

Слободан Орловић

Правни факултет, Универзитета у Новом Саду

КРАТАК ОСВРТ НА НАЧЕЛО ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ СА ИСТОРИЈСКИМ И САВРЕМЕНИМ АСПЕКТОМ

Сажетак

У овом раду аутор кроз слику поделе државних функција током историје до савремености, истиче важност начела поделе власти. О временској и просторној универзалности овог начела казује чињеница да размислимања о подели власти налазимо још у античком свету, а да данас нема демократске државе без поделе власти. Надвладавши у једном историјском тренутку конкурентско начело јединства власти, начело поделе власти произвело је два данас најзаступљенија облика државне власти: парламентарни и председнички систем. Оба ова система у својим појавним облицима и подврстама имају специфичности, од државе до државе. Заједничко им је доследно или мање доследно прихватање начела поделе власти.

Кључне речи: *подела власти, држава, организација, власт, председнички систем, парламентарни систем.*

Темељ организације и функционисања већине данашњих држава је начело поделе власти. Оно има своја два облика – хоризонталну и вертикалну поделу власти. Речи *подела власти* не треба тумачити само језички, термилошки, као раздвајање, одвојеност, већ тако да под начелом *поделе* власти подразумевамо: сарадњу, заједничко деловање, равнотежу, координацију, међузависност највиших државних органа.

Начело хоризонталне поделе власти, које обрађује овај рад, дели државну власт међу највишим органима који стоје у једној равни, док вертикална подела власти подразумева постојање органа

власти различитог нивоа: централних и нецентралних (нпр. органи региона, територијалне аутономије, локалне заједнице и др.). Иако је протекло више од двеста година од доношења првих устава који су начело поделе власти материјализовали нормама (амерички Устав од 1787, француски Устав од 1791), ово начело не губи на значају, попримивши готово универзалан карактер.

Теоријске темеље начела поделе власти налазимо у делима насталим далеко пре појаве првих писаних устава. Од давнина су се размишљања о држави и државној власти добрим делом сводила на питања како најбоље (и најпоштеније) организовати државну власт. Увидело се да власт треба поделити, на овај или онај начин, па се тако развијало начело поделе власти, све до теоријског заокруживања пред Велику француску буржоаску револуцију од 1789.

Упознавање начела поделе власти је процес који траје и данас, како на пољу правне науке тако и његовом практичном применом у уставним текстовима и изградњи органа власти. На овом начелу су изграђени слични али ипак различити уставни системи – парламентарни и председнички, са својим подврстама. Сви они у темељу носе начело поделе власти које се различито схвата и стога даје другачије облике организације власти. Без обзира да ли власт делимо на начин како је то у председничком или у парламентарном систему, преовлађује став да власт мора бити подељена да би била легитимна, ефикасна и одговорна. Власт која се ни на који начин не дели, постаје неизбежно апсолутистичка; а пошто је власт по природи опасна за оне који је врше, то је треба ограничити да би се без опасности могла вршити.¹⁾

ИСТОРИЈСКИ КОРЕНИ НАЧЕЛА ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Начело поделе власти вуче нит из историјског тренутка смене феудалца буржоазијом на државном трону. Том историјском прекретницом сматра се Велика француска буржоаска револуција из 1789. године, која је узроковала стварање уставне, а затим уставне парламентарне монархије, либералне државе,²⁾ наместо апсолутне монархије. Начело поделе власти је развојем буржоаских монархи-

1) Херолд Ласки, *Политичка граматика*, II, Београд, 1935, стр. 3-4.

2) Она држава која оставља појединцу један „резервисани домен“ (М. Duverger) у којем не може интервенисати. Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 455.

ја и једне републике (САД) све чвршће утемељивано као основа и водила даљег политичког развоја.

Давне изворе поделе власти можемо наћи у државама старог света – Грчкој и Риму где су у оквиру филозофије и права, развијених наука тога доба, креирани бољи или најбољи модели државног уређења и организације власти.³⁾ Политичку и правну мисао античке Грчке везујемо пре свих за Платона и Аристотела који су схватили значај постулата праведне власти и потребу заштите власти од злоупотреба носилаца функција. Политичким животом мале државе - града, полиса, створено је низ правила и вредности које су очуване до данашњег времена.

Грци нису одвајали појам друштва од појма државе,⁴⁾ а државу су чврсто везивали за правду, дух заједништва и даље за законитост – „држава није случајно сакупљено мноштво...него заједница грађана везаних једним уставом.“⁵⁾ Проткан духом заједништва, полис није никада био круто централизован и наслоњен на јединство власти, већ држава у којој владају устав, правда, једнакост - вредности сродне подели власти.

Платон (Plátōn, 427-347. п.н.е.) полази од тога да се складно друштво ствара исправним регулисањем међусобних односа у заједници. Тврдио је и да у свакој држави постоје две: држава богатих и држава сиромашних и да их у свакој од њих још има још много⁶⁾ Да би Платонова идеална заједница – полис, одговорила захтеву правде дели власт међу институцијама: скупштином, већем, магистратима. Скупштину чине грађани и она је извориште власти. Скупштина четири класе грађана бира државне функционере: чуваре закона, данашњим речником чланове парламента, и већнике који носе извршну власт. Магистрати су носиоци судске власти. Овакву поделу власти Платон је, због унутрашњег распада полиса, временом кориговао уносећи елемент личне монархове власти неопходан снажењу државе. Платон је у доцнијем делу “Закони” напустио идеју идеалне заједнице надређујући јој мешовиту

3) Данило Ј. Данић сматра да је “Оно (начело поделе власти, прим. С. О.) било непознато у Римском Праву као и средњовековној сталешкој држави” и да је “могло постати само у земљи која је имала представничку владавину, као што је Енглеска...” *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд, 1926, стр. 81.

4) Griechische Denker, *Eine Geschichte der antiken Philosophie von Theodor Gomperz*, III, Leipzig, 1911, s. 245.

5) Аристотел, *Политика*, Београд, 1960, стр. 235, 75.

6) Платон, *Држава*, Београд, 1966, стр. 10, 118.

владу (*status mixus*) која спаја у себи добре стране монархије – јаку власт и добре стране демократије – личну слободу.⁷⁾

Полазећи од правила да тамо где нема закона нема ни државног уређења⁸⁾, Аристотел (*Aristotélēs*, 384-322. п.н.е.) унутар државе – полиса, разликује неколико сегмената власти и тиме уводи познату поделу на три власти.⁹⁾ Скупштина је суверено тело које врши законодавну власт и одлучује о најважнијим државним питањима као што су рат, мир, савез са другим полисом и др. Пред законодавном влашћу одговорна је извршна власт коју чине различити административни службеници.¹⁰⁾ Судство је трећа, засебна власт.

Корени идеје поделе власти садржани у поставкама Платона и Аристотела изведени су из постојања различитих интереса друштвених слојева унутар полиса. Увиђа се да постоји издељено друштво полиса на једне врло богате, друге веома сиромашне и трећи слој средње грађанске класе. Ти подељени интереси унутар полиса рефлектују се даље на организацију власти узимајући удео у законодавној, извршној и судској власти, што подсећа на данашње политичке субјекте. Најбоља организација власти је она која почива на средњем слоју јер су тада најмање шансе да дође до друштвених побуна и пропасти државе. Владавина средњег слоја је блиска мешовитом облику државне власти у коме се избегава успостављање крајње олигархије или неумерене демократије, где би власт била тако организована да првенствено штити свој интерес а не државни.¹¹⁾ Ипак, антички облици власти не могу се изједначити са савременим облицима и значењима о подели власти, мада се могу наћи поједини елементи, као што је мешовита влада, који наводе на закључак да су управо Платон и Аристотел зачетници учења о подели власти.¹²⁾

Политички систем главног античког центра, свемоћне Римске империје имао је своје корене, као и култура уосталом, у хеленском свету, тачније у идејама Платона и Аристотела. Римски писци По-

7) Види: Слободан Јовановић, *Из историје политичких доктрина*, Београд, 1990, стр. 9-85.

8) Аристотел, *ibidem*, стр. 125.

9) Радомир Лукић, *Историја политичких и правних теорија*, I, Београд, 1956, стр. 125.

10) Аристотел, *ibidem*, стр. 142.

11) Аристотел, *ibidem*, IX, 1-13.

12) Драган Батавељић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Београд, 1999, стр. 19-21.

либије (Polibius, око 203-120 п.н.е.)¹³⁾ и касније Цицерон своје политичке анализе и теорије базирали су на ставовима грчких узора, надограђујући их постојећим системом власти Римске републике. Полибије је својом политичком теоријом преузео залагање за мешовиту владу која као подешен облик поделе и равнотеже власти даје стабилну владавину. Власт у Риму је подељена (II век п.н.е.) међу: монархијским носиоцима власти - конзули, аристократским – сенат и демократским – народна скупштина.¹⁴⁾ Оваква подела је уједно и основ међусобне контроле носилаца власти. Контрола даље производи равнотежу власти која најпосле значи немогућност снажења једне власти на рачун друге две, а самим тим и избегавање злоупотребе владе. Преузимање све власти од стране једног носиоца би, по Полибију, довело до природне тенденције опадања моћи државе па и до њеног краја. Сматрајући да је по трајност државе неприхватљив чист, јединствен облик власти, Полибије међусобно ограничавање и поделу надлежности три власти схвата као трајан и ефикасан модел, сејући клицу модерног начела поделе власти.¹⁵⁾

Марко Тулије Цицерон (Сисего, 106-43. п.н.е.) следи ставове грчких узора и пионира римске политичке мисли, Полибија. Он полази од тога да модел мешовите владе даје најбоље уређење државе. Моделу подељене власти Цицерон придодаје начело владавине права (*consensus iuris*), сматрајући да идеална држава мора да има мешовиту владу над којом је владавина права. “Кажу да најбоље уређење има она држава која је у правој мери састављена од она три основна, измешана, облика: краљевског облика, владавине оп-

13) Полибије, *Историје*, I - II, Нови Сад, 1988. У шестој књизи Полибије даје како каже “приказ римског устава” - Ликиурговог законодавства и лакедемонског устава. *Историје*, I, стр. 477-528.

14) “Три горе поменута органа управљају римском државом... да чак ни Римљанин не би могао са потпуном сигурношћу рећи да ли је римско уређење аристократско, демократско или монархијско. Наиме ако се посматрају само конзулска овлашћења (“Пре него што изведу своје легије, док су још у Риму, конзули управљају свим државним пословима”), изгледа да је римска држава права монархија и краљевина; узме ли се у разматрање власт Сената (“Сенат, као прво, управља државном благајном и контролише државне приходе и расходе”), чини се да имамо посла са аристократском републиком, а усресредимо ли се на моћ народа (“...само он одлучује о почастима и казнама, које једине држе на окупу и краљевине и републике и, уопште, читаво људско друштво”), рећи ћемо да је, несумњиво, римски устав демократски.” Полибије, *ibidem*, стр. 489-490.

15) “...произлази да ниједан део (државне власти, прим. С. О.) није потпуно самосталан, већ да му се остали могу супротстављати и ометати га у остваривању његових планова, јасно је да ни конзули, ни Сенат, ни народ не могу превише ојачати и узохолити се. С једне стране им се на време зауставља превелика ревност, с друге се од почетка плаше супротстављања осталих, па сви остају при првобитном договору.” Полибије, *ibidem*, стр. 495.

тимата (аристократије, прим. С. О.), владавине народа и казнама не подстиче сиров и дивљи дух (Ноније).¹⁶⁾ Дакле, најбоље државно уређење јесте мешавина три основна и чиста облика: краљевства (монархије), олигархије и демократије, у којој се неутралише свака прекомерност, а уравнотеженом расподелом власти осигурава се друштвена равнотежа.

Политичка мисао и теорија средњег века прожети су и разапети између хеленских традиција и образовања, религијског учења – хришћанског и хебрејског, до бога као појма апсолутног ствараоца и управљача. Тумачења власти полази од тога да је бог створио не само власт као такву – *in abstracto* – него је и одредио ко су носиоци те власти.¹⁷⁾ У том смислу, носилац власти је недодирљив јер је одређен од стране самог бога. Последица оваквог тумачења власти јесте јединство власти оличено у апсолутној монархији. Као најречитији пример “богомдане“ власти имали смо тровековни француски апсолутизам (XVI-XVIII век).

Свети Августин¹⁸⁾ (Augustini, 354-430) је био мост између старог и средњег века али писац који је своју политичку мисао о власти заснивао на богу.¹⁹⁾ Августинов бог је највише и непроменљиво добро које ствара поредак из ништа, па је тај поредак, као и све друго створено од бога, подложен промени. Ипак, тог божијег поретка не може бити уколико нема човека по богу слободног. Августин је од Цицерона прихватио идеал правде који мора красити државу, али за разлику од Цицеронове правне државе засноване на природном праву, Августинова држава подразумева само једног носиоца све власти – бога, коме је човек безусловно подложен.²⁰⁾

Глосатори (XII век) су теорију власти базирали на објашњењу Римске државе. Извор власти је народ, који је уједно и први стваралац закона. Народ је у државној творевини своју сувереност пренео на владара. Владар је путем *lex regia* добио право тумачења закона и правосудну власт, стварајући јединствену власт и поли-

16) Цицерон, *Држава*, II, Београд, 2002, стр. 77.

17) Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право*, Загреб, 1998, стр. 127.

18) Augustini, *Sancti Aurelii episcopi De civitate Dei*, vol I MCMVII, vol II MCMV, Lipsiae.

19) Види: Roy W. Battenhouse, *A Companion to the Study of St. Augustine*, New York, 1956, T. S. K. Scott-Craig, *On Christian Instruction*, p. 127.

20) Опширније: Неркез Смајлагић, *Хисторија политичких доктрина*, Загреб, 1974, Domenico Pesce, *Citta terrena e citta celeste nel pensiero antico (Platone - Cicerone - S. Agostino)*, Firenze, p. 150-152.

тички апсолутизам. Као носилац све власти владар је обавезан да поштује законе и божје право.

Тома Аквински (Aquinas, 1227-1274)²¹⁾ је сматрао да, иако власт долази од бога, државна организација се заснива на људском закону и појединцу који је, још од Аристотела, “политичко биће.” Световна власт у једној држави је јединствена, у рукама је једног владара – краља, који као чувар праведности може бити законодавац, извршитељ закона или врховни судија.²²⁾ Државна заједница има исте законе и краљ их примењује паралелно са дужношћу старања за поданике. По овом теократском мишљењу бог јесте извориште власти, али носиоци власти су људи (путем краља) који имају право да установљавају облик власти. Али, носиоце световне власти не одређује народ сам, већ бог преко поданика. Тома Аквински је најбољим поретком сматрао владавину једне особе, али такву владавину у којој би краљева моћ била ограничена а жеље народа задовољене. Тај се облик владавине назива “мешовита владавина.” Тома Аквински је, дакле, преузео идеју мешовите владе (владавине) о којој говори Аристотел, а којој је Цицерон дао најшири делокруг. Међутим, Аквински ову идеју изворно повезује са јеврејском заједницом: “Мојсије и његови наследници владали су као појединци претпостављени свима, што је била нека врста краљевства. А била су такође изабрана седамдесет два ваљана старца... То је био аристократски елемент. Но демократски елемент је био у томе што су се они бирали из целог народа...”²³⁾

Први средњовековни политички мислилац који се значајније бавио проблемима организације власти јесте Марсилије Падовански (Padovanus, 1275/1280-1342) Попут глосатора, за Падованског је народ легислатор и њему припада сва власт. Власт произашла из народа је узрок и неизбежан услов функционисања државе. Та власт јесте народна и народ је дарује влади која је тек секундарни услов за постојање државе. Влада настаје на основу уставног права и први разлог њеног постојања (*raison d'être*) јесте извршење закона. Влада оживљава законе али их не ствара па је на тај начин само инструментални наставак легислативе. Може се закључити да је

21) Tomae S. Aquinas, *Summa theologica*, Taurini, 1895.

22) Dino Bigongiari, „Политички назори Томе Аквинског“, у књизи: Тома Аквински, *Држава*, Загреб, 1990, стр. 19.

23) Тома Аквински, Сума теологије, I-II, питање 105, чл. 1. D. Bigongiari, *ibidem*, стр. 30.

Падовански први теоретичар који је сматрао нелегитимном државу у којој право нису стварали људи, тј. народ.²⁴⁾

Никола Макијавели (Machiavelli, 1469-1527) је политички мислилац тада модерног таласа чији ставови ни данас не губе на актуелности. Путем суочавања историје Рима²⁵⁾ са моралном по-квареношћу политичара свога доба (Чезаре Борџија), Макијавели је тражио општеупотребљиву политичку формулу и дошао до закључка да државно мора бити испред моралног. По Слободану Јовановићу “сукоб између државног разлога и моралних прописа није за њега (Макијавелија, прим. С. О.), значајан сукоб између политике и морала, него је значајан сукоб између две врсте морала: јавног морала, који има у виду добро државе, и приватног морала, који има у виду добро појединаца. Кад се овако схвати ствар, онда изгледа сасвим оправдано, да се јавни морал, као важнији, претпостави приватном моралу, кад год та два морала дођу у сукоб.”²⁶⁾ У центар своје теорије Макијавели ставља човека и његове природне особине извлачећи из њих консеквенце по државну власт. Човек тешко обуздава склоност да своје жудње претвори у зло, и за превазилажење зла неопходна му је политика, тј. владарева воља оличена у апсолутној суверености. Политику, пак, односно власт занима ефикасност, ваљаност циља а не исправна средства. Владар “мора имати дух способан да се окрене већ према томе, како му налаже ветар и варљива срећа; не смије се..., ако може, удаљавати од добра; али мора знати и загазити у зло, буде ли присиљен.”²⁷⁾ Држава је воља и дело владара који је свестан задатака и смисла власти и самој себи је циљ. Дакле, оснивање државе је дело једног човека, али њена егзистенција мора бити плод рада више субјеката. Тако, у погледу организације владе унутар државе, Макијавели прати нит Грчке и Рима преко Аристотела и Полибија, сматрајући државу и власт у којој постоје елементи монархије - монарх, аристократије – племство и демократије – народ, најбољим. У мешовитој влади ова три елемента чине равнотежу власти вршећи надзор једни над другима, чинећи тако државну целину бољом.

24) Д. Батављевић, *ibidem*, стр. 22.

25) *Разматрања о првих десет књига Тита Ливија*.

26) Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности*, I, Београд, 1991, стр. 143.

27) Gennaro Sasso, *Niccolo Machiavelli, Storia del suo pensiero politico*, Napoli, MCMLVIII, р. 294. Макијавелизам је општепознат као формула: циљ оправдава средство. Макијавели каже да “будући да је владару нужно да се служи животињским својствима, мора између њих изабрати лисицу и лава, јер се лав не може бранити од мреже, а лисица од вукова. Никола Макијавели, *Владар*, Загреб, 1952, стр. 73-75.

Макијавели је најмлађи међу присталицама теорије мешовите владе (*status mixtus*), чији корени вуку још из Платоновог учења. Доктрина о мешовитој влади је, као и теорија о подели власти, имала за циљ ограничавање власти, тј. спречавање концентрисања власти у једном носиоцу. Да би се постигао овај циљ, различите друштвене групе (класе) кроз различите облике учествују у заједничком управљању државом. Оваква држава би била мешовита влада монархије, аристократије и демократије. Теорија поделе власти не конзумира овакву “класну суштину” мешовите владе, али на други начин меша власт – дели је на законодавну, извршну и судску функцију. Сврха је иста – превенција скупљања целокупне власти у једном државном органу.²⁸⁾

Друштвени услови за настанак модерне теорије о подели власти стекли су се тек нестајањем феудалне државе. Разградња феудалног поретка узрокована је и прописима јавног права којима се ограничава апсолутна власт монарха, што је уједно значило и поделу власти. Почев од сужавања власти краља за рачун племства које доноси Велика повеља о слободама (*Magna Charta Libertatum*) од 1215. године, па до прве потпуне поделе власти учињене Уставом Сједињених Америчких Држава од 1787. године, низ аката јавног права пре свега из англосаксонске јавноправне кухиње градило је начело поделе власти.²⁹⁾

Пре Лока, Русоа и посебно Монтеѕкјеа, још код учења Хуга Гроцијуса (*Grotius*, 1583-1645)³⁰⁾ налазимо добру базу за начело поделе власти кроз његове идеје природног права које је јаче од власти владара. Природно право ограничава ту власт и по потреби је мења. Томас Хобз (*Hobbes*, 1588-1679) је свог апсолутног владара – Левијатана, ограничио божанским законима, иако га на поштовање

28) Опширније: Д. Батавेलић, *ibidem*, стр. 27. Упореди: Franz Neumann, *Демократска и ауторитарна држава*, Загреб, 1992, стр. 157.

29) Такви акти су: Петиција о правима (*Petition of Rights*) из 1628. године, Habeas Corpus Act из 1679. године, Закон о правима (*Bill of Rights*) из 1689. године, Act of Settlement из 1701. године, Закон о народном представништву (*Representation of the People Act*) из 1832. године; за власти Оливера Кромвела (*Cromwell*) Инструмент владања (*Instrument of Government*) из 1649. године; у Француској закони за време краља Анрија (*Henry*) *Lois fondamentales de l'Etat*. И српски Душанов законик из 1349. године, садржавао је норме којима је делимично ограничавао власт владара као апсолутног господара, па тако у члану 168 пише: “све судије да суде по закону, право како пише у Законику, а не да суде по страху од цара”. Душанов законик – бистрички препис, Београд, 1994; Милош Благојевић, *Државна управа у српским средњовековним државама*, Београд, 1997, стр. 96.

30) Hugo Grotius, *De Jure Belli ac pacis Libri Tres In Guibus Jus Natura & Gentium, Item Juris Publici Praecipua Explucantur*, 1860.

ових нико не може присилити. Левијатан постоји да би заштитио мир и животне услове људи - “људе брани од завојевача споља и од повреда које једни другима наносе.”³¹⁾ Џон Лок (Locke, 1632-1704) је сматрао да су појединци међусобним закључењем уговора створили заједницу унутар које постоји подела функција власти. Подела функција власти је нужна због људске природе склоне греху, јер “исувише је велико искушење за људску склоност ка греху... ако би исти људи који имају власт доношења закона у својим рукама имали и власт да извршавају.”³²⁾ Стваралац прописа је законодавно тело које је уједно и врховни орган власти, а други пол је извршни орган који законе извршава и примењује санкције.³³⁾ Поред одвајања законодавне и извршне власти, Лок је разликовао у оквиру власти снагу која стварно води државу - извршну власт, која је обухватала примену домаћих закона, и федеративну власт која је управљала пословима спољне безбедности и међународних савеза.³⁴⁾

Жан Жак Русо (Rousseau, 1712-1778) полази од теорије друштвеног уговора по којој појединци преносе на монарха део суверености дајући му готово неограничену власт, али уједно задржавајући једнако право на ту исту власт. Власт је по структури дводелна – састоји се од главне, законодавне власти која је заправо воља политичког тела, и извршне власти која представља извршилачку снагу.³⁵⁾ Сматрајући представничко тело опуномоћеним носиоцем народне суверености, Русо је сматрао могућом непосредну демократију у вршењу законодавне власти, путем референдума. Слободан Јовановић критикује Русоа јер је “остављајући у ствари нерешено питање коме ће врховна власт припасти, и шта више признав да сви смемо на њу једнака права полагати, он је у свима пробудио амбицију да до ње дотерају; тим начином учинио је да се сви чланови једног и истог друштва као супарници сматрају, и подстрекао их још на препирање и на кавгу.”³⁶⁾

31) Велики Левијатан је једна личност – суверен коме припада суверена власт коју су му споразумом пренели поданици. А “од суверене власти (апсолутне, прим. С. О.) је мање зла но од одсуства такве власти, а зло долази највећим делом отуда што се нерадо потчињава мањем” Томас Хобз, *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, 1, Ниш, 1991, стр. 179, 190.

32) Џон Лок, *Две расправе о влади*, II, Београд, 1978, стр 82. Џона Лока сматрају и творцем начела поделе власти. Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1993, стр. 244.

33) Види: Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 12-14.

34) Џ. Лок, *ibidem*, стр. 83-84.

35) Жан Жак Русо, *Друштвени уговор*, Београд, 1949, стр. 46.

36) С. Јовановић, *ibidem*, стр. 207.

Праву теоријску разраду начела поделе власти налазимо код Шарла Монтескјеа (Montesquieu, 1689-1755), кога можемо назвати творцем овог начела. Увиђајући да феудални систем не штити слободу, нити ограничава потпуну власт монарха, Монтескје је сматрао нужним поделити државну власт тако да свака власт има могућност да “спречава друге власти”³⁷⁾ и на тај начин сачува слободу појединца. У супротном, “све би било изгубљено ако би исти човек или тело угледника, било племића, било људи из народа, вршило поменуте три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровима приватних лица.”³⁸⁾ Монтескјеова тријалистичка подела власти на законодавну, извршну и судску власт није апсолутна, потпуно чиста, већ подразумева да ове три власти сарађују водећи државне послове.³⁹⁾ Сарадња власти значи мешање једне у рад друге, али тај уплив не сме бити толики да власт која врши утицај уједно и управља надлежностима друге власти. Монтескје је своју теорију добрим делом изградио на парламентарном режиму Енглеске његовог времена, односно на слици једног идеалног устава⁴⁰⁾ у којем је монарх имао утицај на парламент (право законодавне иницијативе, санкције и др.), и обрнуто, парламент на монарха и чланове владе (буџет, одговорност министара и др.). У таквом систему међусобне поделе и умереног утицаја, носиоци власти обуздавају, чак заустављају⁴¹⁾ једни друге да би спречили злоупотребе власти. У једној реченици: подела власти са сарадњом или утицајем једне власти на другу производи контролисану власт, а једино таква власт штити слободу појединца. Сасвим поред, независна, стоји судска власт чији су носиоци изабрани непосредно од грађана.

37) Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, II, Загреб, 1956, стр. 18.

38) Шарл Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989, стр. 176. “Када се у истом лицу или телу које врши власт сједини законодавна с извршном влашћу, онда нема слободу, јер постоји бојазан да тај монарх или сенат не донесу тиранске законе како би их тирански примењивали. Још увек нема слободу и ако судска власт није одвојена од законодавне и извршне. Кад би она била спојена са законодавном влашћу, судија би могао имати снагу угњетача.” Charles-Louis de Secondat, baron Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Paris, 1894, XI, VI, p. 129.

39) Монтескјеова теорија је опширно и на различите начине тумачена, као: функционална, органска, персонална, материјална, правна, стварна, политичка и др. подела власти. Опширније: Р. Марковић, *ibidem*, стр. 28-34.

40) Радомир Д. Лукић, „Монтескјеова политичка теорија“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1955, Београд, стр. 128.

41) Ch. Montesquieu, *ibidem*, p. 151.

ТЕОРИЈЕ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ И КРИТИКА НАЧЕЛА ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Начело поделе власти је указало на то да државну власт треба поделити, и ту нема дилема. Разлике настају када говоримо о броју органа на које у хоризонталној равни треба поделити државну власт. Унутар бројних теорија, по критеријуму броја државних власти и садржини државних функција можемо разликовати три велике групе схватања: дуалистичке, тријалистичке и квадријалистичке поделе власти.⁴²⁾

У дуалистичким теоријама разликују се две државне власти, законодавна и извршна, што би у поређењу са људским организмом одговарало глави и телу. Једна власт прописује или наређује, а друга спроводи прописано или наређено. Законодавна власт доноси законе, она је власт која мисли, креира, а извршна власт оживотворава креирано.⁴³⁾

Тријалистичке теорије су настале критиком и надоградњом дуалистичких теорија. Како назив ове групе теорија каже, у државној организацији постоје три власти: законодавна, извршна (управна) и судска. За разлику од дуалистичких схватања, овде је из извршне власти је издвојена судска власт коју је по низу карактеристика могуће веома јасно разликовати од остатка егzekутиве, тј. од управне власти.⁴⁴⁾

Квадријалистичке теорије подели власти додају законодавној, извршној и судској и четврту – извршну власт у ужем смислу. “Квадријалисти” разликују извршну власт, која има политичку димензију јер доноси политичке акте ниже правне снаге у односу на закон, од управе која обавља стручно-технички део посла извршења и примене општих аката.⁴⁵⁾

Историјски посматрано, теорија поделе власти је имала неспорно прогресиван карактер у време када је створена - у периоду борбе буржоазије против аутократије и апсолутне монархије.

42) Опширно: Р. Марковић, *ibidem*, стр. 10-75.

43) У светској литератури заступници дуалистичких теорија су: Џон Лок, Жан Жак Русо, Карен де Малбер (Malber), Ханс Келзен (Kelsen), а у домаћој Живојин М. Перић.

44) У светској литератури најпознатије носиоци теорија из ове групе су: Шарл Монтескије, Пол Лабанд (Laband), Георг Јелинек (Jellinek), Леон Диги (Duguit), а у домаћој: Слободан Јовановић, Иво Крбек, Јован Стефановић, Радомир Лукић.

45) Носиоци ових теорија су: Бенжамен Констан (Constant), Ото Мајер (Mayer), Морис Орију (Hauriou), Рене Капитант (Capitant), а код нас: Јован Ђорђевић, Леон Гершковић, Ратко Марковић.

Победа а потом и учвршћивање буржоазије на власти сједињавањем финансијских и бирократских структура у држави, донела је за последицу јаку извршну власт на рачун представничког тела и демократије уопште. Ово слабљење парламента и јачање извршне власти најчешћи је основ теоријске критике начела поделе власти.

Једну групу критика начела поделе власти чине заступници реакционарне деснице, апсолутизма, тоталитаризма, олигархије, елитизма, који поделу власти сматрају узроком “слабе државе.”⁴⁶⁾ У другу групу критика могу се сврстати теорије које полазе од недељивости власти тј. народне суверености и ставова да приоритет у државној структури мора имати демократски орган – представничко тело.

Прва група теорија своје ставове практично спроводи у периодима који су рађали државна уређења заснована на недемократском јединству власти; почев од историјски побеђене апсолутне монархије до тоталитарних, милитаристичких, фашистичких, нацистичких, фундаменталистичких система, који су имали или имају ограничен век постојања. Ове државе са снажном извршном власти пре свега, у политичком (непријатељском) окружењу демократских држава показале су се као слабије и биле принуђене да “ојачају” прихватањем начела поделе власти.

Критике које полазе од народне суверености наглашавају да начело народне суверености не представља логичан извор поделе власти. Народна сувереност је јединствена и власт би морала бити јединствена, под непосредном контролом народа. Народ, пак, не може бити свакодневни носилац власти, али му државни органи могу и морају бити непосредно одговорни. Полазећи од Русоових ставова о народној суверености, вође Велике револуције одбациле су поделу власти и Монтањарским уставом од 1793. године увели конвентски систем у коме су носиоци извршних функција подређени законодавном телу.⁴⁷⁾

46) Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1973, стр. 479. Види: Јосип Срук, *Делегатски скупштински систем*, Загреб, 1982, стр. 12.

47) Робеспјер (Robespierre) и Сен-Жист (Saint - Just) најистакнутији су противници поделе власти. Робеспјер истиче да је законодавна власт неприкосновена јер представља “суверену вољу Нације” и да појединац (монарх) нема право “противити се и везати ланцем вољу Нације”, односно нема право вета. Против краљевског вета, стр. 110, 102. Сен-Жист у критици Кондореовог нацрта устава предлаже: “једно савезно представништво, које ствара законе и један представнички савјет, који их извршава.” Какав устав треба дати Француској, стр. 267. Максимилијан Робеспјер, Луј Антоан Сен-Жист: *Одбрани говори*, Загреб, 1953.

У савременим државама подела власти рађа јаку извршну власт чији су носиоци моћни и независни у свом раду и као такви неодговорни народу, из чега произлази да је власт, као и само начело поделе власти, недемократска. Идеја демократског друштва захтева сједињавање све власти у народу “и тамо где није могућа непосредна, већ само посредна демократија, сва власт треба да буде вршена од колегијалног органа чији су чланови изабрани од народа и који треба да буду правно одговорни народу.”⁴⁸⁾ Колегијални орган, парламент, је условно речено надређен извршној власти једино у парламентарном систему, док у чистој подели власти, у председничком систему ни такве надређености нема.

Критику начела поделе власти са класном позадином дали су класици марксизма. Маркс (Магх) и Лењин (Ленин) су критиковали стање које је произвела подела власти примећујући да извршна власт води државу у служби владајуће класе. Сматрали су да је нужно скупштину “претворити у радно тело радничке класе које ће стално бити повезано са својом изборном базом и које ће у себи обједињавати законодавну и извршну функцију.”⁴⁹⁾ По Лењину, у парламентаризму се “државни посао ради иза кулиса и свршава у одељењима министарстава, канцеларијама, штабовима”, а да се “у парламентима само брбља са специјалним циљем да се простом свету баци прашина у очи.” Парламенти би од “брбљаоница постали радне установе”⁵⁰⁾ путем политичког облика који је постојао у Париској комуни где је представничко тело било одраз народне суверености и носилац законодавне и извршне власти.

НАЧЕЛО ЈЕДИНСТВА ВЛАСТИ

Насупрот начелу поделе власти које у оквиру јединствене државне организације разликује две, три или четири посебне и мање-више равноправне државне функције, начело јединства власти подразумева обједињавање власти „под капом” извршног или законодавног органа.

Теорија и пракса нису сагласне која подела овлашћења државних органа представља обележје јединства власти нити постоји сагласност у начину сједињавања власти. Обједињавање државних

48) Ханс Келзен (Kelsen), Општа теорија права и државе, Београд, 1951, стр. 271.

49) Карл Маркс (Мах), Фридрих Енгелс (Engels), Владимир И. Лењин, *Изабрана дела*, I - IV, Загреб, 1948, стр. 157-159.

50) К. Маркс, Ф. Енгелс, В. И. Лењин, *ibidem*, стр. 184-185. Супротно “брбљаоницама”, Лењин је у пракси совјета успео да оствари сједињавање законодавне и извршне власти.

функција може бити извршено доследно и мање доследно. У првом случају говоримо о апсолутном јединству власти, а у другом реч је о релативном јединству власти.⁵¹⁾ Може се рећи да апсолутно јединство власти не постоји у савременим политичким режимима, већ је карактерисало раније робовласничке државе, апсолутне монархије, калифате, у којима је постојала потпуна супремација владаоца. У системима апсолутног јединства власти владар је титулар свих функција, али то не значи да је и једини орган власти - постоје и други државни органи, функционално и организационо зависни, који обављају државне послове у име владара. Непотпуно подељене државне функције и неразвијен правни систем су правне претпоставке потпуног јединства власти.

Релативно јединство власти је умерена форма коју срећемо у савременим државама са развијеном структуром државних органа. Овде је заправо реч начину поделе послова између посебних, условно самосталних државних органа, с тим да се један орган појављује као носилац свих функција учествујући у одређеној мери у вршењу готово сваке функције. Тај највиши орган има значајна права према осталим носиоцима државних функција (избор, разрешење, смернице, упутства, налози), док у обрнутом смеру утицаја нема. Највиши орган мора непосредно и искључиво вршити законодавну функцију, а под тиме треба разумети искључиво и потпуно самостално доношење највиших аката законодавне функције од стране органа који остварује јединство власти. Ово претпоставља да други органи немају право учешћа у доношењу закона, нити имају средство фактичког утицаја на орган који врши законодавну функцију и остварује јединство власти.⁵²⁾

Јединство власти има свој демократски и недемократски израз. Начело демократског јединства власти постоји у системима

51) Павле Николић, *ibidem*, стр. 246-247. Писац даље наводи да само име овог начела – јединство власти, није једнодушно прихваћено. Најчешће се употребљава назив конфузија власти (*la confusion des pouvoirs*), а затим и други изрази: концентрација власти, субординација власти а сасвим изузетно јединство власти (*l'unit du pouvoir*). Видети, нпр. Жан Жак Русо, *Друштвени уговор*, Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, Paris, 1949-1957, том IV, Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, итд., а затим Иво Крбек, „Јединство власти“, у часопису *Архив за правне и друштвене науке*, 7-12/1946, Никола Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958, Радомир Лукић, *Теорија државе и права*, Београд, 1958, Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1986, Никола Перенчевевић, „О јединству власти“, *Наша законитост*, 1/1951, Арсен Бачић, *Принципи подјеле и јединства власти у Југославији*, Сплит, 1990. и др. Види: П. Николић, *ibidem*, стр. 247.

52) П. Николић, *ibidem*, стр. 247.

где је представничко тело центар власти, а недемократско јединство власти остварено је када су носиоци егзекутиве извориште и уточиште власти.

Систем недемократског јединства власти је карактеристичан за изразито ауторитативне и диктаторске режиме, како оне који су постојали у робовласничком и феудалном периоду, тако и за монархије и републике које данас постоје или су постојале у блиској прошлости. Као примери потоњих узимају се Хитлерова Немачка, Мусолинијева Италија, Франкова Шпаније, Салазарова Португалија, Пиночеов Чиле и др.⁵³⁾ Свим овим тоталитарним државама заједничко је то да је извршна власт (персонификована вођом) заправо једина власт, а да је парламент само пука форма на путу доношења одлука и прописа.

Демократско јединство власти је заправо скупштински систем, иако овај назив није општеприхваћен.⁵⁴⁾ Остварење народне суверености у државној власти највидљивије је у режимима где је већи део власти концентрисан у представничком телу. У скупштинском систему се јединство власти чува у рукама демократског представничког тела, па је то један од разлога зашто се овај облик примењеног јединства власти назива демократским.⁵⁵⁾

Најважнија карактеристика скупштинског режима је постојање истог носиоца законодавне и извршне власти – скупштине, на коју други државни органи не могу вршити никакав утицај. Извршна власт нема право вета, право распуштања скупштине, ограничена су јој средства стварног утицаја на рад скупштине. У скупштинском систему носиоци извршне власти су заправо органи скупштине. Као теоријска база надмоћности скупштине послужила су дела Русоа, Монтескјеа и других писаца периода пре Велике буржоаске револуције, у којима је наглашаван значај парламента и нужност да контролише и руководи извршном влашћу. Такав херојски положај скупштине био је последица историјске победе

53) Павле Николић наводи пример уставног система Пољске републике по Уставу од 1935. године. Егзекутива оличена у председнику Републике уживала је пуну премоћ. У личности председника била концентрисана јединствена и недељива моћ државе. По члану 2 Устава председник је одговоран “пред богом и историјом за судбину државе” концентришући у својим рукама извршну власт у целости, широка овлашћења у погледу законодавне власти и делимично вршење судске власти. *Ibidem*, стр. 260.

54) П. Николић, *ibidem*, стр. 261.

55) Karl Lowenstein увиђа опасност по демократију у скупштинском систему сматрајући скупштинску владавину “главном демократском трибином на којој се аутократска владавина може саставити од појединца (диктатор), комитета, хунте или партије.” *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957, p. 83.

буржоазије над феудалним светом и завршио се уласком буржоазије у извршну власт.

Прва примена скупштинског система постојала је управо за време Велике револуције, а нарочито после избора Конвента (нове скупштине народа). Вође Револуције су сматрале да је Конвент законодавно и стварно одлучујуће и директивно тело, да је извршна власт наставак и део законодавне власти, а да су министри делегати и службеници Конвента, то јест његов извршни орган.⁵⁶⁾ За време Париске комуне (1871) постојао је скупштински систем власти у којем је поред скупштине и скупштинских комисија краткотрајно постојао и ...” један Комитет народног спаса, који ће имати власт над свим комисијама и који ће бити способан да одруби главе свим издајницима.”⁵⁷⁾ И владавина Конвента и Париска комуна се могу назвати политичким системом конфузије власти у коме представнички орган има сву власт, али је поверава у разним димензијама својим телима, као што су комитет и комисије.⁵⁸⁾

Данас у Швајцарској конфедерацији постоји оригинална примена начела јединства власти, са карактеристичним правним односом између законодавног и извршног органа, Савезног већа (Bundestrath), које је носилац извршне власти а уједно и извршни орган Савезне скупштине. ”Она (Савезна скупштина, прим. С. О.) је стално у тесном и пријатељском додиру са извршном влашћу, користи се њеним саветима и административним искуством; остављајући јој мање ствари да их сама сврши, у питањима већег значаја, она даје правац и прима одговорност за вођење послова. У Савезном већу, утврђено је старо правило, да се сваки од његових чланова покорава одлуци већине, или, ако је питање било пред Скупштином, онда њеној одлуци.”⁵⁹⁾

Скупштински систем, то јест начело демократског јединства власти у пракси није имао дугорочности нити великог успеха. Политички систем прокламован као скупштински постојао је у једном броју европских држава тзв. социјалистичког лагера током XX

56) Ова концепција је и делимично примењена у пракси под утицајем монтањараца, а нашла је своје место и у Монтањарском уставу од 1793. године (који није остварен ни примењен). Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1989, стр. 314.

57) Проспер Оливије Лисагаре (Lisagare), *Историја Париске комуне 1871*, Београд, 1946, стр. 194-195.

58) Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1988, стр. 180.

59) Џејмс Брајс (Брус), *Савремене демократије*, I, Београд, 1931, стр. 694. Ратко Марковић швајцарски систем назива “директоријалним” који карактерише колективни носилац извршне власти са једнаким члановима (колегама). „Директоријална влада“, *Анали Правног факултета у Београду*, 5-6/1976, *Извршна власт*, стр. 163.

века, али се није одржао. Скупштински систем као “модел скоро и не постоји; у сваком случају много мање постоји од парламентаризма; прво, јер је још недовољно теоријски развијен с обзиром на његову ембрионалност у пракси; и друго, до данас су познати само неки његови више или мање доследни и логични облици.”⁶⁰⁾ Један од разлога неуспеха овог система је и састав скупштине која није способна за вођење јавних послова јер је бројно тело шароликог интелектуалног, социјалног и политичког састава а за управљање државом потребна је мања, хомогена скупина високо стручних људи. Оно што скупштина (парламент) треба и може да ради јесте да контролише извршну власт.⁶¹⁾ Али, ако скупштина нема стручност која се тражи за вођење државе у савременим условима, упитно је да ли може, због бројности чланства, ваљано доносити законе и надzirати извршну власт?⁶²⁾

НАЧЕЛО ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ У САВРЕМЕНИМ УСТАВНИМ СИСТЕМИМА

Начело поделе власти, иако ни данас није изведено до својих крајњих граница како га је његов творац (Монтескје) замишљао⁶³⁾, јесте основ организације власти у већини држава савременог света. Овде, наравно, треба имати пред очима растегљивост појма поделе власти и његовог садржаја јер на други начин не би ни могло бити широко прихваћена формула распореда надлежности. Сви ти примери поделе, сарадње, утицаја и контроле носилаца највиших државних функција могу се сврстати у веће групе: председнички, парламентарни и мешовити системи поделе власти који су заправо различити модалитети прва два. Еволутиван и револуцијски развој политичких режима још од Велике револуције чине свако њихово груписање донекле превазиђеним и тек релативно тачним, јер непроменљивих и егзактних, речју поузданих критеријума класификације нема.⁶⁴⁾

60) Ј. Торђевић, *ibidem*, стр. 482.

61) Џон Стјуарт Мил (Mill), *О представничкој влади*, Београд, 1876, стр. 90.

62) Миодраг Јовичић сматра да не може. „Начело поделе власти и судство“, *Правни живот*, Београд, 7-8/1993, стр. 819. Види: Едвард Кардељ, *Нови устав социјалистичке Југославије*, Београд, 1962.

63) Д. Данић, *ibidem*, стр. 84.

64) Тако, Jean Blondel разликује пет група политичких система: 1) либералне демократије председничког и парламентарног типа (земље западне Европе, САД, Аустралија), 2) једнаки – ауторитативни политички системи (Кина, С. Кореја, бивши СССР), 3) традиционални – неегалитарни (Саудијска Арабија, неке државе Африке), 4) популистички (земље Латинске Америке) 5) ауторитативни (ранији фашистички режими и бивши то-

У једном броју држава власт је организована тако да је између председничког и парламентарног система, где ни елементи првог ни елементи другог не преовлађују, па их је најбезболније сврстати у групу мешовитих система поделе власти.

Све у свему, могу се разликовати државе где је подела власти спроведена и организована доследно, по узору на први председнички режим у САД, од држава којима је као “оригинални” модел послужио парламентарни режим Велике Британије и Француске, у којима је сарадња извршне и законодавне власти интензивна и већа него у председничком систему. Сарадња међу државним властима парламентарних режима огледа се како у свакодневним пословима вођења државе од стране одговорне извршне власти⁶⁵⁾, тако и при конституисању носилаца функција трију власти. У председничком систему сарадња је много “сиромашнија.”

Сви режими-копије произашли из најпознатијих политичких система имају своје специфичне услове који се тичу политичке и културне традиције, партијског живота, обичаја, окружења, економског и правног стања и др., који их удаљавају од једног или више узора на којем су изградили свој уставни систем. Због тих посебности велики број система је само са релативном тачношћу могуће сврстати у групу председничких, односно парламентарних система поделе власти.

ПРЕДСЕДНИЧКИ СИСТЕМ

Председнички систем је облик организације поделе власти у коме су јасно раздвојене три основне државне функције: законодавство, извршење и судство. Јасно раздвајање значи да свака од три власти независно врши свој део посла и да је, колико је то могуће, равноправна у хоризонталној структури политичког система. У политичком систему САД - родоначелнику председничког система, одвојене гране власти су истовремено једна другој кочница и равнотежа (check and balance).⁶⁶⁾ Један од твораца Устава САД,

талитарни системи Ј. Америке, Африке, Азије). *Comparative Government*, London, 1995, p. 34 - 40.

65) Као одлике парламентаризма, поред политичке одговорности чланова владе пред парламентом, Jan-Erik Lane наводи још: 1) право извршне власти да распусти парламент, 2) право владе да постави питање свог поверења, 3) право парламента да бира премијера, 4) право премијера да именује министре. *Constitutional and Political Theory*, Manchester, 1996, p. 133.

66) Овај систем претпоставља с једне стране најстрожу поделу власти, а с друге, њихову изолованост. То води равноправности власти да би се као циљ постигла равнотежа. П. Николић, *ibidem*, стр. 254.

Џејмс Медисон каже да “овлашћења која припадају једној грани власти не треба да потпуно и непосредно спроводе друге гране власти. Подједнако је јасно и то да ниједна од ових грана не би требало, ни посредно ни непосредно, да има преовлађујући утицај над другим гранама у вршењу њихових одговарајућих овлашћења. Нико не оспорава да свака власт по природи ствари задира у туђе право али зато је треба спречити да не пређе утврђене границе.”⁶⁷⁾ Међусобна контрола власти представља превентиву злоупотребе власти, док је равнотежа власти услов расподеле овлашћења тако да ниједан орган не може да има критичну количину власти. Систем у коме су гране власти независне, уравнотежене и међусобно контролисане представља најдоследнију примену начела поделе власти. Наравно, председнички систем није теоријски оглед већ жива структура са јасном поделом власти по којој председник управља државом, али не на рачун законодавства и судства.

Први политички режим у коме је чисто спроведена подела власти јесте уставни систем САД. Показавши се успешном, америчка подела власти пустила је корене у низу држава из првог круга америчког утицаја - земљама Латинске Америке, неким државама Африке (Обала Слоноваче, Чад), Азије (Филипини, Индонезија), Аустралији, док је у Европи један број држава прихватио неке елементе чисте поделе власти градећи свој полупредседнички систем. Уочљиво је да у неразвијеним земљама, земљама у развоју и транзицији, због њиховог нестабилног егзистирања постоји захтев за јасном расподелом и издвајањем центра власти. Такав центар власти је председник у председничком систему.

Устав САД усваја и разрађује формулу по којој “легислатива припада дводомном Конгресу, егзекутива председнику, а судска власт Врховном суду.”⁶⁸⁾ У пракси је извршна власт најактивнија, она води државу а означена је једном једином особом - председником државе.⁶⁹⁾ Председника државе бира народ преко изборника (електора), на четири године, у највише два мандата. Ови избори су заправо непосредни па председник остварује директну везу са народним суверенитетом, што га ставља у исту раван са Кон-

67) Александер Хамилтон (Hamilton), Џејмс Медисон (Madison), Џон Џеј (Jay), *Федералистички списи*, Београд, 1981, стр. 335.

68) Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, I, Нови Сад, 1993, стр. 139.

69) Инокосни орган монистичке извршне власти. “Био би то killing job (убиствен посао, прим. С. О.) када би он то стварно чинио.” Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 116.

гресом. Стварни положај председника је неприкосновен јер је он “истовремено шеф државе и врховни командант оружаних снага, али и председник управне власти и владе. Он је истовремено шеф егzekутиве и целокупне администрације.”⁷⁰⁾ Влада не постоји као структурирано политичко тело, већ је појединачно чине секретари именовани од стране председника. Секретари су одговорни председнику за управљање ресорима а први међу њима је државни секретар, заправо министар иностраних послова.

Председник нема формално право предлагања закона, али он то чини у неформалном облику – предлагањем Конгресу или једноставно путем страначких колега, конгресмена. На крају законодавног поступка председник санкционише закон проглашавајући га, или путем вета враћа предлог закона на поновно гласање.

Конгрес је дводомно тело законодавне власти чија оба дома, Представнички дом и Сенат, бира народ. Конгрес има утицај на рад председника делом у кадровским питањима, буџетском праву, све до права опозива (*impeachment*).⁷¹⁾ Ови утицаји су практично поприлично ограничени имајући у виду права председника, а потпуно релативни када председникова партија добро бројчано стоји у Конгресу.

Судска власт је бирана од стране народа, мада има одређених изузетака. На врху судске хијерархије стоји Врховни суд кога чини председник именован од председника државе уз сагласност Сената, и осам судија, сви са доживотним мандатом. Политичку позицију и углед Врховни суд гради нарочито правом да тумачи Устав који је у САД култног нивоа. Став Врховног суда да ли су радње и акти других државних органа сагласни Уставу често је тешко раздвојити од политике.⁷²⁾ Ово наводи на закључак да судска власт често има последњу реч у битним државним стварима и да је суштинска одлика овог политичког система супрематија Врховног суда.

70) Председник сам успоставља “администрацију “ (владу и “управу”). Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1988, стр. 575.

71) Ово говори да ни у чистим моделима поделе власти нема односа апсолутне равнотеже и потпуне независности носилаца државне власти. Александар Фира, *Уставност и политика*, Нови Сад, 1984, стр. 56

72) Утицај Врховног суда на рад председника и Конгреса нарочито је нарастао од почетка XIX века и започињања праксе *Judicial Review of Law*. Такође, председник Врховног суда (*Chief Justice*) је формално друга личност у државној хијерархији иза председника САД. Илустративно је да председник полаже заклетву пред председником Врховног суда а не пред Конгресом. Између два рата, за време председника Френклина Рузвелта (*Roosevelt*) Врховни суд је проглашавао противустваним неке законе социјално – економског карактера који нису одговарали крупном капиталу иако формалноправно нису били противни Уставу. Види: А. Фира, *ibidem*, стр. 139, Ј. Срук, *ibidem*, стр. 10.

Формално посматрано, констатација да је став Суда коначан јесте тачна али начин рада Суда и његова организација искључују га као првог и надасве активног носиоца власти. Прва и водећа власт може бити само извршни орган, много ређе велико законодавно тело, а суд је по природи орган контроле и поштовања права. Утолико је овај систем погрешно називати владавином Врховног суда исто као и са друге стране поимати га “царским (империјалним) президенцијализмом”⁷³⁾, већ је једноставно реч о систему доследне поделе власти.

ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ

Начело поделе власти у парламентарном политичком систему није потпуно спроведено као у председничком. У потоњем систему је акценат на подели овлашћења и немешању једне власти у рад друге, док парламентарна подела власти наглашава сарадњу власти, стављајући акценат на међузависности државних органа. Самосталности законодавне, извршне па и судске власти у председничком систему допринели су и непосредни избори, који им дају исти легитимитет, док такве једнакости у класичном парламентаризму нема – само је парламент биран од стране народа, а извршна и судска власт су најчешће избор парламентарне већине. Из начина избора произлази да је парламентарни систем апстрактно мање демократски од председничког (осим када је шеф државе непосредно биран), али конкретан ниво “демократичности” зависи од комплекса политичких, историјских, економских, културних и других услова.

У парламентарном систему, што није одлика председничког, извршна власт је бицефална, има две главе, шефа државе и владу. Однос политичке моћи ова два органа ствара поремећај власти у корист владе или шефа државе па отуда имамо два основна парламентарна модела: енглески - класични и француски - мешовити политички систем. Надмоћност шефа државе односно владе производ је с једне стране уставних норми, а са друге стране одлика политичког живота: броја партија, угледа носилаца функција, традиција, обичаја и политичке климе, правног и фактичког односа са парламентом, бирачима и др.

Првим класичним парламентарним режимом сматра се енглеска подела власти. У Енглеској се еволутивно, још од Велике по-

73) Artur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, 1976, p. 96.

веље (1215), правним актима ограничавала власт монарха све до суштинског развлашћења какво имамо данас. У том смислу, класични парламентаризам је поделио власт тако да је више има парламент него шеф државе, а највише трећи државни орган – влада. Енглеску поделу власти карактерише претежно двопартијска подела политичке сцене која се успешно чува простим већинским изборним системом. Овај изборни систем политички маргинализује трећу (Либералну, и сваку следећу) политичку партију.⁷⁴⁾ У таквој подели бирачке воље на два (највећа) дела увек једна партија има парламентарну већину с којом партијске функционере претвара у министре, док парламентарна мањина (и од само неколико посланика разлике) своје страначке прваке ставља у сенку, опонашајући владу. Хомогена, једнопартијска влада са сигурном парламентарном већином је по дефиницији политички неприкосновена.

Француску варијанту парламентаризма одликује разноврстан партијски живот са лепезом странака, односно политичких идеологија, што је традиционална одлика Француске још од Велике револуције. Двокружни већински изборни систем подржава постојање страначког плурализма из чега произлази политичка последица да се влада може формирати само коалицијом две или више странака. Влада иза које стоји коалициона парламентарна већина је по дефиницији снажна онолико колико је парламентарна коалиција чврста. У условима подељене политичке воље бирача стабилност владе не поправља, нити је ставља на безбедно растојање од скупштинских превирања, правило да министри не могу бити посланици. Управо нестабилности влада у овој варијанти парламентаризма, њихове промене и ограничен политички домет, створили су у Француској услове за настанак моћне администрације која води државне послове не подлежући никаквом ефикасном систему контроле.⁷⁵⁾ И министри који су по дефиницији политичке личности, у Француској су веома бирократизовани. И у периодима честих промена влада, министри су остајали или су се враћали у владу након неколико година.

Јача половина извршне власти је председник Републике. Његов положај заправо квари чистоту овог парламентаризма, прибли-

74) Опширније: Дан Гјанковић, „Двостраначки систем у Великој Британији“, *Политичка мисао*, 2/1965, Београд, стр. 7-57. Енглески двопартизам своје “порекло вуче из XVII века имајући као своју предходницу два политичка клана по имену *tories* и *wighs*. Сразмерно степену укоренивања парламентарне праксе, ови кланови прерасли су у политичке странке, у савременом смислу речи.” Р. Марковић, *ibidem*, стр. 136.

75) Најдан Пашић, *Савремена држава*, Београд, 1976, стр. 102.

жавајући га председничком систему поделе власти. Председника бира народ и он, између осталог, путем референдума и плебисцита комуницира са бирачима, немајући политичке одговорности према скупштини. Ови услови заједно са надлежностима производе га у вођу извршне власти и стварног и формалног шефа владе чијим састанцима ионако председава.⁷⁶⁾ За разлику од британског монарха који, скрајнут са терена одлучивања од стране линије коју чине народ, партија, парламентарна већина и влада, има право да саветује и буде информисан⁷⁷⁾, француски председник, независан од скупштине, са владом као својим извршним телом води државу.

И енглеска и француска варијанта парламентаризма под појмом поделе власти заправо подразумевају сарадњу између највиших државних органа. У тој сарадњи издвајају се органи равноправнији од осталих који уживају у њихову корист поремећеној подели власти. Ако изузмемо судску власт као независну и апстрактно неполитизовану, извршна власт је у обе варијанте парламентаризма са поделом власти боље прошла од законодавне. Парламентарна већина у Великој Британији (у ствари већина доњег дома, Дома комуна) је заправо владина копија у погледу изражавања политичких ставова, тим пре што исти људи чине оба органа. Овде је само технички искоришћена уставна позиција владе да предлаже акте парламенту (а не обрнуто), па се лако може закључити да се закони доносе у влади, а када формално прођу парламент и монарха само ступају на снагу. У Француској пораз скупштине у подели власти није тако потпун. Скупштина и даље ради о глави владе, али тај суштински механизам парламентаризма је изгубио на важности јер је председник Републике заправо шеф целе извршне власти. Председник политички не одговара скупштини али је веома активан и ка том телу, сам или са владом, предлажући законе, стављајући вето, распуштајући скупштину.

Закључујемо да је подела власти у парламентаризму спроведена у корист извршне власти. Без обзира да ли се ради о земљама стабилних једнопартијских или двопартијских влада, или држава-

76) Председник председава Саветом министара које чине први министар и сви министри (без државних секретара и подсекретара који учествују у раду Савета кабинета). На седницама Савета се одлучује о начелнијим и важнијим питањима националне политике. Р. Марковић, *ibidem*, стр. 162.

77) Не постоји евиденција да је Краљица Елизабета искористила право да приватно саветује премијера у задњих 45 година. Theen Rolf H. W. и Wilson Frank L., *Comparative Politics*, New Jersey, 2001, р. 38. Исти аутори наводе разлоге постојања монарха: персонализује државу, чува национално јединство и веже садашњост са славном прошлошћу.

ма слабих коалиционих влада, или говоримо о системима у којима руководи администрација, или је председник заклоњен владом тај који има главну реч, законодавном телу је све теже да “ствар и даље прати будним оком.”⁷⁸⁾ Промена карактера државе која се десила током XX века, а огледа се у регулисању дотада нерегулисаних области друштвеног живота као што су: социјална политика, економско планирање, екологија, култура, спорт и др., створила је извршној власти недостижну предност у односу на законодавну власт. Неки од разлога су: стварање једнопартијских или двопартијских система, утицај спољних ратова, потребу за економским и друштвеним планирањем, број одлука и информација потребних да се покрену људи и ресурси.⁷⁹⁾

Уставни систем у Републици Србији можемо сврстати у једну подгрупу парламентарних система који се називају „транзициони.“ Под транзицијом данас углавном се подразумева вишеслојан процес у бившим социјалистичким европским земљама, који обухвата промене у политичком систему и организацију власти посебно, али и у пољима економије, културе, социологије, друштвене структуре и др. Од транзиционих промена овде издвајамо прелаз из једнопартијског у вишепартијски политички систем, а затим и измену у подели и организацији власти.

Транзиција подразумева радикалне уставне промене – уводи се начело поделе власти, а напушта скупштински систем и начело јединства власти. Начело поделе власти актуелизује елементе традиције у политичком систему и уједно приближава ове државе данашњим парламентарним, односно председничким системима. У једној фази транзиције државе су се нашле на политичкој раскрсници са два пута будуће поделе власти: први пут води у парламентаризам који се даље рачва на правац са јаком владом и слабим председником државе и на правац са јаким председником државе, а другим путем се стиже у председнички систем. Повратак истом стазом јединства власти и скупштинског система није ни могао бити биран (!?), јер се сматрао концептуално и идеолошки превазиђеним. Пракса је показала да се подела власти у којој јака влада влада поред слабог шефа државе није показала као атрактиван правац организовања власти у земљама транзиције. Сужен избор се свео

78) Фредерик Остен Ог (Ogg), *Политичко уређење савремене Енглеске*, I, Београд, 1937, стр. 78.

79) Ivo Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, Oxford, 1973, p. 194-195.

на јаког председника у парламентарном па чак и (полу)председничком систему, што се објашњава и још увек недовољном развијеношћу демократије.⁸⁰⁾

Већина земаља у транзицији определила се за парламентаризам са елементима председничког система, као што су: непосредан избор шефа државе, права шефа државе према влади и министрима и према законодавном телу, вођење спољне и унутрашње државне политике, што све даје неку форму полупредседничког система. Упечатљиво је да су све земље искусиле скоро аутократску владавину шефа државе који држи конце власти у својим рукама, шири и продубљује моћ и искључује из игре друге политичке актере.

Ауторитативни шеф државе је обележје али и потреба почетка транзиције - периода када је држава рањива и нестабилна јер је револуционарно раскинула са дотадашњим системом а нове институције власти нису до краја учвршћене.⁸¹⁾ С временом власт шефа државе се умањује и стварно уводи у институционализовано поље деловања. Природно је да уставно и стварно спутавање моћи шефа државе, истовремено из његове сенке извлачи владу јачајући је, чиме се стварају услови за трајнију парламентарну поделу и сарадњу власти на крају процеса транзиције.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На основу овог кратког историјског прегледа теоријских ставова о подели власти и система организације власти који су данас изграђени на темељу начела поделе власти, могли бисмо направити неколико закључака.

Прво политичка а потом и уставна историја развоја држава и власти у протекла два миленијума, познаје поделу власти која у неким државама, раније додуше ретким, добија и своје практичне облике. Ипак, све до Велике буржоаске револуције начело поделе власти не може се сматрати прихваћеним. Нека друга начела која су подразумевала јаку власт, концентрисану у владару све до нивоа

80) Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, 1994, p. 442-449. Види: Ray Taras, *Postcommunist Presidents*, Cambridge, 1997, p. 2.

81) Вучина Васовић износи „два јака разлога“ за успостављање семи-президенцијалне мултипартијске конфигурације власти; први је постојање сувише фрагментиране партијске структуре..., а други је потреба посткомунистичких друштава за стабилном влашћу у прелазном периоду. „Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у «пост-комунистичким земаљама», Архив за правне и друштвене науке, 2/1994, Београд, стр. 215.

апсолутне власти, била су владајућа. Мада није било у првом плану, начело поделе власти је било пратилац организације државне власти, нешто о чему се размишљало као о могућој алтернативи.

Када је историјском променом начело поделе власти постало темељ односа највиших државних органа, проблем ефикасног организовања државних органа још увек није био решен. Он је тек започет јер је начело само дубоки темељ који нуди далеке, позитивне циљеве - ефикасну, контролисану и одговорну власт. Овом начелу је потребно време да оствари те циљеве, јер треба изградити важне механизме поделе власти – одговорну и способну извршну власт, парламентарну контролу владе, независност судства... све до развијеног и ауторитативног јавног мњења. Отуда разликујемо развијене парламентарне и председничке системе, и оне који се још уставноправно развијају – тзв. транзиционе. Ако занемаримо бројне разлике које постоје између ове две групе држава (економске, пре свега) и усредсредимо се на организацију власти, открићемо да у првима постоји уређен однос између органа трију власти, не и савршен, а да се у потоњима тежи стању као у развијеним државама. Дужина тог развојног пута је још увек непозната.

Коначно, начело поделе власти је не само уставноправно већ и политички прихватљиво, како власти тако и опозицији. Пре осталих извршна власт користи ово начело и на њему изграђен систем да се наметне другим двома властима, законодавној и судској. Природно ширење улоге извршне власти у савременим државама за последицу има и јачање ауторитета председника републике или председника владе. Тиме носиоци егзекутиве заправо користе начело поделе власти да би ауторитативно водили државу. Опозиција, пак, прихвата начело поделе власти тражећи доследну примену овог начела, образлажући то потребом контроле и ограничења власти. А такви захтеви опозиције постоје све док не постане позиција – тада тежња за доследном применом поделе власти сплашњава.

ЛИТЕРАТУРА

- Аристотел, *Политика*, Београд, 1960.
- Tomae S. Aquinatis, *Summa theologica*, Taurini, 1895.
- Augustini, *Sancti Aurelii episcopi De civitate Dei*, vol I MCMVII, vol II MCMV, Lipsiae.
- Драган Батављевић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Београд, 1999.

- Dino Bigongiari, „Политички назори Томе Аквинског“, у књизи: Тома Аквински, *Држава*, Загреб, 1990.
- Милош Благојевић, Државна управа у српским средњовековним државама, Београд, 1997.
- Jean Blondel, *Comparative Government*, London, 1995.
- Џејмс Брајс (Брус), *Савремене демократије*, I, Београд, 1931.
- Вучина Васовић, „Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у »пост-комунистичким земљама«, Архив за правне и друштвене науке, 2/1994, Београд.
- Дан Гјанковић, „Двостраначки систем у Великој Британији“, *Политичка мисао*, 2/1965, Београд.
- Hugo Grotius, *De Jure Belli ac pacis Libri Tres In Guibus Jus Natura & Gentium, Item Juris Publici Praecipua Explucantur*, 1860.
- Данило Ј. Данић, *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд, 1926.
- Ivo Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, Oxford, 1973.
- Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1988.
- Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1989.
- Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности*, I, Београд, 1991.
- Миодраг Јовичић сматра да не може. „Начело поделе власти и судство“, *Правни живот*, Београд, 7-8/1993.
- Ханс Келзен (Kelsen), *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951.
- Jan-Erik Lane, *Constitutional and Political Theory*, Manchester, 1996.
- Херолд Ласки, *Политичка граматика*, II, Београд, 1935.
- Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, 1994.
- Проспер Оливије Лисагаре (Lisagare), *Историја Париске комуне 1871*, Београд, 1946.
- Karl Lowenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957.
- Радомир Лукић, *Историја политичких и правних теорија*, I, Београд, 1956.
- Радомир Д. Лукић, „Монтескјеова политичка теорија“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1955, Београд.
- Никола Макијавели, *Владар*, Загреб, 1952.
- Карл Маркс (Marx), Фридрих Енгелс (Engels), Владимир И. Лењин, *Изабрана дела*, I - IV, Загреб, 1948.
- Ратко Марковић, „Директоријална влада“, *Анали Правног факултета у Београду*, 5-6/1976.
- Ратко Марковић, *Извршина власт*, Београд, 1980.
- Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008.

- Џон Стјуарт Мил (Mill), *О представничкој влади*, Београд, 1876.
- Шарл Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989.
- Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1993.
- Фредерик Остен Ог, *Политичко уређење савремене Енглеске*, I, Београд, 1937.
- Најдан Пашић, *Савремена држава*, Београд, 1976.
- Платон, *Држава*, Београд, 1966.
- Полибије, *Историје*, I - II, Нови Сад, 1988.
- Максимилијан Робеспјер, Луј Антоан Сен-Жист: *Одабрани говори*, Загреб, 1953.
- Жан Жак Русо, *Друштвени уговор*, Београд, 1949, стр. 46.
- Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право*, Загреб, 1998.
- Неркез Смаилагић, *Хисторија политичких доктрина*, Загреб, 1974.
- Јосип Срук, *Делегатски скупштински систем*, Загреб, 1982.
- Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, II, Загреб, 1956.
- Theen Rolf H. W. и Wilson Frank L., *Comparative Politics*, New Jersey, 2001.
- Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, I, Нови Сад, 1993.
- Александар Фира, *Уставност и политика*, Нови Сад, 1984.
- Цицерон, *Држава*, II, Београд, 2002.
- Александер Хамилтон (Hamilton), Џејмс Медисон (Madison), Џон Џеј (Jay), *Федералистички списи*, Београд, 1981.
- Томас Хобз, *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, I, Ниш, 1991.

SHORT REVIEW OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWER WITH HISTORICAL AND CONTEMPORARY ASPECTS

Summary

The author in this article, through the image of division of government functions throughout history until present-day, accentuates the importance of the separation of power principle. The time and space universality of this principle is implied by the fact that thoughts about the separation of power are found even in the ancient world, and thus far there is no democracy state without the separation of power. By overtaking the rival principle of unity of power at one point of history, the principle of separation of power have produced today's two most represented forms of state governance: the parliamentary and presidential systems. Both of these systems, in their manifested forms and sub-categories, have particularities, from one state to another.

What they have in common is the coherent or less coherent acceptance of the principle of separation of power.

Key words: separation of power, state, organization, power, presidential system, parliamentary system

Овај рад је примљен 29. октобра 2009. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 11. фебруара 2010. године.