⁰¹ *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС”, 98/2006, члан 1–17.

них субјеката и равноправности свих облика својине. Примењен је принцип јединственог тржишта роба, услуга, рада и капитала. Успостављен је социјални дијалог синдиката и послодаваца. У политичком систему Републике Србије забрањено је ограничавање слободне конкуренције и стварање монопола, а јемчи се заштита потрошача. Установљена је приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина представља државну својину, својину аутономне покрајине и својину јединица локалне самоуправе. На снази је општа обавеза плаћања пореза и дажбина заснована на економској моћи обвезника. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају приказати све приходе и расходе, које контролише Државна ревизорска интитуција. Такође, Република Србија се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју.

Народна банка Србије је централна банка, која је самостална, али подлеже надзору Народне скупштине. Њеним радом руководи гувернер, кога бира Народна скупштина. Државна ревизорска интитуција је највиши орган ревизије јавних финансија, самостална је и такође подлеже надзору Народне скупштине.

2. Политичке партије и изборни систем Србије

2.1. Историјски аспекти развоја политичких партија

Након стицања независности на Берлинском конгресу 1878. године, створени су услови за правно признање политичких партија. То је и учињено 1881. доношењем закона који је омогућио политичко окупљање.

Формирањем политичких партија почиње развој парламентаризма у Србији по западноевропском моделу. Прве три политичке партије међусобно су се смењивале на власти и изнедриле велике политичаре који су значајно утицали на српску историју. На њиховим основама настале су многе друге, а неке партије и данас почивају на коренима Либералне, Напредне и Радикалне странке, основане у Кнежевини Србији.

Почев од 1881, када је омогућено формирање политичких партија, па све до данас, у Србији је формиран велики број политич-

ких партија од којих су неке доносиле велике промене, док су неке биле наклоњене актуелним властима. Једно је неминовно, политичке партије су знатно утицале на историјску слику и политички живот наше земље.

Политичка ситуација се кроз историју често мењала. Србија је од настанка политичких партија била земља са вишепартијским системом. Касније се трансформисала у земљу са једнопартијским системом, да би после 1990. поново било дозвољено стварање политичких партија. Тада су обновљене многе партије које су баштиниле традицију најстаријих српских политичких организација, али су настале и нове политичке струје, до тада непознате политичком систему наше земље. Данас у Републици Србији постоји велики број политичких партија јер Устав Републике Србије јемчи слободно оснивање политичких партија и признаје њихову улогу у обликовању политичке воље грађана.

Иако свака политичка партија има свој програм и своју идеологију, већина се начелно залаже за развој привреде и образовања, очување српске културе и традиције, за стварање јаке, суверене државе која ће бити на располагању својим грађанима. Неке се залажу за што бржи улазак Србије у Европску унију, а неке томе изричито противе.

2.2. Прве политичке партије у Србији

Након доношења закона којим је то омогућено прве три политичке партије основали су образовани људи. Народна радикална странка основана је 20. јануара 1881. и представља прву странку насталу у Србији. Њен настанак везан је за окупљање српске омладине око Светозара Марковића и Николе Пашића, који је био на челу странке све од 1926. године. Радикална странка је била партија са најбројнијим чланством. Представљала је ситно и средње грађанство, чиновништво, војску и сељаке, и због тога се одувек сматрала странком која је одражавала вољу народа. Радикали су се залагали за уставну промену, увођење Народне скупштине, опште право гласа, децентрализацију власти, бесплатно школство и народну војску. Своје идеје успели су да остваре доношењем Устава из 1888. године, који је познат као Радикалски устав. Централна личност у странци био је Никола Пашић, на чијем је угледу

практично и почивала странка. Захваљујући његовом ауторитету и популарности у народу, странка је освајала велики број гласова на изборима и често формирала владе. Највећи утицај имали су у периоду пре Првог светског рата, а водили су Србију и за време рата. Углед јој постепено опада за време владавине краља Александра Карађорђевића, када долази до великих сукоба унутар странке. Временом су из Радикалне странке настале друге партије, а она губи утицај после смрти Николе Пашића, 1926. године.

Иако присутна у политичком животу још од владавине кнеза Александра Карађорђевића, када је представљала Дружину младежи српске, Либерална странка званично је основана 1881. године. Они су били велики русофили и обреновићевци. Били су уско повезани са Српском православном црквом. Залагали су се за независност Србије, као и за уједињење свих Срба. Истакнути представник и председник Либералне странке био је Јован Ристић.

Српска напредна странка настала је у јануару 1881. године. Фаворизовали су напредак народног и државног живота, развој просвете, самосталност Србије, поштовање самосталности других држава, уставност, једнакост пред законом итд. Једно од њихових начела било је и „Исток источним народима”. Истакнути чланови Српске напредне странке били су: Милан Пироћанац, Милутин Гарашанин, Стојадин Новаковић и Чедомиљ Мијатовић. Сматрају се наследницима старих конзервативаца предвођених Илијом Гарашанином, али су знатно либералнији од њих.

Од самог настанка, Радикална, Либерална и Напредна странка сукобљавале су се због различитих политичких идеологија и циљева. Либерали су имали највећи утицај за време Берлинског конгреса 1878. године. Након тога слаби утицај у народу, али јача подршка кнеза Милана Обреновића. Друштвено језгро либерала чинили су богати трговци и сељаци, високо свештенство и интелектуалци, као и код напредњака. Сличне идеје могле су се препознати и у њиховим политичким програмима. Насупрот њима стајала је Радикална странка, која је окупљала сиромашне сељаке. Главна разлика између либерала и напредњака с једне стране, и радикала с друге, била је у томе што су први инсистирали на улози и значају извршне власти (Влада), а други на улози Народне скупштине. Међутим, како је власт била у рукама монарха, суштински су се све три странке бориле за смањење овлашћења краља, у чему су и успели почетком

20. века. Власт радикала, која је обележила последње две деценије 19. века, наставила се и у наредном веку. У једном периоду дошло је и до зближавања Радикалне и Напредне странке, што је било краткотрајно. Временом су, због све већег утицаја радикала, Напредна и Либерална странка, као и сви огранци Радикалне странке, у политичком животу били маргинализовани.

2.3. Политичке партије у Краљевини СХС и Краљевини Југославији

Од 1. децембра 1918, када је основана, па све до почетка Другог светског рата, у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, а касније и у Краљевини Југославији, деловало је преко четрдесет политичких партија или организација. Разлог за настанак тако великог броја политичких партија је чињеница да су оне представљале наследнице политичких партија које су постојале на територијама некадашњих самосталних држава. Такође, на то је утицала и неравномерна економска и социјална развијеност, као и разлике у образовању, вери, традицији и култури. Све то је довело до врло динамичног политичког живота у држави.

Народна радикална странка наставила је деловање и у Краљевини Југославији и даље под вођством Николе Пашића. Овај период обележиле су несугласице унутар странке, како између Николе Пашића и других истакнутих радикала, тако и између млађих и старијих радикала. Све то је довело до поделе Радикалне странке, а у Југославији је деловало више фракција ове партије. После Пашићеве смрти, дошло је до сукоба претендента на место председника странке. На ту функцију изабран је Аца Станојевић. Од тада, па све до Другог светског рата, Радикална странка је била изразито монархистичка. Одустали су од децентрализације власти и прихватили принцип националног јединства. Залагали су се и за аграрну реформу, као и за поделу земље сиромашним сељацима.

Католичка народна странка, основана 1892, године 1905. променила је име у Словенска људска странка и тако деловала и у Краљевини СХС. Од оснивања је била под великим утицајем Римокатоличке цркве. Њен најистакнутији члан и председник био је Антон Корошец. Предводили су је интелектуалци, ослањала се на сељаштво, али је временом добила подршку грађанства. Словен-

ска људска странка се од првог дана формирања државе залагала за што присније везе са београдским владајућим круговима²⁰². Залагали су се и за постојање троименог народа и јединствену државу, али и за постојање самоуправе у покрајинама због великих различитости. Сматрали су да је решење социјалних проблема могуће само на темељу хришћанских начела. У парламентарном животу краљевине учествовали су све до Априлског рата.

Хрватска републиканска сељачка странка формирана је 1904. године. Њени оснивачи били су браћа Антун и Стјепан Радић. Име странке јасно је указивало на њено залагање за успостављање републиканског система, односно за независну хрватску државу. Била је израз отпора краљевини и династији Карађорђевић и једина странка која је заступала интересе хрватског народа. Залагала се за децентрализацију и лабаву федерацију са Краљевином Србијом. Међутим, након неког времена проведеног у затвору, Стјепан Радић је 1925. променио име странке у Хрватска сељачка странка и тиме се одрекао републиканског опредељења, признао монархију и династију Карађорђевић. Вођен таквим начелима ушао је у владу као министар просвете. Хрватска сељачка странка је често доводила до политичких несугласица у држави које су кулминирале 1928. атентатом у Скупштини. Од последица рањавања преминуо је и Стјепан Радић. На чело странке тада је дошао Влатко Мачек, који се залагао за стварање Бановине Хрватске, а 1939. године је образовао и владу.

Југословенска муслиманска организација основана је 1919. у Сарајеву. Наступала је као политички репрезент муслимана. Две најистакнутије личности били су муфтија Ибрахим Маглајић, председник, и Мехмед Спахо, секретар. Југословенска муслиманска организација је прихватила монархију и краља, тражила надокнаду штете муслиманима учињену током рата и тежила окупљању свих муслимана, али са поштовањем јединства. Такође, залагали су се за заштиту вере, исламских обичаја и равноправност са хришћанством²⁰³. Након превирања у странци на њено чело дошао је Мехмед Спахо, који почиње да се приближава опозицији водећи антимонархистичку политику.

²⁰² Маликовић Драги, Растовић Александар, Шуваковић Урош, *Парламентарне странке у Краљевини СХС – Југославији*, Филозофски факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица, 2007, стр. 85.

²⁰³ *Исџо*, стр. 96–99.

Комунистичка партија Југославије настала је на основама Социјалистичке радничке партије Југославије, формиране 1919. године. Настали су уједињењем великог броја социјалистичких партија са свих простора Југославије. Странком су управљали Филип Филиповић и Живко Топаловић. Комунисти су се залагали за укидање класа и рушење капитализма, настанак совјетске републике Југославије и стварање државне својине.²⁰⁴ Како је њен утицај растао, почела је да представља опасност по државу, па јој је 1925. Законом о заштити државе забрањен рад. Тиме јој је значајно угрожен опстанак јер је морала илегално да организује рад партијских органа у земљи. Њени најзначајнији органи били су Централни комитет и Политбиро. Централни комитет је имао неколико стотина чланова са задатком да заседају неколико пута годишње и утврђују политику странке. Политбиро је био извршни орган који су чинили најугледнији чланови Централног комитета. Његов задатак био је да спроводи одлуке Централног комитета између седница.

Комунистичка партија Југославије је одржавала и тесне везе са комунистима у другим земљама, тако да су југословенски комунисти учествовали у Шпанском грађанском рату, а на позив совјетских комуниста први су се 1941. прикључили антифашистичкој борби.

Југословенска демократска странка настала је 1919. у Сарајеву, спајањем великог броја демократских странака. Демократама су се прикључиле и Либерална и Напредна странка. За првог председника изабран је Љуба Давидовић. Демократска странка се залагала за начело да су Срби, Хрвати и Словенци једна национална целина, искључивала је верске и историјске разлике и истицала залагање за централистичко уређење. Противили су се стварању покрајинских привилегија које штете уређењу земље. Значајан део програма био је посвећен аграрној реформи. Злагали су се и за ублажавање класних борби и развој сарадње²⁰⁵. Странка је три пута формирала владу, али никада није успела да утврди јасну идеологију. Зато су угледни политичари иступали из странке.²⁰⁶

²⁰⁴ *Исџо*, стр. 100–102.

²⁰⁵ *Исџо*, стр. 105–111.

²⁰⁶ Тако је Јаша Продановић основао Југословенску демократску републиканску странку, која је сматрала да је монархијско уређење неправилно, а да би Југославију требало организовати као федерацију. Из Демократске странке је иступио и Светозар Прибичевић, који је основао Самосталну демократску странку, која је учествовала у формирању петнаест влада, а њен председник је четири пута био министар просвете. Самосталци су се залагали за деконцентрацију државне управе (увођење општинске, реске и обласне самоуправе), мирољубиву спољну политику, развој села и социјалну правду.

Због великих политичких превирања краљ Александар Карађорђевић је одлучио да 1929. уведе шестојануарску диктатуру, забрани рад политичких партија и повећа лични утицај. Међутим, године 1931. променио је одлуку и поново дозволио политичка окупљања. Генерал Петар Живковић тада је формирао једину изборну листу и на тај начин и једностраначки парламент. Сви посланици су се удружили у странку која је названа Југословенска радикално-сељачка демократија, на челу са Николом Узунувићем²⁰⁷. Идеју за њено формирање дао је краљ Александар желећи да артикулише народну вољу кроз једну строго режимску и контролисану странку. Самим тим, она се залагала за очување постојећег поретка и Октроисаног устава. Године 1933. променила је назив у Југословенска национална странка. Њени најзначајнији чланови били су: Никола Узунувић, Анте Павелић, генерал Петар Живковић, Богољуб Јевтић и други.

Југословенска радикална заједница настала је 1935. након што је Милан Стојадиновић формирао владу. Створена је од припадника Народне радикалне странке, словенских клерикалаца и Југословенске муслиманске организације. Спајање различитих политичких струја довело је до великих проблема унутар странке, из које су убрзо изашли радикали. Милан Стојадиновић се тада прогласио наследником Николе Пашића, али му то није помогло да се одржи на челу странке. Његова влада је пала, он је искључен из странке, а на његово место дошао је Драгиша Цветковић. Сарадња Цветковића са Влатком Мачеком довела је до иступања Југословенске муслиманске организације из шире коалиције, што је показало да Југословенска радикална заједница никад није била јединствена. Странка се начелно залагала за централизам и југословенство, али се преговарало о будућем устројству земље и прихваћени су називи који су исказивали припадност нацији – Србин, Хрват и Словенац, као и различитост писама, традиција и култура.

2.4. Од Комунистичке партије до Савеза комуниста

Комунистичка партија Југославије настала је удруживањем великог броја социјалистичких радничких покрета. Комунисти су убрзо означени као претња по Краљевину Југославију, па су често били хапшени и протеривани. Таква ситуација задржала се све

²⁰⁷ Маликовић Драги, Растовић Александар, Шуваковић Урош, н. д., стр. 132.

до 1941. године. Након немачког напада на СССР 22. јуна 1941, Стаљин је позвао све комунистичке партије да се придруже антифашистичкој борби. Његовом позиву прва се одазвала Комунистичка партија Југославије. Већ 4. јула те године одржана је седница Политбироа Централног комитета Комунистичке партије Југославије и том приликом је створен Главни штаб партизанских одреда Југославије. Најзначајнија личност Комунистичке партије Југославије био је Јосип Броз Тито, који је на чело странке дошао 1937. године. Од његовог доласка на власт Комунистичка партија непрестано јача. Убрзо су основане и комунистичке партије у Хрватској и Словенији.

Током Народноослободилачког рата Јосип Броз Тито је настојао да омасови свој покрет и издејствује му међународно признање. Будући да су се комунисти залагали за Југославију као републику и да су се противили повратку краља у земљу, дошли су у сукоб са четничким покретом Драгослава Михаиловића, који је представљао остатке краљеве војске у земљи. Партизанском покрету је неколико пута претило уништење, али је из ових сукоба изашао као победник, што му је омогућило да после рата преузме власт и организује државу.

Комунистичка партија Југославије је по завршетку рата била прва комунистичка партија која је отказала послушност Стаљину. До разилажења је дошло већ 1948. након резолуције Информбироа. Из странке је одстрањен велики број чланова који су подржавали Стаљина, а партија је подмлађена људима оданим Титу. На седмом конгресу Комунистичке партије Југославије, одржаном 1952, донета је одлука да се име партије промени у Савез комуниста Југославије. Том приликом уведен је принцип самоуправљања и назначена борба против Стаљина.

Савез комуниста Југославије залагао се за развијање друштвеног самоуправљања, привредне и друштвене реформе, као и за одржавање несврстаности у спољној политици. Принцип радничког самоуправљања подразумевао је пребацивање управљања предузећем у руке радника и одвајање привреде од државе, што никада није до краја спроведено. Ради остваривања ове идеје стварани су раднички савети који су активно одлучивали о најважнијим питањима у предузећу.²⁰⁸

²⁰⁸ Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија Војске Југославије, Београд, 2001, стр. 254.

Савез комуниста Југославије био је једина политичка партија у земљи. Дуго нису постојале организације које би угрозиле његово постојање. Одређене слабости изашле су на видело седамдесетих година 20. века појавом нових, либералнијих струја у Србији и Хрватској. Тај дух је захватио и поједине чланове Централног комитета који су се залагали за либералнији економски модел, и они су убрзо искључени из странке. Утицај Савеза комуниста Југославије постепено слаби после смрти Јосипа Броза Тита 1980. године. На његовом угледу и аутократском начину владања почивала је партија и цела држава. Након његовог одласка није постојао адекватан насленик, те је формирано колективно руководство које је касније распуштено. Временом републике почињу да се руководе искључиво сопственим интересима, што доводи до крвавог грађанског рата који је резултирао распадом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.

2.5. Политичке партије у Србији након 1990. године

Распадом Савеза комуниста Југославије настали су одвојени савези комуниста за сваку бившу републику СФРЈ. Након тога је формиран велики број нових странака, од којих неке и данас делују. Прва новостворена партија у Србији, настала од Савеза комуниста Србије, била је Социјалистичка партија Србије. Формирана је 16. јула 1990. спајањем Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа Србије. На Оснивачком конгресу усвојене су програмске основе и Статут, којим је СПС легитимисана као савремена партија леве оријентације. Била је наследник Савеза комуниста Југославије, али је реформисана и залагала се за капиталистички систем демократског социјализма, као и остале реформисане комунистичке партије. Социјалисти су сматрали да је социјализам други израз за најдаљи домет у демократији.²⁰⁹ Њен први председник био је Слободан Милошевић, који је ту функцију обављао све до смрти 2006. године. Данас је Социјалистичка партија Србије, према свом програмском опредељењу, модерна, државотворна партија левице, чије су програмске основе социјална правда и демократски социјализам.²¹⁰

²⁰⁹ Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Трећи миленијум, Београд, 2004, стр. 237.

²¹⁰ <http://www.sps.org.rs/istorija>, 20. 2. 2017.

Српска радикална странка формирана је 23. фебруара 1991. године. Била је парламентарна странка од свог оснивања, па све до 2012. године. На парламентарним изборима одржаним 2016. године поново је ушла у скупштину као опозициона партија на челу са Војиславом Шешељем. Радикали истичу да је концепт Велике Србије смисао постојања Српске радикалне странке и да, у складу са тим, треба развијати националну свест и патриотизам²¹¹. Странка се данас залаже за сарадњу са Русијом и Кином и оштро критикује политику придруживања Европској унији и евентуалну политику уласка у НАТО.

Демократска странка је потпуно угашена 1948, а њена обнова започела је 1989. године. Формално је обновљена 3. фебруара 1990. године. За председника је изабран Драгољуб Мићуновић, који је на тој функцији остао све до 1994. године, када на његово место долази др Зоран Ђинђић. Већ је у Програму из 1995. наглашено да је Демократска странка модерна грађанска партија либералне оријентације²¹². Доласком Зорана Ђинђића на чело странке моћ демократа је све више јачала. За председника странке биран је пет пута. Од 2000. године, када је Демократска опозиција Србије однела победу на изборима, до своје трагичне смрти 2003, био је премијер Србије. Након 2003. њен председник био је Борис Тадић, који је два пута обављао функцију председника државе, од 2004. и 2008. године. Данас се странка залаже за слободу и једнака права свих грађана, солидарност и толеранцију. У кратком периоду променила је неколико председника.

Демократска странка Србије настала је издвајањем из Демократске странке 1992. године. Оснивач странке био је Војислав Коштуница. Као највиши циљ истицао је потпун демократски преображај државе и свеукупну добробит свих грађана Србије²¹³. Странка је 1993. први пут ушла у скупштину, а 2000. учествовала у формирању Демократске опозиције Србије. На председничким изборима одржаним те године, Војислав Коштуница је победио Слободана Милошевића. Након што је власт одбила да призна пораз, избиле су велике демонстрације 5. октобра 2000. године, након којих је призната изборна победа. Програм партије налагао

²¹¹ Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Трећи миленијум, Београд, 2004, стр. 261.

²¹² *Истио*, стр. 238.

²¹³ *Истио*.

је начела политичке и војне неутралности, као и деполитизацију државне администрације.

Српска напредна странка је релативно млада странка, основана 21. октобра 2008, када је Томислав Николић иступио из Српске радикалне странке. Са њим је отишао и Александар Вучић, који је постао заменик председника. Странка је већ 2012. освојила највише гласова на парламентарним изборима. Након председничких избора 2012. председник странке Томислав Николић постао је и председник Србије. Убрзо након победе на изборима, поднео је оставку на место председника странке и ишчланио се из ње. На ванредним парламентарним изборима 2014. Српска напредна странка поново је освојила највећи број гласова, а Александар Вучић је постао премијер Србије. Исти се догодило и након ванредних парламентарних избора 2016. године. Према свом програму, Српска напредна странка је политичка организација јасног демократског опредељења, чији је циљ спровођење државотворне политике, заштита виталних националних интереса, унапређење људских права, реалан и убрзан економски развој. Залаже се за улазак Србије у Европску унију, али и за блиску сарадњу са Руском Федерацијом, Сједињеним Америчким Државама, Кином, Јапаном и земљама трећег света, које постају све значајнији носилац светског развоја.²¹⁴

Поред поменутих партија, на политички живот Србије утицале су и друге политичке партије. У последњој деценији 20. века значајан је био Српски покрет обнове, странка коју је основао Вук Драшковић и која представља прву монархистичку партију у Србији²¹⁵. Странка Г17 плус настала је 2002. године. Основала ју је група економиста на челу са Млађаном Динкићем. Од формирања, па све до избора 2012, учествовала је у раду сваке владе. Њени чланови били су на најважнијим функцијама у држави. Расформирана је 2013. године. Либерално-демократска партија основана је 2005. године и предводи је Чедомир Јовановић. Настала је издавањем из Демократске странке. У широј коалицији поново је постала парламентарна странка након избора 2016. године. Српски сабор Двери првобитно је било удружење грађана које су основали студенти србистике Филолошког факултета Универзитета

²¹⁴ <https://www.sns.org.rs/o-nama>, 20. 2. 2017.

²¹⁵ Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Трећи миленијум, Београд, 2004.

у Београду 1999. године. Залажу се за национализам, евроскептицизам и антиглобализам. На парламентарним изборима 2012. нису прешли цензус, а у коалицији са Демократском странком Србије 2016. постали су парламентарна странка. Једна од најмањих политичких странака основаних у Србији је Социјалдемократска странка, на чијем је челу бивши председник Србије Борис Тадић. Тренутно је парламентарна странка.

У политичком животу Републике Србије учествују и друге политичке партије, у оквиру коалиција са неком од наведених партија. У 2016. години било је регистровано 108 странака. Међу њима су чак 63 странке националних мањина, што чини 60% укупног броја регистрованих политичких партија. У односу на укупни број припадника националне мањине, највише регистрованих политичких странака има бошњачка национална мањина.²¹⁶ У регистру партија издвајају се и мањинске странке Албанаца, Рома и Мађара, којих је уписано по седам, односно осам. Остале етничке заједнице представља преосталих двадесет девет политичких партија, сваку заједницу једна до пет партија.²¹⁷ Велики број политичких странака националних мањина последица је примене афирмативне мере која подразумева да је за регистрацију политичке странке националне мањине довољно 1.000 потписа, док је за странке које томе не подлежу потребно десет пута више потписа²¹⁸.

2.6. Изборни систем Републике Србије

Важећи изборни систем у Републици Србији у нормативном смислу уређен је разуђеним системом норми које су садржане у *Устави Републике Србије*, али и у *Закону о избору народних посланика*, *Закону о избору председника Републике*, *Закону о локалним изборима*, *Закону о политичким странкама*, *Закону о финансирању политичких странака* и низом упутстава и правила Републичке из-

²¹⁶ Укупно их је 12 у овом тренутку, а најдуже постоји Санџачка демократска партија, основана 1990. године, док је Бошњачка демократска заједница Санџака „најмања“ јер постоји тек непуне три године.

²¹⁷ Политичка партиципација националних мањина, избори 2016, Форум за етничке односе, Београд, 2006, стр. 16–17.

²¹⁸ *Закон о политичким странкама*, „Службени гласник РС” бр. 36/2009. чл. 9. Афирмативна мера се односи само на регистрацију странака националних мањина, али не и на број потписа потребних за кандидовање листе на парламентарним републичким изборима. Овај услов је исти и за већинске и мањинске странке.

борне комисије.²¹⁹ Овако организован систем представља некодификовани изборни систем чије функционисање уређује већи број нормативних аката. Већина елемената изборног система уређена је у складу са *Законом о избору народних посланика*.

2.6.1. Избор председника Републике Србије

У Републици Србији, председник Републике бира се путем непосредних избора, које расписује председник Народне скупштине. Одлука о расписивању председничких избора доноси се 90 дана пре истека мандата председника Републике. Кандидата за председника Републике могу предложити политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана, с тим што предлог кандидата може бити поднет само ако га својим потписима код суда подржи најмање 10.000 бирача. Предлог кандидата подноси се Републичкој изборној комисији најкасније 20 дана пре дана избора.

За председника Републике изабран је кандидат који је добио већину гласова бирача, а ако ниједан кандидат не добије већину, гласање се понавља у року од 15 дана и у њему учествују само два кандидата која су у првом кругу добила највише гласова. За председника Републике биће изабран онај кандидат који је добио већи број гласова у другом кругу избора. Мандат изабраног председника почиње од дана полагања заклетве Народној скупштини.

Мандат председника Републике траје пет година и не може истећи док траје ратно или ванредно стање. У случају престанка мандата или привремене спречености, председника Републике замењује председник Народне скупштине, али најдуже три месеца. На дужности председника Републике Србије лице може бити највише два мандата.

2.6.2. Избор посланика Народне скупштине Републике Србије и одборника у јединицама локалне самоуправе

И народни посланици и одборници у јединицама локалне самоуправе бирају се према пропорционалном изборном систему, са једном изборном јединицом и предвиђеним изборним прагом од

²¹⁹ Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 25.

5% према Д'Онтовом систему расподеле мандата. Изборна процедура за избор одборника и народних посланика суштински је истоветна, па ће се у даљем тексту обрађивати само изборна процедура за избор народних посланика.

Грађани бирају посланике на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем. Право да бира посланика и да буде биран за посланика има пунолетан пословно способан држављанин Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији.

Према Уставу Републике Србије изборе за посланике расписује председник Републике. Посланици се бирају у Републици Србији, као једној изборној јединици, на основу листа политичких странака, страначких коалиција, других политичких организација и листа које предложи групе грађана.

Органи за спровођење избора су Републичка изборна комисија и бирачки одбори. Чланови Републичке изборне комисије и њихови заменици именују се на четири године, а чланови бирачких одбора и њихови заменици за сваке изборе. Републичку изборну комисију у сталном саставу чине председник и шеснаест чланова које именује Народна скупштина Републике Србије на предлог посланичких група у Народној скупштини Републике Србије, а у проширеном саставу и по један представник подносиоца изборне листе.

Бирачки одбор у сталном саставу чине: председник и најмање два члана, а у проширеном саставу и по један представник подносиоца изборне листе. Републичка изборна комисија, у року од 48 часова од часа доношења решења о проглашењу изборне листе, решењем утврђује који подносилац изборне листе испуњава услове за одређивање својих представника у проширени састав бирачког одбора. Бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене овим законом.

Гласање за посланике обавља се на бирачком месту. Бирачко место одређује се за гласање највише 2.500, а најмање сто бирача. Ближа правила у вези са бирачким местом утврђује Републич-

ка изборна комисија. Сваки бирач гласа лично. У току одржавања избора може гласати само једанпут. Гласање је тајно. Глас се на овереним гласачким листићима.

У расподели мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у изборној јединици. Политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Политичке странке националних мањина су све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина, у складу с међународноправним стандардима.

О томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина одлучује Републичка изборна комисија при проглашењу изборне листе, а на предлог подносиоца изборне листе који мора бити стављен при подношењу изборне листе.

Мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина изборна листа подели бројевима од један до закључно са бројем 250. Добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима 250 највећих количника. Свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада. Републичка изборна комисија најкасније десет дана од дана објављивања укупних резултата избора све добијене мандате са изборне листе додељује кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе.

Заштиту изборног права обезбеђују Републичка изборна комисија, Управни суд и надлежни судови. Средства за спровођење избора за посланике обезбеђују се у буџету Републике Србије.

3. Хоризонтална организација власти

Хоризонтална организација власти је централни критеријум преко којег се вреднује уставна и политичка позиција политичких институција у политичком систему. Србија је у последња два устава власт организовала по начелу поделе власти. Још је Уставом из 1990. реафирмисала вредности либерално-демократског конституционализма, једна од првих из редова социјалистичких земаља одбацила начело јединства власти и конституисала политички систем заснован на начелу поделе власти, који до данас постоји. Тиме је кренула корак испред коначног расплета у СФРЈ.

Устав из 1990. поделио је власт између Народне скупштине, председника Републике, Владе и судова. Уставна ревизија извршена је 2006. и није имала радикално другачија решења у смислу поделе власти, што се недвосмислено може закључити из уставних овлашћења Народне скупштине, председника Републике и Владе, која су највећим делом остала иста као у претходном уставу.²²⁰

Устав Србије из 2006. године власт у Србији дели на законодавну, извршну и судску, а однос ових грана власти се „заснива на равнотежи и међусобној контроли“.²²¹

3.1. Народна скупштина Републике Србије

Устав је таксативно одредио делокруг рада и надлежности Народне скупштине, број посланика, принципе избора, мандат, редовна и ванредна заседања, избор председника и потпредседника, као и односе са органима егzekутиве, председником Републике и Владе.²²²

Народна скупштина Републике Србије је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Представља једнодомни државни парламент који броји 250 народних посланика. Посланици се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем.²²³ Устав прецизира да састав скупштине

²²⁰ Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 130.

²²¹ *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, 98/2006, члан 4.

²²² Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 147.

²²³ Тип изборног система, избор, начин избора, поступак расподеле мандата и образовање изборних јединица Устав је дао у надлежност изборним законима.

обезбеђује „равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина у складу са законом”.²²⁴

Мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и траје четири године, односно до престанка мандата народних посланика тог сазива Народне скупштине. Због могуће појаве преласка посланика из једне у другу партију, Устав је предвидео да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.²²⁵ Ради спречавања сукоба интереса народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса.

Народни посланици уживају имунитет, што подразумева да не могу бити позвани на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у којем се може изрећи казна затвора, без претходног одобрења Народне скупштине.²²⁶

Уставом су прецизиране и надлежности Народне скупштине²²⁷ које се огледају у следећем:

- доноси и мења Устав,
- одлучује о промени границе Републике Србије,
- расписује републички референдум,
- потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
- одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
- надзире рад служби безбедности,
- доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,

²²⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС” 98/06, члан 100, став 2.

²²⁵ Устав, члан 102.

²²⁶ Ово не важи за посланика који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година јер у тим случајевима и посланик може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

²²⁷ Устав, члан 99.

- даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
- усваја стратегију одбране,
- усваја план развоја и просторни план,
- усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
- даје амнестију за кривична дела.

Такође, Скупштина ужива и одређена изборна права у оквиру којих:

- бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
- бира и разрешава судије Уставног суда,
- бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом,
- бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад,
- бира и разрешава Заштитника грађана, и надзире његов рад,
- бира и разрешава и друге функционере одређене законом.

Наведена овлашћења указују на чињеницу да Народна скупштина има уставотворну и законодавну, али и изборну функцију. Поверена јој је и квазисудска функција јер има право да покрене поступак за опозив шефа државе. Поступак се тиче повреде Устава, а покреће се пред Уставним судом.

О Народној скупштини се доноси закон. Она има пуну аутономију у организацији, начину остваривања права и дужности народних посланика, што се ближе уређује Пословником о раду Народне скупштине.

Конституисање новог сазива Народне скупштине почиње конститутивном седницом коју сазива председник Скупштине из прошлог сазива најкасније 30 дана од проглашења коначних резултата избора, а до избора новог председника председавање врши најстарији посланик. На конститутивној седници врши се и верификација мандата народних посланика, избор функционера (председника и потпредседника, генералног секретара), образују посланичке групе и конституишу стални одбори Народне скупштине.

Потврђивање мандата обавља трочлана комисија изабрана већином присутних посланика и предложена од стране три најбројније

листе посланика, тако што упоредо сравњује извештај Републичке изборне комисије и уверења о избору посланика. Комисија је дужна да сачини извештај о којем се не гласа. председавајући на основу извештаја само констатује којим су посланицима верификовани мандати, а који захтевају евентуалну проверу. Чином потврђивања мандата посланици стичу права и преузимају дужности. Народна скупштина сматра се конституисаном када се верификују мандати најмање 2/3 посланика.

У надлежности Народне скупштине је да већином гласова свих народних посланика бира функционере Народне скупштине. То су: председник, потпредседници и секретар Народне скупштине. Начин њиховог избора уређује се пословником.

Надлежност председника Народне скупштине је да представља Народну скупштину, сазива њене седнице, председава њима и врши друге послове одређене Уставом, законом и пословником. Функција председника у пракси је значајнија од оне коју предвиђа Пословник²²⁸, да је он „први међу једнакима“, односно да има овлашћења да обезбеди претпоставке успешног одржавања седница због тога што у Народној скупштини не постоје колективни органи и тела која координирају рад посланичких клубова. Имајући у виду ову чињеницу, као и формални ауторитет који ужива законодавни орган, функција председника Народне скупштине представља једну од најзначајних политичких функција у држави.²²⁹

На предлог председника Народне скупштине, Народна скупштина утврђује број потпредседника. Избор се може вршити јавно, прозивком, или тајним гласањем. За избор је потребно да гласа већина од укупног броја народних посланика, што је случај и приликом избора генералног секретара.

Одбори и комисије су помоћна радна тела Народне скупштине. Њихов задатак је да технички убрзају и олакшају скупштинску расправу, а у стручном погледу да олакшају народним посланицима учешће у расправи и одлучивању о питањима за која нису професионално квалификовани. Број посланика у појединим телима одређује се сразмерно броју посланика одређене посланичке групе. О листи кандидата за чланове парламентарних одбора на-

²²⁸ Пословник о раду Народне скупштине, „Службени гласник“ 52/10, члан 27.

²²⁹ Потврду овом ставу представља чињеница да постоји велики интерес политичких партија да посланици из њихових редова добију функцију председника Народне скупштине.

родни посланици одлучују у целини, јавним гласањем и већином гласова присутних посланика.²³⁰ У парламентарној пракси Србије позната су два типа одбора и комисија, стални и ад хок одбори (анкетни), а могуће је и образовање такозваних пододбора.

Посланичке групе које се формирају при Народној скупштини не представљају само облик политичког организовања и усмеравања посланика, већ механизам координације унутар законодавног тела. Преко посланичких група утврђује се распоред и број места у скупштинским одборима, дневни ред седница, распоред предвиђеног времена за расправу и низ других битних питања. Постоји више начина за формирање посланичке групе. У првом, посланичку групу чине представници исте политичке партије, у другом, представници различитих политичких партија који се удружују у посланичку групу у складу са сродним политичким интересима и циљевима. На крају, и самостални посланици, или посланици који не испуњавају услов по броју потребних посланика, могу да се удружују и формирају посланичке клубове. Без обзира на то који модел ће бити примењен, основни критеријум за формирање посланичке групе је да окупи најмање пет посланика.

Устав предвиђа два начина одлучивања у Народној скупштини. Правило је да се одлуке доносе већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика (проста већина). Изузетак од овог правила чини одлучивање о посебно значајним питањима, утврђеним Уставом, о којима Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика (квалификована већина).

Народна скупштина доноси одлуке простом већином када:

- даје амнестију за кривична дела,
- проглашава и укида ванредно стање,
- прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању,
- доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности,
- даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,

²³⁰ Пејић И. *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Издавачки центар Правног факултета, Ниш, 2006, стр. 103.

- одлучује о Пословнику о свом раду,
- укида имунитет народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана,
- усваја буџет и завршни рачун,
- бира чланове Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
- одлучује о одговору на интерпелацију,
- бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата,
- бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције;
- бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу с Уставом;
- бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана,
- врши друге изборне надлежности Народне скупштине.

Због значаја одређених питања из надлежности Народне скупштине, да би се донеле одређене одлуке о важним државним питањима, потребно је да се обезбеди већина гласова свих народних посланика. Квалификованом већином Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују:

- референдум и народна иницијатива,
- уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина,
- план развоја и просторни план,
- јавно задуживање,
- територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе,
- закључивање и потврђивање међународних уговора,
- друга питања одређена Уставом.

Сваки народни посланик има право предлагања закона, других прописа и општих аката.²³¹ На захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача Народна скупштина расписује

²³¹ Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача такође имају право да предложе закон, као и Заштитник грађана и Народна банка Србије, али само из своје надлежности.

референдум о питању из своје надлежности, у складу са Уставом и законом.²³² С друге стране, Устав предвиђа обавезни референдум чији је предмет акт о промени Устава, ако се промена односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању или поступак за промену Устава, што заправо значи ако се промена Устава тиче питања која су од суштинског значаја за грађане Србије.

Чланом 109 Устава прецизиране су и одредбе којима се регулише распуштање Народне скупштине. Народну скупштину може, на образложени предлог Владе, распустити шредседник Републике. Истовремено са распуштањем Народне скупштине председник Републике расписује изборе за народне посланике, тако да се окончају најкасније за 60 дана од дана расписивања. Такође, Народна скупштина се распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу. Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања.

Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења. Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.

3.2. Влада Републике Србије

Подела власти у Републици Србији конституисана је по принципу бицефалне егzekутиве. Влада је активни део извршне власти, бира је Народна скупштина, њој одговара за свој рад и располаже овлашћењима која су уобичајена за владу у парламентарном систему власти.²³³

²³² Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине.

²³³ Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 227.

У Републици Србији председник Републике предлаже мандатара за састав Владе Народној скупштини. Председник је дужан да предложи оног кандидата који може да обезбеди избор Владе. Кандидат за председника Владе пред Народну скупштину износи програм и предлаже састав Владе. О кандидату за председника Владе, његовом програму и предложеним члановима Владе отвара се претрес, а одлучује у целини, тајним гласањем, осим ако Народна скупштина не одлучи да се гласање обави јавно. Влада је изабрана ако за њу гласа већина од укупног броја посланика. Чланови Владе полажу заклетву пред посланицима Народне скупштине. Сам чин избора Владе у Народној скупштини представља функцију директне политичке контроле извршне власти.

Владу сачињавају председник, потпредседници и министри. Може постојати један или више потпредседника, а поред ресорних Влада може имати и министре без портфеља.²³⁴ Устав Републике Србије предвиђа непосланичку владу, где члан Владе не може бити и посланик у Скупштини. Чланови Владе уживају имунитет изједначен са имунитетом народног посланика.

Председник представља Владу, сазива и води њене седнице, води и усмерава њен рад, стара се о уједначеном политичком деловању и усклађује њен рад. Сви чланови Владе дужни су да поштују и извршавају обавезна упутства и задужења која им даје председник Владе. Потпредседник Владе помаже председнику у вршењу његових права и дужности и усклађује рад министарства. Председник Владе одређује потпредседника који га замењује за време одсутности и који има сва овлашћења председника изузев овлашћења за предлагање избора или разрешење члана Владе.

Министри руководе радом министарстава која су у надлежности њихових ресора, примењују законе и друге опште акте Народне скупштине, Владе и председника Републике, врше управни надзор и обављају друге послове одређене законом. Министарства су самостална у вршењу законом одређених надлежности. Државна управа је за свој рад одговорна Влади, председнику Владе и Народној скупштини.

Мандат Владе траје четири године, али може престати и пре времена на које је бирана изгласавањем неповерења, однос-

²³⁴ Број потпредседника, број министарстава, као и број министара без портфеља одређује се *Законом о Влади*.

но подношењем оставке председника Владе, или распуштањем Скупштине. Од момента престанка мандата на овај начин, до избора нове, Влада обавља само узак круг послова који су утврђени *Законом о Влади*.

У политичком систему Републике Србије Влада води политику, организује извршавање закона и усмерава и усклађује државну управу. Одговорност Владе грана се на три подручја њених овлашћења: одговорна је Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона прописа и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе. Инструмент вођења политике у надлежности Владе је предлагање закона, других прописа и општих аката Скупштини, предлагање плана развоја, просторног плана, буџета и давање мишљења о предлозима закона и других општих аката.

Као извршни орган она извршава законе, доноси уредбе, одлуке и друге опште акте за извршавање закона. Располаже генералним уставним овлашћењем за доношење извршних одредаба. У оквиру надзора над радом органа управе Влада има два овлашћења:

- 1) да донесе пропис за чије је доношење надлежан орган управе;
- 2) да поништи или укине пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и да одреди рок за доношење новог прописа.

Суштински, Влада заступа Републику Србију као правно лице и при томе врши права и обавезе које Република Србија има као носилац јавних предузећа, установа и других организација. У том својству располаже имовином Републике Србије. Најпознатији и најчешћи акти Владе су уредбе, одлуке, решења и закључци.

Уредбом Влада разрађује однос уређен законом у складу са сврхом и циљем закона. Одлуком оснива јавна предузећа, установе, организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја. Решењем одлучује о постављањима, именовањима и разрешењима у управним стварима, а закључке доноси када није неопходно донети неки од претходно наведених аката.

Према Уставу Републике Србије постоје два облика одговорности Владе, одговорност Владе у целини и одговорност члана Владе. У складу са одговорношћу Владе, минималан број народних посланика који могу поднети предлог за гласање о неповерењу

влади или поједином њеном члану износи 60.²³⁵ У предлогу се мора навести разлог због којег се предлаже гласање о неповерењу. Предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу. Народна скупштина прихвата предлог о неповерењу ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика. Ако Народна скупштина изгласа неповерење, Влади престаје мандат, а председник Републике дужан је да покрене поступак за избор нове Владе. Влада којој је престао мандат може вршити само текуће послове и не може предлагати Народној скупштини законе и друге опште акте, нити доносити прописе, осим ако је њихово доношење у вези са за законским роком, или то налажу потребе државе. Влада којој је престао мандат нема овлашћења да председнику Републике предложи распуштање Народне скупштине.

Предлог за гласање о поверењу Влади Народној скупштини може поднети и сама Влада да би након позитивног исхода гласања изашла са већом политичком снагом и охрабрила се за предузимање мера које имају већи државни значај.

Близак институту гласања о неповерењу поједином члану Владе је предлог председника Владе за разрешење појединог члана Владе. Предлог за разрешење појединог члана Владе Народној скупштини подноси председник Владе. Председник Владе изводи ово право из својства мандатара за састав Владе.²³⁶

Оставка је лични чин онога ко је подноси и многобројни су разлози због којих се председник Владе или поједини министри могу одлучити на овакав корак. Разлози за оставку, као један од начина да се искаже политичка одговорност, могу бити крупни промашаји у политици Владе или министарстава, поједини догађаји у земљи у вези са материјалним или људским губицима итд. Председник Владе подноси оставку председнику Народне скупштине, али је дужан да о њој обавести и председника Републике и јавност. На првој наредној седници Народне скупштине констатује се оставка председника Владе. Кад Народна скупштина то учини, председник Републике дужан је да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана

²³⁵ Регулисано чланом 281 актуелног Пословника о раду Скупштине.

²³⁶ Уставна је одредба да су министри одговорни не само Народној скупштини него и председнику Владе.

констатације оставке председника Владе, председник Републике дужан је да распусти Народну скупштину и да распише изборе.

Члан Владе подноси оставку председнику Владе, а председник Владе је прослеђује председнику Народне скупштине, која оставку констатује на првој наредној седници. Председник Владе је дужан да по престанку мандата члана Владе због подношења оставке покрене поступак за избор новог члана Владе. Министар против којег је председник Владе поднео предлог за разрешење не може вршити своја овлашћења него их преузима члан Владе којег председник Владе овласти.

3.3. Председник Републике Србије

Генеа развоја политичког система Србије описана у ранијим поглављима указује на чињеницу да су у политичком животу практиковани различити модели организације власти, а самим тим и положаја шефа државе, од апсолутног монарха до председника републике. Још је Устав из 1990. године одредио бицефалну извршну власт коју су чинили председник Републике и Влада.

Овлашћења председника Републике према претходном уставу потврђивала су да се ради о слабијој грани извршне власти, јер је стварна извршна власт била у рукама Владе, која је бирана од стране Народне скупштине и била јој је одговорна.²³⁷

Уставом из 2006. године задржана је таква позиција председника, с тим да је као последица отцепљења Црне Горе настала листа нових овлашћења која се тичу постављања и опозивања амбасадора, примања акредитива и опозива страних дипломатских представника, командовања војском, као и постављања и разрешавања дужности официра Војске Србије.

У Републици Србији председник Републике има овлашћења шефа државе која су нешто већа од уобичајених у парламентарним системима, али не и сразмерна његовом начину избора.

Уставна овлашћења председника Републике могу се разврстати у три групе. Прва група односи се на представљање Републике Србије, према којима оличава државу, представља њен симбол, обавља послове из области односа са другим државама и међуна-

²³⁷ Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 215.

родним организацијама, додељује одликовања и признања у складу са законом и даје помиловања.

Друга група овлашћења тиче се послова својствених стабилној, неоперативној егзекутиви у парламентарном систему према којима указом проглашава законе, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, расписује изборе за Народну скупштину.

Трећу групу овлашћења представљају посебна овлашћења која се тичу ванредног и ратног стања. Председник проглашава ванредно стање заједно са председницима Народне скупштине и Владе уколико Народна скупштина није у могућности да се састане. Такође, може прогласити и ратно стање, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, опет заједно са председницима скупштине и Владе. У оба случаја могу се донети одређене одлуке које се тичу одступања од уставом загарантованих људских и мањинских права, али је Народна скупштина дужна да их потврди чим се створе услови да се одржи седница.

Улога председника Републике је посебно важна у законодавном поступку. Он проглашава законе, али има и право суспензивног вета. Председник Републике доноси указе, одлуке, правила, наредбе и друге правне акте који су одређени законом. Као орган стабилне егзекутиве има два овлашћења према Народној скупштини. Према свом првом овлашћењу може да јој врати изгласани закон на поновно одлучивање – уколико није у складу са уставом, уколико није поштована процедура за његово доношење и слично. Ако Народна скупштина поново гласа о закону који јој је председник Републике вратио на поновно одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика и може се изгласати без обзира на то што је председник утврдио да је неуставан.

Друго битно овлашћење усмерено ка Народној скупштини је право да распусти Народну скупштину. Пошто је указом председника Скупштина распуштена, доноси се одлука о расписивању избора за посланике. Међутим, председник не може да распусти Скупштину без претходно образложеног предлога Владе. Председник не разматра предлог Владе, уколико је претходно поднет предлог Скупштини о гласању неповерења Влади, или ако Скупштина није прихватила одговор Владе на интерпелацију и ако је Влада поднела предлог да се о њеном поверењу гласа у Скупштини.

Положај председника државе у политичком систему Србије одређен је обликом и начином реализовања његове одговорности. Иако га бирају грађани на непосредним изборима, они га не могу опозвати. Дужности га могу разрешити посланици Народне скупштине.²³⁸

У уставном систему Републике Србије председник Републике може одговарати само правно (кривично), а не и политички. Правна одговорност председника Републике преиспитује се пред Народном скупштином, а поступак за његово разрешење може предложити најмање трећина народних посланика. Уставни суд је дужан да најкасније у року од 45 дана одлучи о постојању повреде Устава.

Председник Републике има право и на писмену оставку, коју доставља председнику Народне скупштине, и мандат му престаје даном подношења оставке. У том случају, Народна скупштина је дужна да распише изборе који треба да се одрже најкасније три месеца од престанка мандата председника Републике.

По престанку мандата лице које је обављало функцију председника има низ загарантованих права, међу којима право на почасни назив „бивши председник”, право да присуствује државним свечаностима у складу са протоколом. Шест месеци по престанку мандата има право на плату у износу плате председника, са могућношћу продужења на још шест месеци. Такође, има право на дипломатски пасош, а онолико времена колико је провео на дужности може уживати право на канцеларијски простор, саветника, службено возило и возача. Наведена права не могу припадати бившем председнику који је разрешен функције према законом утврђеним условима.

3.4. Уређење судске власти у Републици Србији

У складу са начелом „судска власт – посебна државна власт”, заснованом на начелу поделе власти, судска власт у Републици Србији представља самосталносталну и независну грану власти. Јединствена је на целој територији Републике Србије, што значи да се врши само у држави, а не и у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.²³⁹

²³⁸ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС” 98/06, члан 118.

²³⁹ Устав РС, члан 142 став 1.

Функција судова искључиво је суђење и у њеном обављању судови не стоје ни под каквом другом влашћу. У Републици Србији судска власт припада судовима опште и посебне надлежности. Не постоји могућност оснивања привремених, преких или ванредних судова. Највиши суд у Републици Србији је Врховни касациони суд.

Судска власт је у Републици Србији уређена на основу постојећих уставних начела. Уставом је прецизирано да се „оснивање, организација надлежност, уређење и састав судова уређује се законом”.²⁴⁰

Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката. Када је то предвиђено законом, суде и према општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Да би се остварила независност суда, мора да буде задовољен принцип независности судија. У складу са тим, Устав у члану 149 прецизира: „Судија је у вршењу функције независан и потчињен само Уставу и закону. Сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен”.

Обавезност судских одлука такође представља важно уставно начело. У Уставу је прецизирано да је суд државни орган, па су одлуке суда обавезне за све, а како је суд независан орган (реална независност), одлуке суда не могу бити предмет вансудске контроле.²⁴¹ У складу са тим, судску одлуку може преиспитивати само надлежан суд, у законом прописаном поступку. Изузетак су само случајеви амнестије и помиловања, када се законодавна и извршна власт једино мешају у судске одлуке. Помиловањем или амнестијом изречена казна може се, без судске одлуке, опростити у целини или делимично.

С обзиром на то да је зборност суда и суђења потенцијално већа гаранција објективности, свестранијег оцењивања чињеничног стања и потпунијег уређивања материјалног права, ово начело регулисано је чланом 142 став 6 Устава који гласи: „Суд суди у већу, а законом се може предвидети да у одређеним стварима суди судија појединац”. Ово начело оставља могућност да за важнија питања веће буде бројније, иако је уобичајено да има три члана. Такође, остављена је могућност да се у парницама мање вредности, лакшим кривичним делима и неким ванпарничним стварима суди и судија појединац.

²⁴⁰ Устав РС, члан 143 став 2.

²⁴¹ Устав РС, члан 145 став 3.

Важно начело представља учешће грађана у суђењу, познатије као систем пороте. У Републици Србији примењен је мешовити поротни систем у којем не постоје два одвојена тела, као у англосаксонском праву, већ привремене судије поротници равноправно расправљају и учествују у доношењу одлука са професионалним судијама.²⁴²

Сталност судијске функције је битан чинилац законитог суђења. Ово начело подразумева да једном изабран судија обавља своју функцију стално, не подлежући поновним периодичним изборима и представља штит независности судијске функције. Чланом 150 Устава Републике Србије предвиђено је да „судија има право да врши судијску функцију у суду за који је изабран и само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у други суд. У случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у други суд, у складу са законом”. Сталност судијске функције не значи да се судија бира доживотно, већ да су изабране судије трајно судије и да им судијска функција може престати само због разлога који су утврђени у уставу или закону. У члану 146 Устава предвиђено је: „Судијска функција је стална. Изузетно, лице које се први пут бира за судију бира се на три године”. До престанка судијске функције може доћи на лични захтев и против воље судије, тј. наступањем законом прописаних услова и законом предвиђених разлога.

Важно уставно начело свакако је и начело судијског имунитета, које предвиђа да судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије. Судија не може бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције без одобрења Високог савета судства.

Високи савет судства представља политичко неутрално тело, које, поред осталог, има право да одлучује о имунитету судија. Устав га одређује као независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судија и судова.

²⁴² Ово начело утврђено је чланом 142 став 4–5 Устава и гласи: „У суђењу учествују судије и судије поротници, на начин утврђен законом. Законом се може прописати да у одређеним судовима суде само судије.”

Када је реч о *неспојивости судијске функције*, она подразумева неспојивост судијске функције са другим државним и јавним професионалним службама. Овим принципом гарантује се не само независност, већ и непристраност у изрицању правде. „Забрањено је политичко деловање судија. Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом”²⁴³.

3.4.1. Избор судија и престанак судијске функције

Устав Републике Србије разликује два начина избора судија. Први се односи на судије које се први пут бирају за ту функцију. У том случају Народна скупштина бира судије на предлог Високог савета судства. Први избор је на одређено време, тако да се судије бирају на период од три године. Практично, први избор је вид пробног мандата. Овакав начин избора је веома критикован због тога што је одлука о избору дискрециони акт парламента, у чијем доношењу пресудну улогу има политика.

Други начин избора примењује се када се судија трајно бира за обављање судијске функције, у истом или другом суду. Судију тада бира Високи савет судства, у складу са законом. Овај орган одлучује и о избору судија који су на сталној функцији за други или виши суд.

Председнике судова бира Народна скупштина, на предлог Високог савета судства. Посебан начин избора важи за председника Врховног касационог суда, кога бира Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине, на период од пет година, без права на поновни избор.

Судији престаје функција у више случајева, и то:

1. на његов захтев,
2. наступањем законом прописаних услова,
3. разрешењем из законом предвиђених разлога,
4. ако не буде био изабран за трајно обављање судијске функције.

Чињеница да разлози за престанак судијске функције нису прецизирани уставом, већ да се та обавеза преноси на закон, слаби гаранцију судске независности.

²⁴³ Устав РС, члан 152.

Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. До престанка мандата председника Врховног касационог суда и председника судова пре истека предвиђеног времена долази у следећим случајевима:

1. на његов захтев,
2. наступањем законом прописаних услова за престанак судијске функције,
3. разрешењем из законом прописаних разлога за разрешење председника суда.

Одлуку о престанку функције председника судова доноси Народна скупштина на предлог Високог савета судства.

Чланове Високог савета судства бира непосредно и посредно Народна скупштина. У саставу има три члана по положају, председника Врховног касационог суда, министра надлежног за правосуђе и председника надлежног одбора Народне скупштине, и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом. Међу њима је шест судија са сталном судијском функцијом, један угледни правник са најмање 15 година искуства у струци и један професор Правног факултета. Мандат чланова Високог савета судства траје пет година, осим за чланове по положају, и они уживају имунитет судија.

3.4.2. Јавно тужилаштво

Јавно тужилаштво је у организационом смислу посебан, самостални државни орган, а у функционалном смислу носилац посебних овлашћења у обављању судске власти. Израз је развоја области права. Настало је када се функција кривичног гоњења одвојила од функције суђења. Тако је избегнуто да иста лица и гоне и суде за извршење неког кривичног дела.

У Републици Србији Јавно тужилаштво је независан државни орган који гони учиниоце кривичних и других законом кажњивих дела и предузима мере ради заштите уставности и законитости. Иако независан орган, потчињен је праву и правном поретку. Његовим радом руководи јавни тужилац. Карактерише га организационо јединство, где је нижи јавни тужилац подређен вишем, а ниже тужилаштво вишем тужилаштву. Устав предвиђа два наче-

ла јавних тужилаца, имунитет и неспојивост тужилачке функције. Републичког јавног тужиоца, као и јавне тужиоце, бира Народна скупштина, на предлог Владе, за мандат од шест година са правом поновног избора.

3.4.3. Уставни суд

Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост, људска и мањинска права и слободе. Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће.²⁴⁴

Уставни суд чини 15 судија који се бирају и именују на девет година. Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног касационог суда Србије.²⁴⁵ Судија Уставног суда бира се и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци, а једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута. Судије Уставног суда из свог састава бирају председника на период од три године, тајним гласањем. Судије Уставног суда уживају исти имунитет као народни посланици и не могу вршити другу јавну или професионалну функцију, нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом. Судији Уставног суда дужност престаје истekom времена на које је изабран или именован, на његов захтев, кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију или разрешењем, ако је повредио забрану сукоба интереса, трајно изгубио радну способност за дужност судије Уставног суда, уколико је осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда, о чему одлучује Народна скупштина.

²⁴⁴ Устав РС, члан 166.

²⁴⁵ Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда именује пет судија између десет кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина.

Овлашћења Уставног суда су бројна. Одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Када су у питању међународни уговори, Уставни суд одлучује о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом. Такође, одлучује и о сагласности других општих аката са законом, статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом, општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

У надлежности Уставног суда је да решава сукоб надлежности између судова и других државних органа, између републичких органа и покрајинских органа, или органа јединица локалне самоуправе, између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе. Уколико дође до сукоба надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе, Уставни суд је, такође, надлежан да решава настали сукоб. И изборни спорови могу бити предмет Уставног суда, уколико законом није одређена надлежност судова. Може одлучивати и о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана и обављати друге послове одређене Уставом и законом.

Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд, али и свако правно или физичко лице.

На захтев најмање једне трећине народних посланика, Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен, дакле, није ступио на снагу. Закон или други општи акт који је ступио на снагу, а који није сагласан Уставу или закону, престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује.

Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска

или мањинска права и слободе загарантоване Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Уставни суд одлуке доноси већином гласова свих судија. Одлуку да самостално покрене поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд доноси двотрећинском већином гласова свих судија. Уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређују се законом. Свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда. Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно. Извршење одлука Уставног суда уређује се законом.

3.5. Народна иницијатива и референдум као облици непосредне демократије

Народна иницијатива и референдум су облици изражавања суверености грађана. Устав Републике Србије из 2006. задржао је решење из претходног устава, Устава из 1990. године. „Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника”²⁴⁶. Наведене уставне гаранције непосредне демократије садржане у основним начелима Устава из 2006. додатно су конкретизоване. Он познаје народну иницијативу за доношење закона и народну иницијативу за промену Устава. Грађани су поред посланика, Владе, Скупштине аутономне покрајине, Заштитника грађана и Народне банке овлашћени предлагачи закона. Путем народне иницијативе „најмање 30.000 бирача” има „право предлагања закона, других прописа и општих аката”.²⁴⁷ Уставотворац је поопштрио услове за народну иницијативу у односу на претходна уставна решења, када је било довољно 15.000 бирача, и тиме отежао коришћење овог института непосредне демократије, који је иначе ретко и коришћен. Уставотворац је задржао, али и поопштрио могућност народне иницијативе за промену Устава. Сада подношење предлога за промену Устава може покренути 150.000, уместо 100.000 бирача, колико се тражило Уставом 1990. године.

²⁴⁶ Устав РС, члан 2 став 1.

²⁴⁷ Устав РС, члан 107.

Практиковање референдума као облика непосредне демократије Уставом из 2006. прецизније је уређено. Уставотворац је широко одредио круг питања која не могу бити предмет референдумског одлучивања. Обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као и питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине – не могу се износити на референдумско одлучивање грађана.

Обавезан референдум је у Уставу Републике Србије из 2006. године такође прецизиран. Народна скупштина је дужна да распише референдум о питањима из своје надлежности у пет случајева. Први је ако то захтева већина укупног броја народних посланика или најмање 100.000 бирача (Устав РС, чл. 108). Други случај обавезног референдума односи се на промену Устава. Ако се промена Устава односи на начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или сам поступак промене Устава (Устав РС, чл. 203). Одлука да ли ће се променити решења у овим областима Устава РС важећа је ако ју је подржала „већина изашлих бирача“ (Устав РС, чл. 203), али уставотворац није прописао цензус излазности. Трећи пример обавезног референдума произлази из претходног. Референдумом се мора одлучивати и о промени граница Републике Србије (Устав РС, чл. 8), и то по поступку који је предвиђен за промену Устава. Четврти случај обавезног референдума односи се на предлог за оснивање нових, укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина, а пети на локалну самоуправу. Оснивању, укидању и промени територијалне јединице локалне самоуправе „претходи референдум на територији јединице локалне самоуправе“ (Устав РС, чл. 188).

Факултативни референдум Народна скупштина може расписати о сваком питању из њене надлежности, осим наведених изузетака. Иначе, уставотворац је предвидео да се коришћење народне иницијативе и референдума уреди посебним законом. Закон из те области мора се донети већином гласова свих народних посланика, што је услов који се тражи за узак круг важних питања.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе – општине и градови по Уставу имају могућност коришћења референдума и народне иницијативе као облика непосредне демократије у питањима из њихове надлежности.

Генерално посматрано, уставотворац је прецизирао коришћење непосредне демократије на начин који остаје у стандардима који се односе на коришћење народне иницијативе и референдума. Остаје да се види да ли ће у пракси ти облици непосредног учешћа бирача у процесу политичког одлучивања бити и коришћени и за која питања.

4. Вертикална организација власти

Република Србија је унитарна држава српског народа и свих грађана који у њој живе. У свом саставу има две аутономне покрајине.

За разлику од федералних држава, у којима је уставом установљен начин поделе власти између федерације и чланица, у унитарним државама, па и у Републици Србији, државну власт чине централни органи. У складу са уставом поједини послови поверавају се нецентралним властима, који су им у одређеном степену подређени.

Према односу који се успоставља између централних и нецентралних власти, Република Србија спада у ред унитарних држава које функционишу по принципима децентрализације власти.

4.1. Територијална аутономија Републике Србије

Територијална аутономија у Републици Србији организована је само на делу њене територије. Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну Покрајину Косово и Метохију²⁴⁸, које не функционишу по истом принципу. За Косово и Метохију предвиђена је „суштинска аутономија” као специфичан тип територијалне аутономије који се уређује посебним законом, који се доноси у поступку предвиђеном за промену Устава.

Устав Републике Србије оставља могућност оснивања нових аутономних покрајина, као и укидање или спајање већ основаних

²⁴⁸ Устав РС, члан 182 став 2

аутономних покрајина, али таква промена територијалне организације државе такође подразумева поступак предвиђен за промену Устава, а сам предлог утврђују грађани на референдуму.

Аутономне покрајине немају могућност самосталног вршења власти, већ у њима грађани само остварују право на покрајинску аутономију. Таква аутономија огледа се у самосталном обављању делокруга послова преко органа који су изабрани од стране грађана покрајине. Чланом 183 став 1 Устава прецизирано је да аутономне покрајине „у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају”.

Делокруг аутономних покрајина обухвата изворне и поверене послове. Изворни послови су аутономна надлежност покрајине, коју она самостално обавља, док су поверени послови државни послови које Република Србија поверава покрајини на вршење. Изворна надлежност аутономних покрајина обухвата овлашћења програмског, буџетског, нормативног, извршног и организационог карактера.²⁴⁹

Изворна надлежност у смислу програмских овлашћења обухвата процедуру предлагања и усвајања буџета и завршног рачуна аутономне покрајине, с обзиром на то да се ради о аутономном финансијском субјекту.²⁵⁰

Нормативна овлашћења тичу се доношења одлука и општих аката који су у складу са Уставом, али и законима којима се уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Треба нагласити да

²⁴⁹ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2008, стр. 445.

²⁵⁰ Чланом 148 Устава прецизирано је да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности. Врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују се законом. Законом се одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије. Буџет Аутономне Покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне Покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода.

нормативна овлашћења аутономних покрајина не задиру у процес доношења извршних прописа за извршење републичких закона, већ подразумевају само овлашћења којима се аутономно уређују Уставом и законима наведена питања, те решења нужно морају бити у складу са Уставом и републичким законима. Највиши облик нормативног овлашћења аутономне покрајине је статут аутономне покрајине²⁵¹, који доноси скупштина покрајине, уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије.

Извршна овлашћења су двојака. С једне стране, преко органа аутономне покрајине извршавају се закони и други прописи Републике Србије, а са друге, покрајинске одлуке и општи акти.

Организациона овлашћења ограничена су само на образовање органа, организација и служби аутономне покрајине и за уређивање њихове организације рада. Скупштина је највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници. Посланици и одборници бирају се на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, посланици у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине, а одборници у складу са законом. У аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом.²⁵²

Устав Републике Србије у надлежност аутономних покрајина ставља и старање о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права у складу са законом.

4.1.1. Аутономна Покрајина Војводина

Већ у првом члану Статута²⁵³ прецизира се да је Аутономна Покрајина Војводина аутономна територијална заједница Републике Србије у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију у складу са Уставом и законом и да је неодвојиви део Републике Србије, у којој се негују европски принципи и вредности.

²⁵¹ Скупштина Аутономне Покрајине Војводине на седници одржаној 22. маја 2014. године донела је Статут, уз претходну сагласност Народне скупштине.

²⁵² *Устав РС*, члан 180.

²⁵³ „Службени лист АПВ”, бр. 20/2014.

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине, као уставна категорија, овлашћена је да покрајинском скупштинском одлуком одређује орган који заступа Војводину као правно лице и при томе врши права и обавезе које аутономна покрајина има као оснивач јавних предузећа и установа у складу са законом. Скупштина има 120 посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем. Избор и престанак мандата посланика, сразмерне заступљености националних мањина – националних заједница, и образовање изборних јединица уређује се покрајинском скупштинском одлуком, у складу са законом. Остали органи су Покрајинска влада, Покрајинска управа, Покрајински заштитник грађана – Омбудсман. Надлежности свих наведених органа прецизиране су Статутом.

Територију Аутономне Покрајине Војводине чине територије јединица локалних самоуправа утврђене законом. Грађани су равноправни у остваривању својих права, без обзира на расу, пол, националну припадност, друштвено порекло, рођење, вероисповест, политичко или друго уверење, имовно стање, културу, језик, старост и психички или физички инвалидитет, у складу са Уставом и законом.

У Статуту се истиче да вишејезичност, вишекултуралност и слобода вероисповести представљају вредности од посебног значаја за АП Војводину. У оквиру својих надлежности покрајина подстиче и помаже очување и развијање вишејезичности и културне баштине националних мањина – националних заједница које у њој живе и посебним мерама и активностима помаже међусобно упознавање и уважавање језика, култура и вероисповести.

Град Нови Сад је административни центар у којем се налази седиште покрајинских органа.

У оквиру Уставом и законом утврђених надлежности АП Војводина оснива установе у области образовања, студентског и ученичког стандарда, науке, културе, физичке културе, здравствене заштите, социјалне заштите и у другим областима, у складу са законом.

У смислу заштите своје аутономије Скупштина или Покрајинска влада, у оквиру права и дужности утврђених Уставом и Статутом, имају право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или

радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење прописаних надлежности. Такође, наведени органи могу покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију.

Органи Аутономне Покрајине Војводине доносе правне и друге акте: Статут, као највиши правни акт АП Војводине; покрајинске скупштинске одлуке, о питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежност АП Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја, покрајинске уредбе, одлуке, декларације, резолуције, препоруке, пословнике, правилнике, упутства, наредбе, решења, закључке и друге акте.

Чланом 25 Статута прецизиране су надлежности које Аутономна Покрајина Војводина остварује преко својих органа: доноси Статут и одлучује о промени Статута; доноси покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте којима уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом; извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење; извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење када је то законом предвиђено; уређује избор, организацију и рад органа, агенција, јавних предузећа и установа чији је оснивач; утврђује језике националних мањина – националних заједница који су у службеној употреби у раду покрајинских органа у складу са законом; уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у покрајинским органима, у складу са законом; прикупља и обрађује статистичке податке од покрајинског интереса; прописује прекршаје за повреде покрајинских прописа; расписује покрајински референдум; доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине у складу са законом и планом развоја Републике Србије; одлучује о коришћењу изворних прихода; одлучује о свом задуживању у складу са законом; доноси буџет и завршни рачун; оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва и врши надзор над њиховим радом; установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима; уређује друга питања од покрајинског значаја у складу са законом и Статутом.

4.1.2. Аутономна Покрајина Косово и Метохија

Још пре доношења Устава Републике Србије 1990. године законом је уређен престанак рада тадашњих органа покрајинске власти, Скупштине САП Косово и Извршног већа САП Косово због поступања супротног ондашњем уставу и угрожавања суверености, територијалне целовитости и уставног поретка Социјалистичке Републике Србије. Уставом Републике Србије из 1990. године, односно Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије, предвиђено је доношење статутарне одлуке Скупштине Републике Србије о расписивању избора за скупштину покрајине у складу са Уставом и статутарном одлуком. Било је предвиђено да новоизабрана скупштина донесе статут покрајине. Међутим, због бојкота већинског албанског становништва Народна скупштина никада није донела статутарну одлуку, тако да територијална аутономија није била конституисана сагласно Уставу Републике Србије из 1990. године.

У периоду који је уследио бројне терористичке активности организоване од стране косметских Албанаца на територији Косова и Метохије, усмерене на нарушавање уставног поретка и територијалног интегритета земље, изазвале су реакцију државних органа, а након тога и укључивање међународне заједнице у решавање конфликта.

После неуспелих „преговора“ државне делегације Србије и делегације косметских Албанаца, као најбројније националне заједнице на Косову и Метохији, одржаних у Рамбујеу и Паризу 1999. године, што је био формални повод за агресију НАТО-а на СР Југославију, у ствари на Републику Србију, Резолуцијом 1244 Уједињених нација на територији Косова и Метохије, до коначне одлуке о суштинској аутономији, на том делу територије Републике Србије успостављена је привремена војна и цивилна управа Уједињених нација. Међутим, 17. фебруара 2008. привремена Скупштина Косова једногласно је прогласила такозвану независну државу Косово.²⁵⁴

Устав Републике Србије од 2006. године јасно је утврдио да је Аутономна Покрајина Косово и Метохија „саставни део територије Републике Србије“ и да има положај „суштинске аутономије“ у оквиру суверене државе Србије. Даљим прецизирањем издиже

²⁵⁴ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 449.

се на ниво уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Републике Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима. Предвиђено је да суштинска аутономија буде уређена посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.²⁵⁵

Република Србија је у оквиру процеса придруживања Европској унији пристала на признавање привремене надлежности ЕУЛЕКС-а на територији Косова и Метохије, потписала Бриселски споразум и у току су преговори са представницима самопроглашених косовских институција око решавања бројних питања. У вези са применом споразума постоје бројни проблеми. Једно од важних питања је стварање Заједнице српских општина, којом би се на неки начин интегрисали политички интереси Срба на Косову и Метохији и обезбедио њихов опстанак.

4.2. Локална самоуправа у Републици Србији

Основе за нови систем локалне самоуправе у Србији постављене су у Уставу Републике Србије из 2006, а конкретна решења утемељена доношењем сета закона у Народној скупштини Републике Србије, децембра 2007. године: *Закона о шеријоријалној организацији Републике Србије, Закона о локалној самоуправи, Закона о локалним изборима и Закона о главном граду*.²⁵⁶ У периоду између Закона о локалној самоуправи из 2002. и Закона о локалној самоуправи из 2007. године, Србија је ратификовала европску Повељу о локалној самоуправи 2003. године. Тако су решења Закона о локалној самоуправи у највећој мери уједначена са европским стандардима.

Нови Устав гарантује листу изворних надлежности општина, доста ширу него претходни. Тиме се оставља простор законодавцу да дефинише надлежности општине. Нови Устав гарантује право локалне самоуправе на имовину и слободно управљање сопственом имовином.²⁵⁷

²⁵⁵ Како су наведени искази садржани у преамбули, поступак је регулисан чланом 203 став 7 Устава, који прецизира да је за доношење оваквог закона потребна двотрећинска већина од укупног броја народних посланика, уз потврду грађана на уставотворном референдуму.

²⁵⁶ Обрадовић Жарко, „Локална самоуправа у Србији”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 379.

²⁵⁷ Опширније у: Јелинчић Јадранка, *Европеизација Србије*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007, стр. 113.

Закон о локалној самоуправи из 2007. године не доноси корените промене у моделу локалне самоуправе, већ корективне интервенције, пре свега, у области организације власти у јединицама локалне самоуправе. Тако се определио за посредан избор председника, ограничавајући његова овлашћења и преносећи их на општинско веће.²⁵⁸ Закон утврђује да се право грађана на локалну самоуправу остварује непосредно и преко слободно изабраних представника, управљањем јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво. Као што је и раније био случај, локална самоуправа се остварује у општини, граду и Граду Београду. У закону се наводи и да грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе могу и да управљају пословима локалне самоуправе, у складу с Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе.

Суштински, јединици локалне самоуправе може се законом поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности Републике и територијалне аутономије. Средства за то обезбеђују Република, односно територијална аутономија. Када се ради о пословима изворног делокруга, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом. С друге стране, повереним пословима, јединица локалне самоуправе доноси прописе и друге акте и обавља управне радње на основу и у оквиру овлашћења датог законом, односно прописом територијалне аутономије којим јој се одређени послови поверавају.

Јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које обављају јавну службу, у складу са законом и статутом.

Статут је основни правни акт јединице локалне самоуправе. Тако се статутом уређују: права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске

²⁵⁸ Радојевић Миодраг, „Нови правни оквири локалне самоуправе у Србији”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 431.

иницијативе и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе.

Као и у ранијим законима, уређено је да јединице локалне самоуправе сарађују и да се удружују ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса. Оне могу сарађивати и удруживати се у међународне организације локалне власти и сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у складу са Уставом и законом уз сагласност Владе Републике Србије. Органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати и са невладиним организацијама, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја.²⁵⁹

4.2.1. Општина као основна територијална јединица

Оснивање и укидање јединице локалне самоуправе, утврђивање њене територије и седишта, мењање граница и седишта уређује се законом, уз претходно прибављено мишљење грађана, скупштина јединица локалне самоуправе којих се те промене тичу, као и надлежног органа територијалне аутономије за јединице локалне самоуправе на њеној територији.²⁶⁰

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа. Она статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике остваривања послова из изворног делокруга. Изворни делокруг општине је широк и ближе одређен законом.²⁶¹

Поред послова из изворног делокруга, општина може обављати и друге послове из оквира права и дужности Републике. Они се поверавају свим или појединим општинама у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и дужности грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса. Средства за обављање поверених послова обезбеђују се у складу са врстом и обимом послова.

Законски прописи о локалној самоуправи утврдили су органе власти у општини: **скупштина општине, председник општине и**

²⁵⁹ Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, Београд, 2007, члан 12.

²⁶⁰ Закон о локалној самоуправи, члан 14.

²⁶¹ Закон о локалној самоуправи, члан 18.

општинско веће. Скупштина општине је највиши орган општине који врши основне функције локалне власти. Чине је одборници које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом општине. Скупштина општине има и најшири круг надлежности од значаја за функционисање општине.²⁶²

Да би одлука о којој се расправља била донета, седници скупштине општине мора да присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке се доносе већином гласова присутних одборника, уколико законом или статутом није другачије одређено. Када је у питању доношење статута општине, одлучује се већином гласова од укупног броја одборника.

Скупштина општине има право на формирање сталних и повремених радних тела, чији се број и дужности уређују статутом, а која помажу у решавању питања из надлежности скупштине. Она дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина општине и да обављају друге послове утврђене статутом општине.

Скупштину општине чине и два битна органа: председник скупштине и секретар скупштине. Они имају велики удео у организацији рада скупштине. Председник скупштине, који се бира из реда одборника организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове битне за локалну заједницу. Функција секретара је да се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела, као и да руководи административним пословима.

Извршни органи општине су председник општине и општинско веће. Председник општине је инокосни орган, веома важан за развој јединице локалне самоуправе. Он не може бити одборник у скупштини општине, већ да председава општинским већем. Председник општине има девет битних надлежности. Он: (1) представља и заступа општину; (2) непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине; (3) предлаже одлуке и друге акте које доноси скупштина, као и начин решавања питања о којима одлучује скупштина општине; (4) стара се о извршавању поверених послова из оквира права и дужности Републике, односно облика територијалне аутономије; (5) усмерава и усклађује рад општинске управе; (6) предлаже постављење

²⁶² Закон о локалној самоуправи, члан 30.

и разрешење начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области; (7) наредбодавац је за извршење буџета; (8) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине; и (9) обавља друге послове утврђене статутом и другим актима општине.²⁶³

С друге стране, општинско веће, као извршни орган: а) утврђује предлог одлуке о буџету општине; б) врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине; в) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине и г) помаже председнику општине у вршењу других послова из његове надлежности.

Општинско веће чине председник општине, заменик председника општине и чланови чији је број утврђен статутом општине. Иако општинско веће има посебне надлежности као орган општине, решење у Закону о начину формирања већа као и месту и улози председника општине у већу, значај овог органа ставља у други план у односу на председника општине. Кандидат за председника општине предлаже кандидате за чланове општинског већа.²⁶⁴ Најбољи доказ за овакав однос је што председник општине представља општинско веће, сазива и води његове седнице и сноси одговорност за законитост његовог рада.

Последњи, четврти, орган општине је општинска управа, којом руководи начелник и која се образује као јединствена служба. Могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Начелника општинске управе, који за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и председнику општине, поставља скупштина општине на предлог председника општине. Надлежности општинске управе су да: припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине и председник општине; извршава одлуке и друге акте скупштине општине и председника општине; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација из изворног делокру-

²⁶³ Закон о локалној самоуправи, члан 41.

²⁶⁴ Обрадовић Жарко, „Локална самоуправа у Србији”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 384.

га општине; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; и обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине и председник општине.

Закон познаје институт општинског архитекте, који се поставља у општинској управи и кога поставља и разрешава председник општине. Како се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области, један од њих је општински менаџер, све важнија карика у раду јединице локалне самоуправе, који у оквиру својих послова, поред осталог: а) предлаже пројекте којима се подстиче економски развој и задовољавају потребе грађана и обезбеђује заштита животне средине; б) подстиче предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава; в) подстиче и координира инвестициона улагања и привлачење капитала; г) иницира измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе.

4.2.2. Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе

Закон о локалној самоуправи је утврдио и облике непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе и одлучивању, и то: грађанску иницијативу, збор грађана и референдум.

Народна иницијатива и референдум су и у овом случају два битна облика изражавања суверености грађана, а према Уставу Републике Србије из 2006. године „сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника”²⁶⁵.

Устав из 2006. године разликује два облика републичког референдума. Први је уставотворни, факултативни и обавезни, а други расписује Народна скупштина на захтев већине народних посланика о питањима из своје надлежности. Према томе, референдум се не може расписати о било којем питању из надлежности Народне скупштине. Овде је битно да, поред државног, у покрајинама постоји покрајински референдум, а у општинама општински референдум.

²⁶⁵ Устав Републике Србије, Београд, 2006, члан 2 став 1.

Путем грађанске иницијативе грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом. Статутом јединице локалне самоуправе утврђује се број потписа грађана потребан за пуноважно покретање грађанске иницијативе, и не може да буде мањи од 10% бирача.

Збор грађана сазива се за део територије јединице локалне самоуправе утврђен статутом. Он расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе. Већином гласова присутних усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе. Начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује се статутом и одлуком скупштине општине.

Трећи и најважнији облик непосредног учешћа грађана у одлучивању представља референдум. Расписује се на иницијативу скупштине јединице локалне самоуправе и углавном се бави питањима из делокруга локалне јединице. Скупштина је дужна да на захтев грађана из јединице локалне самоуправе распише референдум о питању из свог делокруга, на начин утврђен законом и статутом. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Скупштина јединице локалне самоуправе је дужна и да распише референдум на делу територије јединице локалне самоуправе о питању које се односи на потребе, односно интересе становништва тог дела територије, на начин утврђен законом и статутом.

Закон утврђује постојање месне самоуправе као начина за лакше и ефикасније задовољавање потреба и интереса локалног становништва, нарочито у селима, али има случајева да се месне заједнице образују и у градским насељима. О њиховом образовању, као и о подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе одлучује скупштина јединице локалне самоуправе.

4.2.3. Финансирање послова јединице локалне самоуправе

Средства за рад јединице локалне самоуправе и њених органа обезбеђују се у буџету ове јединице, нарочито за финансирање изворних и поверених послова. Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених јавних прихода, у складу са законом. Јединици локалне самоуправе која није у могућности да током године изворним и уступљеним јавним приходима обезбеди финансирање послова обезбеђују се допунска средства из буџета Републике. Јединици локалне самоуправе припадају изворни јавни приходи остварени на њеној територији, где су изворни приходи и даље локалне комуналне таксе и самодоприноси.

Република уступа јединици локалне самоуправе јавне приходе који се остваре на њеној територији. То су углавном порези на: доходак грађана, фонд зарада, имовину, наслеђе и поклон, пренос апсолутних права, промет производа и услуга и друге врсте.

Годишњи обим средстава по појединим јединицама локалне самоуправе утврђује се у складу са општим билансом јавних прихода и јавних расхода, полазећи од следећих критеријума: а) величине територије јединице локалне самоуправе; б) броја становника; в) броја одељења и броја објеката основних и средњих школа; г) броја деце обухваћене друштвеном бригом о деци и броја објеката друштвене бриге о деци; д) развијености; ђ) статуса животне средине.²⁶⁶ Јединица локалне самоуправе, у складу са законом, одлучује о висини средстава за обављање својих послова.

Односи између органа Републике, територијалне аутономије и органа јединице локалне самоуправе, ради остваривања права и дужности, заснивају се на међусобној сарадњи, која се одвија у складу са Уставом, законом и другим прописима. Органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, који су дужни да благовремено доставе тражене податке, списе и исправе.²⁶⁷

²⁶⁶ Закон о локалној самоуправи, члан 99.

²⁶⁷ Обрадовић Жарко, „Локална самоуправа у Србији”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 388.

5. Безбедност и одбрана као битне функције политичког система Републике Србије

5.1. Уставне основе система одбране и безбедности Републике Србије

Може се закључити да су сви наши послератни уставни акти били општи правни акти. Према устав није једини правни акт којим се регулишу односи у области безбедности и одбране, као највиши правни акт представља гаранцију уставности при пројектовању ових важних функција. Дакле, највишим правним актом се исказује теоријски и политички принцип (оквир) изградње безбедносне и одбрамбене функције државе.

Уставно право, као скуп општих норми о државном и друштвеном уређењу код нас, утврђује основе система безбедности и одбране. Устав, као највиши правни акт у држави, подразумева да и његове одредбе о безбедности и одбрани државе императивно треба да имају исти карактер. Другим речима, његове одредбе су највишег ранга у правном смислу. Као такве, оне могу бити само извор норми нижег ранга садржаних у законским и подзаконским општим актима. Овим подзаконским актима опет се уређују друштвени односи који се односе на безбедност и одбрану државе, али нужно морају бити у сагласности са одговарајућим уставним нормама.

Уређење и функционисање система безбедности и уопште целокупне безбедности и одбране државе представљају јединствену функцију државе од посебног значаја у сваком погледу. До сада је улога система безбедности и одбране државе и њихових подсистема у развоју државе, а нарочито извршних органа државе који располажу легитимном физичком силом, највећим делом одређивана карактером друштвено-политичког система. На организовање и функционисање система безбедности и одбране велики утицај имао је и степен развијености демократског уређења у држави, а посебно су истицана слобода и права грађана.

У Уставу се јасно дефинише оквир за функционисање безбедности, али уплитање међународне политике у унутрашње ствари

државе може довести до много рестриктивних захвата.²⁶⁸ Потпуно је јасно да у конципирању важних државних функција, какве су безбедност и одбрана, постоји потреба за уважавањем међународне ситуације и перспектива њеног развоја, али се не би требало повести тежњом да се безбедност и одбрана суверене државе обликује и ствара простим пресликавањем туђег модела. То није могуће због многих разлога, првенствено што се при томе умногоме губи од свог државног обележја и традиције уставности.

Жељени компромис представља израз вештине претварања различитих политичких интереса у правну форму, доказујући при том да је поље политичког основа правног система. Постизање комплементарности политичких воља и интереса око темељних питања политичке заједнице основ је сваког стабилног правног поретка.

Највиши правни акт својим одредбама даје основу за планирање и реализацију процеса усклађивања политике и система безбедности и одбране. У надлежности Републике Србије је да уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, те мере за случај ванредног стања.

Устав Републике Србије прописује да Народна скупштина, као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти, усваја стратегију одбране и врши надзор рада служби безбедности. У члану 112 Устава прецизирано је да председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

Република Србија последњих година спроводи интензивну реформу система одбране да би га ускладила са политичким и одбрамбеним потребама и циљевима државе.

Усвајањем *Закона о одбрани* створени су услови за успостављање целовитог приступа планирању одбране. Према том закону, основни стратегијско-доктринарни документи у области одбране су: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, *Стратегија одбране Републике Србије* и *Доктрина Војске Србије*. Основни плански документи у области одбране су: Дугорочни план развоја

²⁶⁸ Дешавало се да је државни врх Републике Србије био принуђен да редукује одредбе устава политиком. Тако се се питање одбране територијалног интегритета свим средствима редукује само дипломатским средствима.

система одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране Републике Србије и План одбране Републике Србије.²⁶⁹

Стратегија националне безбедности је највиши стратегијски документ чијом се реализацијом национални интереси Републике Србије штите од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота. Стратегија националне безбедности је полазни документ у којем су дате основе за уређење функције безбедности државе, кроз делатности на свим нивоима организовања друштва. Стратегију националне безбедности усваја Народна скупштина Републике Србије.

Стратегија одбране је највиши стратегијски документ у области одбране којим се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним интересима, мисијама и задацима Војске, структура и функционисање система одбране. Стратегијом одбране постављена су темељна стратегијска решења и концепти у области одбране Републике Србије. Стратегију одбране, као и Стратегију националне безбедности, усваја Народна скупштина Републике Србије.

Доктрина Војске Србије је основни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије у миру, ратном и ванредном стању, у складу с Уставом и Стратегијом одбране Републике Србије. Доктрину Војске Србије усваја председник Републике, на основу предлога министра одбране.

Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије је документ планирања одбране у којем се дефинишу стратегијска опредељења за развој система одбране Републике Србије, потребне способности Војске Србије, садржај и динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране и друга питања за функционисање система одбране, у складу с мисијама и задацима у одбрани Републике Србије. Дугорочни план израђује се на основу Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије, а усваја га Народна скупштина Републике Србије.

Стратегијски преглед одбране Републике Србије је полазни програмски документ којим се дефинише средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност

²⁶⁹ Закон о одбрани, „Службени гласник Републике Србије”, Београд, 2007.

послова одбране и изградња претпоставки за демократску и цивилну контролу, професионализацију и ефикасност Војске Србије у извршавању додељених мисија и задатака. Стратегијски преглед одбране усваја Влада уз сагласност председника Републике.

Планом одбране Републике Србије утврђују се задаци свих субјеката одбране, у погледу организације снага, средстава, мера и поступака за рад државних органа и употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању. План одбране Републике Србије припрема Министарство одбране и предлаже Влади, осим прилога за области које припремају органи државне управе у чијем су делокругу ови послови.

5.2. Војска као чинилац политике

Оружане снаге сваке државе, од античког доба до данас, несумњиво су један од незаобилазних чинилаца развоја и јачања одбране, а истовремено и значајан сегмент политичког организовања друштва у најширем смислу, без обзира на облик друштвеног уређења земље. Током историјског развоја улога и утицај војног фактора били су примерени времену и месту у укупном распореду друштвених снага. Респектабилна оружана сила значајан је чинилац стабилности и укупног развоја земље.

Према мишљењу војводе Живојина Мишића, војска и рат су онај специјални орган, и она специјална функција помоћу које једна виша култура побеђује другу нижу.²⁷⁰ Војвода Мишић је сматрао да ниједна појава у људском животу није имала толико утицаја на људско развиће као рат. То правда чињеницом да се на борби заснива вечност природе. Колико год овакав став сурово звучао, чињеница је да су кроз историју многи покушаји да до рата не дође остајали безуспешни и да су сукоби, као неминовне друштвене појаве, много пута решавани ратовима. Стога свако организовање и развијање војске, тј. оружаних снага у основи подразумева припрему за вођење потенцијалног рата.

Истакнути теоретичари политичког система указују на то да је војска у одређеним друштвено-политичким ситуацијама играла, више или мање, независну улогу и покушавала да постане арбитар

²⁷⁰ Опширније у: Мишић Живојин, *Сѣраџеџа*, Нова штампарија Давидовић, Београд, 1907, стр. 2.

између класа у сукобу или појединих група владајуће класе. У том смислу је кроз историју имала улогу извесног субјекта који може одиграти пресудну улогу у спречавању одређених друштвених сукоба због тога што је поседовала и поседује велику друштвену моћ.

Војска је најстарији и до данас најефикаснији облик друштвене и политичке моћи и као део апарата државне власти намењен за заштиту од спољашњег друштвеног угрожавања.²⁷¹ Овако дефинисан појам упућује да је немогуће замислити војску без моћи, чиме се искључује значај организовања и развијања онакве војске која нема довољно моћи да оствари своју најважнију друштвену улогу, да заштити државу од њеног спољног угрожавања.

Војска подразумева целокупност оружаних снага, односно војне силе једне државе. Може се двојако посматрати. С једне стране, она је засебан, аутономан чинилац у држави, а са друге, државни орган, и као таква саставни део државног апарата.

Представља хијерархијски устројену друштвену организацију у којој појединац који командује у рату има велика, чак апсолутна, овлашћења, јер фактички арбитрарно одлучује о животима и телесном интегритету својих потчињених. Само та чињеница довољна је да наметне потребу ширег друштвеног увида и утицаја на деловање и употребу такве организације. Војска је међу најмање демократским институцијама у људском искуству. Ратни обичаји и поступци, по својој природи, у сукобу су са слободом појединца и грађанским правима, највишим вредностима демократских друштава. Она је организационо устројена и развија процедуре руковођења и унутрашње моралне вредности усмерене на вођење рата.

Појединци и јединице дужни су да без поговора извршавају наређења претпостављених, без обзира на физичке и психичке тешкоће којима су изложени. Као браниоци друштва припадници војске носе велику одговорност. „Највећа услуга коју они могу да учине друштву је да остану верни себи, да служе ћутке и храбро на војнички начин”.²⁷²

Основни узрок организовања и развоја војске јесте нужност одбране државе. Она за собом повлачи обавезу грађана да бране

²⁷¹ Гордић Миодраг, *Модални експерименти у истраживању пошеницијалног система безбедности државе*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 38.

²⁷² Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959, str. 466.

своју државу, чак и кад то подразумева велике ризике по њихов живот.

Функције војске су бројне, а међу најважније спадају организовање и извођење припрема за непосредно спречавање окупације државне територије од стране агресора, превентивно деловање у циљу одвраћања агресора од намера, чиме војска директно доприноси смањивању опасности од угрожавања безбедности земље.

Војска, дакле, обавља једну од основних функција сваке државе – одбрамбену функцију, односно функцију одбране државе од спољне агресије, тј. заштите спољних граница државе. Она се уставно-правно изражава као одбрана суверености и територијалног интегритета државе. Нормативно или стварно додељује јој се и једна унутрашња функција која се одређује као заштита уставног поретка.²⁷³

Како је хијерархијски устројена институција, почива на правилу централизованог командовања и послушности. Из њега произлази и одговорност за извршавање заповести. Ово начело је последица основне функције војске и с тим у вези суштина војничког позива. Војска због тога мора бити компактна друштвена организација заснована на начелу беспоговорне и неприкосновене послушности.²⁷⁴

Војска је традиционално подручје уставне материје које се уређује уставним нормама. Готово да су изузеци устави који не садрже ниједну одредбу о одбрани земље и њеној војсци. Разлике постоје у броју одредаба посвећених тим темама и у садржини прихваћених решења.

5.3. Војска Србије као уставна институција

Војска Србије је настала након укидања Војске Србије и Црне Горе, с обзиром на то да је стицањем независности држава чланица престала да постоји Државна заједница Србија и Црна Гора.

²⁷³ Опширније у: Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, „Службени гласник”, Београд, 2008, стр. 349–357.

²⁷⁴ Под утицајем ратних злочина који су почињени у Другом светском рату, дошло је до релативизовања начела неприкосновене послушности, тако да се данас под њим, кад је реч о међународном поретку, подразумева дужност испуњавања свих наређења, осим оних која су флагрантно злочиначка.

Према уставној дефиницији, Војске Србије је државни орган који „брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе”.²⁷⁵ Под другим мисијама и задацима подразумева се њена употреба унутар граница земље у случају оружане побуне већих размера и помоћ цивилним органима у случају природних и техничко-технолошких катастрофа у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра, као и њено партиципирање у међународним мировним мисијама. Оваква улога оружаних снага пројектована је и у нормативним документима скоро свих европских земаља.

Ту дефиницију разрађује *Закон о одбрани*: „Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу с Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе”.²⁷⁶ Исту одредбу садржи и *Закон о Војсци Србије*, с тим што прецизира да је Војска Србије „организована оружана сила”.²⁷⁷ Међутим, Војска Србије може се употребити и ван граница Републике Србије, али само по одлуци Народне скупштине.²⁷⁸

Кључне вредности које брани наведене су у члану 97 тачка 1 Устава, у којем се каже да „држава Србија уређује и обезбеђује суверенитет, независност и територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама”.

Постоје два стања опасности по одбрану и безбедност земље – ванредно и ратно стање, које проглашава Народна скупштина. Њихово проглашење представља одбрамбену меру која се предузима с циљем да се снаге одбране, у целини или делимично, доведу у стање готовости за остваривање одбрамбених активности. У случају да овај орган није у стању да заседа, та надлежност се поверава једном од извршних органа власти, јер се ради о мерама које су хитне и којима се истовремено обезбеђује функционисање система одбране. Међутим, у Уставу Републике Србије се каже да у случају да Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног и ратног стања доносе заједно

²⁷⁵ Устав РС, члан 139.

²⁷⁶ Закон о одбрани, члан 4.

²⁷⁷ Закон о Војсци Србије, члан 2 став 1.

²⁷⁸ Устав РС, члан 140.

председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Из овакве формулације произлази да одлука мора бити донета једногласно (консензусом), чиме се у њихово одлучивање индиректно уводи институција вета. Зато се овакво решење може сматрати недовољно функционалним, јер уколико не дође до консензуса, може доћи до паралисања одбрамбеног система.

Добро је познато да је проглашење ових стања услов примене низа посебних прописа намењених таквим ситуацијама, односно бројних мера и поступака од значаја за одбрану. Интересантно је да је и Уставна повеља Државне заједнице СЦГ имала идентичан приступ у дефинисању надлежности Врховног савета одбране, али је он био последица познате констелације односа између чланица те заједнице. Чињеница је да сада не постоје такве политичке сметње за успостављање функционалног система одбране.

Након политичких промена у Србији, а у склопу расправа о неопходности радикалних реформи у систему одбране, могли су се чути веома гласни ставови о нужности деполитизације оружаних снага. Такви захтеви правдани су потребом „раскида са прошлотином” и изградње „новог профила” војске која ће бити изван политике и под цивилно-демократском контролом. Уставотворац је предвидео „демократску и цивилну контролу” Војске Србије²⁷⁹, док се о њеној деполитизацији изјаснио одредбом по којој је припадницима војске и полиције забрањено да буду чланови политичких партија.²⁸⁰

За мирнодопске потребе Војска Србије располаже стајаћом војском, која се заснива на мешовитом систему попуне. Он подразумева да се војска састоји од регрутног дела (заснованог на начелу добровољног служења војног рока) и професионалног дела (активни састав официра, подофицира и војника). Ратна војска, поред стајаће (активне) војске, обухвата и резервни контингент старешина и војника.

Војсци Србије додељене су следеће мисије и задаци:

а) Мисије Војске Србије су:

- одбрана Републике Србије од спољног оружаног угрожавања,
- учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и

²⁷⁹ Устав РС, члан 141 став 1.

²⁸⁰ Устав РС, члан 55 став 5. Давање уставног значаја овом питању карактеристично је, на пример, за уставе Литваније, Мађарске, Пољске, Португалије и Естоније.

- подршка органима цивилних власти у случају природних непогода и катастрофа.

б) Основни задаци Војске Србије су:

- одвраћање од оружаног угрожавања и других војних изазова, ризика и претњи и безбедности,
- одбрана територије ваздушног простора и акваторије,
- оспособљавање војника, старешина, команди јединица и установа за реализације мисије и задатака,
- учешће у међународној војној сарадњи и мировним операцијама под окриљем ОУН и системима колективне безбедности,
- пружање помоћи државама чланица у случају природних непогода и катастрофа већих размера, у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра.

Војска може да обавља и друге задатке, на основу одлука Народне скупштине Републике Србије и председника Републике Србије. На стратегијском, оперативном и тактичком нивоу организована је у команде, јединице и установе. Чине је видови, родови и службе. Видови су интегрисани и чине релативно аутономне целине, као вид копнене војске и вид ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране. Дубља структура подразумева постојање родова и служби, врста и специјалности.

Два најчешће уређивана питања са овог подручја уставне материје јесу права и дужности грађана према одбрани земље и однос војске и цивилних власти. Регулисана су у важећем Уставу Републике Србије и у Закону о одбрани и Закону о Војсци Србије. Према Закону о одбрани „војна обавеза је право и дужност грађана да се припремају и оспособљавају за учешће у одбрани”.²⁸¹

Однос војске и цивилних власти Устав и поменути закон решавају утврђивањем носиоца функције врховног команданта Војске Србије. Војском Србије, у складу са законом, командује цивилни орган, председник Републике, али ни Устав ни поменути закони не употребљавају израз „врховни командант”, уз то, Војска Србије је „под демократском и цивилном контролом”²⁸². Закон о одбрани одређује носиоца контроле: „Народна скупштина остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије”²⁸³.

²⁸¹ Закон о одбрани, члан 48 став 1.

²⁸² Устав Републике Србије, члан 141.

²⁸³ Закон о одбрани, члан 9 став 1.

Круг носилаца демократске и цивилне контроле над Војском Србије проширује Закон о Војсци Србије: „Демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност”²⁸⁴. Закон о Војсци Србије одређује и садржину демократске и цивилне контроле над Војском Србије. Она „нарочито обухвата контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом”²⁸⁵.

Војска Србије је једина правним поретком призната и дозвољена организована оружана снага Републике Србије, па је стога забрањено свако паравојно организовање и удруживање за извршавање задатака у одбрани земље. Исто тако, забрањена је употреба Војске Србије изван сврхе предвиђене Уставом (одбрана земље од оружаног угрожавања споља): „Забрањена је употреба Војске Србије у страначке, идеолошке и верске сврхе”²⁸⁶.

Војска Србије састоји се од сталног и резервног састава. Стални састав сачињавају професионални војници и војници на служењу војног рока, а резервни резервни официри, резервни подофицири и војници у резерви.²⁸⁷

6. Заштита људских и мањинских права и слобода у Републици Србији

6.1. Људска и грађанска права и слободе, појам и класификација

Појам људских и грађанских права у савременом друштву се веома често користи и у различите сврхе. Иако се широко примењује у многим областима друштвеног живота, о значењу и значају овог појма још увек не постоји општи консензус. Чињеница је да је реч о сложеном проблему који изискује озбиљан приступ и свестрано проучавање.

²⁸⁴ Закон о Војсци Србије, члан 29 став 3.

²⁸⁵ Закон о Војсци Србије, члан 29 став 2.

²⁸⁶ Закон о одбрани, члан 33 став 2

²⁸⁷ Закон о Војсци Србије, члан 5

Без икаквог претеривања, већи део 20. века протекао је у борби за људска права, без обзира на периоде два светска рата, безброј ратних конфликта и неколико разорних економских криза. Последњих неколико деценија, широм света, уочена су значајна залагања за развој области људских и грађанских права. Са сигурношћу се може рећи да је то плод сазревања свести савременог човека о значају њиховог постојања и њихове примене, али и могућност њихове злоупотребе у доктрини интервенционализма.

Појам људска права (енг. *human rights*) има више значења. Његово првобитно и основно значење је да су она инструмент ограничавања државне власти. Њудским и грађанским правима утврђује се правни положај појединца према органима власти.²⁸⁸ То су само она субјективна права која се не дугују држави и њеној вољи, већ стичу самим рођењем, а не вољом и милошћу државе. Подразумевају елементарне политичке и социјално-економске захтеве грађана у односу на државну власт и друштво у целини, чије је остваривање предуслов за биолошку, политичку и културну егзистенцију појединца, односно живот у условима достојним човека. Најчешће се дефинишу као права која људско биће има самим тим што је људско биће, дакле независно од воље државе.²⁸⁹

Њудска права се, дакле, односе на правну, филозофску и политичку идеју према којој свако људско биће самим чином рођења, без обзира на пол, порекло или држављанство, стиче одређена неотуђива права. С тим у вези, постоји одређени корпус права појединаца, независно од постојања објективног права, која се морају гарантовати сваком људском бићу. Може се рећи да су људска права посебан тип природних права, будући да се изводе из природног стања. Она су изворна, свеопшта и неотуђива. Почивају на моралним претпоставкама савременог човека и припадају свим људским бићима, без икаквог разликовања.

Њудска права су самим тим вид границе коју држава, тј. државна власт организована на демократским начелима не сме да прекорачи. Иако се демократија не своди само на људска и грађанска права може се слободно констатовати да нема демократије без њиховог поштовања. Обим и поштовање људских права најбољи

²⁸⁸ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 454–455.

²⁸⁹ Пауновић Милан, Кривокапић Борис, Крстић Ивана, *Међународна људска права*, друго издање, Београд, 2013, стр. 21.

су показатељ карактера односа између државне власти и грађана. Такође, она су један од најважнијих показатеља уставности. Демократска држава дужна је да појединцу остави једну *слободну зону* у којој ће се одређи своје интервенције.

О томе шта представља ту слободну зону још увек не постоји општи консензус. Иако се међу главним чиниоцима људских права помињу право на живот, право на адекватни животни стандард, забрана мучења, слобода изражавања, слобода путовања, право на самоодређење, право на образовање, право на учествовање у културном и политичком животу, о њиховом опсегу и практичној примени постоји читав низ спорова између појединаца, организација и држава.

Са друге стране, консензус постоји у прихватању чињенице да ће држава постати тоталитарна уколико тежи да интервенише у свим областима, тј. ако не признаје разлику између јавног и приватног живота. Област људских и грађанских права тиме постаје извесна баријера која, са осталим баријерама које се постављају државној власти, чини језгро ограничења свемоћи државе.

Иако смисао људских права није само у ограничавању државе и противљењу државној власти, традиционална концепција људских права у њима види средство отпора држави. Полазећи од идеје да постоји стални сукоб између захтева појединца и друштва, на једној, и захтева и потреба државе, на другој страни, држава се може сматрати нужним злом које треба што више ограничити. Оправдање за ову констатацију налази се у чињеници да свака власт носи у себи сталну опасност јер су они који је врше склони и да је злоупотребе.

Због свега наведеног људска и грађанска права су један од важних чинилаца који одређује политичку снагу и вредност сваке државе. Вредности које су у њима садржане имају изузетно важну социјално-политичку функцију у одређивању легитимитета државне власти, јер се само она власт која поштује људска и грађанска права може сматрати легитимном влашћу.

Као таква, људска права имају и одређене неотуђиве карактеристике које се огледају у њиховој универзалности; суштинској политичкој природи, као и у тежњи за уживањем одређеног степена имунитета од државне власти. Њихова универзалност подразумева да подједнако припадају свим људским бићима. Суштинска

политичка природа огледа се у чињеници да се она остварују, или крше, у државно-правном поретку и да су усмерена на државну власт. Примена или кршење људских права је суштински чинилац процеса вршења суверене власти сваке државе. Тежња за имунитетом од државне власти представља правну обавезу државне власти да не задире у ову област и не омета грађане у уживању људских права (нпр. слободе кретања, слободе изражавања, мирног окупљања...). Овакав вид имунитета штити грађане од могуће злоупотребе државне власти субјеката који власт врше.

У савременој литератури постоје бројне класификације људских права извршене према различитим критеријумима. Осврнућемо се само на оне које су значајне за предмет нашег рада. Честа је подела према субјекту – носиоцу на индивидуална (појединачна) и колективна (групна) људска права. Носилац првих је човек, или грађанин по личном својству, док је носилац других група, односно припадник групе.²⁹⁰

Људска права се понекад класификују и на негативна, позитивна и активна. Критеријум овакве класификације је међусобни однос између појединца и државе. Негативна људска права, која углавном прате англоамеричку правну традицију, указују на акције које власт не би требало да предузима, а којима би се нарушила слободна зона права грађана. Позитивна људска права углавном прате русоовску континенталноевропску правну традицију и означавају права која је држава у обавези да штити и омогућава њихово остваривање.

Према предмету који штите, или развијају, људска права се могу поделити на лична, политичка, економска, социјална и културна.

Ако се за критеријум класификације узме време настанка, могу се разврстати у три генерације. Прва генерација грађанских и политичких права подразумева право на живот и политичку партиципацију. У другу генерацију сврстана су економска, социјална и културна права. Трећа генерација подразумева поштовање солидаристичких права, тј. право на мир и чисту животну околину. Права прве генерације су временски најстарија, а за њима хронолошки долазе права друге и треће генерације.²⁹¹ Трећа генерација права је најспорнија и недостаје јој правно и политичко признање.

²⁹⁰ Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 454–455.

²⁹¹ Трећој генерацији права фактички недостаје правно и политичко признање.

Према титуларима, тј. носиоцима права, људска права се могу поделити на општа права и права појединих категорија, права призната свима и општа права домаћих држављана, и индивидуална и колективна права.

Овој широкој листи критеријума треба додати још неколико. Према правним изворима људска права се класификују на унутрашња и међународна. Према околностима у којима се уживају и крше, могу бити људска права у миру и за време оружаних сукоба.²⁹²

Иако постоје бројне класификације људских права, неки теоретичари их одбацују, тврдећи да су права међусобно повезана и да их није могуће поделити.²⁹³

6.2. Историјски и правни аспекти уређења међународног система заштите људских и грађанских права

Људска права тековина су нововековних политичких борби. Успостављење концепта људских права и његово међународно лобирање био је дуг и сложен процес. У робовласничком друштву човек је био предмет својине. Рођењем појединца у једној или другој друштвеној класи одређивао се његов статус. Може се рећи да су Стари Грци признавали права слободних појединаца, али само у смислу заштите од тираније. Римско право, такође, није третирало људска права у савременом смислу речи, али су идеје засноване на природном праву извршиле значајан утицај на каснија филизофска размишљања о људским правима.

Средњовековни мислиоци су, такође, размишљали о људским правима, али та права, нажалост, нису била доступна свим људима. Прва људска права која су била остварена и записана у Великој повељи о слободама (*Magna Charta Libertatum*) из 1215. била су резервисана само за највише племство у Енглеској.

²⁹² Опширније у: Кривокапић Борис, „Класификација људских права”, *Зборник са међународног научног скупа на тему: Заштита људских права и слобода у време економске кризе*, Београд, 2011, стр. 155.

²⁹³ На пример, може се тврдити да је основно образовање неопходно за право на политичку партиципацију.

Тек се Џон Лок²⁹⁴ може сматрати зачетником поимања људских права о којима данас говоримо. Он је тврдио да сваки човек има право на живот, слободу и имовину. Овакве идеје заснивао је на идеји рационалних, једнаких људи који поседују природна права дата од Бога. Према његовом схватању, владе које су кршиле таква права човека губиле су легитимитет и право да владају.

Први прави трагови развоја области људских права налазе се у 18. веку. Засновани су на суштини доктрине либерализма из кога су и проистекле неке од чувених декларација. Печат савременом концепту људских права дале су Декларација о независности САД из 1776. године, Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године и Декларација права човека и грађанина из 1793. године (саставни део Монтањарског устава) у Француској. Уз америчку Повељу права усвојену 1791. ови значајни документи представљају зачетак развоја области људских права.

Катастрофални факти Другог светског рата одлучујуће су утицали на установљавање и развој међународноправне заштите људских права. Рат који су повеле силе Осовине, а којем су у нацистичкој Немачкој претходила масовна кршења најелементарнијих људских права и начела човечности, претио је да поништи све тековине дотадашње цивилизације. То је, без сумње, допринело сазревању колективне свести о нужности прихватања идеја да масовна кршења људских права не могу више бити третирана као унутрашња ствар појединих држава, јер од тих питања у великој мери зависе међународни мир и безбедност.

Антихитлеровска коалиција није водила рат само да би војно поразила агресоре. Циљ је био успостављање таквих односа у међународној заједници у којима ће агресија бити не само кажњена већ, пре свега, спречена. Зато су људска права и демократија били на приоритетном месту ратних циљева савезника. Идеју међународне заштите људских права изнео је амерички председник Франклин Д. Рузвелт већ 1941. године. Он се првенствено залагао да се људска права заснивају на четири вида слободе: слободу говора и изражавања, слободу свакога да на свој начин поштује бога, слободу од сиромаштва и слободу од страха. Рузвелтова визија моралног

²⁹⁴ Џон Лок (1632–1704), енглески филозоф, поставио је основно питање модерне филозофије, о пореклу, границама и извесности знања. Тиме је дефинисан предмет теорије сазнања – епистемологије. Начином на који је одговорио на ово питање одређен је посебан филозофски правац – емпиризам.

поретка постала је мото народа који се борио против сила Осовине и основао Организацију уједињених нација.

Формирањем Организације уједињених нација заштита људских права и слобода престаје да буде ствар искључиве унутрашње надлежности држава. Већ у првом члану Повеље УН прецизирано је да је један од најважнијих циљева „унапређивање и подстицање поштовања права човека и основних слобода за све, без обзира на расу, пол, језик и веру”²⁹⁵.

Повеља не садржи прецизно дефинисану клаузулу о обавези поштовања људских права, али то не умањује њен далекосежан значај. Она представља први уговорни пропис у међународном праву који означава кретање ка трајној и стабилној интернационализацији проблема људских права. Истовремено, била је први оквир за прогресивни развој људских права, који ће се испунити правним прописима пуне и трајне вредности. Њеним усвајањем отпочела је прва од четири фазе установљавања области међународног права о људским правима. Завршила се усвајањем Универзалне декларације о људским правима, крајем 1948. године, као првог општег документа о људским правима једне међународне организације. Декларација синтетизује готово све одредбе о људским правима, дефинисане у раније усвојеним документима, с тим што им даје карактер принципа и стандарда који важе за целокупно човечанство. У њеном првом члану каже се да се сва људска бића рађају једнака у достојанству и правима, а затим се набрајају људска права и слободе које припадају свакоме „без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповијести, политичког или другог мишљења, националног или другог порекла, имовине, рођења или других околности”²⁹⁶. Спектар тих права је веома широк и креће се од права на живот, слободу и безбедност личности и права на једнакост пред законом, преко права на приватност, поседовање имовине, кретање и настањивање, укључујући и тражење уточишта од прогона у страној држави, до права на политичко и синдикално удруживање.

Мада нема формално обавезајући карактер, Декларација врши снажан морални, политички и културни утицај у погледу афирмације идеје људских права. Нарочито је важно то што она, осим првог

²⁹⁵ Повеља Уједињених нација усвојена је 26. јуна 1945. године.

²⁹⁶ Члан 2 Универзалне декларације о људским правима, Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 217А (III) од 10. децембра 1948. године.

међународног пописа грађанских и политичких права, нуди регистар економских, социјалних и културних права. У то време усвојени су и први законски обавезујући стандарди у области људских права. Формиран је и први регионални систем за заштиту људских права, у оквиру Савета Европе, 1949. године, према чијем се Статуту захтева да државе кандидати за пријем морају бити репрезентативне демократије, да поштују владавину права и обезбеђују основна људска права и слободе лица под њиховом јурисдикцијом. У систем међународне заштите људских права улазили су и различити регионални акти.²⁹⁷ Један од њих, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, иако није обухватао сва права из Универзалне декларације о људским правима, предвидео је, до тада, непознат механизам на основу којег је појединац могао да се жали против сопствене државе. Тиме је дата могућност појединцу, да уз подршку Европске комисије за људска права, издејствује пресуду Европског суда за људска права са седиштем у Стразбуру, којом би се држава обавезала да пресуду спроведе.

То је био увод у следећу фазу изградње међународног система заштите људских права, која је започела радом на стварању механизма за имплементацију одредаба Универзалне декларације, а завршена је 1966. усвајањем у Генералној скупштини УН два међународна уговора о људским правима: Међународног пакта о грађанским и политичким правима (прва генерација људских права) и Међународног пакта о економским, друштвеним и културним правима (друга генерација људских права).²⁹⁸ До ратификовања ових докумената од стране потребног броја држава, у међувремену је усвојена Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у Риму, 4. новембра 1950), којом је створен механизам помоћу којег су Европска комисија и суд за људска права испитивали представке појединаца и међудржавне жалбе. Тиме је корпус људских права формално-правно изузет из искључиве надлежности држава и пренет на међународни ниво.

²⁹⁷ Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода од 1950. године, касније Европска социјална повеља од 1965. године; Америчка конвенција о људским правима од 1969. године; Афричка повеља о правима човека и народа од 1981. године;

²⁹⁸ За разлику од Универзалне декларације о људским правима, ова два пакта о људским правима представљала су уговоре у правом смислу речи. Први пакт постаје стандард. Служио је као пример многим другим споразумима, као и националним повељама о правима и слободама. Други пакт, с друге стране, био је ограниченог домета због неравномерног општег развоја различитих држава.

Трећа фаза у стварању система међународног права о људским правима почиње 1977. ступањем на снагу два пакта из 1966. године. Наставља се рад на изради нацрта детаљних уговора о људским правима, остварује даљи продор у имплементацији кодификованих људских права и истраживање нових области и начина заштите и унапређења људских права.²⁹⁹

Четврту фазу у стварању међународног права за заштиту људских права битно обележавају две тенденције: прво, давање предности имплементацији усвојених стандарда у односу на стварање нових; друго, развијање такозване превентивне дипломатије и раног упозоравања на могућа угрожавања људских права у појединим деловима света. Таквим развојем међународног права о људским правима створен је посебан корпус докумената. Неки прописи из овог корпуса признати су као категорички, обавезујући за целу међународну заједницу, које је могуће укинати, или променити, само документом истог карактера у оквиру опшег међународног права.

Крајем Хладног рата почетком деведесетих година 20. века значајно је убрзан процес развоја људских права. Систем међународних људских права може се сматрати нормативно развијеним, иако су забележене појаве кашњења у његовој имплементацији. Такође, у процесу глобализације, забележени су бројни случајеви погрешног тумачења проблема људских права и њихове злоупотребе зарад остваривања политичких интереса и циљева појединих држава.

6.3. Улога међународне заједнице у остваривању људских и грађанских права у савременим државама

Систем међународног права за заштиту људских права не искључује савремене државе из процеса „надзирања” њихове имплементације. Међународно право је још увек далеко од стварање јединственог и централизованог система заштите људских права, ако је такав систем уопште могућ. Развија се и постоји на претпоставци да брига за остваривање људских права треба да буде

²⁹⁹ Током ове фазе, створена су још два регионална система за заштиту људских права: Организација америчких држава (ОАД), која је усвојила своју Конвенцију о људским правима (22. новембра 1969) и Организација афричког јединства (ОАЈ), која је усвојила Повељу о људским правима и правима народа (26. јуна 1981).

приоритет у свим државама света. Отуда је првенствени циљ да се државе подстакну на извршавање својих обавеза у области заштите људских права. Други важан циљ је да се у том погледу понуде јединствени критеријуми и стандарди по којима би државе требало да уреде ову област. Као трећи, али не мање значајан циљ, издваја се тежња да се државе „учине одговорним” према међународном праву за евентуалне повреде међународних обавеза у области људских права.

Ка остваривању наведених циљева усмерен је и систем међународних институција, надлежних за конкретно решавање спорова у области људских права, како оних који настају на релацији држава, тако и оних који настају у оквиру односа грађанин–држава. Тај систем чини одређени број комитета састављених од независних експерата, које именују државе потписнице међународних уговора о људским правима, сагласно одредбама које су у тим документима садржане.³⁰⁰ Надлежност чланова ових комитета креће се у оквирима разматрања жалби и давања мишљења о њима. Однос државе према констатацијама (налазима) ових комитета различит је: неке их уважавају до те мере да због њих мењају, кад треба, чак и своја законодавства; неке их, услед процене да представљају мешање у њихове унутрашње ствари или из других разлога, једноставно игноришу.

Знатно ефикаснији, али и ређе примењивани вид контроле имплементације људских права, остварују међународни судови за примену људских права.³⁰¹ Важан корак у међународној заштити људских права представља формирање Међународног кривичног суда, 17. јула 1998. у Риму. Тиме је проширена и знатно појачана мрежа институција те врсте, настала формирањем ад хок међународних кривичних судова (тј. кривичних судова за конкретне случајеве), какви су Међународни кривични суд у Нирнбергу, Међу-

³⁰⁰ Конкретно, данас су надалеко познате институције као што су: Комитет за људска права, Комитет против расне дискриминације и Комитет против мучења. Они су створени на основу Међународног пакта о грађанским и политичким правима (чл. 28), Конвенције о укидању расне дискриминације (чл. 8) и Конвенције против мучења и другог окрутног, нечовечног и понижавајућег поступка или кажњавања (чл. 17).

³⁰¹ Такви судови су Европски суд за људска права, формиран 1959. године, и Међуамерички суд за људска права, формиран 1969. године. Одлуке ових судова су коначне (против њих се не могу улагати жалбе) и обавезујуће за државе које су претходно признале и прихватиле њихову надлежност. Извршења њихових пресуда гарантују и међународне организације које су их формирале.

народни кривични суд у Токију и Међународни кривични трибунал у Хагу. Известан утицај на имплементацију људских права имају разне међународне невладине организације, какве су: Међународни комитет Црвеног крста, Међународна комисија правника, Међународни хелсиншки комитет, Светска федерација друштава за људска права и друге.

Међународни извори људских права обавезују државе да своје национално законодавство ускладе са прописаним међународним обавезама. Механизми за примену људских права су разноврсни и укључују и одређене регионалне системе. Надзорна тела, попут Комисије за људска права Уједињених нација, своје утемељење налазе у Повељи УН, или у специфичним споразумима.³⁰²

Комисија за људска права и њене поткомисије развиле су механизам сачињен од *специјалних извештилаца* и радних група, чији је задатак да надзиру и извештавају о стању људских права у појединим земљама, или по конкретним темама. Шест најважнијих уговора о људским правима такође предвиђају и оснивање комитета састављених од независних стручњака чији је задатак да надзиру примену одређених међународних одредаба из области људских права. Поред тога, поједини регионални уговори (европски и амерички) установљавају и судове за људска права. Канцеларија Високог комесара УН за људска права (УНХЦХР) има кључну улогу у укупној заштити и унапређењу људских права. Она подразумева поспешивање делотворности система УН за заштиту људских права и изградњу националног, регионалног и интернационалног капацитета за унапређивање и заштиту људских права, као и за ширење информација и текстова о људским правима.

6.4. Људска и мањинска права загарантована Уставом Републике Србије

Област људских и мањинских права у Републици Србији представља уставну категорију. Људска и мањинска права зајемчена су Уставом и непосредно се примењују и у складу су са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се могу прописати и начини

³⁰² Рад Комитета за људска права заснован је на Међународном пакту о грађанским и политичким правима из 1966. године.

њиховог остваривања само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права³⁰³.

Одредбе о људским и мањинским правима у Републици Србији тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.

Већ се у првим члановим устава који регулишу област људских и мањинских права говори и о одређеним ограничењима у њиховом спровођењу.³⁰⁴ Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав. При томе су сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Једно од важних уставних начела је забрана дискриминације.³⁰⁵ Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Дискриминацијом се не сматрају посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Свако има право на судску заштиту људских и мањинских права ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Грађани имају право да се обрате међу-

³⁰³ Устав РС, члан 18.

³⁰⁴ Устав РС, члан 20.

³⁰⁵ Устав РС, члан 21.

народним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.³⁰⁶

Широка листа људских права и слобода регулисана је бројним члановима Устава Републике Србије.³⁰⁷ Достојанство и слободан развој личности представља неприкосновено право грађана и сви су дужни да га поштују и штите. Свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом. Право на живот подразумева императив да је људски живот неприкосновен, а у складу са тим у Републици Србији нема смртне казне и забрањено је клонирање људских бића. Физички и психички интегритет је неповредив. Нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка. Уставом је регулисана и забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. Свако има право на личну слободу и безбедност. Лишење слободе допуштено је само због разлога и у поступку који су предвиђени законом, а лице лишено слободе такође има права која су прецизно регулисана³⁰⁸ и према њему се мора поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности. Такође, регулисана су и допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда, као и услови у којима лице може бити притворено и време трајања притвора.

Право на правично суђење регулисано је чланом 32 Устава, према којем свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Такође, утврђена су и посебна права окривљеног и регулисана правна сигурност у казненом праву. Ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело, има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом. Устав јемчи једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима.

Свако лице има правну способност коју стиче са навршених 18 година, када самостално одлучује о својим правима и обавезама. Стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује за-

³⁰⁶ Устав РС, члан 22.

³⁰⁷ Устав РС, члан 23–81.

³⁰⁸ Устав РС, члан 26.

кон. Држављанин Републике Србије не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени. Дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе. Уставом је регулисана и слобода кретања према којој свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати, али се под одређеним условима она може ограничити законом.³⁰⁹

Важно право представља и неповредивост стана и за улазак у туђ стан потребна је писмена одлука суда. Без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су на начин предвиђен законом. Тајност писама и других средстава комуницирања је неповредива, уз могућност привременог одступања, на начин предвиђен законом. Зајемчена је заштита података о личности.

Устав јемчи слободу мисли, савести и вероисповести. Цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе.³¹⁰ Омогућено је и право на приговор савести. Лице није дужно да, противно својој вери или убеђењима, испуњава војну или другу обавезу која укључује употребу оружја.

Загарантована је слобода мишљења и изражавања, изражавања националне припадности, а уставна обавеза је и подстицање уважавања и поштовања разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Забрањено је и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости.

Устав гарантује слободу медија и забрану цензуре и право да свако буде истинито, потпуно и благовремено обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују.

Изборно право такође представља уставну категорију. Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има

³⁰⁹ ...ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије. Улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује се законом.

³¹⁰ Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

право да бира и да буде биран. Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично. Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом. Грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције и уживају слободе окупљања и удруживања. Такође, предвиђено је и право на петицију.

Уставом је загарантовано и право одређених категорија странаца на уточиште, а поступак за стицање уточишта уређује се законом.

Зајемчено је мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и право наслеђивања.

У смислу права на рад, свако има право на слободан избор рада и свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Заштита на раду и посебни услови рада регулисани су законом, а запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором.

У смислу остваривања породичног права, свако има право на закључење брака и равноправност супружника. Брак и односи у браку и породици уређују се законом. Ванбрачна заједница се изједначава са браком, у складу са законом. Свако има право да слободно одлучи о рађању деце. Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе. Деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости. Права детета и њихова заштита уређују се законом. Установљена су и права и дужности родитеља, као и посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета.

Посебно право представља право на правну помоћ.³¹¹ Законом се одређује када је правна помоћ бесплатна. У смислу здравствене заштите, свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља. Здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују се законом. Уставом је загарантовано и право на социјалну заштиту грађана и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, а фондови социјалног осигурања оснивају се у

³¹¹ Правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи, које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом.

складу са законом. Пензијско осигурање уређује се законом. Република Србија стара се о економској сигурности пензионера.

Право на образовање је општег карактера. Основно образовање је обавезно и бесплатно, док је средње необавезно, али такође бесплатно. У смислу високог образовања, јемчи се аутономија универзитета, високошколских и научних установа. Универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о свом уређењу и раду, у складу са законом. Загарантована је слобода научног и уметничког стварања.

Здрава животна средина требало би да представља императив савремених држава. У том смислу је у Републици Србији установљено право сваког грађанина на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, а заштита животне средине у надлежности је републике и аутономних покрајина.

Важно мерило демократског уређења неке земље је и уставно уређење права припадника националних мањина. У складу са тим, у Републици Србији припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Такође, забрањена је дискриминација националних мањина, као и забрана насилне асимилације. Загарантована су права на равноправност у вођењу јавних послова, право на очување посебности и право на удруживање и на сарадњу са сународницима.

Устав изражава тежњу за развијањем духа толеранције. У области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.

6.5. Институција Заштитника грађана у Републици Србији

„У области људских права суштина ствари није у томе колико се људских права уставом, или декларацијама проглашава, него колико се људских права остварује у животу, тј. да ли поред тога што су људска права предвиђена, истовремено постоје механизми за њихову заштиту и остваривање.”³¹². Због тога је важно да државе приликом уређења нормативне регулативе воде рачуна о могућностима њиховог остваривања. Бројни друштвено-политички услови утичу на могућност остваривања људских права, од степена развоја неког друштва, друштвених сукоба, разних врста друштвених односа, убеђења, традиција, политичке културе... Садејство ових услова представља битан чинилац остваривања уставом загарантованих људских и грађанских права.

Други битан чинилац је постојање разрађених механизма заштите, који подразумевају постојање правних средстава да до повреде права не дође и уколико дође, средстава за њихово коришћење када су људска и грађанска права повређена. Ови механизми и средства морају представљати уставне категорије како би се спречила редукција њихове улоге и значаја политичком акцијом владајуће класе. Треба истицати чињеницу да су титулари људских права сами грађани, а обавеза државе је да се права и слободе утврђени Уставом и законима не крше већ поштују.

Људска и мањинска права и слободе су темељна вредност на којој се, поред владавине права и социјалне правде, начела грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима, заснива Република Србија.

То начелно опредељење Устава потврђује се многим нормативним и практичним мерама које Република Србија предузима ради унапређења остваривања и заштите људских и мањинских слобода и права. Једна од њих је и установљење институције Омбудсмана³¹³ са јасно израженом функцијом заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права.

³¹² Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 484.

³¹³ Омбудсман је институција коју је шведски парламент увео 1809. године ради контроле извршне власти. Реч омбудсман у шведском језику означава особу која „има слуха за народ”. Први омбудсман је имао задатак да спречи да краљ и влада игноришу законе. Користио је овлашћење да од извршне власти захтева извештаје о примени закона, као и овлашћење да покреће одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности управних службеника.

Улога институције Заштитника грађана – Омбудсмана прецизирана је Уставом Републике Србије³¹⁴ и Законом о Заштитнику грађана³¹⁵. У смислу заштите људских и грађанских права непрестано утиче на поштовање људских слобода и права својим личним ауторитетом и угледом институције. Снагом аргумената Заштитник грађана надлежне органе треба да увери у постојање пропуста, неопходност њиховог отклањања и промену начина рада.

Овлашћен је и дужан да се стара и о унапређењу људских и мањинских слобода и права. Окружење у којем живимо, дубоко укорењене, често и несвесне дискриминације, нетолеранција или нетрпељивост према онима који су по нечему различити (од боје коже, порекла, религије до сексуалног или другог личног опредељења) намеће приоритете у ангажованости Заштитника грађана на заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права. И сам Закон упућује Заштитника да посебну пажњу посвети заштити права припадника националних мањина, права детета, права особа са инвалидитетом, права лица лишених слободе и родној равноправности.

Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, којој одговара за свој рад. Има четири заменика који му помажу у обављању послова. Ни Заштитник грађана, ни његови заменици не могу бити чланови политичких странака.

Органи управе имају законом успостављену обавезу да сарађују са Заштитником грађана, омогуће му приступ својим просторијама и ставе на располагање све податке, без обзира на степен тајности, када је то од интереса за поступак који се води. Када је то од значаја за поступак који води, Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим органа управе, а функционер органа управе је дужан да му то обезбеди.

Заштитник грађана може јавно да препоручи разрешење функционера одговорног за повреду права грађана. Против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за повреду права грађана може да тражи покретање дисциплинског поступка.

³¹⁴ Устав РС, члан 138.

³¹⁵ Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС”, бр 79/2005 и 54/2007.

Ако утврди да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, Заштитник грађана је овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Поред Заштитника грађана, на републичком нивоу установљена је институција Покрајинског заштитника грађана – Омбудсмана. Покрајински омбудсман је независан и самосталан орган АП Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач АП Војводина, у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине.³¹⁶ На основу Покрајинске скупштинске одлуке, Покрајински заштитник грађана – Омбудсман има четири заменика, од којих се по један бира за области права националних мањина, права детета и равноправност полова.

У циљу заштите људских права Покрајински заштитник грађана – Омбудсман прима и испитује представке које се односе на повреду људских права, надзире примену прописа, контролише законитост, целисходност и ефикасност поступања органа управе и истражује њихов рад. Поред тога, прати примену међународних стандарда из области људских права, прикупља информације о примени закона и других прописа из области људских права, саставља годишњи извештај о остваривању људских права, обавештава надлежне органе и ширу јавност о кршењу људских права, иницира покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права итд.

Основни принципи деловања Омбудсмана су законитост, непристрасност, независност и правичност.

³¹⁶ Одлука о успостављању институције Покрајинског омбудсмана донета је у децембру 2002. године. Први војвођански омбудсман изабран је 24. септембра 2003, рад је започео у јануару 2004. године. Седиште институције је у Новом Саду.

7. Међународни односи и спољна политика Републике Србије

7.1. Појам и историјски аспекти развоја међународних односа

Пре осврта на спољну политику Републике Србије, треба дати неколико општих напомена о појму и историјском развоју међународних односа у свету. Они представљају посебан вид друштвених односа. Могу се посматрати као дипломатско-стратегијски односи између суверених држава као јединица међународног система.

Појам међународни (*international*) први пут се помиње 1789. у делу Џеремија Бентама. Међутим, сам назив може изазвати одређене проблеме у тумачењу. Када би се појам међународни изворно превео на српски језик, могао би се односити на односе који владају између одређених народа, нација и слично. С друге стране, појам *national* у англосаклонским и романским језицима значи државни. Стога је једино исправно тумачење међународних односа оно које се тиче односа двеју суверених држава. У најужем смислу може се дефинисати и као однос између светских влада.³¹⁷

Односи међу државама могу бити веома различити и везани за разне видове друштвених делатности уопште. Тако се говори о политичким, безбедносним, друштвеним, културним, еколошким и другим односима. У савременом свету међународни односи захватају и поља транснационалних организација, трговинске преговоре, делатности Организације уједињених нација, процесе глобализације, многе међународне аспекте информатичке револуције и слично. Развијени односи сложене међузависности међу државама подразумевају и учешће недржавних актера, од којих су неки често моћнији од суверених држава по економској снази и утицају.

Односи међу државама постоје од кад постоји и држава. Међутим, о савременом смислу међународних односа може се говорити тек након настанка суверених држава, чему су претходила важна збивања у 17. веку. До прве половине 17. века Свето римско царство простирало се од Француске на западу до Пољске и Мађарске на истоку и било је подељено између католика и протес-

³¹⁷ О појму међународних односа опширније у: Симић Драган, *Свејска ђолиџи-ка*, Београд, 2009, стр. 9.

таната. Тридесетогодишњи рат на његовом простору 1618–1648. био је изразито сложен. С једне стране, то је био немачки грађански рат вођен због католичко-протестантског сукоба и нерешених уставних питања. Иако је првобитно имао карактеристике верског рата, суштину сукоба представљало је ривалство између Хабзбурга и других сила, што се потврдило уласком римокатоличке Француске у рат на страни протестаната. На крају је израстао у међународни рат између Француске и Хабзбурга, између Шпанаца и Холанђана, уз учешће краљева Данске и Шведске.

Рат је завршен Вестфалским миром, који је задао одлучујући ударац и практично дезинтегрисао Свето римско царство. С једне стране, немачки делови империје су или постали самосталне државе (Швајцарска и Холандија), или припали земљама победницама. На другој страни, немачке државице (преко 300) постале су суштински суверене, свака са својом дипломатијом и правом да склапа међународне уговоре, а централна власт више није могла да доноси законе, уводи порезе, регрутује војнике и води ратове. Уведен је принцип локалне самоуправе, односно средњовековних уставних слобода, Царство је суштински разбијено као политичка целина. Тиме је за читава два века заустављен процес уједињења Немачке и осујећена експанзија Хабзбурга.

Након настанка суверених држава основне новине новоуспостављеног система представљале су: суверенитет и једнакост држава, принцип немешања у унутрашње ствари и поштовање међународних уговора. Одбачена је идеја да Свето римско царство има духовну доминацију над целокупним хришћанством.

Од тог момента може се говорити о два аспекта суверености држава: унутрашњем и спољашњем. Унутрашњи аспект суверености огледа се у томе да државна власт располаже монополом над легитимном употребом средстава физичке принуде. Ограничење представља захтев да тај монопол не имплицира неограничену употребу принуде. Оно проистиче из захтева да држава поштује основна људска права својих грађана. Такође, унутрашњи аспект суверености подразумева право државне власти да самостално утврђује услове чланства у политичкој заједници, уз поштовање принципа „ефективног држављанства”.

Спољашњи аспект суверености представља право државе на одређену територију, чије су границе утврђене правилима међу-

народног права. Међутим, не постоји општа међународноправна забрана која би спречавала покушаје одређених група да се отцепе и створе засебну државу. Овај давно установљен принцип Република Србија имала је прилику и да провери на сопственом примеру, односно на примеру подршке коју је самопроглашена држава Косово добила након проглашења независности. Важан чинилац спољашњег аспекта представља међународноправна забрана незаконитих аката претње или употребе силе, који су усмерени на нарушавање територијалног интегритета или политичке независности једне државе.

Након завршетка Тридесетогодишњег рата Европа се састојала од великог броја међусобно неповезаних суверенитета, независних и слободних, који су деловали у складу са својим политичким интересима, стварајући и раскидајући савезе, размењујући амбасадоре и посланике, крећући се између рата и мира и мењајући своју позицију у зависности од промене баланса снага на континенту.

Истовремено, средња Европа се нашла у политичком и културном вакуму, а Немачка је за дуже време престала да игра значајнију улогу у европским пословима. Вођство су преузеле атлантске земље – Француска, Енглеска и Холандија.

Пре Вестфалског споразума не може се јасно препознати професија дипломате и улога ове професије у међународним односима. До тада су владари обавештавали и упозоравали о својим намерама деловањем шпијуна, изасланика, гласоговорника који су преносили прогласе и декламације. Након Вестфалије, дипломатски занат обављали су представници вишег staleжа, обучени и опуномоћени да износе чињенице, одређују приоритете, потпуно свесни последица ратних разарања.

Војску су раније углавном предводили предузимачи, плаћани од плачке побеђених територија. Након Вестфалије, њом управља војна бирократија. Она је почела да регрутује војску и да плаћа њихово издржавање углавном кроз порезе. Ту су се створили оквири узајамног дејства војске и дипломатије, која је све мање тежила „победи“, а све више „постизању повољног мира“.

7.2. Међународни односи у свету од 18. века до данас и њихове импликације на међународни положај Србије

Спољнополитичка и дипломатска традиција Србије почиње у првој самосталној држави, у 12, 13. и 14 веку. Специфична спољнополитичка и дипломатска искуства вазална или аутономна држава српског народа стицала је у различитим фазама доминације Отоманске империје на Балкану, од почетка 15. до почетка 19. века.

Осамнаести век обележило је просветитељство, чији је главни ослонац било коришћење и слављење разума. Просветитељи Монтезкје, Волтер, Русо, Лок, Хобс извршили су јак утицај на развој тадашњих држава и политичке мисли. На крају 18. века догодиле су се две велике револуције, Америчка и Француска. У Декларацији независности (САД), односно Декларацији права човека и грађанина (Француска) прокламоване су идеје слободе и једнакости за све људе. Француска револуција је имала европске домете јер је произвела универзалистичке идеје – права човека, политичку равноправност и грађанство.

После победе над Наполеоном, велике силе победнице – Велика Британија, Русија, Аустрија и Пруска – сматрале су да треба онемогућити евентуално обнављање амбиција Француске, па су на Бечком конгресу 1815. приступиле изградњи баријера око ње у виду снажних држава – Холандије, Белгије и Пијемонта, а читава лева обала Рајне припала је Прусској. Конгрес је видљиво био против национализма и демократије.

Настанак држава – нација довео је у питање идеју Европе³¹⁸ У сваком случају, успостављен је нови баланс снага који је потрајао читав век. До Првог светског рата у Европи није било рата који је трајао више од неколико месеци, или у којем су учествовале све велике силе.

Међу првим земљама са којима је Србија успоставила дипломатске односе (пре тога су постојали дипломатски односи са извесним дипломатским ингеренцијама) биле су Русија, Аустрија, Велика Британија, Француска, Немачка, Италија и још неке европске земље. Дипломатски односи са САД успостављени су 1882. године, ратификовањем Конвенције о трговини и пловидби и Конвенције о конзуларним односима.

³¹⁸ Још у том периоду Бизмарк је могао да тврди: „Греша онај ко говори о Европи”.

У 19. веку, када је борба против Отоманске империје узимала све већи замах, нарочито после Првог (1804, под Карађорђем) и Другог српског устанка (1815, под Милошем Обреновићем), Србија је била у све широј дипломатској комуникацији са Портом у Цариграду, Русијом, Аустријом, Великом Британијом, Француском, Немачком, Италијом и другим европским државама, као и суседним земљама, посебно Румунијом, Бугарском и Грчком.

У другој половини 19. века догодио се још један значајни међународни конгрес. Незадовољне руском превлашћу на Балкану, велике силе су у лето 1878. сазвале конгрес у Берлину, намерне да тамо за дуже време уреде спорна питања на Балкану.³¹⁹ Берлински конгрес за европску историју није имао значај Вестфалског мира, Бечког конгреса или Версаја, али је био веома важан за Балканско полуострво, на које је био претежно фокусиран. Како представницима Србије није био дозвољен приступ у главну салу, где су се одржавали преговори, српски министар спољних послова Јован Ристић ишчекивао је вести у ходнику, где је пре званичног почетка искористио сав свој ауторитет да придобије утицајне политичаре великих сила, као и европску јавност да бране интересе Србије, у чему је и успео. Овај период представља и прекретницу у француско-српским односима, јер по први пут у својој историји Француска постаје сила наклоњена Србији.

На Берлинском конгресу Србија, Црна Гора и Румунија добиле су независност. Русија је морала да одступи од Санстефанског уговора и прихвати смањивање санстефанске Бугарске напола. Аустроугарска је добила овлашћење од Конгреса да окупира Босну и Херцеговину и Санџак. Иако је Србија добила независност и територијално проширење, остао је жал за непотпуним успехом ослободилачке акције, због окупације Босне и Херцеговине, али и због успостављеног надзора над Кнежевином од стране северног суседа.

У смислу међународних односа 20. век карактеришу четири поларне структуре, са два крајње анархична система током два светска рата. Прва представља равнотежу моћи која је трајала до 1914. године. Релативно мали број националних држава деловао је у систему у којем променљиви савези сила спречавају било коју појединачну државу да се наметне као премоћна снага. Први свет-

³¹⁹ Антић Чедомир, *Српска историја*, Београд, 2013, стр. 156.

ски рат (1914–1918) је разорио равнотежу моћи и довео до распада постојећих алијанси. Након завршетка рата, у којем је Србија изгубила приближно половину мушког становништва, Краљевина СХС (касније Краљевина Југославија) уживала је одређени углед у свету. У том периоду десио се још један важан догађај који је у одређеној мери утицао на место и улогу Србије у ондашњем међународном поретку, али и на остваривање послератних циљева. Избијањем револуције у Русији фебруара 1917. Србија је изгубила поузданог савезника међу великим силама. Наиме, Русија је у два наврата 1914. и 1916. године, у кључним тренуцима за опстанак државе и политичког система уопште, узела у заштиту Србију.

Преокрет у рату свакако је донело укључивање Сједињених Америчких држава у рат на страни Антанте. Углед који је Србија остварила, утемељен на жртви и одлучности да поврати изгубљено, осликава и податак да је једна од 14 тачака америчког председника Вилсона предвиђала да обновљена Србија треба да добије излаз на Јадранско море. На Париском мировном конгресу, који се завршио потписивањем мировних споразума у Версају, Сен Жермену, Тријанону, Неију и Севру, Србија је имала три представника. То је био доказ значајног међународног положаја, који је Србију, поред Белгије, сврставао у ред држава које су се налазиле одмах уз четири велике силе победнице. Први пут у својој нововековној историји Србија је представљала велику и утицајну државу.

Други важан период у развоју међународних односа свакако представља период мултиполарности (1918–1939). То је период између два светска рата. У њему долази до дифузије војне моћи и политичког одлучивања унутар мале групе релативно једнаких држава. У овом периоду на међународном плану Југославија је прошла различите фазе. У почетку је била под великим утицајем савезника, Француске и Велике Британије. На унутрашњем плану наилазила је на бројне изазове од којих свакако треба истаћи кризу парламентаризма, краљеву диктатуру, аграрну реформу, убиство краља у Марсеју. Након критичног двадесетогодишњег периода 1938, под владом енергичног Милана Стојадиновића, долази до реформе привреде и убрзане индустријализације. То је био кључан разлог да Југославија постане сфера интересовања Немачке, односно Трећег рајха. Утицај држава савезника за дешавања на Балкану тада је био изузетно слаб. Без обзира на дубоку наклоњеност кнеза Пав-

ла Великој Британији и традиционалног савезништва са Француском, дошло је до заокрета спољне политике балканских земаља, па тако и спољне политике Југославије. До марта 1941. све балканске земље, изузев Грчке, приступиле су Тројном пакту. Југославија је била у потпуности окружена силама Осовине или њиховим савезницима. „Када је у марту 1941. и од Југославије затражено да приступи Тројном пакту, држави су понуђене гаранције територијалног суверенитета, обећано јој је да неће морати да војно учествује у рату, а у изглед јој је стављено чак и присаједињење области Солуна.”³²⁰ Можда у овој чињеници, поред чињеница да је Француска у то време већ била окупирана од стране немачке армије, Британија неспремна да у већој мери помогне, да су преговори о склапању савеза са СССР-ом прошли без запажених резултата, а да је извештај начелника генералштаба указивао на немоћ да се пружи значајнији отпор, можемо тражити оправдање за доношење одлуке да се у Бечу потпише споразум о приступању Тројном пакту. Убрзо по потписивању споразума у Београду је извршен војни пуч, збачен је са власти кнез намесник, а малолетни краљ Петар Други доведен на престо. Све то је пропраћено мартовским демонстрацијама против Немачке, што је био повод за бомбардовање Београда и брзу капитулацију државе.

Други светски рат (1939–1945) се може сматрати последицом пораста изолационизма који је омогућио агресивним силама да се несметано милитаризују и постану глобална безбедносна претња. Током рата у окупираној Југославији била су активна два покрета отпора преко којих је држава одржавала одређене односе са остатком света. Први је био Народноослободилачки покрет на челу са Јосипом Брозом и Комунистичком партијом, а други покрет ослобођења Драгослава Михаиловића. У почетку рата први покрет уживао је већу подршку СССР-а, а због чињенице да их је повезивао комунизам, као идеологија у нарастању, док је покрет Драгослава Михаиловића био подржан од стране Британије, због тога што је седиште избегличке владе на челу са младим монархом било управо у Лондону. Развој ситуације на терену, нарочито након 1943, помогао је одлуку прагматичног Черчила да окрене леђа избегличкој влади и Михаиловићевом покрету и пружи помоћ Титу и Комунистичкој партији. „Будућност балканских земаља после Другог светског рата решавала се у Стајиновом кабинету у

³²⁰ Антић Чедомир, *Српска историја*, Београд, 2013, стр. 266.

Кремљу једне октобарске ноћи 1944. године, у тренутку док су се Београду приближавали армија маршала Толбухина и Титови партизански одреди.³²¹ Британски премијер Черчил је са совјетским вођом расправљао питање послератног уређења југоисточне Европе. Иако су неколико месеци касније, у јануару 1945, Британци и Совјети неформално поделили интересне сфере у Југославији, у размери 50:50 одсто, нова Југославија се показала као највернији следбеник Совјетског Савеза.

По завршетку Другог светског рата наступа период биполарности и Хладног рата (1945–1989). Концентрација војне моћи и доношења политичких одлука била је у рукама две суперсиле (САД и СССР) и два супротстављена војна савеза (НАТО и Варшавски пакт). Период од краја рата па до 1948. био је време узлета револуционарног комунизма и блиских односа са СССР-ом, након чега долази до раскида односа и успостављања југословенског модела социјализма. Заокрет у политици донео је успостављање ближих односа са западом и нову економску политику земље. Политички положај и особен економски концепт довели су до тога да почетком шездесетих година дође до спољнополитичке оријентације државе ка Покрету несврстаних. Покрет несврстаних настао је као масован политички савез земаља Трећег света које нису припадале насталим блоковима, а које су се залагале за мир и престанак блоковске поделе. Југославија, као једна од оснивача, уживала је значајан међународни углед у свету.

Крај 20. века обележавају важне промене, с једне стране, уједињење Немачке, а са друге, распад мултиетничких држава, Совјетског Савеза, Чехословачке и Југославије. Распадом Варшавског пакта наступа период униполарности. Падом Берлинског зида (1989), распадом источног блока и Совјетског Савеза престаје Хладни рат. Долази до надмоћне концентрације војне моћи у јединој преосталој суперсили, која постаје политички, војни хегмон, са најјачим утицајем и у политичкој, економској и другим областима. Земље Источне и Југоисточне Европе ступиле су на пут унутрашње политичке, економске и социјалне трансформације кроз такозвани процес транзиције.

Међународни положај Југославије нарушавали су бројни чиниоци. Држава је на самом почетку деведесетих година законрачила у

³²¹ Симић Предраг, *Тишо и НАТО*, Београд, 2008, стр. 7.

дубоку привредну кризу. Задуженост земље довела је до прекида финансирања из иностранства. Временом је моћ република расла у односу на моћ федералне државе, а јачали су покрети који су се залагали за самосталност република. Међународни значај државе је све више слабио, а сецесионистички покрети добијали су све већу подршку Запада.

Све је то резултирало крвавим грађанским ратом, који је формално почео 25. јуна 1991. након проглашења независности Словеније и Хрватске. За рат су од стране „међународне заједнице“ оптужене Србија и ЈНА, због чега су Србији уведене међународне санкције. Рат је окончан Дејтонским споразумом, који је био повод за укидање санкција тада већ Савезној Републици Југославији и привидног побољшања спољнополитичког положаја земље. Нови изазови настали су већ 1997. отпочињањем терористичких дејстава на Косову и Метохији и њиховим прерастањем у оружану побуну. Одговор државних институција довео је до развоја хуманитарне, а убрзо и нове међународне кризе. Сједињене Америчке Државе искористиле су новонасталу ситуацију и ултиматумом наметнуле држави посматрачку мисију. Преговори о статусу Косова и Метохије одржани у Рамбујеу били су усмерни на то да се Србија одлучи између пристанка на стварање самосталне албанске републике и рата са НАТО пактом. Непрестанак Србије на постављени ултиматум резултирао је бомбардовањем СРЈ 24. марта 1999, чиме је и званично почео рат са НАТО-ом, који је трајао 78 дана. Завршен је повлачењем војске са територије КиМ, егзодусом Срба, бројним људским жртвама, огромним материјалним разарањима и успостављањем међународне контроле на територији Косова и Метохије. О битним карактеристикама међународних односа тога доба сведочи чињеница да је агресија на једну суверену државу отпочела без сагласности Уједињених нација.

Актуелне међународне односе карактерише тежња за одржавањем доминације Сједињених Америчких Држава, НАТО-а и Европске уније у вођењу светске политике. Међутим, у последњих десет година забележено је и значајно буђење Истока, као и озбиљне кризе у функционисању Европске уније, што је потврђено и референдумском одлуком о изласку Велике Британије из ње.

С друге стране, Русија и Кина избориле су се за значајно место на светској политичкој сцени и поред бројних несугласица о

питању границе, на многа важна питања имају усаглашене одговоре. Кина јача своју економију и прети да надмаши САД у економском развоју, док је Русија израсла у војну суперсилу спремну да одговори бројним изазовима и неслагањима са Западом. Треба поменути и убрзани развој земаља као што су Индија и Бразил и формирање савеза БРИКС, као одговор на доминацију Европске уније у економском смислу. Не треба искључити ни могућност прерастања БРИКС-а у неки будући војни савез. Република Србија је на путу за пријем у чланство ЕУ и залаже се за одржавање традиционално добрих односа са Руском Федерацијом.

Србија је данас члан бројних међународних организација, тела и конвенција, од оних глобалнополитичког карактера, као што су Уједињене нације, преко финансијских (ММФ и Светска банка), до стручно-техничких (Међународна организација за шећер, Међународна организација за мобилне сателите и др.).

Основни циљеви на мултилатералном плану су:

- активно учешће у раду међународних организација у којима је члан, у складу са својим спољнополитичким приоритетима;
- јачање мултилатерализма давањем конкретног доприноса у решавању савремених проблема, као што су климатске промене, борба против тероризма, одрживи развој, проблеми енергетике и др.;
- заштита суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије и постизање компромисног решења у вези са Косовом и Метохијом придобијањем што шире подршке ставовима Републике Србије на мултилатералним скуповима;
- промоција Републике Србије са циљем привлачења страних улагања, развоја туризма и побољшања угледа земље у свету;
- избор Републике Србије и њених представника у главна тела међународних организација.

Демократски процеси и европска спољнополитичка оријентација Републике Србије јачају њену међународну позицију и позитивно утичу на креирање и унапређење политике сарадње и јачања поверења у региону. На тој основи утврђена безбедносна политика Републике Србије чини је значајним фактором регионалне безбедносне сарадње и поузданим партнером у међународним односима.

Република Србија се руководи Стратегијом националне безбедности, у којој се изражава спремност да се у оквиру Организације уједињених нација (ОУН), европских и других међународних организација и регионалних структура допринесе изградњи и унапређењу сопствене, регионалне и глобалне безбедности.

Активно се прате војно-политичка кретања у свету, те глобални и регионални изазови и претње, са свим импликацијама по безбедност и међународни положај Републике Србије.

Најзначајније активности у погледу безбедносне политике усмерене су на сарадњу са Европском унијом у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), сарадњу у оквиру НАТО програма „Партнерство за мир“, као и сарадњу у оквиру Организације уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу, међународних форума и иницијатива о питањима разоружања, непролиферације и контроле наоружања.

7.3. Међународне организације и место и улога Републике Србије у њима

Многи наведени догађаји и чиниоци међународних односа довели су до стварања бројних међународних организација са различитим циљевима и значајем на међународном плану. Осврнућемо се на неке од најзначајнијих организација, као што су Уједињене нације, ОЕБС и Европска унија.

7.3.1. Организација Уједињених нација и место и улога РС као чланице

Као универзална, међународна међудржавна организација Организација уједињених нација (УН) основана је потписивањем Повеље Уједињених нација у Сан Франциску 1945. године, након Другог светског рата. У септембру 2015. УН обележиле су седамдесетогодишњицу оснивања. Од првобитних 50 земаља оснивача, ова најважнија светска организација данас броји 193 државе чланице.

Повеља УН садржи следеће основне принципе:

- суверена једнакост држава,
- савесно испуњавање преузетих обавеза,

- мирољубиво решавање спорова,
- уздржавање од претње или употребе силе,
- пружање помоћи УН у складу са Повељом,
- обавеза да се и државе нечланице придржавају ових принципа када је реч о очувању међународног мира и безбедности,
- немешање у унутрашње послове држава.

Република Србија је једна од земља наследница бивше Југославије, која је била земља оснивач (потписник Повеље УН 1945. године). Поново је постала чланица 1. новембра 2000. године, тада још увек у саставу СРЈ. Приоритети Републике Србије у УН су: очување међународног мира и безбедности, борба против међународног тероризма, разоружање, остварење Миленијумских развојних циљева и усвајање глобалне развојне Агенде за период после 2015, укључујући и борбу против климатских промена, заштиту људских права, реформу Савета безбедности и унапређење функционисања целокупног система УН.

Због потребе да се многобројна питања разматрају на сталној основи, Република Србија активно учествује у раду бројних специјализованих агенција и других међународних организација, које заједно са разним другим телима (фондовима, комисијама) чине систем УН.³²² Надовезујући се на некадашње запажено учешће оружаних снага бивше Југославије у мировним мисијама УН (Синај, Конго, Јемен, Ирак, Иран), Република Србија се, у складу са својим спољнополитичким приоритетима, определила да на конкретан начин допринесе очувању мира и безбедности у свету и сматра овај ангажман значајним елементом сарадње са УН. Република Србија се налази међу водећим земљама контрибуторима мисија УН у Европи. Припадници Војске Србије и МУП-а од 2002. године учествују у ми-

³²² Међу њима су за интересе и приоритете Републике Србије најзначајније: Организација за храну и пољопривреду (FAO), Међународна организација рада (ILO), Организација за образовање, науку и културу (UNESCO), Светска здравствена организација (WHO), Светска банка (WB), Међународни монетарни фонд (IMF), Организација за индустријски развој (UNIDO), Међународна агенција за атомску енергију (IAEA), Међународна поморска организација (IMO), Међународна организација за цивилно ваздухопловство (ICAO), Међународна унија за телекомуникације (ITU), Светска организација за интелектуалну својину (WIPO), Светска метеоролошка организација (WMO), Светска туристичка организација (UNWTO), као и поједине организације ван система УН, као што су Организација за забрану хемијског оружја (OPCW) и Светска трговинска организација (WTO).

ровним мисијама под окриљем УН. Учешће је остварено у више мировних операција под заставом УН: MONUSCO (ДР Конго), UNMIL (Либерија), UNOCI (Обала Слоноваче), UNFICYP (Република Кипар), UNIFIL (Република Либан), UNTSO (Блиски исток), MINUSTAH (Хаити), MINUSCA (Централноафричка Република).

У мисији, структури, циљевима, концепцији и моделу деловања Уједињених нација од њиховог оснивања до данас много тога се променило. Када су настајале, са идејом да се на консензусу светског нивоа доносу значајне одлуке за мир, безбедност и благостање људских бића, имале су велики недостатак, који траје до данашњих дана – двоструки стандард. Последица је права пет великих сила (међу њима и два-три највећа финансијера) на вето, на било коју одлуку која је у супротности са њиховим политичким, економским, културним или било којим другим интересима. То важи за УН као организацију у целини, а самим тим и на онај део који се односи на мировне операције и мисије мира.

Највећи даваоци новца биле су Сједињене Америчке Државе и Велика Британија. Америка је учествовала и са преко 40% финансирања свих трошкова УН. У таквим условима постављало се питање могућности доминације светске организације над својим истакнутим чланицама.

Упркос томе, мировне операције Уједињених нација и данас постоје и представљају највећу организовану подршку миру са преко 200 хиљада ангажованих лица. Половину од тог броја чине војне и полицијске снаге, док остатак припада бројним другим телима, организацијама и агенцијама. Иако постоје на мање места у свету него, на пример, током друге половине 20. века, конфликти су данас теже решиви и садрже више захтевних димензија које треба разумети и ускладити према генералном циљу и мисији УН.³²³

Већина снага УН налази се у Африци. Више од 80% униформисаног особља УН распоређено је од источне до западне обале афричког континента и од Сахаре до Калахари пустиње. Ови конфликти су слојевити и мешавина су етничких, политичких, економских, културних и религијских фактора, али и све растући тероризам, транснационални криминал и озбиљне хуманитарне и

³²³ У неким земљама, као што је ДР Конго или Јужни Судан, траје други па и трећи талас конфликта. Осим што егзистирају у местима где су настали, имају и сталну тенденцију ширења и распламсавања.

здравствене кризе. Савремени свет и догађаји који се муњевито смењују утичу и на природу мировних операција.³²⁴

Офанзивно деловање снага УН у источном Конгу има за сврху неутрализовање оружаних група које нападају и међународне снаге и своје суграђане. Да би се исти принцип применио и у другим деловима света, где постоји потреба за таквим начином деловања снага УН, неопходно је изградити способности брзог реаговања постојећим снагама у условима када се не може рачунати на довољност снага да се физички покрију велике географске области. Зато су повећана мобилности и брзина нови захтеви који изискују прилагођену опрему, оруђа и оружја, бољу заштиту и нову технологију.

Спектар задатака у мандату савремених мировних операција постаје све шири и сложенији. У овом окружењу, снаге УН морају бити спремне да импровизују и предвиђају активности софистикованијих и бржих супарника, што захтева од УН да поново процене своју способност да прикупљају, размењују и спајају све изворе познавања ситуације из људских, комуникацијских и електронских извора информација. Ово је јасан оперативни недостатак и мировне мисије УН се у великој мери ослањају на спољне факторе када су на терену. Области где би искуство земаља чланица било од велике користи су способност спајања информација и података (нпр. центар за спајање) из разних извора, укључујући систем беспилотних летелица, као и обука оператора укључених у ове активности.

Србија постаје велики и значајан контрибутор снага Уједињених нација. То је посебно значајно када се у обзир узме национална економска снага која није респективна у поређењу са неким другим европским земљама које су далеко испод Србије по истом питању. Осим тога, Србија активно учествује у мисијама под вођством Европске уније. Одржавајући мир у нестабилним регионима и у целом свету Србија јача свој политички кредибилитет. Истовремено, кроз искуства стечена на теренима у зонама операције, оснажује и своје војне капацитете.

Република Србија је, први пут после више од двадесет година, изабрана за члана Економско-социјалног савета УН (ЕЦОСОЦ – најзначајније тело УН у економској, социјалној и еколошкој сфери), за период 2014–2016. година. Такође, активно је учествовала у ут-

³²⁴ У Либерiji, где се оружани конфликт полако смирује, погоршала се хуманитарна и здравствена ситуација изазвана епидемијом еболе, у условима када здравствени систем Либерије практично и не постоји.

врђивању глобалне Агенде одрживог развоја после 2015. године, којом се постављају развојни приоритети у периоду до 2030. године, првенствено са циљем да се искорени екстремно сиромаштво. Активно учествује у раду главних органа и других тела УН.

Од посебног значаја за Републику Србију је континуирано разматрање питања Косова и Метохије у Савету безбедности УН. Уједињене нације су најважнија међународна организација за Републику Србију када је реч о питању статуса КиМ и очувању њеног суверенитета и територијалног интегритета. У складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 (1999), на територији Косова и Метохије активна је Мисија УНМИК, која сарађује са КФОР-ом и ЕУЛЕКС-ом, који имају одговорност за безбедност на терену. Статусно-неутрално деловање УН и УНМИК-а, на основу Резолуције СБ УН 1244, као и свих организација, тела и програма УН, посебно су значајни имајући у виду дијалог који се води између Београда и Приштине уз посредовање ЕУ. Питање сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију и резидуалним механизмом такође спада у оквир сарадње са УН, с обзиром на то да је реч о ад хок суду, који је у оквиру система УН. Република Србија учествује у раду УН и међународних организација преко својих сталних мисија у Њујорку, Женеви и Бечу, као и Мисије при УНЕСКО у Паризу.

7.3.2. Европска унија

Идеје о уједињењу Европи као основи за успостављање мира јављају се још у 16. веку у плановима за светски мир Хенрија IV, као и у Кантовим списима о успостављању трајног мира. Паневропски покрет основан 1923. развио је идеју о Европској федерацији, која подразумева стварање уједињене Европе на демократским основама, а не ратом и освајањима. Идеје о уједињењу конкретизоване су у документу француског министра спољних послова Роберта Шумана, познатом као Шуманова декларација из 1950. године. Њиме је предвиђено стварање функционалне интеграције са заједничком, наднационалном производњом угља и челика Француске и Немачке, која је отворена за приступање и других држава Европе.

На основу Шуманове декларације израђен је Париски уговор, тј. Уговор о оснивању Европске заједнице за угљ и челик, пред-

стављен 18. априла 1951. године, чиме је дошло до уједињења индустрије угља и челика Француске, Немачке, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга.

Достигнућа ове Заједнице су била велика. Европска заједница за угљ и челик је била способна да се носи са кризом, обезбеђен је равномеран развој производње и снабдевање сировинама угља, челика и осталих енергената. Производња челика је повећана четири пута у односу на 1950. годину, достигнут је висок ниво технолошког развоја, безбедности и квалитета животне средине.

Након формирања Европске заједнице за угљ и челик, процес интеграција настављен је у области заједничког тржишта и атомске енергије, а на основу предлога председника Заједничке скупштине Европске заједнице за угљ и челик о започињању економске интеграције.

Нацрт споразума о формирању ове заједнице представљен је 1956, а наредне године потписани су Римски уговори, чиме је и формално отпочео рад Европске економске заједнице. Основне одредбе Уговора о оснивању Европске економске заједнице односиле су се на слободно кретање роба, смањење висине царина између земаља чланица и укидања монопола, док је кретање услуга, капитала и људи олакшано. Институционална структура Европске економске заједнице била је иста као структура Европске заједнице за угљ и челик, с тим што је установљена парламентарна скупштина за све три заједнице (Европску заједницу за угљ и челик, Европску економску заједницу и Европску заједницу за атомску енергију).

Европска заједница за атомску енергију настала је као други продукт Римских уговора из 1957. године. Француска је имала кључну улогу у њеном формирању, с циљем успостављања интеграције нуклеарних потенцијала земаља чланица Европске економске заједнице. Основни циљ формирања Европске заједнице за атомску енергију је стварање и развој нуклеарне индустрије у Европи, обезбеђивање сигурности снабдевања енергијом и спречавање употребе нуклеарног материјала у војне сврхе.

Од 1965. Савет и Комисија постали су заједнички органи за све три заједнице, па су њихове политике могле лакше да се координишу. Уклањање царина и квота одвијало се постепено током прелазног периода у трајању од 12 до 15 година. Царинска унија је створена 1968. године.

Уговором из Мастрихта, усвојеном децембра 1993. године, извршене су институционалне реформе европских заједница и њихово прерастање у Унију. Тиме је успостављена и струкура ЕУ која почива на три стуба.

Први стуб чине три постојеће европске заједнице: Европска заједница за угаљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију.

Други стуб чини заједничка спољна и безбедносна политика.

Трећи стуб чини сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

За разлику од типичних међународних организација које представљају форуме за преговарање, чији су органи састављени од представника држава чланица, где се доносе одлуке необавезујећег карактера, Европску унију карактерише наднационалност, која је чини јединственом творевином (*sui generis*). Дакле, то је специфична међународна организација, без преседана у историји, са елементом наднационалности, који омогућава процес интеграције.

Појам наднационалности подразумева да у ЕУ постоји власт која је изнад власти националних држава, да ЕУ има више законодавних овлашћења у односу на државе, њено право је директно примењиво у државама чланицама, одлуке доносе органи које не чине само представници држава чланица, већ и службеници који раде искључиво у интересу ЕУ (Комисија).

Појам интеграције подразумева вид удруживања држава који укључује пренос значајних овлашћења на организацију. Елемент интеграције ни у ком случају не угрожава суверенитет држава. Уговором о приступању државе Европској унији прецизно је дефинисано у којим питањима је право одлучивања пренето са државе на ЕУ, и каква су овлашћења Уније по тим питањима.

Може се констатовати да ЕУ подразумева одређене фазе интеграција. То су: зона слободне трговине, царинска унија, заједничко/јединствено тржиште, економска и монетарна унија, политичка унија.

Европска унија има уређене институције које се састоје из више органа. **Европски савет** окупља шефове држава и влада, а у раду му помажу министри спољних послова и један члан Комисије. Састаје се најмање два пута годишње. Основна надлежност Европског са-

вета је да обезбеђује „импулс развоја”, поставља оквире у којима се ЕУ креће, опште политичке смернице и правце. Доноси политичке, а не правне одлуке, те се не појављује као законодавни орган.

Функције Европског савета су: иницирање и усмеравање развоја, оцењивање постигнутог развоја и давање смерница, координација, политичко усмеравање.

Савет министара окупља представнике држава на министарском нивоу. Његов састав варира у зависности од материје која је на дневном реду.³²⁵ Савет министара је законодавно тело Европске уније које усваја одлуке и правне акте на предлог Комисије, усваја годишњи буџет, потписује споразуме између ЕУ и других земаља, доноси одлуке о расписивању избора за Европски парламент, обавља функцију координације, доноси одлуке о промени броја чланова Комисије, општих првобранилаца и судија.

Комисију чини 28 чланова (комесара), по један из сваке државе чланице. Иако су држављани држава чланица, чланови Комисије не заступају политику и интересе својих земаља, већ раде искључиво у интересу ЕУ и Комисије као органа ЕУ. Председника Комисије именује Европски савет, а у договору са председником Европског савета именују се и остали чланови Комисије. За састав Комисије, као и за именовање председника Комисије, потребно је одобрење Европског парламента. Комисија има овлашћења да покреће иницијативе, припрема одлуке Савета, да их спроводи по усвајању и да надзире примену одлука и других прописа на територији држава чланица.

У надлежности Комисије је подношење предлога одлука и иницирање политика, управљање буџетом ЕУ и расподелом средстава, старање о спровођењу одредби оснивачких уговора и одлука, као и о спровођењу пресуда Суда правде, представљање ЕУ на међународном плану – преговарање о споразуму ЕУ и трећих држава.

У Европском парламенту директно су представљени држављани држава чланица. Посланике за Европски парламент бирају држављани држава чланица на непосредним изборима. Број посланика је пропорционалан броју становника. Ниједна земља не сме да

³²⁵ Уколико је на дневном реду питање из области пољопривреде, састанак Савета ће се одржати на нивоу министара пољопривреде, за питања из области енергетике, састаће се министри енергетике итд. То су такозвани секторски савети. Постоји и Генерални савет, који се увек састаје на нивоу министара спољних послова.

има мање од шест посланика, ни више од 96. У Европском парламенту груписање странака не врши се на националној, већ на идеолошкој основи. Највеће странке у Европском парламенту су Европска народна странка (удружење демохришћанских странака), Социјалдемократска странка Европе, Европски либерали, Странка зелених. Број посланика тренутно је 765. Функције Европског парламента су: у процедури саодлучивања заједно са Саветом доноси законодавне акте, надзире рад других органа, посебно Комисије, заједно са Саветом усваја буџет ЕУ, бира председника Комисије, гласа о одобрењу Комисије, гласа о поверењу Комисији.

Европски суд правде чини 28 судија, по један судија из сваке земље и осам општих првобранилаца. Судије се именују на период од шест година, са могућношћу реизбора. Бирају их државе чланице узајамном сагласношћу. У надлежности суда је да: обезбеђује функционисање комунитарног правног поретка; арбитража у односима између држава чланица, држава чланица и органа Уније и у међусобним односима органа; улога заштитника права правних субјеката држава чланица која им припадају на основу комунитарног права.

Његова основна надлежност је да решава спорове који су у надлежности ЕУ. Пресуда Европског суда правде је коначна и има јачу снагу од пресуда врховних судова држава чланица. Надлежност Европског суда правде је искључена у питањима спољних послова, али је по Лисабонском споразуму суд добио надлежност/јурисдикцију над неким областима спољне политике ЕУ, попут одлуке о увођењу санкција.

7.3.3. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП) Европске уније

Усвајањем Лисабонског уговора 2007. године, Европска безбедносна и одбрамбена политика (ЕБОП) преименована је у Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП). Уговор дефинише и Клаузулу заједничке одбране, према којој су државе чланице ЕУ обавезне да помогну једној од чланица ЕУ у случају да буде нападнута, што у потпуности подсећа на одредбе члана 5 НАТО споразума из Вашингтона.

Постоји и Клаузула солидарности, која подразумева да свака држава чланица треба да помогне оној чланици која је погођена

људском или природном катастрофом или терористичким нападом. Такође, уговор подразумева сталну структурну сарадњу, која је отворена за све земље које желе да буду део програма европског војног наоружања и да на располагање ставе борбене јединице спремне за тренутну акцију. Ипак, главни проблем ЕБОП остаје јединствени однос такозваних атлантистичких и евроцентричних држава и њихово виђење ЕБОП.

Јасно је да Европа за дуго неће имати јединствени систем одбране нити јединствену европску војску. Национални интереси и задовољење индивидуалних безбедносних потреба остаће доминантне смернице за ниво и интензитет ангажовања националних капацитета у оквиру ЕБОП. Оно што се за већину држава прогласи као оптимално решење према којем треба енергично реаговати, за неку другу земљу може представљати суштинску опасност.

За доношење одлука у области ЗБОП користе се правила једногласности, квалификоване већине и правило конструктивног уздржавања. Због начела једногласног усвајања одлука, могуће је да усвајање неке одлуке буде блокирано, па су временом развијени инструменти који омогућавају да се оваква ситуација избегне. При конструктивном уздржавању, држава која се не слаже са одлуком може донети посебну изјаву у којој ће изнети разлоге неслагања. Ако се доношење одлука обавља квалификованом већином, државе које се не слажу са одлуком не могу блокирати њено усвајање, а одлука се потом шаље Европском савету на усвајање. И коначно, у случају да усвојене одлуке из неког разлога не могу бити спроведене, ствара се савезништво између неколико држава које су вољне да одлуку подрже и спроведу.

Одлуке у области ЗБОП доносе се консензусом у Европском савету, који представља највиши орган одлучивања иако није био званичан орган Европске уније, јер није био предвиђен у Уговору о ЕУ³²⁶. Европски савет чине шефови држава или влада и председник Европске комисије. У пословима ЗБОП Савет има неколико основних функција. Прво, дефинише опште смернице политике, постављајући захтеве и дефинишући политички оквир Савету министара. Овлашћен је за доношење одлука о примени посебних инструмената ЗБОП, као и за усвајање заједничких стратегија.

³²⁶ У Реформском уговору из Лисабона (2009), Европски савет има председника који се бира сваке две и по године. За првог председника изабран је белгијски премијер Херман ван Ромпеј.

Такође, одговоран је за одлуке о заједничкој одбрани ЕУ, али ће такве одлуке накнадно бити потврђене на националним парламентарима држава чланица.

Такође, Савет има функцију политичког форума када се нека земља или више чланица Уније противи одлукама које се доносе квалификованом већином. Други по хијерархији, Савет министара или Савет ЕУ представља државе чланице. Он је главни законодавни орган ЕУ и чине га по један министар из сваке државе чланице. На основу смерница Европског савета, овај Савет, поред осталих надлежности, има и обавезу одлучивања о ЗБОП. Када Савет министара расправља о питањима заједничке спољне и безбедносне политике, поред министара спољних послова држава чланица, састанцима присуствују и министри одбране. Подршку у раду Савету министара пружа и Комитет сталних представника, као и многобројне радне групе.

Тако је Генерални савет ЕУ тело које разматра општра питања и координира рад секторских савета, а Генерални секретар Савета уједно је и Високи представник ЕУ за ЗБОП. Политички и безбедносни комитет задужен је за праћење међународне ситуације, учествовање у доношењу одлука у Савету и надгледање спровођење одлука. У кризним ситуацијама Комитет предлаже начин деловања ЕУ. Непосредно сарађује са Војним комитетом, који је задужен за све војне активности ЕУ, као и са Комитетом за управљање кризама у цивилном сектору. Војни штаб и Ситуациони центар су стручна тела за војнооперативну и обавештајну експертизу и процену ситуације ради доношења заједничког става.

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ представља оквир за сталну размену информација, мишљења и ставова између држава чланица, као и између ЕУ и трећих држава, о питањима међународне политике која има утицаја на систем безбедности. Ови ставови се уобличавају у заједничке акције које имају задатак изградње спољнополитичког идентитета ЕУ. Важно је напоменути да се ЗБОП препознаје кроз више различитих аспеката, односно оперативних целина. На првом месту, политичким аспектом дефинишу се сви циљеви политике и задаци за њено спровођење. Овај аспект је опредељен ставовима Савета ЕУ, Савета министара, Европског

парламента и других релевантних органа ЕУ који имају обавезе деловања у области ЗБОП. Следећи аспект чине процедуре приликом доношења одлука које се разликују од процедура коришћених у другим стубовима ЕУ. Будући да у ЕУ ниједна одлука о ЗБОП није обавезујућа, развијени су инструменти за спровођење одлука који представљају посебан аспект којима се операционализују одлуке и спроводи Заједничка спољна и безбедносна политика.

Као први инструмент, заједничка стратегија служи за приказивање средњорочних и дугорочних погледа ЕУ на најзначајнија спољнополитичка и безбедносна питања. Усваја их Европски савет на препоруке Савета министара за оне области, земље и регионе у којима ЕУ има посебне интересе. Заједнички ставови опредељују погледе ЕУ према одређеним питањима неког региона или за одређене области и послове. Када се заједнички став усвоји, од чланица се захтева да остану доследне ставовима које је усвојила ЕУ. У ситуацијама које захтевају да ЕУ, уместо једноставног усвајања политичког става, предузме оперативну интервенцију, усвајају се заједничке акције. Важно је и закључивање заједничких споразума из области ЗБОП са једном или више држава или међународним организацијама ради остварења ЗБОП. Декларације су облик инструмената који представљају јавну презентацију ставова или захтева ЕУ у односу на трећу земљу или неко међународно питање. Коначно, контакти са трећим земљама одржавају се кроз политички дијалог, дипломатским каналима или демаршима.

Када је крајем 2003. урађена анализа потреба за војним капацитетима и способностима за операције ЕУ у односу на оне које су чланице ставиле на располагање, министри одбране земаља чланица ЕУ констатовали су да се уочени недостаци могу превазићи тек 2010. године. Стога је Савет ЕУ утврдио Главни циљ 2010 (*Headline Goal 2010*), чиме је започета нова етапа у развоју европских војних способности.

Ради операционализације Главног циља 2010 успостављена је заједничка Европска одбрамбена агенција (EDA), чији је приоритетни задатак да мотивише државе чланице ка опсежнијем партиципирању у остварењу циља, а прихваћен је и предлог о формирању борбених група (БГ) које не би биле у саставу снага за брзо

реаговање, већ би по потреби биле стављене на располагање ЕУ за задатке управљања кризама.³²⁷

Полицијске и цивилне снаге за спровођење мисија ЕУ посебно су постале значајне после делимично успешних НАТО операција у Ираку и Авганистану. Наиме, уочено је да војне снаге одређени операцијски успех нису у стању да одрже у дужем периоду без развијених капацитета цивилне инфраструктуре ангазоване на пословима обезбеђења, стабилизације, транзиције друштава и социјалних институција и реконструкције комплетних државних система. Зато ЕУ на располагању има, поред Европске жандармерије и полицијских снага, и снаге за примену владавине права, снаге за подршку специјалних представника, цивилну заштиту, снаге за цивилну администрацију, као и снаге за надгледање, које укупно броје близу 15.000 људи.

Почетком 2008. године Европска унија је донела одлуку да се на Косово и Метохију пошаље мисија ЕУЛЕКС, која представља највећу мисију у историји ЕУ у оквиру ЕБОП. Састоји се од преко 3.000 полицајаца и других службеника у разним областима цивилног сектора које предводи посебни представник ЕУ за Косово.

7.3.4. Процес придруживања Републике Србије Европској унији

Процес придруживања Србије Европској унији практично је започео након политичких промена у Србији 2000. године. Наиме, на састанку лидера Европске уније у Загребу, у новембру 2000, Савезна Република Југославија званично је учествовала на заседању, али су тек осам година касније, 29. априла 2008, Србија као самостална држава и представници Европске уније потписали Споразум о стабилизацији и придруживању.

Споразумом о стабилизацији и придруживању, који је потврђен од стране Републике Србије, отпочела је конструктивна фаза са-

³²⁷ Борбене групе треба да буду способне да се распореде у области ангажовања за 15 дана, и да самостално делују до 30 дана. Ова активност је била праћена бројним оперативним проблемима, почев од задатака стратегијског транспорта, па до односа према НАТО снагама за брзи одговор. Ово посебно долази до изражаја ако се зна да је део снага држава чланица ЕУ, које су оне пријавиле за Европске снаге, истовремено у саставу НАТО снага за брзи одговор (NRF). Наравно, у одлучивању о употреби таквих снага НАТО има првенство.

радње и преговора са ЕУ. Прикључење Европској унији, које је постављено као приоритетни и често задатак без алтернативе, операционализује се на основу уговора и споразума са Унијом, при чему Србија настоји да у свим релевантним областима друштвеног живота достигне стандарде законодавства и пропише правила и процедуре. Тако ће и у области безбедности и одбране Србија морати да следи кохерентну Заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ дефинисану Лисабонским уговором, односно ону врсту опредељујуће политике која буде на снази када Србија постане пуноправни кандидат.

Иако је Србија захтев за пријем у чланство Европске уније поднела крајем 2009. године, у политичком смислу, активирање овог Споразума представља прву фазу остваривања свеобухватног Уговора између Републике Србије и Европске уније. На тај начин се политички потврђује перспектива чланства једне државе у европској организацији народа. Након захтева Србије, Европски савет јој је 1. марта 2012. доделио статус кандидата за чланство у Европској унији, а одлуку о преговорима за приступање донео 28. јуна 2013. године. На тај начин су се стекли услови да Споразум о стабилизацији и придруживању из 2008. ступи на снагу тек 1. септембра 2013. године.

Формални почетак преговора са Европском унијом наступио је Уводним излагањем на првој Међувладиној конференцији Србије и Европске уније.³²⁸ Тиме је обезбеђен прелазак у другу значајну етапу политичких и експертских преговора, која подразумева почетак преговарања у Преговарачком оквиру за приступање Србије Европској унији.

Преговарачки оквир представља скуп принципа и процедура које се односе на отварање 35 преговарачких тематских поглавља. Поједина поглавља садрже разматрања достигнућа друштва у складу са стандардима Европске уније. Тако се анализирају и мере решења и ефекти реформи друштва у областима законодавства, реформе правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала, реформе јавне управе, независности институција, реформе медија, антидискриминације и заштите мањина и слично.

³²⁸ Тадашњи председник Владе Републике Србије Ивица Дачић и први потпредседник Александар Вучић предводили су делегацију Србије на конференцији у Бриселу 21. јануара 2014. године. Европску унију су представљали министар спољних послова Грчке Евангелос Венизелос, европски комесар за проширење Штефан Филе, стални представници држава чланица ЕУ и министри спољних послова неколико земаља чланица ЕУ.

Приликом отварања сваког од 35 поглавља, представници Европске уније спроводе тзв. *screening*, који се састоји од аналитичког прегледа важећих законодавних и нормативних регулатива у одређеној области. У том поступку држави кандидату се указује на потребу усаглашавања и усклађивања постојећих решења са нормама законодавства које су на снази у Европској унији.

Средином децембра 2015. године у Бриселу је одржана друга Међувладина конференција између Србије и Европске уније, при чему су отворена прва два од укупно 35 преговарачких поглавља. На састанку су разматрана поглавља 32 и 35. У поглављу 32 садржани су принципи и решења о финансијском надзору, док је поглавље 35 специфично и односи се на нормализацију односа Београда и Приштине.

Значајан корак у политичком приближавању Европској унији представља отварање поглавља 31, које се односи на спољну, безбедносну и одбрамбену политику. Будуће чланице Европске уније, па самим тим и Република Србија, имају обавезу да спроводе политички дијалог унутар концепта Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, да усклађују своју политику са изјавама Европске уније и да активно учествују у свим активностима у оквиру овог концепта. Важан корак на путу пуноправног чланства је и ангажовање Војске Србије у мисијама Европске уније за управљање кризама. Србија је ангажована у мисијама у Малију, Сомалији, Централноафричкој Републици и у поморској мисији ATALANTA у Индијском океану. На тај начин доприноси заједничким снагама Европске уније.

Током 2016. и 2017. године, након великих друштвених и политичких промена у Сједињеним Америчким Државама и у Европи, а посебно након одлуке Велике Британије да иступи из Европске уније, дошло је до нових политичких дебата и анализа које се односе на безбедност у Европи и региону. Ове политичке промене праћене су и последицама руске анексије Крима, рата у Сирији и велике мигрантске кризе која је, као последица рата са такозваном Исламском државом, погодила све земље Еверопе и велики број земаља Блиског истока.

Европска унија је увела санкције Русији, а НАТО је пребацио значајне војне снаге у Пољску и балтичке земље. У Америци је на власт дошао републиканац Доналд Трамп. На основу бројних

предвидивих, али и више непредвидивих догађаја, претпоставља се да ће доћи до стварања нове политичке архитектуре у Европи и свету. У телима Европске уније интензивно се разматра опција стварања Европске војске, при чему се као разлог наводи и све већа опасност од поступака Русије. У таквим околностима Република Србија се, као држава која своју спољну политику заснива и на чврстим економским и политичким везама са Русијом, и која је прогласила војну неутралност, налази у условима доношења сложених и далекосежних политичких одлука, као никада раније у својој историји.

7.3.5. Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и место и улога Републике Србије у ОЕБС-у

ОЕБС³²⁹ је највећа светска међувладина организација која се бави питањима безбедности. Као ад хок организација основана је за време Хладног рата према Повељи Уједињених нација. Циљ јој је да укаже на могуће ризике по безбедност, чиме остварује превентивну безбедносну улогу. Има кључну улогу у спречавању сукоба, руководи кризним случајевима и доприноси послератној обнови угрожених подручја. У домен њеног деловања спадају и питања као што су контрола наоружања, људска права, слобода штампе и слободни избори. Седиште организације налази се у Бечу.

Чланице ОЕБС-а су државе Европе, Кавказа, централне Азије и Северне Америке, тако да покрива највећи део северне хемисфере. Суштински, ОЕБС је основан као форум Истока и Запада. Организацију чини неколико тела за доношење одлука, од Самита, на највишем политичком нивоу, министарских савета, до заседања Сталног савета. Самит је највише тело Организације, на којем учествују шефови држава са циљем одређивања приоритета на највишем политичком нивоу.

Између два заседања Самита приоритети и циљеви се операционализују на министарском нивоу. Стога Савет министара, који се састаје једном годишње на нивоу министара иностраних послова (обично пред крај председавања једне државе учеснице), представља централно тело које разматра релевантна питања за ОЕБС и доноси одговарајуће одлуке.

³²⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe

Стални савет ОЕБС-а је главно тело путем којег се обављају редовне политичке консултације и доносе одлуке о свим текућим питањима у оквиру области интересовања. Савет је надлежан за спровођење свакодневних активности ове организације. председавање Сталним саветом је једногодишње, на принципу ротације држава чланица, као што је случај и са председавањем ОЕБС-ом.

Форум за безбедносну сарадњу представља аутономно тело за доношење одлука на којем се представници земаља учесника састају недељно ради консултовања о аспектима безбедности и стабилности у сферама интересовања ОЕБС-а.

Значајно тело у функционисању ОЕБС-а је и Економско-еколошки форум, у оквиру којег се разматрају кључни изазови у сферама економије и екологије. Такође, у оквирима овог форума одређени степен доприноса пружа се изградњи демократије и стабилности у државама чланицама. Форум се одржава једанпут годишње на високом нивоу. Од 2006. организује се у два дела, од којих је први у јануару у Бечу, и завршни у мају у Прагу. У ОЕБС-у је последњих година све актуелнија тема еколошке безбедности и односа између заштите животне средине и економске стабилности, што условљава избор тема којима се баве годишњи састанци Економског форума.

Србија је примљена у пуноправно чланство ОЕБС-а 10. новембра 2000, а 17. новембра исте године у Бечу је потписала прихватање основних докумената ОЕБС-а.³³⁰

Основни принцип рада ове организације је политички дијалог и настојање да се сва отворена питања реше преговорима и посредовањима. Свеобухватни приступ безбедности према принципима ОЕБС-а чине војно-политичка, економско-еколошка и људска димензија. У оквиру ових димензија и области деловања, организација спороводи своје програме и планове радом на терену кроз мрежу својих институција и стручних служби. То се најчешће реализује путем сталних мисија ОЕБС-а које имају своје седиште у свим земљама чланицама. Кроз годишње програме дефинишу се планови и задаци који обухватају активни дијалог око питања зајед-

³³⁰ Основни документи су Завршни акти из Хелсинкија, Париска повеља и Истанбулски документ. Завршни акт из Хелсинкија је потписан 1975. и њиме је дефинисан корпус основних обавеза у погледу војно-политичких питања, економско-еколошких проблема и питања људских права. Међусобни односи држава, према овом акту, требало би да буду уређени на основу десет основних принципа (тзв. Декалог), као и однос државе према својим грађанима.

ничке безбедности, укључујући контролу наоружања, тероризам, добро управљање, енергетску безбедност, трговину људима, демократизацију, слободу медија и питања права националних мањина.

Тежиште у сарадњи са овом организацијом Србија усмерава на процес реформи ради постизања високих демократских стандарда, помирења у региону и решавања других важних питања. За разлику од других земаља, Србија на својој територији има две мисије ОЕБС-а, и то мисију за Србију са седиштем у Београду и посебну мисију за Косово и Метохију са седиштем у Приштини. Ради ефикасне сарадње са мисијом ОЕБС-а Србија је прихватила активан дијалог у четири програмске области: 1) владавина права и људска права, 2) реформа полиције, 3) демократизација, 4) развој медија. На први поглед је уочљиво да су програмске области дијалога постављење веома широко, и да се на тај начин пружа могућност свеобухватног дијалога.

Србија има сталну мисију при седишту ОЕБС-а у Бечу и активно учествује у свим радним телима, областима деловања и током заседања парламентарне скупштине. Током 2015. успешно је председавала ОЕБС-ом, а председавање је завршено Министарским саветом у Београду 2. и 4. децембра 2015. године.³³¹

³³¹ Председавање организацијом од 57 држава представља велики изазов, али и могућност да једна земља представи своје политичке принципе и побољша свој спољнополитички углед.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антић Чедомир, *Српска историја*, Београд, 2013.
2. Аристотел, *Реторика*, Светови, Нови Сад, 1997.
3. Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1884.
4. *Безбедна Европа у бољем свету* (Европска стратегија безбедности), ISAC Fond, International and Security Affairs Centre, Београд, 2006.
5. Крешић Андрија, Вујичић Радислав, *Држава и политика*, књига прва, Седма сила, Београд, 1968.
6. Барнс, Х. Е., *Увод у историју социологије*, књига I, БИГЗ, Београд, 1982.
7. Васовић Вучина, *Савремене демократије*, том I, Службени гласник РС, Београд, 2006.
8. Васовић Вучина, *Савремени политички системи*, Научна књига, Београд, 1986.
9. Васовић Вучина, Гоати Владимир, *Избори и изборни системи*, Београд, 1993.
10. Винсент Ендрију, *Теорије државе*, Службени гласник, Београд, 2009.
11. Вујаклија Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
12. Гоати Владимир, *Политичка социологија*, НИП Младост, Београд, 1978.
13. Гоати Владимир, „Партије и партијски систем Србије”, у: *Србија између прошлости и будућности*, Институт друштвених наука, Београд 1995.
14. Гоати Владимир, *Партијска сцена Србије после 5. октобра 2000*, Институт друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2002.
15. Гостовић Драган, „Изборни систем”, *Политичка ревија* бр. 4/2008, Београд, 2008.
16. Гостовић Драган, *Извршна власт као државна функција*, Београд, 2006.

17. Гордић Миодраг, *Модални експерименти у истраживању пошеницијалног система безбедности државе*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2008.
18. Даниловић Неђо, Гордић Миодраг, Благојевић Срђан, *Савремени системи безбедности*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2015.
19. Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Основи теорије међународних односа*, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд, 1977.
20. Дитер Нолен, Касаповић Мирјана, *Изборни системи источне Европе*, Београд, 1997.
21. Garner F. A., *Administrative Law*, London, 1979.
22. Ђорђевић Јован, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1985.
23. Иваниш Жељко, Младеновић Мирослав и Драгишић Зоран, *Политички систем*, Факултет цивилне заштите, Београд, 2006.
24. Јелинчић Јадранка, *Европеизација Србије*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.
25. Јовановић Слободан, *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922.
26. Јовановић Слободан, *Из историје политичких доктрина – Макијавели*, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
27. Јовановић Милан, *Изборни системи*, Институт за политичке студије и Службени гласник, Београд, 1997.
28. Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008.
29. Jenkins J. Craig, Form William, „Social Movements and Social Change”, in: Thomas Jasinski et al (Eds): *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
30. Крешић Андрија, Вујичић Радислав, *Држава и политика*, књига прва, Седма сила, Београд, 1968.
31. Кегли В. Чарлс, Виткоф Р. Јуџин, *Светска политика – тренд и трансформација*, Центар за Југоисточну Европу, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, Београд, 2004.
32. Кулић Тодор, *Облици личне власти*, Београд, 1994.
33. Клајн Иван, Шипка Милан, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2008.
34. Коштуница Војсислав, Чавошки Коста, *Странацки плурализам и монизам*, Привредно-правни приручник, Београд, 1990.

35. Кривокапић Борис, „Класификација људских права”, *Зборник са међународног научног скупља на тему: Заштита људских права и слобода у време економске кризе*, Београд, 2011.
36. Крстић З., *Политичка улога и моћ парламената у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
37. Лукић Радомир, *Теорија државе и права*, I, Научна књига, Београд, 1953.
38. Лукић Радомир, „Монтескјеова политичка теорија”, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1955, Београд, 1955.
39. Лукић Радомир, *Политичка теорија државе*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1962.
40. Лукић Радомир, *Политичке странке*, Сабрана дела, том 11, Београд, 1995.
41. Лукић Радомир, *Историја политичких и правних теорија*, Научна књига, Београд, 1964.
42. Лалевић Миодраг, *Синоними и сродне речи*, Лексикографски завод Свезнање, 1974.
43. Мала политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1966.
44. Марковић Ратко, *Извршна власт*, Београд, 1980.
45. Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008.
46. Макијавели Николо, *Владалац*, Дерета, Београд, 2005.
47. Маликовић Драги, Растовић Александар, Шуваковић Урош, *Парламентарне странке у Краљевини СХС – Југославији*, Филозофски факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица, 2007.
48. Матић Милан, Подунавац Милан, *Политички систем*, Београд, 1994.
49. Матић Милан, „Грађанин и политичко представљање”, у: *Личност и политичка власт*, Београд, 1989.
50. Милосављевић Славомир, *Политичка акција*, Институт за политичке студије, Београд, 1977.
51. Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, *Основи методологије политичких наука*, Београд, 2006.
52. Мертон К. Роберт, *О теоријској социологији*, Центар друштвених делатности ССОХ, Загреб, 1979.

53. Монтескје Ш., *О духу закона*, Филип Вишњић, Београд, 1989.
54. Мићуновић Драгољуб, *Историја друштвених теорија*, Завод за уџбенике, Београд, 2010.
55. Нај С. Џозеф, *Парадокс америчке моћи*, БМГ, Београд, 2004.
56. Ницовић Јанко, *Уставни основи заштитне функције*, Народна књига, Београд, 1993.
57. Николић Павле, *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995.
58. Обрадовић Жарко, „Локална самоуправа у Србији”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
59. Орловић Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.
60. Орловић Слободан, „Кратак осврт на начело поделе власти са историјским и савременим аспектом”, *Политичка ревија*, бр. 1/2010, 39–68.
61. Пауновић Милан, Кривокапић Борис, Крстић Ивана, *Међународна људска права*, друго издање, Београд, 2013.
62. Пашић Најдан, *Савремена држава*, Београд, 1976.
63. Павловић Вукашин, „Друштвени покрети”, у: *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.
64. Пејић И. *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Издавачки центар Правног факултета, Ниш, 2006.
65. Петровић Драган, Буџак Горан, *Промене политичког система Србије*, Београд, 2007.
66. Платон, *Држава*, БИГЗ, Београд, 1976.
67. Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Београд, 2005.
68. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
69. *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1979.
70. Радојевић Миодраг, „Нови правни оквири локалне самоуправе у Србији”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
71. Ратковић Радослав, *Основи политичких наука*, Институт за политичке студије, Београд, 1985.

72. Ролс Џон, *Теорија правде*, Београд – Подгорица, 1998.
73. Стојановић Радослав, *Сила и моћ у међународним односима*, Радничка штампа, Београд, 1982.
74. Симеуновић Драган, *Нововековне политичке идеје у Срба*, књига I, Институт за политичке студије, Београд, 2001.
75. Симеуновић Драган, *Теорија политике*, I део, Београд 2002.
76. Симеуновић Драган, *Нација и глобализација*, Зограф, Београд, 2009.
77. Симеуновић Драган, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
78. Симић Драган, *Светска политика*, Београд, 2009.
79. Симић Предраг, *Тишо и НАТО*, Београд, 2008.
80. Српска породична енциклопедија, књига 8, Народна књига, 2006.
81. Симеуновић Драган, *Теорија политике*, Београд, 2002.
82. Смиљковић Радош, *Насиље и политика*, Београд, 1997.
83. Стојиљковић Зоран, *Партијски систем Србије*, Службени гласник РС, Београд, 2006.
84. Тадић Љубомир, *Наука о политици*, БИГЗ, 1996.
85. Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Увод у методологију политикологије*, ДАКС Трејд, Сарајево, 1999.
86. Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Практикум из методологије политикологије*, Сарајево, 2000.
87. Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Аналитика*, I том, Сарајево, 2008.
88. Тодорић Слободан, Младеновић Мирослав, Гостовић Драган, *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001.
89. Tilly Charles, *Social Movements, 1768–2004*, Paradigm Publishers, Boulder and London, 2004.
90. Хантингтон Семјуел, *Војник и држава*, Београд, 2004.
91. Хобс Томас, *Левијатан*, Београд, 1961.
92. Хобс Томас, *Човек и грађанин*, Београд, 2006.
93. Хејвуд Ендрју, *Политика*, Клио, Београд, 2004.
94. Чавошки Коста, *Увод у право*, Драганић, Београд, 1994.
95. Чавошки Коста, *Сви парламентаризми*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1994.

96. Шипка Милан, Клајн Иван, *Велики речник сѣраних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2008.
97. Шеших Богдан, *Основи методологије друштвених наука*, Научна књига, 1974.
98. Шуваковић Урош, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Београд, 2004.

Нормативни акти:

- Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/06.
- Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, Службени гласник РС, 98/06.
- Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/07.
- Закон о избору председника Републике, Службени гласник РС 111/07.
- Закон о Влади, Службени гласник РС 55/05, 71/05, 101/07.
- Закон о Уставном суду, Службени гласник РС 109/07.
- Пословник о раду Народне скупштине, Службени гласник РС 52/10.
- Статут АП Војводине, Службени лист АПВ, бр. 20/14
- Закон о спољним пословима, Службени гласник РС 116/07
- Закон о одбрани, Службени гласник Републике Србије, 116/2007.
- Закон о Војсци Србије, Службени гласник РС 116/2007.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, 116/07.
- Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр 79/2005 и 54/2007
- Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС 129/2007 и 83/2014.
- Стратегија националне безбедности, Република Србија, Београд 2009.
- Стратегија одбране, Република Србија, Београд 2009.

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“
Београд, Браће Југовића 19
e-mail: medijacentar@mod.gov.rs
www.odbrana.mod.gov.rs

Продаја
011/3201-810 и 011/3241-254
e-mail: komercijala@odbrana.mod.gov.rs

Књижара
Београд, Васе Чарапића 22
Тел. 011/2184-925

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд