

УДК:
342.4(497.11):342.51

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXI) VIII, vol=21
Бр. 3 / 2009.
стр. 47-66.

*Миодраг Радојевић**
Институт за политичке студије, Београд

ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ У НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ**

*Што се тиче облика владавине, пустимо будале да се
споре. Оно чиме се најбоље управља, то је најбоље.*

Александер Поуп (Alexander Pope)

Сажетак

Аутор у чланку анализира уставне одредбе који регулишу положај, организацију и надлежност Владе Србије. При том, он не врши само егзегетичку анализу нормативног текста, већ објашњава дубље значење и смисао уставних промена. У Уставу Србије од 2006. године прихваћен је парламентарни модел владе. Влада је носилац извршне власти. Однос Владе са судском и законодавном влашћу почива на подели власти, али је ојачан њен положај у односу на Устав од 1990. године. Влади је поверена генерална уставна надлежност да одређује општи правац државне политике, а услови за изгласавање њеног неповерења су отежани. Уставом је прокламована непосланичка влада, неспојивост чланства у Влади с вршењем других јавних функција или професионалних делатности, прецизно су уређени рокови за образовање влада, оснажена је њена организациона самосталност, установљена су нова институционална средства парламентарне контроле Владе и издвојен положај председника Владе. Положај Владе

* Истраживач-сарадник ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта “Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошког развоја Републике Србије.

је ојачан, али је суочена са императивом ефикасности и изазовима недостатака одговорног политичког вођства и компетентне државне управе.

Кључне речи: влада, председнички систем, извршна власт, парламентарни систем, подела власти, устав, председник Републике, Народна скупштина, надлежност Владе, избор и састав Владе, уставност и законитост, одговорност Владе, интерпелација.

I. ВЛАДА КАО ОРГАН ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Влада (*government*) је назив за званичну, водећу и одговорну структуру државе коришћен, пре свега, у англосаксонској, односно америчкој правнополитиколошкој терминологији.¹⁾ У председничком систему не постоји мимо председника посебан државни орган извршне власти. Послови извршне власти „стављени су у руке једног чиновника“²⁾ коме помажу сарадници (државни секретари), чланови неформалног тела – кабинета, руководиоци управних ресора – департмана. Инокосни модел организације власти погудује њеној ефикасности и стабилности.³⁾

Влада је, у ужем значењу, колективни државни орган извршне власти с председником владе, премијером или канцеларом. Извршна власт је дводелна (двоглава или бицефална) и чини је, поред владе, и шеф државе (председник или монарх). Настанак владе је пород енглеске уставне традиције. Кабинет који је настао у XVII веку, као саветодавни орган, осамостаљен од монарха, представља „израз воље Парламента“.⁴⁾ Влада је опстајала под условом да ужива поверење Парламента, па је установљавањем министарске одговорности настао и парламентаризам. Као колегијално тело (влада, министарски савет, кабинет), за разлику од инокосног шефа државе, влада је политички нестабилан део егzekутиве чији

1) Влада је назив за целокупан систем организације власти. Видети: Р. Е. Collin, *Rječnik vlade i politike*, Vesjeda, Banja Luka, Ars libri, Beograd, 2002, стр. 143–4. Упоредити и: З. Р. Томић, „Предговор“, *Закон о Влади*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005, стр. 8–9.

2) В. Вилсон, *Влада Сједињених Америчких Држава*, Геца Кон, Београд, 1930, стр. 255.

3) Шарл Монтескје је сматрао да извршном влашћу, пошто „захтева тренутно деловање, боље управља појединац неголи више њих“, док је по Александру Хамилтону таква власт и „снажна“. Упоредити: А. Хамилтон, „Предојаје у прилог инокосне извршне власти, предности и недостаци плуралности извршне власти“ (писмо број 70), у: А. Хамилтон, Џ. Медисон, Џ. Џеј, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981, стр. 397.

4) О томе код М. Јовичића, *Велики уставни системи*, ИРО „Светозар Марковић“, 1984, стр. 45 и даље. Такође: Jürgen Hartmann, *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*, Politička kultura, Zagreb, 2006, 49–50.

је најважнији задатак усмеравање и координирање државне политике. Ради спровођења државне политике, Влада предлаже и извршава законе, руководи државном управом и обавља друге послове. Њен конституционални положај, организација и састав нису исти у свим парламентарним системима. У тзв. полупредседничким режимима начелно има слабији уставни положај у односу на владу у класичном парламентарном систему, па је симплификована оцена да тада постоји „председничка влада“.⁵⁾

Парламентаризам је обновљен у Србији, након полувековне социјалистичке уставности, усвајањем Устава од 1990. године. Устав је, сходно либералнодемократској традицији, прихваћеном начелу поделе власти и моделу полупредседничког система власти предвидео владу парламентарног типа. Основни недостаци уставног моделирања српске владе су: принцип мешовите владе, непостојање неспојивости чланства у влади с вршењем других јавних функција или професионалних делатности, непрецизно уређивање рокова за образовање влада након избора, непостојање организационе самосталности Владе и недовољност институционалних средстава парламентарне контроле Владе.⁶⁾

Српске владе су *de facto* „председничке владе“;⁷⁾ у сенци неприкосновеног шефа државе (С. Милошевић) током последње деценије XX века. Честа је појава да узурпирају законодавну надлежност парламента законодавном иницијативом и уредбодавним законодавством, неуставним уредбама и обављањем послова изван њене надлежности.⁸⁾ Њихова скупштинска контрола је слаба, а она неће бити значајно унапређена ни након 2000. године.⁹⁾ Међутим,

5) Упоредити: М. S. Shugart, J. M. Carey, *President and Assemblies*, New York, 1992; Н. Doring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 1995.

6) Видети: Југословенско удружење за уставно право, *Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати? – материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998. године*, Београд, 1998, стр. 5. Такође и: З. Томић, „Влада и министарства, *de constitutione ferenda*“, у: М. Петровић (ур.), *Уставно питање у Србији (зборник радова)*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 2004, стр. 119–139.

7) Упоредити: М. S. Shugart, J. M. Carey, *President and Assemblies*, New York, 1992; Н. Doring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 1995.

8) Више о томе: С. Вучетић, *Дуга рука прошлости*, Стубови културе, 2004, Београд, стр. 12 и 52; Д. Павловић, С. Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, ЈП Службени гласник, 2007, стр. 91–103; М. Радојевић, „Парламентаризам у Србији“, у: В. Васовић, в. Павловић, (прир.), *Посткомунизам и демократске промене*, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 255.

9) Такође: С. Орловић, *Политички живот Србије – између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 135 и даље.

у наредном периоду је измењена политичка основа поделе власти појавом кохабитације између председника Републике и Владе. Кохабитација је привидна, јер председник Републике (М. Милутиновић) не ужива подршку јавности и парламента од 2001. до друге половине 2004. године, па и Влада има централно место у систему организације власти. С повременим сукобима на релацији председник Републике (Б. Тадић) – Влада, кохабитација је функционисала од средине 2004. до избора наредне владе у мају 2007. године. Ова влада је кратког века, за непуних десет месеци потресале су је афере и размирице између министара из Демократске странке и Демократске странке Србије. У новој влади (од 2008), међутим, странка председника Републике има већину посланика, па се, по извесним мишљењима, Србија поново приближава „новој президентцијалистичкој фази полупредседничког система“.¹⁰⁾ Уставне промене у систему организације власти највише су се односиле на Владу, а њен положај је знатно ојачан.¹¹⁾

II. ВЛАДА У НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ

1. Положај, избор и мандат

Парламентарни модел владе је једно од обележја Устава Србије. Влада је носилац извршне власти (члан 122. Устава). Њен однос са судском и законодавном влашћу почива на подели власти, равнотежи и међусобној контроли (члан 4. ст. 2. и 3. Устава). Влада је одговорна Народној скупштини у оквиру својих уставних надлежности (члан 123). Народна скупштина бира и опозива Владу. Избор нове владе је уставна обавеза након сваког конституисања Народне скупштине.

Уставна новина је да председник Републике предлаже кандидата за председника Владе пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (члан 127. став 1), а не мишљење представника посланичке већине (члан 83. став 1. тачка 1. Устава од 1990). Овим решењем сужава се простор дискреционе оцене председника Републике да утврђује посланичку већину. Председник са-

10) С. Орловић, нав. дело, стр. 121.

11) Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 2/2006, стр. 20; М. Јовановић, „Нови Устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, број 4/2007, Институт за политичке студије, Београд, стр. 675; Д. Симовић, *Полупредседнички систем власти*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 313; С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет универзитета у Београду, Издавачки центар, Београд, 2008, стр. 151.

мо излучује, констатује а не одређује посланичку већину потребну за избор Владе.

Устав је одредио и рокове до када се Влада мора изабрати у различитим ситуацијама и последице њеног неизбора. Народна скупштина је дужна да изабере нову владу у року од 90 дана од свог конституисања (члан 109. став 3),¹²⁾ у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Републике (члан 130. став 4), односно 30 дана од дана неизгласавања поверења (члан 131. став 4). Народна скупштина се распушта ако се не изабере нова влада у предвиђеним роковима.¹³⁾ Утврђивањем уставних рокова за избор Владе предупређује се, као што су то било у нашој парламентарној пракси (1994. и 2004. године), могућност да у дужем временском периоду нема легитимног носиоца извршне власти.¹⁴⁾

Мандат Владе није фиксно орочен. У редовним приликама везан је за судбину Народне скупштине, траје до истека њеног мандата, а у ванредним околностима престаје: изгласавањем неповерења, распуштањем Народне скупштине, оставком Владе, оставком председника Владе и неизгласавањем поверења (члан 128. Устава). Влада којој је престао мандат обавља само „текуће послове“.¹⁵⁾

2. Састав и положај министара

Влада је колегијални, зборни орган. У саставу владе су: њен председник, потпредседници и министри (члан 125. став 1). Уставном одредбом је прецизирано да Влада може имати и једног потпредседника (упоредити с чланом 91. став 1. Устава од 1990). Устав не одређује број чланова Владе, већ се он утврђује након сваког конституисања Народне скупштине или на седници на којој је једна од тачака дневног реда избор и разрешење чланова Владе.

Председник владе заузима, како тврди Лазар Марковић, „централно место у влади“, а од „његовог држања и вредности зави-

12) Уставотворац је предвидео дуг рок за образовање Владе након конституисања Народне скупштине, у односу на упоредноправна решења, имајући у виду компликовану политичку сцену у Србији и тешкоће приликом формирања парламентарних коалиција, јер у нашем политичком систему нису непознате мањинске владе (Прва влада В. Коштунице, од 2004. до 2007)

13) Видети: члан 127. Устава и чл. 191–194. Пословника Народне скупштине Републике Србије (пречишћен текст), *Службени гласник РС*, број 14/09.

14) О томе више: М. Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије* (магистарски рад), Правни факултет Универзитета у Београду, 2005, стр. 226–228.

15) Упоредити члан 128. став 3. и 4. и Закон о Влади (17. члан ЗоВ).

си умногоме успех владе и владине политике¹⁶. Његов положај, међутим, није исти у свим парламентарним системима. Ђовани Сартори разликује три модела односа председника и других чланова владе.¹⁷ У првом, он је *primus solus* – први изнад неједнаких јер има право да бира и смењује министре који су му подређени, као што је то случај с британским премијером (систем кабинетске владе). Председник, који је и лидер странке, господари члановима свог кабинета. У канцеларском типу владе, канцелар (*Kanzler* – нем. председник владе) именује и разрешава чланове владе и о томе обавештава парламент (Немачка, Аустрија, Шведска), али он је више први међу неједнакима, јер не мора да буде страначки лидер, али може да мења своје министре.¹⁸ У класичном парламентарном систему, председник владе је *primus inter pares* – први међу једнакима, који не може да контролише своје министре, нема слободу да их бира, по речима Сарторија, „господари али не влада: нема команду у правом смислу“.¹⁹ Ипак, и у овом последњем класичном парламентарном систему положај председника Владе може бити јачи или слабији.

Председник Владе Србије се, према својим надлежностима и односу према другим члановима Владе, могао рангирати у категорију *primus inter pares*, с ниским степеном утицаја у раздобљу од 1990. до 2006. године. Питање његовог нормативног статуса је проблематизовано након 2001. године, концентрацијом већег степена политичког ауторитета и моћи код председника Влада и лидера странака (З. Ђинђића и В. Коштуница) и захтевима да се ојача његов улога.²⁰

16) Л. Марковић, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, стр. 88.

17) Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 123–124.

18) Иако Сартори тврди да су критеријуми разликовања ове три формуле прецизни и веома различити, сматрамо да они некада не одговарају стварности. Типичан пример је случај Маргарет Тачер која је под притиском својих министара поднела оставку.

19) Сартори, нав. дело, стр. 126.

20) Тим норвешких стручњака обавио експертизу у којој је констатовано да је положај председника Владе Републике слаб у односу на друге чланове Владе. Председник Владе није имао могућност да самостално доноси одлуке и да располаже институционалним средствима утицаја на министарства и Владу. Стога су они предлагали да се омогући јачање његовог положаја како би се омогућило усклађено деловање министарства, ојачало јединство унутар Владе и оснажило лидерство, потребно у земљама у транзицији. К. Холанд, С. Ериксен, *Изазови реформе (дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије – препоруке групе експерата Краљевине Норвешке)*, Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Београд, 2002, стр. 44–53.

Устав од 2006. године је улогу председника Владе учинио већом и индивидуализовао његов положај, што није био случај у претходном уставу. Као израз уставног јачања улоге председника Владе, „председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу“ (члан 126. став 2),²¹⁾ а новина је и да министри одговарају и председнику Влади, односно Влади (члан 126, став 3). Члан Владе може дати оставку и председнику Владе (члан 133. став 1). Председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и политици Владе. Председник Владе може захтевати да Влада одлучи да ли је том приликом председник Владе прекорачио своја овлашћења. Председник Владе располаже и тзв. златним гласом,²²⁾ па у случају да „Влада има паран број чланова, одлука Владе је донета и ако је за њу гласа најмање половина свих чланова Владе, под условом да је за одлуку гласао председник Владе“ (члан 26. став 2. ЗоВ). У склопу ових овлашћења је и право председника Владе да одреди члана који ће га замењивати у случају његове одсутности или спречености – тзв. први потпредседник (члан 13а. ЗоМ).²³⁾ Председник Владе има и посебно овлашћење у случају проглашења ванредног и ратног стања, као и приликом прописивања мера којима се одступа од људских и мањинских права у случају када Народна скупштина није у могућности да се састане.²⁴⁾

Изузев нормативних решења, положај председника Владе опредељује и природа страначког система, његов однос према председнику Републике и положају у страначкој номенклатури. Тако двопартијски системи погодују стабилним владама, са снажним премијером који је и лидер владајуће партије, као што је то случај у политичком систему Велике Британије. Вишестраначки системи, по правилу, не производе снажне председнике влада.

Поред председника, Владу чине потпредседници и министри. Потпредседници су законска категорија, помажу председнику Вла-

21) При томе је у уставни текст преузета члан 12. став 1. Закона о Влади од 2005. године (*Службени гласник РС*, број 55/05).

22) Р. Марковић, *Уставно право* – приручник за полагање правосудног испита, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 153.

23) Први потпредседник, у случају замењивања председника Владе, нема право да предложи избор или разрешење других чланова Владе.

24) У случају када Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о увођењу ванредног стања или ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (члан 200. став 5; члан 201. став 2. Устава).

де у обављању његових функција, координирају радом органа државне управе у областима које одреди председник Владе. Председник Владе може овластити потпредседника Владе да руководи пројектом из делокруга више органа државне управе (члан 13. ЗоМ). Законодавац није предвидео законски максимум, па је њихов број варирао од једног (Прва влада В. Коштунице) до седам потпредседника Владе (Влада Зорана Ћинђића), који су истовремено били и лидери странака.

Парламентарна пракса у Србији познаје три групе министара: ресорне, без портфеља и коминистре. Коминистри су постојали у Прелазној влади од 24. октобра 2000. године до 25. марта 2001. године, када је образована Влада Зорана Ћинђића. Тада су ресорима правосуђа, информисања, унутрашњих послова и финансија управљали колегијуми министара састављени од представника Социјалистичке партије Србије, Српског покрета обнове и Демократске опозиције Србије. На начелу консензуса усвајане су одлуке у прелазној Влади, договором председника и потпредседника Владе, а у министарствима сагласношћу страначких представника. Свака од три стране је располагала правом вета, тако да је могла да блокира доношење одлука у поменути министарствима.²⁵⁾

Министри су чланови Владе који управљају радом министарства, али могу бити и без ресора (без портфеља), односно министри „који не управљају никаквим министарством“.²⁶⁾ Министри поседују две групе права: као чланови владе и старешине управних ресора. Као чланови Владе, министри су овлашћени да учествују у расправљању свих питања која се постављају на седницама Владе, да покрену иницијативу за доношење закона, других прописа и општих аката и да захтевају од Владе да се изјасни или да одлучи о питањима од значаја за вођење политике и извршавање правних прописа. Министри имају право гласа на седницама влада и, као њени представници, учествују у седницама радних тела, дају одговоре на посланичка питања, излажу своја становишта. Као шефови ресора државне управе, министри руководе радом министарстава.²⁷⁾

25) О томе више: С. Орловић, *Политички живот између партиократије и демократије*, ИП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 162–163.

26) С. Јовановић, *Држава*, стр. 362.

27) Члан 23. Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05 и 101/07.

Број министарстава се одређују Законом о министарствима,²⁸⁾ а број потпредседника Владе и министара без портфеља одређује Народна скупштина приликом сваког избора Владе на предлог председника Владе (члан 10. став 2. ЗоМ). Број чланова владе у парламентарној пракси Србије се кретао од 17 (Прва влада В. Коштунице) до 35 (Друга влада М. Марјановића), а последња влада формирана 7. јула 2008. године има 27 чланова.²⁹⁾ Ове владе биле су резултат коалиционих договора, али са становишта њене ефикасности, оперативности и економичности је потребно преиспитати тренутан састав актуелне владе.³⁰⁾ У савременим политичким системима постоји дилема да ли је боља мања влада, политички концентрисана са фиксно утврђеним бројем чланова која задовољава потребе за рационализацијом и најнужнија министарства или велика влада с већим бројем ресора, што је у складу са све сложенијим и повећаним обимом послова у модерној држави.³¹⁾

Устав од 2006. године је установио *непосланичку владу*. Влада је била мешовитог карактера по Уставу од 1991. године, па су министри могли бити и народни посланици (члан 91). Такво решење је неодрживо са становишта поделе власти, јер „једна иста лица не би могла једновремено вршити и управне и законодавне функције.“³²⁾ Други разлог против мешовите владе је да би, ако би чланови владе били истовремено и посланици, то довело до разлика у статусу чланова владе, што би „могло изазвати проблеме у примени“.³³⁾ Напоследку, најснажнији аргумент је у чињеници да се непосланичком владом умањује степен утицаја извршне власти на законодавно тело, односно контрола легислативе над егzekутивом.

28) Србија има 24 министарства. Видети: Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, број 65/08.

29) Председник, четири потпредседника (први потпредседник и два потпредседника имају и своје ресоре) 24 ресорних министара и једног министра без портфеља.

30) Иницијатива председника Републике за смањењем броја министарстава није наишла на одобравање свих коалиционих партнера, па тако није ни дошло до реконструкције Владе у првој половини 2009. године.

31) У упоредној пракси постоје велике (са преко 40 чланова), средње (од 20 до 40) и мале владе (до 20). У просеку, владе у свету имају од 19 до 22 члана. Српска влада је највећа влада у региону (Мађарска има 13 чланова владе, Хрватска – 16, Словенија, Босна и Херцеговина – 17, Црна Гора и Бугарска – 18, Македонија – 21, Румунија – 22) и једна од највећих у Европи (Немачка – 14, Француска – 19, Шпанија – 22). Такође: Р. Марковић, *Уставно право – приручник за полагање правосудног испита*, стр. 157.

32) С. Јовановић, „Држава“, у: *Сабрана дела Слободана Јовановића, том 8*, БИГЗ, Југославијапублиц, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 257.

33) М. Пајванчић, „Влада Републике Србије“, у: *Југословенско удружење за уставно право, Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати? – материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998. године*, стр. 37.

Устав од 2006. године је утврдио и *неспојивост функције председника Владе и чланова Владе с другим јавним функцијама* и другим професионалним дужностима. До усвајања Закона о спречавању сукоба интереса од 2004. године, позитивноправна решења у Србији у погледу инкомпатибилности функција чланова Владе с другим јавним функцијама била су „у заостатку“.³⁴⁾ Тако су министри обављали функције директора државних предузећа или сакупљали чланства у управним одборима јавних предузећа. Пракса спајања приватних и јавних интереса подстицала је појаву злоупотребе власти и политичке корупције.

Пропуст уставотворца је делимично отклоњен усвајањем *Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција* („Службени гласник РС“, број 43/04).³⁵⁾ Устав од 2006. године је забранио да чланови Владе могу бити и народни посланици у Народној скупштини, посланици у скупштини аутономне покрајине и одборници у скупштини јединице локалне самоуправе, нити чланови Извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе (члан 126. став 1). Закон о Влади проширује круг забрањених јавних функција прописивањем да члан Владе не може бити на другој јавној функцији у државном органу, органу аутономне покрајине, општини, граду и граду Београду. Он не може вршити делатност која је по закону неспојива с дужношћу члана Владе, нити створити могућност сукоба јавног и приватног интереса (члан 11. став 1. ЗоВ). Иако су прописи који уређују област забране сукоба интереса прецизни, они се често и крше од чланова Владе.³⁶⁾

Имунитет председника и чланова Владе по обиму је уједначен са посланичким имунитетом. Председник и чланови Владе уживају имунитет неодговорности и имунитет од кривичног гоње-

34) Д. М. Поповић, „Србија под владавином директора“, у: *Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати*, стр. 64. Више о томе и: М. Радојевић, *Подела власти у политичком систему Републике Србије*, стр. 234.

35) У Закону о државној управи (члан 49. став. 1) постојала је уопштена одредба која је забрањивала министрима да обављају друге јавне или професионалне дужности неспојиве с њиховом функцијом. З. Томић, „Влада и министарства, *de constitutione ferenda*“, у: М. Петровић (ур.), *Уставно питање у Србији*, стр. 131–2.

36) Поједини чланови Владе нису се придржавали уставних и законских прописа, посебно у погледу задржавања места у управним одборима и након ступања на снагу правних прописа који регулишу област забране сукоба интереса. Републички одбор за решавање о сукобу интереса је у фебруару 2009. године препоручио министарски правде да поднесе оставку на чланство у Републичкој изборној комисији, а једном од потпредседника Владе је у јуну 2009. године изрекао и меру јавног објављивања препоруке да поднесе оставку јер није у складу са законским роковима доставио свој извештај о имовини.

ња.³⁷⁾ Они не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине или за гласање на седници Владе (члан 134. став 1. Устава). Међутим, уставно решење о органу који одлучује о имунитету чланова Владе је конфузно и резултат је, по свему судећи, „редакторске грешке“.³⁸⁾ Наиме, према члану 134. став 2, о имунитету одлучује Влада, што је у складу с начелом поделе власти, док је у члану 105. став 2. тачка 7. уређено да Народна скупштина већином гласова свих народних посланика укида имунитет члановима Владе.

3. Надлежност и акти Владе

Устав Србије је таксативно навео овлашћења Владе (члан 123. Устава) и она се у начелу не разликују од надлежности у претходном уставу (члан 90). Ове надлежности се налазе у границама начела поделе власти и парламентарног система власти.

(1) Најзначајније овлашћење Владе је да утврђује и води политику. Ова надлежност обухвата делатности усмерене на организовање, вођење и регулисање заједничког живота људи и државне активности у којима су концентрисане остала овлашћења Владе. Ова комплексна функција састоји се од радњи планирања и формулисања, управљања, односно реализације државне политике. У претходном уставу Србије (члан 90. тачка 1) Влади није била поверено и генерално уставно овлашћење да одређује општи правац политике, што је било у складу с њеним статусом федералне јединице. Утврђивање спољне политике било је у надлежности савезне државе, а унутрашње у рукама република.³⁹⁾

Утврђивање и вођење политике је Владина супстанцијална надлежност ослоњена на друге групе овлашћења и састоји се од извршавања закона, других прописа и општих аката; предлагања закона, других прописа и општих аката; доношења уредби и других аката за извршавање закона, других прописа и општих аката Народне скупштине (подзаконодавство), давања мишљења о предлогу закона, других прописа и општих аката и руковођења управом. У оквиру послова којима се утврђује и води политика Репу-

37) Упоредити члан 103. Устава Србије.

38) Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, стр. 155.

39) Упоредити: члан 77. тачка 6; члан 99. тачка 1. Устава СРЈ од 1992; члан 33. алинеја 1. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, број 1/03.

блике Србије, Влада је дужна да се придржава начела уставности и законитости и одговорна је Народној скупштини.⁴⁰⁾

(2) Влада је пасивна власт, када разрађује и конкретизује одлуке које је донела Народна скупштина, али је и активна када доноси одлуке за извршавање закона. Извршавање закона и (подзаконодавство, члан 123. став 1. тач. 2–5) и њено право законодавне иницијативе су најважнија средства Владе у вођењу политике. Влада доноси уредбе и други опште и појединачне правне акте и предузима друге мере због извршавања закона.⁴¹⁾ Осим уредби, Влада усваја и пословник, одлуке, решења, закључке, меморандум о буџету, стратегију развоја и декларације.⁴²⁾

Уредбе су најважнији и основни подзаконски акт, којима се уређује однос предвиђен законом. Влада је на основу генералног уставног овлашћења надлежна да доноси извршне уредбе, али не и уредбе са законодавном снагом.⁴³⁾ Доношењем уредби са законодавном снагом, што је била пракса, узурпирана је законодавна надлежност Народне скупштине и нарушено начело поделе власти.⁴⁴⁾

(3) Влада је један од овлашћених носилаца законодавне иницијативе, а она припрема и предлаже Народној скупштини и доношење буџета и других општих и појединачних аката. Од поновног увођења вишепартијског система у нашој земљи, од 1990. године приметна је тенденција да расте удео Владе као носиоца законодавне иницијативе у односу на друге овлашћене предлагаче.⁴⁵⁾ Забрињавајуће појаве су да се игноришу законодавне иницијативе других предлагача, као и да Влада процентуално велики број

40) Видети: члан 2. став 1; члан 7. став 1. ЗоВ.

41) Члан 123. став 1. тачка 3. Устава; члан 2. став 2. ЗоВ.

42) Члан 42–46. ЗоВ.

43) Ове уредбе, познате и као аутономне или самосталне уредбе постоје у Италији (декрети-закони) и Француској (ордонансе).

44) О томе опширније: М. Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, стр. 240–241.

45) Њен удео у укупном броју предложених закона је 56,5 % у периоду од 1991. до 2004. године. Он расте у раздобљу од око 65 % од 1996. до 2000. године, а затим на око 70 % од 2001. до 2004. године (Видети: М. Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, стр. 177). Према расположивим подацима, са сајта Народне скупштине Републике Србије, у јулу 2009. године, од 96 предложених закона 81 је предложила Влада Србије. Упоредити: <http://www.parlament.sr.gov.zu7content/cir/akta/prezakoni.asp/18.7.2009/>

Право предлагања закона, других прописа и општих аката имају и сваки народни посланик, скупштина аутономна покрајине, најмање 30.000 бирача, а право да предложи законе имају и Заштитник грађана и Народна банка Србије из своје надлежности (члан 107. Устава).

предлога закона доставља за одлучивање Народној скупштини по хитном поступку чиме се изоставља фаза јавне расправе, а тиме и утиче на квалитет законског текста. Влада доставља мишљење Народној скупштини о предложеним законима и другим општим актима у случају када она није предлагач.

(4) Влада усмерава и усклађује рад органа државе управе и врши надзор над њиховим радом. Овлашћења Владе у односу на државну управу су организациона, надзорна и координативна. Влада као највиша управна власт утврђује управну политику и поделу управних послова на министарства. За своје потребе, она оснива радна тела и комисије, стручне службе и организације.⁴⁶⁾

Надзорна овлашћења Владе над државном управом састоје се од обављања контроле над радом министарства и органа државне управе у погледу целисходности и законитости. У обављању ове надлежности Влада има два посебна овлашћења: прво, она усваја пропис, ако то није учинио орган државне управе и ако би недоношење прописа могло изазвати штетне прописе по живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности (члан 8. став 2. ЗоВ). Друго, Влада поништава или укида пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одређује рок за доношење новог прописа (члан 8. став 3). Ово друго овлашћење Владе је спорно са становишта уставности.⁴⁷⁾ Влада усмерава и координира сарадњу министарстава и посебних организација у циљу ефикаснијег рада државне управе. При томе издаје смернице и упутства којима одређује режим њиховог рада.

(5) Поред традиционалних, већ набројаних послова, Влада врши и друге послове предвиђене Законом о влади. Најпре, Влада заступа Републику Србију као правно лице. При томе врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација, ако законом није што друго одређено (члан 4. ЗоВ). Затим, Влада располаже имовином Републике

46) Државна управа је одговорна влади, а Влада прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација. Видети члан 136. став 1 и 4.

47) О овом овлашћењу Владе у нашој стручној јавности постојала су опречна тумачења. Тако је изнета тврдња да се овом надлежношћу Владе нарушава начело поделе власти, јер се ограничава надлежност Уставног суда и ремети равнотежа судске и извршне власти. Управо је из ових разлога председник Републике употребио вето на Закон о Влади (2005. године), али је Народна скупштина у поновном гласању усвојила без измена овај акт. Видети и супротно гледиште: Р. Марковић, *Уставно право – приручник за полагање правосудног испита*, стр. 15.

Србије (члан 5. Зов), стара се о уставности и законитости (члан 6. Зов). У оквиру овог овлашћења дужна је да донесе решење којим обуставља од извршења општи акт општине, града и града Београда за који сматра да није сагласан Уставу или закону. Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта (члан 7. Зов).

4. Одговорност Владе

Устав Србије познаје обе врсте одговорности Владе – колективну или солидарну (члан 124) и индивидуалну или појединачну одговорност (министарска одговорност). Влада је, као целина, одговорна Народној скупштини за политику коју утврђује и води, извршавање закона и других прописа парламента и рад органа државне управе. Устав је у погледу одговорности Владе поштрио услове за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, док је с друге стране конституционализовао институт интерпелације. Ове промене ишле су у правцу даље рационализације парламентаризма, односно успостављања стабилније владе. Основни инструменти колективне одговорности владе су: гласање о неповерењу влади или члану владе, интерпелација и посланичко питање.

Предлог за гласање о неповерењу Влади или члану Владе је класично средство за покретање политичке одговорности владе пред парламентом. Њена последица је најнепосреднија санкција: одговорност владе пред парламентом. То је изјава посланика да се не слажу с политиком владе и предлажу да се она разреши у целини или да се измени њен састав. Гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе Србије може затражити уместо 20 народних посланика по Уставу од 1990. године, најмање 60 народних посланика. Предлог за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе разматра се на првој наредној седници, најраније пет (по старом уставу три дана) по подношењу предлога. Уставом се уређује још два ограничења, непозната Уставу од 1990. године. Ако Народна скупштина не изабере нову владу у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, нови предлог се не може поднети пре истека рока од 180 дана.

Интерпелација је нов уставни институт (члан 129), посебно средство надзора над извршном влашћу,⁴⁸⁾ преузет из парламентарног Пословника.⁴⁹⁾ За разлику од посланичког питања, интерпелацијом се покреће парламентарна дебата која може довести и до оставке или гласања о неповерењу председнику Владе или члана Владе. Покретање интерпелације у Народној скупштини је отежано утолико што је подноси најмање петина (50) од укупног броја народних посланика. Влади је остављена могућност да у дугом временском року од 30 дана одговори на интерпелацију. Народна скупштина је обавезна да расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је упућена интерпелација. Народна скупштина може прихватити одговор и она наставља да ради по усвојеном дневном реду. Ако Народна скупштина не прихвати одговор, приступа се гласању о неповерењу Влади или члану Владе. Устав ограничава право на поновно доношење интерпелације, тако да се о питању које је било предмет интерпелације не може поновно расправљати пре истека рока од 90 дана (члан 129. Устава). Уставом није прописан почетак рачунања рока за поновно расправљање по интерпелацији.

Посланичко питање није уставна категорија, већ је регулисано Пословником Народне скупштине.⁵⁰⁾ Устав Србије је установио и друге механизме надзора над извршном влашћу (омбудсман и Државна ревизорска институција) којих није било у претходном периоду. Прокламован је и слободан приступ информацијама од јавног значаја чији је циљ да се омогући транспарентност рада државних органа власти. Међутим, наведени инструменти парламентарног надзора извршне власти и даље не дају резултата, захваљујући околности да нису ни остварене услови за њихово несметано функционисање, тако да су у јавности честе оцене да над Владом нема контроле.

III. ЗАКЉУЧАК

Влада је моторна институционална снага у модерним друштвима. Под утицајем „партизанства“⁵¹⁾ и неопходности доноше-

48) Вучић Оливера, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање Владе“, *Правна ријеч*, бр. 14/2008, Бања Лука, стр. 87–96; Упоредноправна решења интерпелације код: З. Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 138–156.

49) Упоредити: чл. 218–226. Пословника Народне скупштине.

50) Видети: чл. 199–211. Пословника Народне скупштине.

51) Видети: С. Ло, *Енглески парламентаризам*, Геца Кон, Београд, 1929, стр. 18.

ња и извршавања многобројних и промптних државних одлука расте конституционална улога и политичка моћ влада на уштрб парламента. Ове промене се сагледавају у правцу „рационализације парламентаризма“ – отежавању услова за изгласавање неповерења влади и проширивању надлежности извршне власти. Конституционални идеал, пак, налаже да влада буде одговорна, а њена ефикасност потребу за рационалним лидерством. У развијеним демократским системима, како Карл Фридрих луцидно закључује, постоји „погон“... – одговорна државна управа која има континуитет и компетенцију способну да реагује кад затаји вођство и премости слабости институционалних образаца и облика владавине.⁵²⁾

У Уставу Србије је остварена идеја о јачању положаја Владе. Она је мотивисана тежњом, под утицајем негативних историјских искустава, спутавања евентуалног ауторитаризма председника Републике и блокада у случају кохабитирања. Консензус стручне јавности и политичких фактора о потреби да се положај владе оснажи на рачун надлежности председника Републике прихваћен је у Уставу од 2006. године, пре свега путем решења о ванредном и ратном стању. Други, важнији узрок је да су председници Влада и лидери водећих странака (З. Ђинђић и В. Коштуница), након 2001. године, очекивали да се лагодније контролише институционална моћ Владе у игри парламентарног жонглирања. Нарочито, јер нису могли да обезбеде подршку јавности за избор шефа државе. Квазинституционални маневар је приметан и у снажењу институције председника Владе у Уставу од 2006. године којим је установљена непосланичка влада. Добила је генералну уставну надлежност Владе да одређује општи правац државне политике, а услови за њено изгласавање неповерења су отежани.

Стабилност влада је наредни, сериозан проблем у политичком систему Србије. Прихватањем пропорционалног изборног система, у непогодном амбијенту, стимулисано је „екстремно вишестраначје“ чија су директне последице нестабилне коалиционе владе. За свега 18 година, у раздобљу од 1991. до 2009. године, образовано је 11 влада у Србији, тако да њихов просечан век износи тек нешто дуже од годину и по дана. Са изузетком прве три владе (Зеленовићева 1991, влада Радомана Божовића 1991–1993. и влада Николе Шаиновића 1993–1994) које су биле једностраначке, састављене од министара из редова Социјалистичке партије Србије, преостале владе су коалиционог карактера. За последњих седам година,

52) К. Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦиД, Подгорица, 2005, стр. 338.

на политичкој позорници су дефиловале четири владе.⁵³⁾ Просечан век ових влада је годину и по дана. Посредна последица нестабилних влада су неконзистентне друштвене промене и пад поверења јавности у политичке институције. Оне су показатељ и да Србији недостају одговорно вођство, ефикасна влада и компетентна администрација, али и упозорење да су уставне промене пуко слово на папиру ако нису подржане озбиљним друштвеним реформама.

ЛИТЕРАТУРА

Научни радови и чланци

- Вилсон Вудро, *Влада Сједињених Америчких Држава*, Геца Кон, Београд, 1930.
- Вучетић Слободан, *Дуга рука прошлости*, Стубови културе, 2004, Београд.
- Вучић Оливера, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање Владе“, *Правна ријеч*, бр. 14/2008, Бања Лука, стр. 87–96.
- Југословенско удружење за уставно право, *Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати? – материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998. године*, Београд, 1998.
- Јовановић Н. Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Јовановић Милан, „Нови Устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Српска политичка ревија*, број 4/2007, Институт за политичке студије, Београд, стр. 663–680.
- Јовановић Слободан, „Држава“, у: *Сабрана дела Слободана Јовановића, том 8*, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО „Светозар Марковић“, 1984.
- Collin H. Peter, *Rječnik vlade i politike*, Besjeda, Banja Luka, Ars libri, Beograd, 2002.
- Крстић Зоран, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Ло Сидни, *Енглески парламентаризам*, Геца Кон, Београд, 1929.
- Марковић Лазар, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.
- Марковић Ратко, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, књига 1, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, 2009.

53) Влада Зорана Ђинђића (2001–2003); влада Зорана Живковића (2003–2004); прва влада Војислава Коштунице (2004–2007); друга влада Војислава Коштунице (2007–2008); влада Мирка Цветковића (2008–).

- Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 2/2006, стр. 5–46.
- Орловић Славиша, *Политички живот Србије – између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008.
- Орловић Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет универзитета у Београду, Издавачки центар, Београд, 2008.
- Павловић Душан, Антонић Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, ЈП Службени гласник, 2007,
- Радојевић Миодраг, „Парламентаризам у Србији“, у: В. Васовић, в. Павловић, (прир.), *Посткомунизам и демократске промене*, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 238–260.
- Радојевић Миодраг, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије* (магистарски рад), Правни факултет Универзитета у Београду, 2005.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Симовић Дарко, *Полупредседнички системи*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2008.
- Shugart M. S., Carey J. M., *President and Assemblies*, New York, 1992.
- Томић Зоран, „Предговор“, *Закон о Влади*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005, стр. 7–23.
- Томић Зоран, „Влада и министарства, *de constitutione ferenda*“, у: М. Петровић (ур.), *Уставно питање у Србији (зборник радова)*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 2004, стр. 119–139.
- Хамилтон Александар, Медисон Џејмс, Џеј Џон, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981.
- Холанд К., Ериксен С., *Изазови реформе (дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије – препоруке групе експерата Краљевине Норвешке*, Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Београд, 2002,
- Hartmann Jürgen, *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*, *Politička kultura*, Zagreb, 2006.
- Фридрих Карл, *Конституционална демократија*, ЦиД, Подгорица, 2005, стр. 338.

Правни извори:

- Закон о Влади, *Службени гласник РС*, број 55/05, 71/05, 101/07, 65/08.
- Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, број 79/05 и 101/07.

- Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, број 65/08.
- Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, број 43/04.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије (пречишћен текст), *Службени гласник РС*, број 14/09.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 1/90.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/06.

Miodrag Radojevic
Institute for Political Studies, Belgrade
STATUS OF GOVERNMENT IN NEW
CONSTITUTION OF SERBIA

Summary

In this article author analyzed constitutional provisions regarding regulation of the status, organization and authority of the Government of Serbia. Regarding this, the author not only made an exegetic analysis of the normative text, but also explained in depth-significance and meaning of the constitutional changes. In 2006 Constitution of Serbia there have been accepted a parliamentary model of government. Government is the holder of executive power. Relation of Government with Jurisdiction and Legislation is based on power sharing, but its status has been strengthened in comparison with 1990 Constitution. The Government has been assigned the general constitutional authority to determine general direction of the state politics, and the conditions for passing a vote of no confidence in the government have been made complicated. By the Constitution there is declared non-deputy Government and connectionless of the Government members with performance of other public functions or professional activities, the deadlines for establishment of the Governments are precisely defined, their organizational independence is strengthened, new institutional mechanisms for parliamentary control of the Government established and the status of the President of the Government made distinguished. The status of the Government is strengthened, but it is faced with the imperative of efficiency as well as the challenges of the lack of responsible political leadership and competent State administration.

Key Words: government, presidential system, executive power, parliamentary system, power sharing, Constitution, president of the Republic, National Assembly, au-

thority of the government, selection and structure of the government, constitutionality and legality, responsibility of the government, interpellation

Овај рад је примљен 15. маја 2009. godine, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 6. јула 2009. године.