

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XIV

Јануар — Март 1966

Бр. 1

ПРИЛОГ ПИТАЊУ ПОЈМА И КЛАСИФИКАЦИЈЕ СИСТЕМА ВЛАСТИ У МОДЕРНИМ ДРЖАВАМА

Питање појма система власти као и његових различитих облика је питање које привлачи вишеструку пажњу. Ово питање је интересантно не само због тога што у теорији, правној и политичкој, нису о њему до краја рашчишћени ставови већ и због свога изразито политичког значења и значаја.

1. Општепознато је и у нашој марксистичкој теорији утврђено мишљење да чиниоци који условљавају и одређују природу политичког система у једној земљи и који утичу на његово развијање и мењање леже у природи класних односа, снази и утицају владајуће друштвено-политичке снаге (класе), народних маса, појединих друштвених група, и т. сл., као и у утицају идеологије и политичке теорије а у крајњој линији — у карактеру саме својине и својинских односа. У том погледу и организација и организациона структура власти имају одређено значење и важност. Иако нису и не могу да буду одлучујући чинилац који одређује суштину једног политичког система, механизам и организациона структура власти се појављују увек и свуда као једно од важних средстава за решавање класно-политичких односа у датим друштвено-политичким условима. То се нарочито односи на систем власти као једног — најпростије речено — система и механизма односа између законодавне, управне (извршне) и судске власти. Наиме, систем власти доприноси, наравно, зависно и од других чинилаца и услова (партијског система, напр., и др.) учвршћењу одређене друштвено-политичке снаге (класе) у вршењу државне и политичке власти уопште и постизању односно обезбеђењу њеног преовлађујућег положаја и утицаја у постојећем политичком систему. Другим речима, у конкретном историјском периоду и друштвено-политичким околностима решење класно-политичких односа у датом политичком систему, демократском или недемократском, и остварење одређених класно-политичких циљева тражи и претпоставља одређени, одговарајући, не било који, систем власти.

2. Пракса у модерним државама, буржоаским и социјалистичким, показала је могућност различитог решавања односа између законодавне, управне (извршне) и судске власти а у складу са класно-политичким ци-

љевима које је требало остварити као и у зависности од низа других чињеница — теорије владајућих друштвено-политичких снага, традиције, спољних узора, итд. Значајно је при томе уочити постојање више или мање изражених сличности између појединих ових решења, што доводи до уочавања и утврђивања заједничких елемената и истоветних карактеристика, поред оних различитих. Разуме се, то онда ствара могућност уобличавања посебних врсти (облика, типова) система власти, те се у теорији и пракси и говори о посебним системима власти и поједина историјска остварења у данашњем и ранијим периодима квалификују као председнички систем, парламентарни систем, конвентски систем, итд.

I. — И један најопштији поглед на теорију и литературу показује да не постоји једнодушно мишљење о појму система власти а то практично значи и о критеријуму њиховог разликовања и разграничења што је довело и до различитих класификација.

1. Није тешко запазити да се у утврђивању и објашњавању појма система власти и критеријума разликовања и разграничења између појединих његових облика полазило и полази са различитих основа. Међутим, стиче се утисак да је ту углавном реч о различитим формулацијама сличних ставова а не о суштинским разликама, као што је и претежно реч о критеријуму разликовања а не, или бар мање, о непосредном објашњењу самог појма система власти као таквог.

Тако, у већем броју случајева објашњавању система власти указују се на однос између законодавне, управе и судске власти. Сматра се да оне могу стајати једна према другој у различитим односима, те се и истиче да је важно обратити пажњу на вршење међусобног утицаја а пре тога још и на то у којој мери постоји односно поштује се дистинкција између њих а нарочито између законодавне и управне власти (1). — У основи исто, ма да нешто продубљеније и другачије формулисано, је и оно схватање које полази од начела поделе власти. Сагласно мери и начину остварења поделе власти и образују се, сматра се, различити системи власти (2). Под перима појединих писаца ово схватање је детаљније и прецизније разрађено, делимично и измењено. Ова разрада односи се нарочито на

(1) На пр., М. Hauriou (*Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1930, с. 61—67) сматра да неке форме владе поштују дистинкцију између законодавне и извршне власти док неке то не чине; R. Redslob (*Le régime Parlementaire*, 1924, с. 1) налазио је критеријум у начину на који извршна и законодавна власт делују једна на другу; слично и J. Barthélemy и P. Duez (*Traité de droit constitutionnel*, 1933, с. 146, а вид. и *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 1906, с. 15, 16—17; и др. вид. и G. L. Field (*Governments in modern society*, 1951, с. 34 и сл.), и др. У совјетској литератури се о овом питању веома мало расправља (на пр., М. П. Карева: *Теория государства и права*, 1955, с. 57, и др.).

(2) Вид. E. Giraud (*Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amerique*, 1933, s. 19—20); A. Esmein (*Eléments de droit constitutionnel Français et comparé*, vol. I, 1927, p. 506); G. Vedel (*Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, p. 162); J. Laferrière (*Manuel de droit constitutionnel*, 1947, p. 745, 746); и др. Такође, J. A. Gorry (*Democratic government and politics*, 1958, pp. 90 seq., 327 seq.); C. C. Rodee, T. J. Anderson, C. Q. Cristol (*Introduction to political science*, 1957, pp. 45 seq) и др. — Привидно друшћим критеријум је онај који полази од питања који орган и у којој мери врши суверенитет. Међутим, у крајњој линији, и у овом случају се долази, посредно или непосредно, до критеријума у чијој основи лежи питање односа између легислативе и егзекутиве — Вид. L. Duguit (*Traité de droit constitutionnel*, 1923, т. II, pp. 617 и сл.; L. Troabas (*Manuel de droit public et administratif*, 1964, pp. 14—15); итд.

питање врсте органа, начина расподеле функција, средстава узајамног утицаја, и сл., што несумњиво доприноси утврђивању поузданих критеријума разликовања појединих система власти (3). — У савременој југословенској теорији је распрострањено и углавном прихваћено гледиште по коме критеријум за разликовање система власти лежи у начину и степену остварења начела поделе власти али и начела јединства власти (4).

Међутим, у најновијој политичкој теорији јављају се мишљења која значе напуштање ових традиционалних схватања. Наиме, истиче се да је развој модерне државе условио измене ових традиционалних шема и довео до нових. При томе, нарочито у политичким партијама (партијски систем) се гледа нови елемент критеријума разликовања појединих система (5).

2. Неједнодушност у објашњењу појма система власти и критеријума разграничења и разликовања између појединих његових облика неминовно је повукла и различитост у схватањима о врстама и броју система власти.

Тако, на пр., искристалисало се схватање о разликовању два основна система власти — систем изоловања и систем сарадње власти, с тим што у оквиру сваког од њих постоје различите варијанте сходно начину остварења једног односно другог (6). Томе се понекад додаје и трећи систем — систем концентрације (конфузије) власти (7). Гледиште према коме системе власти треба разврстати на оне који одбацују поделу власти и на оне који је усвајају не разликује се битно од прегходних мишљења. При томе се чине разлике између појединих система у оквиру ових основних система (8). — Међутим, често се не праве овакве уопштене класификације

(3) У том погледу велику пажњу привлачи схватање М. Duverger-а (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1965, pp. 138 seq.). Он утврђује две категорије елемената државне структуре: органе државе (влада или егzekутива и парламенат, у њиховим различитим облицима и међусобним односима) и функције државе. Различите комбинације ових елемената дају, по њему различите типове државне структуре. — Вид. и G. Burdeau (*Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 1965, pp. 136, 140); итд.

(4) Вид. др. Ј. Ђорђевић (Уставно право Југославије, 1957, с. 233; Нови Уставни систем, 1964, с. 182 и д., 413 и д.); др. Ј. Стефановић (Уставно право ФНР Југославије и компаративно, 1956, књ. II, с. 19, 23, 29 и д.); др. Р. Лукић (Теорија државе и права; 1956, књ. I, с. 336; Увод у право, 1964, с. 161 и д.; Теорија државе и права, 1964, с. 283 и д., 333); др. И. Крбек (Управно право ФНРЈ, 1955, књ. I, с. 33—45); и др.

(5) Вид. М. Duverger (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1965, с. 192; вид. и мишљење G. Burdeau-а (*Traité de science politiques*, 1952, т. IV, с. 335—7, 347); и др.

(6) Тако. J. Barthélemy и R. Duez (*Traité de droit constitutionnel*, 1933, с. 146, 148 и д.) разликују системе изоловања и сарадње власти. У оквиру ових других праве разлику између скупштинског (конвентског), председничког и парламентарног система. Итд.

(7) М. Duverger (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1965, с. 179 и д.) утврђује као традиционалну следећу класификацију која је, узред речено, веома прецизно и пажљиво разрађена: I. режими конфузије власти (I. концентрација власти у корист владе, 2. концентрација власти у корист скупштине), II. режими поделе власти (I. ограничена монархија, 2. председнички режим), III. сарадна власти и парламентарни режими (I. класични парламентарни режим, 2. парламентарни режим орлеанистичког типа, 3. парламентарни режими са поремећеном равнотежом). При томе, истанчаном анализом дате су у оквиру ове класификације и подврсте појединих од ових система. G. Burdeau (*Traité de science politique*, т. IV, с. 316 и др.) разликује: I. режимо конфузије власти (цезаријански и конвентски), II. режимо изоловања власти, III. режимо сарадње власти са превлашћу егzekутиве (председничка влада), са превлашћу скупштине и режимо сарадње равноправних власти (парламентарна влада).

(8) G. Vedel (*Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, s. 162 и д.) разврстава политичке режимо на оне који одбацују поделу власти (системи конфузије власти) и на оне који је прихватају. У оквиру ових првих разликује: диктатуру егzekутиве и скупштинску владу, а у оквиру других: председнички и парламентарни режим. Вид. и J. Laferrière (*Manuel de droit constitutionnel*, 1947, с. 746).

већ непосредно утврђују конкретне врсте система власти. Тако се увек помињу парламентарни и председнички системи као посебни, често и скупштински или конвентски, с тим што се понекад ова два система схватају као различити. Томе треба додати да неки писци изједначавају скупштински систем са директоријалним, мада су у теорији заступљена и мишљења према којима директоријални систем представља посебан систем власти. Изузетно, као посебни системи власти квалификују се системи под називом неопредседнички, совјетски, и др. (9). — У нашој савременој теорији пажњу привлачи гледиште које утврђује четири основна система — парламентарни, председнички, скупштински као и систем у коме се политичка власт усредсређује у извршној власти (10).

Најзад, ваља напоменути да је напуштање традиционалних шема на подручју утврђивања критеријума разликовања система власти повукло за собом, по природи ствари, и напуштање традиционалних класификација. Наиме, увођење нових елемената критеријума довело је и до нове „типологије”. Тако, чини се разврставање система на тзв. унитарне режиме (са подврстама: режими у правом систему унитарни и режими полу-унитарни) и плуралистичке режиме (са подврстама: председнички режими, двопартијски парламентарни режими и вишепартијски парламентарни режими), и сл. (11).

II — Осврт на различита схватања о мерилима и критеријумима разликовања појединих система власти као и, о њиховим класификацијама, ма колико летимичан и недовољно исцрпан, показује сву сложеност проблема. Чини се да пут решавања овог проблема полази од утврђивања самог појма система власти, а то значи од откривања и утврђивања његових конститутивних елемената који представљају *conditio sine qua non* сваког система власти. Њих, међутим, треба тражити у организационом начелу на коме сваки систем власти почива а затим, сагласно овом организационом начелу и начелу његовог спровођења, и у положају и улози парламента, природи, положају и улози управних (извршних) органа као

(9) Тако, на пр., М. Hauriou (*Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1930, с. 61 и д.) разликује четири главна типа представничке владе: парламентарну, америчку председничку, конвентску и директоријалну у Швајцарској; R. Pinto (*Éléments de droit constitutionnel*, 1952, с. 103) разликује три форме представничке владе: председничку, парламентарну и совјетску али спомиње и скупштинску владу. Вид. и К. Loewenstein (*Étude de droit comparé sur la présidence de la république à l'exclusion de celle des états-unis*, «Revue du Droit Public et de la Science Politique», Nos. 2 i 3 1949, 153) L. Trotabas (*Manuel de droit public et administratif* 1964, 14—5); A. Esmein) *Élément de droit constitutionnel français et comparé*, 1927, vol. I, 505; E. Giraud (*Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, 1938, 17), G. L. Field (*Governments modern society*, 1951, 144); R. Plenow (*Introduction to government*, 1957, 43, 49, 92); C. S. Rodee, T. J. Anderson, C. Q. Christol (*Introduction to political science*, 1957, 47); J. A. Corry (*Democratic government and politics*, 1958, 327); П. С. Ромашкин и други (Теорија государства и права, 19692, с. 118, 294 и др.) М. П. Карева и Ј. Федькин (Основы советского государства и права, 1953, с. 38 и др.); А. И. Лепешкин (Курс советского государственного права, 1961, т. I, с. 115, 199 и д., 284 и д.); С. А. Голунски и М. С. Строгович (Теорија државе и права, 1949, с. 84 и д., 229 и д.); итд.

(10) Др. Ј. Ђорђевић (Нови уставни систем, 1964, ст. 415). Вид. и др Р. Лукић (Теорија државе и права, 1956, књ. I, с. 335 и д., Увод право, 1964, с. 164 и д.); др Ј. Стефановић (Уставно право ФНР Југославије и компаративно, 1956, књ. II, с. 19, 23, 29, и др.); др И. Крбек (Управно право ФНРЈ, 1955, књ. I, с. 44 и д.).

(11) Вид. M. Duverger (*Institutions politiques et droit constitutionnelles*, 1965, с. 191 и д.). Вид. и мишљење G. Burdeau-a (*Traité de science politique*, 1952, т. IV p. 346-352).

и судства. Управо у свему томе леже не само критеријуми за утврђивање појма система власти као једног од облика државне организације већ и поуздана мерила за разликовање и разграничење појединих врсти (типова) система, што омогућава утврђивање и једне реалне класификације система власти у модерној држави.

Опште посматрано, систем власти се приказује као систем односа између законодавне, управне (извршне) и судске власти. Међутим, задовољити се оваквим упрошћеним објашњењима значило би остати на површини, на спољној страни самог проблема. А проблем је знатно дубљи и сложенији. Наиме, иза спољне стране проблема изражене у међусобним односима законодавне, управне (извршне) и судске власти, крије се оно што чини суштину читавог проблема — систем односа између органа и правних функција. Тек у другом реду, а на основу ових односа, појављује се систем односа између самих органа. Из тога онда и произилази одређени положај сваког од ових органа у читавом систему власти. Према томе, у основи самог система власти почива организационо начело система власти које се састоји у одређеном решењу односа између државних органа и правних функција које они врше као и, у вези с тим, односа између самих органа.

Тако схваћено, организационо начело се појављује, правно посматрано, као главни, одређујући чинилац за конституисање система власти. Отуда, било би неопходно за ову прилику покушати да се дубље проникне у пројам и карактер самог организационог начела система власти. То тим пре што, као што је познато, политичка и правна теорија нису ни у том погледу једнодушне.

И један општи поглед на деловање јединствене државне власти којом се остварује главни и суштаствени циљ државе — одржавање и развијање начина производње који је у интересу владајуће класе, као и обезбеђење политичког система у коме та класа има преовлађујући положај — довољан је да нам открије разноврсност облика у којима се то деловање испољава. У крајњој линији, она се испољава у доношењу правних норми и правних аката и, у складу с њима, преузимању и вршењу разноврсних материјалних, организационих и других радњи што се уобличава у одређене правне функције. У правној теорији је највише распрострањено гледиште о постојању три правне функције — нормативне (законодавне), управне и судске (12). Тек ово разликовање државне активности на различите правне функције омогућава утврђивање самог појма организационог начела система власти. У том погледу поставља се једно питање које има

(12) Полазећи у основи, од класичног материјалног гледишта L. Duguit-a (*Traité de droit constitutionnel*, 1923, т. II, с. 132—403) које је у нашој теорији развио др Н. Стјепановић (*Управно право СФРЈ*, 1964, књ. I, с. 8 и д., и др.) могло би се доћи до схватања (др Р. Лукић), овом приликом изражено у најгрубљим цртама, према коме би се нормативна функција састојала у доношењу општих аката (устав, закон, уредба, итд.), управна функција — у доношењу појединачних аката са појединачним диспозицијом која обавезује субјекта на кога се односи, с тим што би ту спадало и вршење материјалних и других радњи везаних за примену права, а судска функција — доношење појединачних аката са појединачном санкцијом. Вид. о томе, др Р. Лукић (*Теорија државе и права*, 1957, књ. II, с. 111, 112 и д.; *Увод у право*, 1964, с. 161 и д., 203 и д., 228 и д.).

несумњиво инзваредан значај за организацију државе и политички систем уопште. То је питање — који орган, у којој мери и на који начин врши или учествује у вршењу сваке од ових правних функција. При томе се треба подсетити да ангажовање органа у вршењу ових функција, а то значи у доношењу одређених аката, има своје различите видове. Ангажовање једног органа у вршењу одређене функције се може огледати у томе што би он био искључиво надлежан и потпуно самосталан у доношењу аката који чине садржину дотичне функције. Али, у вршењу одређене функције (тј. један орган може и да не буде искључиво надлежан и потпуно самосталан у доношењу аката те функције) већ да то чини уз веће или мање, посредно или непосредно, учешће или утицај другог органа. Учесће или утицај другог органа може да се врши, како пракса показује, путем вета, законодавне санкције, претходне или накнадне потврде, и сл., односно путем иницијативе за доношење аката, давање директива и смерница за рад, узимања на одговорност, итд. Ако се овом приликом помиње и утицај на вршење одређене функције као вид ангажовања једног органа, онда би морало да се помену и извесна средства која омогућавају да се врши фактички утицај на орган у чијој надлежности је доношење одређених аката (на пр., именовање, избор, разрешење, распуштање, постављање питања поверења, итд.). Не упуштајући се овом приликом у продубљенија разматрања свих ових, евентуално и још неких других видова ангажовања органа у вршењу појединих функција, ваља рећи да је ради потпунијег сагледавања питања који орган, у којој мери и на који начин учествује у вршењу правних функција, неопходно посматрати вршење ових функција кроз све ове видове. У том погледу од изванредне и највеће важности је питање вршења (концентрисања односно поделе) нормативне функције (13). Тако се сагледава стварни однос између самих органа и правних функција које они врше. Међутим, једно одређено решење ових односа органа и функција неизбежно повлачи и одговарајуће решење односа између самих органа — законодавних, управних (извршних) и судских. У ствари, одређено решење свих ових односа (између органа и функција у првом реду, а затим и самих органа међусобно) и представља организационо начело система власти. Управо због такве своје природе организационо начело и чини основу на коме почива један систем власти.

Не треба посебно наглашавати да је структура организационог начела а то ће рећи овакво или онакво решење свих поменутих односа, увек резултат одређених политичких тежњи и чинилаца. Наиме, у одговарајућем решењу односа између органа и функција, самим тим и органа међусобно, политичке партије и друге политичке организације, друштвене групе, и сл., а у крајњој линији саме класе, налазе ефикасно па и пресудно средство утицаја на вршење државне власти, тј. средство подређивања саме државне власти својим интересима и својој, најопштије речено, политици чиме се решавају на одређени начин и сами класни односи. У том погледу могућна

(13) Вид. о томе материјале са Саветовања о подели нормативне функције између централних представничких тела и извршно-управних органа, Институт за упоредно право, Београд, 1964 (Материјали су објављени и у Архиву за правне друштвене науке, бр. 3—4 за 1956).

су два основна циља којима политичке партије и друге политичке организације, друштвене групе, и сл., а у крајњој линији саме класе, теже односно до којих је могуће dospети. Један циљ је постизање и остваривање равнотеже органа, делова државног апарата (у хоризонталном смислу) а преко њих и самих политичких партија, група, класа које стоје иза њих и кроз које се најнепосредније испољава њихов утицај. Други циљ је постизање и обезбеђење, у већој или мањој мери, премоћи једног органа, неког од делова државног апарата а преко њега и самих политичких партија, група, класа које стоје иза њих. Отуда, у спектру разноврсних могућих решења односа између органа и функција које врше и органа међусобно, искристалисала су се у пракси два основна решења. Она су се обликовала, као што је познато, у два основна организациона начела: начело поделе власти и начело јединства власти у којима, дакле, не треба гледати само организационо-техничка начела већ, *par excellence*, политичка начела која имају одговарајућу друштвено-политичку садржину и идејно-политичко значење.

Начелом поделе власти постиже се одређена равнотежа између органа државне власти (у хоризонталном смислу) на тај начин што се врши одговарајућа подела функција између појединих од њих а не подела према функцијама како се то обично мисли. Ова подела се састоји у крајњој линији, упрошћено речено, у томе што судску функцију врше посебни судски органи, управну функцију врше управни (извршни) органи а у вршењу нормативне функције учествују поред законодавног и управни (извршни) органи доношењем аката са законском снагом, стављањем вета, давањем законодавне санкције, и сл., уз евентуално располагање и средствима фактичког утицаја на законодавни орган — распуштање, постављање питања поверења, и др. Оваком поделом саме нормативне функције која иначе ужива премоћ у односу на друге функције постиже се и правно и фактички извесна релативна равнотежа између легислативе и егzekутиве која не би била могућа ако би се подела власти изводила према функцијама — један орган једна функција.

Обрнуто, начелом јединства власти остварује се, више или мање изражена, премоћ једног од органа државне власти. То се постиже углавном тако што се у рукама једног органа, у већој или мањој мери, сједињавају све функције власти а у првом реду (или, бар) сама нормативна функција и у складу с тим и одговарајућа средства фактичког утицаја на друге органе. Други органи су лишени могућности доношења аката са законском снагом, стављања вета, и сл., као и располагања средствима фактичког утицаја као што је распуштање, разрешавање, итд.

У већини система поделе па и јединства власти судство је релативно више издвојено. Несумњиво, основни разлог томе треба тражити како у у природи судске функције и улози судства у модерним државама, тако и у чињеници да не делује као орган који одређује политику и који управља. Управо такав карактер судства, а нарочито поменута чињеница да судство не делује као орган који одређује и води политику земље, и наводи на закључак да на образовање одређеног организационог начела вршење судске

функције и однос судских органа према другим органима не утиче у некој већој мери. Чини се да би било прихватљиво мишљење према коме, најпростије речено, проблем поделе и јединства власти се углавном своди на проблем односа законодавне и управне (извршне) власти а не и судске.

Поменута расподела односно сједињење функција својствена начелу поделе односно јединства власти, доследније или мање доследно остварена, неминовно се одражава у првом реду на саму природу појединих органа. Тако, сједињење у рукама одређених органа ширих и значајнијих права у вршењу појединих функција а посебно нормативне функције као и одређених овлашћења, тј. средства утицаја у односу на друге органе, условиће конституисање тих органа у један издвојен и самосталан систем органа који у читавом систему власти представља оно што се обично назива „власт” односно „грана власти”. По природи ствари овакви органи ће у већој мери имати политички карактер и као такви представљати значајнији „политички фактор” у одређивању и вођењу политике и вршењу власти у једној земљи. Насупрот томе, одсуство оваквих права и овлашћења, тј. средстава утицаја у рукама појединих органа довестиће до тога да се ти органи не образују као један издвојени и јединствени систем органа, посебно не као систем органа који би уживао неку већу самосталност и имао карактер „власти” односно „гране власти”. Свакако, у овим случајевима ови органи ће бити мање политички обојени а све ће то онда утицати и на смањење њихове улоге у политичком систему у погледу вршења власти и вођења политике.

Имајући све то у виду може се закључити да под системом власти ваља подразумевати систем у коме законодавни, управни (извршни) и судски органи стоје у одређеном међусобном односу и имају одређену улогу и положај у систему а на основу одређеног организационог начела — поделе или јединства власти (14). При томе, неопходно је истаћи да конституисању једног одређеног система власти доприносе и други чиниоци. Тако, постизање равнотеже односно премोћи једног органа као и положај, па и природа, појединих органа у систему зависиће од партијског система. У том погледу посебну пажњу привлачи питање врсте партијских система, чврстине и утицаја појединих политичких партија, а нарочито повезаност политичких партија и појединих органа власти. Осим тога, у ред ових чинилаца би требало сврстати и улогу и ауторитет појединих личности (шефова политичких партија, и др.), развијеност и снага јавног мњења, група за притисак, итд.

III. — Утврђивање појма система власти несумњиво да пружа основна мерила и критеријуме за разликовање и разграничење појединих система власти. Наиме, у зависности од тога које је и на који начин једно организационо начело спроведено што и условљава, у основи, одређени положај и улогу парламента, природу, положај и улогу управних (изврш-

(14) Тако схваћен, систем власти се појављује као један од облика државне организације при чему се мисли, у првом реду, на његово остварење на подручју централне власти у једној држави. Међутим, он се остварује и у сфери ужих територијалних подручја — федералним јединицама у оквиру федеративне државе, у аутономним јединицама као и у локалним јединицама.

них) органа као и судства, и образују се у пракси различити системи власти. У том погледу може се уочити да се временом искристалисало неколико основних типова система власти.

1. Пракса је у многим земљама показала да се начело поделе власти може спровести на различите начине. Тако, могућно је да се уравнотежење законодавне, управне (извршне) и судске власти, што и представља циљ поделе власти, постигне путем строжијег, доследнијег раздвајања које би имало карактер релативног изоловања ових власти у вршењу њихових функција. Међутим, могућно је да се уравнотежење појединих „власти” оствари не само кроз ове системе тзв. „строге” поделе власти већ и путем једног релативно умеренијег, мање доследног раздвајања које би имало више карактер једне врсте узајамне зависности ових „власти” у вршењу њихових функција. Разумљиво, у основи и једног и другог начина остварења поделе власти лежи одговарајућа расподела функција између органа, посебно и нарочито нормативне функције.

С обзиром на ово разликовање начина спровођења начела поделе власти као и с обзиром на природу и врсту органа између којих се подела власти врши могу се утврдити четири основна система власти заснована на овом начелу, и то два заснована на строго спроведеном начелу поделе власти и два изграђена на умереније, мање доследно оствареном начелу поделе власти.

а) Председнички систем власти би сходно утврђеном критеријуму био један од представника система власти који почивају на начелу тзв. „строге” поделе власти а то ће рећи на начелу поделе власти релативно доследније спроведеном. Овај тип система власти који се, узгред речено, може образовати само у републиканским државама, нашао је своју примену у приличном броју земаља а обично се као његов класичан узор сматра систем власти у САД постављен Уставом од 1787 и развијан у протеклих скоро сто осамдесет година.

Начело поделе власти на коме почива председнички систем САД нарочито се одликује одговарајућом расподелом саме нормативне функције између Конгреса и извршне власти. Ова расподела је учињена тако што је у руке Председника САД као шефа „администрације” дато право вета (суспензивног, али постоји могућност и стављања апсолутног вета) које се у пракси показало као веома ефикасно средство мешања у вршење нормативне функције. Осим тога, у пракси се извршна власт у лицу Председника САД нарочито ангажовала у вршењу законодавне власти и путем доношења нормативних аката са снагом закона (тзв. executive orders, ordinances, и др.). Од мањег али не и малог значаја је пракса не само склапања већ и ратификовања бројних међународних уговора од стране Председника. Томе треба додати и стварни утицај Председника на вршење нормативне функције путем покретања законодавне иницијативе. Обрнуто, Конгрес нема значајнијих овлашћења у вршењу функције извршне власти. Међутим, Конгрес је надлежан за доношење буџета у томе треба гледати значајно средство његовог утицаја на извршну власт. — С друге стране, карактеристично за начело поделе власти у председ-

ничком систему је и непостојање извесних узајамних овлашћења односно дужности између извршне власти и Конгреса. Тако, Председник није доведен у зависност од Конгреса јер га овај не бира и не разрешава као ни његове секретаре који нису, уосталом као ни сам Председник, одговорни пред Конгресом. Председник сам именује и разрешава своје секретаре. Они су непосредно њему подређени и одговорни што условљава, између осталог, и извесну особеност структуре егzekутиве у овом систему власти. Председник је и формално и фактички шеф извршне власти и он је у пуној мери оличава. Сенат по Уставу има право да даје потврду на именовање одређених управних и других функционера али у пракси то нема неко веће значење. С друге стране, одсуство права распуштања ослобађа Конгрес било какве фактичке зависности од егzekутиве. — У овом систему, као и у свим другим системима поделе власти, судство је такође одвојено али не и без извесних односа са Конгресом и егzekутивом. У пракси Врховни суд је стекао право да врши контролу уставности закона што није од малог значаја. Иначе, судије Врховног суда поставља Председник САД са пристанком Сената. Они не могу бити опозвани што појачава њихову независност.

Начело поделе власти спроведено на овај начин неминовно је довело, пре свега, до конституисања „администрације” на челу са Председником САД у посебну „грану власти” поред законодавне. Отуда је и карактеристично за председнички систем, уосталом као и за остале системе засноване на подели власти, постојање легислативе и егzekутиве као посебних „грана власти”. Особеност која у том погледу привлачи пажњу тиче се структуре егzekутиве у председничком систему. Она је образована као јединствени систем органа („администрација”) на челу са Председником САД. Секретари не чине владу у овом систему. Осим тога, овако спроведено начело поделе власти, а то ће рећи оваква расподела функција, посебно нормативне, а нарочито одсуство узајамних овлашћења, средстава утицаја, довело је до извесне веће раздвојености законодавне и извршне власти. Може се запазити да ова раздвојеност законодавне и извршне власти има и неких елемената изолованости у међусобним односима. Међутим, Конгрес и Председник САД односно извршна власт се налазе, као што се могло видети, у једној одређеној равнотежи која указује на њихов општи положај у систему и улогу у вршењу власти и вођењу политике земље. Разумљиво, ова равнотежа која даје печат читавом систему условљена је у првом реду поменутом расподелом функција.

б) Други тип система заснован на начелу тзв. „строге” поделе власти је монархијски систем строге поделе власти. С обзиром да у правно-политичкој теорији ова врста система углавном и није била издвајана као посебна, она и није добила свој посебан назив. За разлику од председничког система, монархијски систем строге поделе власти је у пракси у незнатној мери примењиван. Чини се да би се у систему власти предвиђеном Уставом Француске од 1791 могао наћи прототип овог типа система власти.

Монархијски систем строге поделе власти носи обележје остварења једне релативно доследније поделе која се, као и у председничком систему, нарочито одликује расподелом саме нормативне функције као и одсуством извесних ефикасних узајамних овлашћења у рукама законодавних и управних (извршних) органа. Уставом је законодавна власт (вршење нормативне функције) стављена у руке Националне скупштине с тим што краљ располаже правом давања санкције која има карактер суспензивног вета. Законодавном иницијативом располаже сама Национална скупштина а краљ може само да позове Националну скупштину да разматра поједина питања. Устав је изричито предвидео да извршна власт не може да доноси ни привремене законе. Њено ангажовање у вршењу нормативне функције, поред суспензивног вета краља, састоји се и у могућности да доноси подзаконске акте. Законодавна Национална скупштина врши и ратификацију међународних уговора а у њеној надлежности је и доношење буџета. Извршна власт је делегирана краљу и он се у систему појављује као врховни шеф администрације. Он самостално бира и опозива министре који дају премапотпис на његов акт. Национална скупштина не располаже средствима мешања у вршење извршне функције власти. За међусобне односе законодавне и извршне власти карактеристично је и непостојање права распуштања Националне скупштине од стране краља али ни мешање ове у избор и опозив краљевих министара (Скупштина може само да оптужи министре) као и других високих управних и других функционера. Краљ не располаже овлашћењима према Националној скупштини ни у погледу закључења и одлагања њених заседања, осим покретања иницијативе као и права да је у периодима између њених сесија сазове. — Судство је у вршењу судске функције сасвим издвојено и судије бира народ али ни судство не може да се меша у вршењу законодавне и извршне власти.

У закључку треба указати на три ствари. Прво, постојање значајних права управних органа на челу са краљем у погледу вршења нормативне функције поред вршења управне функције у целисти, као и одсуство средстава утицаја других органа на управне, квалификује ове као посебну „грану власти”, поред законодавне. То је, разумљиво, посебно условљено и чињеницом да се као шеф те извршне власти појављује шеф државе у лицу монарха, што даје посебан печат овом типу система строге поделе власти. Егзекутива и у овом систему је јединствена и оличена у инокосном органу. Друго, оваква расподела функција, посебно нормативне, као и непостојање узајамних овлашћења доводи законодавну и извршну власт као посебне „гране власти” у један однос равнотеже, својствен свим системима поделе власти. Треће, овакав склоп међусобних односа изазива и представља извесну већу раздвојеност па и изолованост законодавне и извршне власти. Све се то онда непосредно одражава и на њихову улогу и општи положај у систему као чинилаца који ефективно врше власт и воде политику земље.

в) Начело поделе власти остварено на један умеренији, мање доследан начин представља основу на којој се у пракси низа монархијских

држава изградио један посебан систем власти. У правно-политичкој литератури овај систем је назван парламентарни систем (монархијски). Један од типичних примера овога система би се могао наћи у белгијском систему успостављеном Уставом од 1831 и развијаном у пракси, ма да своје порекло и узор налази у ранијем енглеском парламентарном систему.

Устав је изричито утврдио да законодавну власт врше колективно монарх и Домови Парламента подразумевајући под тиме и вршење законодавне иницијативе и интерпретације закона. Основно средство ангажовања монарха у вршењу нормативне функције је, неоспорно, право законодавне санкције, ма да се — чини се — уобичајило у пракси да краљ даје законодавну санкцију скоро аутоматски. Осим тога, извршна власт на чијем челу је монарх у могућности је да доноси и нормативна акта за извршење закона а раширена је и пракса доношења аката са законском снагом. У надлежности извршне власти (краља) су и међународни уговори али је Устав предвидео да је за неке од њих потребан пристанак Домова. Међутим, буџет је у надлежности представничког тела. Устав је дао извршну власт у руке самом краљу. — На подручју међусобних односа између законодавне и извршне власти дошао је до изражаја у пуној мери тзв. систем *contrepoids*. У односу на монарха Парламент, природно, не располаже никаквим средствима. Монарх је неодговоран и неприкосновен. Међутим, у погледу владе и министара ствар стоји управо друкчије. Истина, краљ именује (најчешће из редова посланика и сенатора) и разрешава министре који премапотписују његове акте али влада мора имати већину и уживати тј. добити поверење Парламента након образовања. Постоји политичка одговорност министара и Домови располажу овлашћењем да изгласају неповерење влади и да је оборе (уз извесна мања ограничења односно услове у пракси). Практика постављања питања и интерпелација је релативно широко развијена и доприноси утицају Домова на активност владе. У рукама Домова је и право вршења анкете а Доњи дом има право и да оптужи министре. Насупрот свему овоме стоје овлашћења извршне власти према Парламенту. Устав предвиђа право краља да сазива Парламент у изванредна заседања као и да уз извесна ограничења и услове закључује његове сесије односно да их одлаже. Међутим, основно право извршне власти (краља) на подручју односа са Парламентом је право распуштања Домова Парламента, најчешће на захтев кабинета. — Судску власт врши судство. Устав је предвидео извесно мешање краља у ову сферу власти.

Једна од општих карактеристика система заснованих на начелу поделе власти нашла је свој пуни израз и у монархијском парламентарном систему. То је конституисање и постојање извршне власти као посебне „гране власти” у пуној мери политички обојене. Несумњиво да је то последица сједињавања значајних функција (управне и једног дела нормативне) у њеним рукама као и овлашћења према Парламенту. Особеност егzekутиве у овом систему власти се испољава, како се могло видети, у њеној посебној структури. Њу чине два елемента: монарх као шеф егzekутиве и влада као колегијални орган састављен од министа-

ра. Овај *bicéphalisme* има одређен значај и за међусобне односе егzekутиве и легислативе. Тако, монарх као „стабилан” део егzekутиве је независтан у односу на легислативу док се у погледу владе као „нестабилног” дела егzekутиве може извући углавном супротан закључак. Но, у целини гледано, реч је о равнотежи између законодавне и извршне власти. Она је постигнута одговарајућом расподелом функција (посебно нормативне) али и — за разлику од система заснованих на начелу строжије поделе власти — постојању узајамних овлашћења једних и других. То је допринело њиховој непосредној и јаче израженој повезаности тако да равнотежа у овом типу система власти добија вид извесне узајамне зависности законодавне и извршне власти. То, несумњиво, онда одређује и њихову ефективну улогу у вршењу власти и вођењу политике, као што одређује и њихов положај као централних политичких институција у политичком систему.

г) Републикански парламентарни систем почива на истој основи на којој је изграђен и монархијски парламентарни систем — начело поделе власти спроведено у мање доследној мери.

У савременом италијанском парламентарном систему успостављеном Уставом од 1948, а у коме се може наћи један од изразитих представника овог типа система власти, нормативна функција је у начелу поверена Домовима Парламента. Међутим, Председнику Републике су управо на том подручју дата веома значајна овлашћења — право суспензивног вета, проглашавање закона, доношење уредаба са законском снагом и обичних уредаба. Поред посланика, законодавну иницијативу има и влада. Устав је предвидео да се влади може поверити вршење законодавне функције само ако се одреде начела и смернице и то за одређено време и за одређене предмете. Међутим, Устав допушта могућност законодавне делегације влади као и уз извесне услове — доношење привремених уредаба са законском снагом и без предходног овлашћења. Председник Републике врши и ратификацију неких међународних уговора. Доношење буџета је, пак, у надлежности Парламента. У вези вршења нормативне функције ваља поменути да Уставни суд, чију једну трећину именује сам Председник Републике, врши контролу уставности закона са правом укидања неуставних законских текстова. Управну функцију врши извршна власт. — На пољу узајамних односа између законодавне и извршне власти карактеристично је да Парламент располаже извесним ефикасним овлашћењима према Председнику Републике и влади, при чему ваља запазити да су то овлашћења у већој мери према влади а у мањој мери према Председнику Републике. Председник Републике као шеф државе је неодговоран и не може бити опозван али њега бира Парламент проширен извесним бројем делегата из покрајина. Парламент га може и оптужити због велеиздаје или обарања Устава. Мандат Председника Републике је дужи (седам година) него чланова Парламента. У односу на владу Парламент пре свега, располаже овлашћењима која се односе на избор, постојање и разрешење владе која је политички одговорна. Председник Републике именује Председника Министарског савета и на његов предлог и

министре који дају премапотпис на акте Председника Републике. Међутим, влада мора имати поверење Парламента. Министри су солидарно и индивидуално одговорни. Парламент може да оптужи чланове владе. Домови Парламента имају право да врше анкете. С друге стране, однос законодавна и извршне власти се одликује и значајним правима егзекутиве према Парламенту. Ако се занемари право Председника Републике да покрене иницијативу за ванредно заседање Домова и да именује пет сенатора, основно право којим располаже према Парламенту је право распуштања Парламента. Он располаже и правом да упuti посланице Домовима. Министри имају приступ у Домове али ни појединачно ни као влада немају неких овлашћења према Парламенту. — Судство је и у овом систему власти издвојено и независно.

Као што се могло видети, и у овом типу система власти начин на који је подела власти спроведена условио је конституисање извршне власти као посебне „гране власти” поред законодавне. Особеност којом се у том погледу одликује монархијски парламентарни систем — тзв. *bicéphalisme* — дошла је до изражаја и у републиканском парламентарном систему. Међутим, управо ту и лежи једна значајна разлика између ових система. За разлику од монархијског парламентарног система, у овом систему „стабилни” елемент егзекутиве (Председник Републике као шеф извршне власти) није тако независан од Парламента као што је то, по природи ствари, монарх. Влада као „нестабилни” део егзекутиве је у знатно већој зависности од председничког тела и у једном тешњем односу са њим уопште. — Расподела функција, посебно нормативне, а нарочито сплет узајамних овлашћења и средстава утицаја легислативе и егзекутиве као целине довео је до једне прилично изражене узајамне повезаности која има карактер одређене узајамне зависности ових „грана власти”. Све је то допринело учвршћењу равнотеже између законодавне и извршне власти којом се одликују и републикански и монархијски парламентарни системи. Услед свега тога, у овом типу система власти и законодавна и извршна власт представљају чиниоце који у пуној мери узимају учешћа у вршењу власти и вођењу политике.

2. Примена начела јединства власти у пракси, уосталом као и начела поделе власти, показује могућност његовог спровођења на више начина. Наиме, сједињавање функција власти, посебно и нарочито нормативне функције, у рукама једног органа као и средстава фактичког утицаја на друге органе чиме се постиже премоћ органа у систему — што и представља сврху и суштину начела јединства власти — може да буде мање или више доследно изведено. Међутим, у земљама са разгранатим системом законодавних, управних (извршних) и судских органа и са развијеним правним функцијама, какве су модерне државе, о неком строгом, доследном и потпуном остварењу јединства власти не може ни бити говора. Реч је само, и то је оно што је битно, о већем или мањем ангажовању одређеног органа у вршењу свих функција (нарочито, како је речено, нормативне функције) што је праћено и одређеним овлашћењима тога органа према другим односно непостојањем овлашћења тих других орга-

на према овом који остварује јединство власти. Отуда, у већој мери привлачи пажњу једно друго питање. То је питање природе и врсте органа кроз који се спроводи јединство власти и који тако стиче преовлађујући положај у читавом систему у погледу вршења власти и вођења политике земље. Имајући управо то у виду могућно је разликовати два основна система који се изграђују на начелу јединства власти.

а) Један од два основна типа система власти изграђених на начелу јединства власти био би, како пракса појединих земаља показује, систем у коме се јединство власти остварује у рукама органа који је, оргинерно гледано, по својој природи орган егzekутиве. То ће, по правилу, бити иноекосан орган (монарх, председник републике, и др.) мада је могућно да то буде и један уско колегијални орган (директоријум, и сл.). Овај систем власти није добио посебно име али се у нашој правно-политичкој теорији уобичајило да се описно назива недемократским јединством власти. Овај систем власти је несумњиво својствен недемократским државама, тако да се његови узорци могу наћи у разноврсним недемократским, диктаторским режимима, републиканског или монархијског типа. Један од таквих је и систем власти предвиђен и успостављен пољским Уставом од 1935.

Овим Уставом је утврђен један систем у коме егzekутива оличена у Председнику Републике ужива пуну премоћ. Према речима самог Устава у личности Председника Републике је концентрисана јединствена и недељива моћ државе. Он је највиша власт у држави и одговоран је „пред богом и историјом за судбину државе“ (чл. 2). Поред управне функције коју је у целости вршила, егzekутива је (нарочито у лицу Председника Републике) располагала и врло широким и ефикасним овлашћењима и у погледу нормативне функције. У ред ових овлашћења би требало пре свега, сврстати овлашћења Председника Републике, иначе неувобичајено за републике, да учествује ефективно у промени Устава путем права суспензивног вета. Осим тога, он располаже правом доношења декрета који имају снагу закона (уз извесна Уставом одређена ограничења у погледу материје) као и правом суспензивног вета у односу на законе. Он закључује и ратификује међународне уговоре (за неке уговоре Устав је предвидео потребу предходне сагласности Домова Парламента) и располаже извесним овлашћењима у погледу објављивања буџета. Важно је, такође, поменути да без пристанка владе Диет не може да прихвати закон који повлачи трошкове државне благајне а који нису покривени буџетом. Иначе, законодавну иницијативу има и влада, поред самог Диета, док законодавном иницијативом у буџетској материји као и у погледу ратификације међународних уговора има само влада. Затим, Председник Савета министара, Савет министара и министри могу да доносе нормативна акта за извршење закона. Наравно у периодима опсадног стања и рата ова овлашћења егzekутиве су још већа. На пољу међусобних односа ваља приметити да Парламент не располаже никаквим ефективним овлашћењима у погледу избора и престанка мандата Председника Републике који је биран на седам година. Његов избор врши једно посебно тело састављено од седамдесет и пет грађана које бирају Домови Парламента као и

неких функционера, а уколико и сам Председник Републике предложи кандидата за свог наследника поред кандидата овог тела, што је по Уставу могао да учини, избор врше грађани. Именовање и опозивање Председника Савета министара и министара врши сам Председник Републике коме су политички одговорни. Диет, који располаже правом вршења парламентарне контроле над радом владе, у могућности је само да захтева оставку владе или појединих министара и то уз одређена ограничења и могућност распуштања оба Дома скупштине. Председник Савета министара и министри су иначе уставно одговорни и пред Државним судом. Председник Републике према изричитој одредби Устава није одговоран за своје службене акте. Обрнуто свему томе, извршна власт у лицу Председника Републике располаже значајним и ефикасним овлашћењима према представничком телу — правом да сазива и распушта Диет и Сенат, да нареди отварање, одлагање и закључење сесије ових тела, да именује једну трећину чланова Сената. — Најзад, треба споменути да егзекутива у лицу Председника Републике унеколико задире и у подручје судства и вршења судске функције. Судије именује Председник Републике уколико се законом не одреди другачије. Он именује и опозива првог Председника Врховног суда, одређује чланове Државног суда, итд.

Начело јединства власти остварено на овај начин неминовно је довело до конституисања извршне власти не само као посебне „власти“ већ и до њеног успостављања као централне и највише политичке институције читавог система. Наиме, значајна концентрација функција у рукама егзекутиве — поред управне функције коју је у целости вршила, егзекутива је имала претежан утицај и у вршењу нормативне функције — омогућила јој је да постане чинилац који има преовлађујућу улогу у вршењу власти и вођењу политике земље. Томе је посебно, како се могло видети, допринео и Уставом утврђен склоп међусобних односа егзекутиве и легислативе у коме егзекутива ужива изразиту премоћ. Све је то, такође, морало да се одрази и на карактер саме легислативе. Законодавна власт, иако номинално то остаје, фактички губи добрим делом својство посебне „власти“, тј. „гране власти“. Уколико обим и значај њених права и овлашћења (нарочито на подручју нормативне функције) буде био мањи, утолико ће у мањој мери и бити посебна „власт“. Карактеристично за систем недемократског јединства власти је, такође, и извесна особеност у структури егзекутиве. У логици ствари је да јединственост извршне власти дође у већој мери до изражаја, мада трагови *bicéphalisme-a* могу да буду видни. При томе, од конкретних историјских и других околности ће зависити врста и природа органа у коме ће егзекутива бити оличена — монарх, председник републике или владе, итд.

б) Други облик јединства власти је скупштински систем. Овај тип система власти почива на начелу јединства власти оствареном у рукама демократског представничког тела — скупштине, парламента. Због свог, у суштини, изразито демократског карактера скупштински систем власти није доживео ширу примену. Бише је било покушаја да се успостави и оствари него што је стварно и спроведен у пракси. Обично се сматра да је

прототип овога система власти конвентски систем из доба Француске буржоаске револуције али и систем предвиђен никад непримењеним Монтањарским уставом. Такође, то је и систем који је функционисао у Париској комуни а који је данас примењен у Швајцарској и у социјалистичкој Југославији (почев од 1953) (15). Оправдано је, чини се, сматрати да ће развијање и продубљивање социјалистичке демократије у социјалистичким земљама бити неизбежно праћено успостављањем и развијањем самог скупштинског система.

Монтањарским уставом од 1793 је предвиђен скупштински систем у коме је премоћ демократског представничког тела — што и представља суштину овога начела — постигнута сједињавањем нормативне а делом и управне функције у рукама представничког тела — Националне скупштине као и подређивањем управе и извршног органа самој Скупштини. У вршењу нормативне функције Национална скупштина није ограничена никаквим овлашћењима других органа, управних органа или Извршног савета, осим правима самог народа. Осим тога, Устав од 1793 је предвидео и могућност делимичног ангажовања Националне скупштине у вршењу управне функције. Самим управним органима је поверено непосредно извршење управне функције (али не и нормативне) а Извршном савету као извршном органу Националне скупштине дато је у надлежност руковођење и надзор над управом. — У складу са оваквом расподелом функција Устав је утврдио и склоп узајамних односа Националне скупштине и других органа. Пре свега, ни управни органи ни Извршни савет не располажу никаквим правима према Националној скупштини. Они су лишени било каквих средстава утицаја на Националну скупштину и њен рад, посебно на вршење нормативне функције од стране Скупштине. Обрнуто, Скупштина располаже значајним и ефикасним овлашћењима према овим органима. Тако, Национална скупштина врши избор чланова Извршног савета на две године с тим да они не могу бити чланови Скупштине. Устав је изричито предвиђао дужност Извршног савета да ради само у извршењу закона и декрета Националне скупштине. Савет је одговоран пред Скупштином која може да поднесе оптужбу против његових чланова. Савет се налази при представничком телу које га може позвати у свако доба. Као извршни орган Скупштине Извршни савет непосредно именује (али не из својих редова) и смењује највише управне органе. Њихов број и функције одређује, међутим, сама Скупштина. Управни органи су непосредно подређени Извршном савету који може да их и оптужи судским властима. При свему томе, управни органи не располажу никаквим овлашћењима према Савету. Ови управни органи не чине владу, кабинет и нису у непосредном међусобном односу. — Судство је начелно и у скупштинском систему (осим у неким историјским остварењима, као напр., у конвентском систему, Париској комуни) релативно издвојено и осамостањено. Тако и по Монтањарском уставу представничко тело располаже само неким, релативно мање значајним правима према судству и у односу на вршење судске функције.

(15) О скупштинском систему у Југославији видети чланке у Архиву за правне и друштвене науке, бр. 3—4 за 1961 и 3—4 за 1962.

Јединство власти спроведено на овакав начин даје посебан печат скупштинском систему као посебној врсти система власти. Наиме, сједињавање правних функција (односно, у крајњој линији, ипак одговарајућа расподела) а посебно нормативне функције у рукама представничког тела као и постојање ефикасних овлашћења представничког тела према другим органима (док други органи не располажу таквим овлашћењима према њему), неизбежно је имало за последицу успостављање представничког тела (скупштине, парламента) као највишег органа власти и централне политичке институције читавог политичког система. Отуда, у скупштинском систему представничко тело постаје орган који има одлучујућу улогу у ефективном вршењу власти и вођењу политике. Оно постаје — како је то Маркс изричито рекао за Париску комуну — „радно тело, извршно и законодавно у исто време“. С друге стране, овако спроведено јединство власти је довело до „разбијања“ егzekутиве (извршне власти) као посебне „власти“, тј. „ране власти“. С обзиром на расподелу функција, у скупштинском систему се посебно образују извршни органи представничког тела, а посебно систем управних органа који нису муђусобно повезани и не чине савет, кабинет. Конституисање извршних органа као посебних органа подређених непосредно представничком телу на које је оно пренело вршење извесних функција и послова из своје надлежности (на пр., доношење подзаконских аката, непосредна контрола над радом управних органа итд.) у крајњој линији је последица тежње да представничко тело оствари улогу коју има у скупштинском систему. Јављајући се у разним скупштинским системима у различитом броју (један или више) и у различитим облицима (колегијални или инокосни или и једни и други), извршни органи како с гледишта обима и природе својих функција тако и с гледишта односа са представничким телом неоспорно губе елементе посебне, издвојене „власти“ односно „ране власти“ остајући чисто извршни органи самог представничког тела. Управни органи, којима је поверено, начелно, вршење управне функције и који су подређени извршним органима и представничком телу, у још већој мери губе елементе посебне „ране власти“ постајући, у већој или мањој мери нека врста администрације која има претежно неполитички карактер.

IV. — Утврђивање једне овакве класификације несумњиво да тражи извесна, макар и уопштена објашњења. Она се могу свести на истицање два момента.

1. Неспорна је чињеница да је пракса пружила и пружа обиље разноврсних система власти а то ће рећи система заснованих на начелу поделе или јединства власти и у којима законодавни, управни (извршни) и судски органи се налазе у одређеним односима имајући одређену улогу и положај у систему. Међутим, утврђивање једне исцрпне и потпуне класификације свих система које пракса модерних држава познаје је фактички тешко извести управо због велике разноврсности остварених система и динамичности у њиховом развоју. Отуда, једна таква класификација тешко и да би могла да буде до краја исцрпна и потпуна. Томе треба додати и то да често незнатне разлике које одвајају поједине си-

стеме (тј. конкретна историјска остварења која би се могла сврстати у различите типове) у случају утврђивања једне класификације која тежи да буде исцрпна и потпуна отежавале би истинско разграничавање појединих система као потпуно посебних. Очигледно да би то негативно утицало на реалност и научну основаност такве класификације. Отуда, чини се, утврђивање једне класификације која би имала за сврху да представи само основне системе (типове система), у већој мери па и битно различите једних од других, има знатно више оправдања и пружа могућност да буде далеко реалнија, мада, разумљиво, и упрошћенија. На претходним страницама је управо и био учињен покушај да се у главним обрисима назначи једна таква класификација.

2. Друга ставр коју треба имати у виду када се утврђује једна класификација јесте чињеница да се системи власти у свакој земљи посебно појављују увек са извесним особеним својствима која их у извесној мери разликују од истородних система у другим земљама. При томе ваља запазити да се ове особености и посебне карактеристике једног система (на пр., парламентарног) у једној земљи у односу на исти систем у другој земљи јављају, више или мање, само у спољним елементима (на пр., елементи структуре, организационих облика, и сл.) а не и у основним, рекло би се конститутивним елементима који и чине тај систем стварно посебним системом. Ова разликовања су условљена и проузрокована многобројним чиниоцима, а у крајњој линији различитошћу, како би то Лењин рекао, „историјских оквира” у којима се сваки поједини систем остварује. Тако, какав ће стварно парламентарни систем власти или било који други да да буде у једној земљи, зависи, како је раније наглашено, пре свега ма да не и искључиво и у највећој мери од уставноправног регулисања али и од других чинилаца — партијског система, организованости и зрелости маса, улоге и ауторитета појединих државних функционера, шефова политичких партија, и др. Несумњиво да то наводи на закључак да се један и исти систем власти може јавити и развити у различитим варијантама. У теорији је изражено мишљење да има више облика парламентаризма као једног посебног система власти (енглески, француски, вајмарски, и др.), да има више облика председничког система, итд. (16). Другим речима, у политичко-правној теорији је дошло до изражаја гледиште по коме системи власти ретко могу да се остваре у свом „чистом” виду (17). У томе треба, такође гледати један разлог више за утврђивање класификације само основних система власти.

Др. Павле С. Николић

(16) Вид. др. Ј. Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, 1953, с. 246.

(17) Вид. на пр., J. Laferrière: Manuel de droit constitutionnel. 1947, с. 746, и др.

R É S U M É

Une contribution au problème de la notion et de la classification des systèmes du pouvoir dans les États modernes

Le système du pouvoir est représenté habituellement comme système des rapports entre le pouvoir législatif, le pouvoir administratif (exécutif) et le pouvoir judiciaire. Cependant, le problème est considérablement plus profond et plus complexe. Son essence est formée par le système des rapports entre les organes et les fonctions juridiques (législative, administrative et judiciaire). La question fondamentale sous ce rapport est de savoir quel organe, dans quelle mesure et de quelle façon exerce ou prend part à l'exercice de chacune des fonctions juridiques susmentionnées. En outre, le problème de l'exercice (concentration resp. division) de la fonction législative (normative) est d'une importance exceptionnellement grande. Une solution déterminée de ces rapports entre les organes et les fonctions a inévitablement pour conséquence aussi la solution correspondante des rapports entre les organes mêmes. C'est en tout cela qu'il faut voir la substance du principe d'organisation sur lequel est fondé un système du pouvoir. Bien entendu, la structure du principe d'organisation, c'est à dire l'une ou l'autre solution de tous les rapports susmentionnés, apparaît toujours comme résultat des tendances et des facteurs politiques déterminés. C'est que dans la solution correspondante de ces rapports les forces sociales et politiques déterminés, les partis politiques etc. trouvent un moyen efficace et même décisif de leur influence sur l'exercice de l'autorité d'État et par là on résout, d'une façon déterminée, les rapports de classe eux-mêmes. Sous ce rapport il est possible de distinguer deux buts auxquels tendent les forces sociales et politiques, les partis politiques, etc., ou bien qu'il est possible d'atteindre. Un but est la réalisation de l'équilibre entre les organes (resp. les forces sociales et politiques, les partis politiques, etc. qui se tiennent derrière ceux-là) et l'autre but est de réaliser et d'assurer la prépondérance d'un de ces organes. En conformité avec cela, il se sont formés, comme on le sait, deux principes d'organisation fondamentaux — principe de la division du pouvoir et principe de l'unité du pouvoir. On atteint par là un équilibre déterminé entre les organes (en sens horizontal) de telle façon qu'on effectue la division correspondante des fonctions entre les organes particuliers (et tout spécialement de la fonction normative elle-même), et non pas la division selon les fonctions comme on pense d'habitude. Inversement, par le principe de l'unité du pouvoir on réalise la prépondérance d'un des organes. On atteint ce but généralement en concentrant entre les mains de cet organe, dans une plus ou moins grande mesure, toutes les fonctions du pouvoir, et en premier lieu et tout particulièrement la fonction normative elle-même. Conformément à cela, entre les mains de cet organe convergent également les moyens correspondants de l'influence effective sur les autres organes. Une distribution resp. concentration pareilles des fonctions se reflètent inévitablement sur la nature, la situation et le rôle des organes particulier dans l'ensemble du système. Ainsi, la réunion, entre les mains des organes déterminés, des droits plus vastes et plus importants dans l'exercice des fonction particulières, et spécialement de la fonction normative, ainsi que des moyens déterminés de l'influence sur les autres organes, conditionneront la constitution de ces organes en un système distinct et indépendant des organes, lequel représente, dans le système du pouvoir, représente ce qu'on nomme habituellement «le pouvoir» ou «la branche du pouvoir». Par la nature des choses, ces organes auront, dans une plus grande mesure, un caractère politique. Contrairement à cela, l'absence de ces droits et moyens de l'influence entre les mains des organes particuliers aura pour résultat que ces organes ne se constituent pas en un système distinct et uni des organes, et particulièrement non pas come un système des organes qui jouirait d'une plus grande indépendance et aurait le caractère de «branche du pouvoir». Ayant tout cela en vue, on peut conclure que sous le système du pouvoir il faut entendre un système

dans lequel les organes législatifs, administratifs (exécutifs) et judiciaires se tiennent en un rapport mutuel déterminé et jouent un rôle déterminé et occupent une position déterminée dans le système, en vertu d'un principe d'organisation déterminé — division ou unité du pouvoir. A la constitution d'un système du pouvoir déterminé contribuent, bien entendu, aussi certains autres facteurs (par ex. le système de partis, l'autorité des personnalités particulières et leur rôle, l'opinion publique etc.).

La détermination de la notion du système du pouvoir présente, sans doute, les mesures et les critères fondamentaux pour la distinction et la délimitation des systèmes du pouvoir particuliers. C'est que les divers systèmes du pouvoir se forment dans la pratique en dépendance du fait quel principe d'organisation et de quelle façon a été appliqué, ce qui conditionne, au fond, la position et le rôle déterminés du parlement, la position et le rôle des organes administratifs (exécutifs) et judiciaires. Ainsi, si l'on prend en considération la façon dont le principe de la division du pouvoir est mis en pratique ainsi que l'espèce des organes entre lesquels s'effectue cette division, on peut établir l'existence de quatre systèmes fondamentaux, basés sur ce principes, à savoir: 1. système présidentiel, 2. système monarchique de la »stricte« division du pouvoir, 3. système monarchique parlementaire et 4. système républicain parlementaire. — La façon d'appliquer le principe de l'unité du pouvoir, et particulièrement la nature et l'espèce de l'organe par l'intermédiaire duquel on met en pratique, ont conditionné la possibilité de la constitution de deux systèmes fondamentaux, basés sur ce principe, à savoir: 1. système de l'unité du pouvoir, dite non-démocratique et 2. système de l'assemblée.

НОВЕ ДРЖАВЕ И РАЗВИТАК МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА*

1. Увод. — Појава нових држава после Другог светског рата је један од историјских догађаја за даљи развитаك међународног права и у преображају структуре данашње међународне заједнице. 51 држава је потписала и ратификовала Повељу Уједињених нација 1945 а међу њима било је само 13 азијско-афричких земаља. Данас је број држава потписница Повеље више него двострук од броја када је Повеља ступила на снагу 1945 захваљујући у првом реду стварању нових држава за последњих 15—20 година у Азији и Африци. Процес стварања нових држава развијао се таквим темпом да је превазишао очекивања и највећих оптимиста. Појава нових држава битно је утицала да постојећа међународна заједница претрпи или је на путу да доживи одређене преображаје. И, обрнуто, међународна заједница стварана после Другог светског рата у лицу Организације уједињених нација учинила је много да овај процес буде безболнији и бржи. Анализа историје људске заједнице и политичке организације друштва сигурно би нам пружила доказа да се за тако кратак историјски период, неких двадесетак година, нису никада одиграли тако квалитативно и квантитативно нови преображаји у погледу стварања и

* Чланак представља скраћено приступно предавање на Правном факултету у Београду у школској 1964/65 одржано 8 априла 1965.