

POSTKOMUNIZAM / VLAST

Priredili
Vučina Vasović
Vojislav Stanovčić



Jugoslovensko udruženje za političke nauke
Fakultet političkih nauka

IZVRŠNA VLAST I UPRAVA U PARLAMENTARNOM I PREDSEDNIČKOM SISTEMU PODELE VLASTI (sa osvrtom na ustavni sistem Jugoslavije)

I

U pravnoj i političkoj teoriji razlikuju se dva osnovna modaliteta principa podela vlasti: parlamentarizam i prezidencijalizam. Tradicionalno se pod izvršnom vlašću podrazumeva grana državne vlasti koja je ovlašćena da izvršava zakone. Pri razmatranju odnosa izvršne vlasti i uprave, treba imati u vidu da moderna uprava nastaje iz relativno neizdiferencirane državne strukture apsolutističkih država XVII veka. Reakciju na državu i upravu, kao "lični instrument vlasti i vladanja" monarha, inspirišu doktrine o podeli vlasti, a ostvaruju građanske revolucije XVIII veka u Evropi i Americi. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativno-pravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura. Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti. Prema ovom pristupu, u uslovima materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.). U vršenju socijalne funkcije dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu.

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof Džon Lok (John Locke - 1632-1704) u delu *Dve rasprave o vladi* (Two Treatises on Government, 1689-90)¹, a razradio francuski politički mislilac Šarl Monteskje (Charles Montesquieu - 1689-1755) u delu *O duhu zakona* (De l'Esprit des lois, 1748)². Kako nam to saopštava Slobodan Jovanović: "U modernoj državi organizacija vlasti izvedena je uglavnome po načelu podele vlasti ... Po rečima Monteskjea, tvorca teorije o podeli vlasti, kada isti čovek ili isto telo sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu sloboda je nemoguća ... U pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom, nego tuđom ..." ³

U pravnoj i političkoj teoriji razlikuje se više modaliteta organizacije vlasti i državnih funkcija koji polaze od principa podele vlasti. Tako se, između ostalog, razlikuje dualističko, trijalističko i kvadrijalističko shvatanje o broju i sadržini državnih funkcija.⁴ Kako se načelo podele vlasti može ostvarivati na različite načine, može se govoriti o različitim sistemima podele vlasti, i to pre svega o parlamentarnom i predsedničkom. Tako: "Jedna od relativno obuhvatnijih definicija parlamentarnih sistema je ona koja kvalifikuje parlamentarni sistem kao režim u kojem vlasti saraduju i uzajamno zavise jedna od druge ... Nesumnjivo da ključni element međusobnih odnosa zakonodavne i izvršne vlasti predstavlja

1 Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Mladost, Beograd, 1978; Kosta Čavoški, "Politička filozofija Džona Loka", *Filozofske studije*, br. V, 1974, str. 107-224.

2 Uporedi: Monteskje, *O duhu zakona*, "Filip Višnjić", Beograd 1989; Radomir Lukić, "Monteskjeova politička teorija", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1-2, 1955, str. 119-134.

3 Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, drugo, prerađeno i prošireno izdanje, Geca Kon, Beograd, 1914, str. 191-192.

4 Uporedi: Smiljko Sokol, "Razlikovanje funkcija u državi i organizaciji vlasti", Smiljko Sokol, Branko Smerdel: *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb 1988, str. 4-11. Uporedi: Pavle Nikolić, *Prilog pitanju pojma i klasifikacije sistema vlasti u modernim državama*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, 1966, str. 1-21.

ministarska odgovornost, tj. politička odgovornost vlade pred parlamentom."⁵ S druge strane: "U literaturi se predsednički sistem definiše kao sistem koji "obezbeđujući maksimalnu nezavisnost vlasti, ostvaruje njihovu najpotpuniju podelu"... S obzirom na to da mu je poverena izvršna vlast, predsednik je istovremeno i šef države i šef "vlade". U tom pogledu, značajna karakteristika predsedničkog sistema je nepostojanje vlade (kabineta). Umesto vlade kao kolegijalnog organa, u predsedničkom sistemu postoje samo ministri (sekretari) koji se nalaze na čelu različitih resora."⁶

U pogledu organizacije izvršne vlasti, ističe se: "Polazeći od organizacionih i strukturalnih merila, sve tipove organizacije izvršne vlasti možemo podeliti u pet grupa: predsednički, parlamentarni, direktorijalni, skupštinski i autokratski tip", s tim što se u okviru parlamentarnog sistema organizacije izvršne vlasti mogu razlikovati varijanta u kojoj prevlast ima vlada, odnosno u kojoj prevlast ima šef države."⁷

Iako parlamentarizam nesumnjivo otvara brojne "značajne i teške" teme novije političke istorije,⁸ može se reći da su pitanja u vezi sa problematikom izvršne vlasti istorijski i komparativno mnogobrojna i kompleksna.⁹ Ovo, između ostalog, i zbog toga što se izvršna vlast istovremeno poverava i šefu države i vladi, tako da je u parlamentarnim sistemima

5 Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, drugo, izmenjeno izdanje, NIU Službeni list, Beograd 1993, str. 249-251.

6 Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, str. 253-255.

7 Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd 1980, str. 115.

8 Uporedi: Vučina Vasović, "Dileme i kontroverze parlamentarizma - između parlamentarnog romantizma i parlamentarnog nihilizma", "Savremeni parlamentarizam". *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, br. 1, 1991, str. 5-28.

9 Uporedi: Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi*, Naučna knjiga, Beograd, 1987; Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, IRO "Svetozar Marković", Beograd, 1984; *Uporedni politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd 1983; Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1978; Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno I-II*, NZH, Zagreb 1956.

podele vlasti izvršna funkcija podeljena između dva osnovna nosioca, odnosno organa.¹⁰

Uopšte uzev, u parlamentarnim sistemima šef države je, po pravilu, titularni nosilac izvršne vlasti, dok je stvarni politički i operativni nosilac izvršne vlasti vlada koju bira parlament. Međutim, još tokom XIX veka razvijaju se dva karakteristična sistema parlamentarizma, od kojih je jedan naročito došao do izražaja u engleskom (britanskom), a drugi u francuskom ustavnom sistemu.¹¹ U tzv. engleskom parlamentarizmu, vladu sastavlja politička stranka koja pobedi na izborima i kojoj parlament u suštini ne može izglasati nepoverenje (već se u tom slučaju raspisuju vanredni izbori).¹² Nasuprot tome, u tzv. francuskom parlamentarnom sistemu, vlada ne može opstati (tj. "pada") ukoliko ne uživa poverenje parlamenta.¹³

Za razliku od parlamentarnog sistema, u predsedničkom sistemu podele vlasti poslovi izvršne vlasti povereni su jednom nosiocu, tj. šefu države, odnosno predsedniku republike.¹⁴ U predsedničkom sistemu, pre svega u SAD, ne postoji vlada u uobičajenom smislu reči koja odgovara parlamentu, već "administracija" predsednika koja njemu i odgovara.¹⁵ U predsedničkom sistemu predsednik republike je u vršenju poslova izvršne vlasti samostalan, tj. ne odgovara predstavničkom telu (parlamentu) već narodu koji ga je neposredno izabrao na predsedničkim izborima. Međutim, mogući su različiti modaliteti predsedničkog sistema, posebno u onim ustavnim sistemima u kojima predsednika republike bira parlament.

10 Uporedi: Slavoljub Popović, "Organi izvršne vlasti", *Uporedni politički sistemi*, Beograd 1983, str. 290-295.

11 Uporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Geca Kon, Beograd, 1936.

12 Uporedi: Miodrag Jovičić, "Ustavni sistem Ujedinjenog kraljevstva", *Veliki ustavni sistemi*, IRO "Svetozar Marković", Beograd 1984, str. 11-64; Lidiya R. Basta, *Politika u granicama zakona - studija o anglosaksonskom konsitucionalizmu*, Biblioteka "Istraživanja", Beograd 1984.

13 Uporedi: Miodrag Jovičić, "Ustavni sistemi Francuske", *Veliki ustavni sistemi*, IRO "Svetozar Marković", Beograd 1984, str. 129-178; Ratko Marković, "Izvršna vlast u Francuskoj", *Naša zakonitost*, br. 2, 1977, str. 119-127; Dragoljub Popović, "Parlamentarizam u Trećoj Francuskoj republici", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3-4, 1992, str. 507-533.

Tradicionalno se u sistemima podele vlasti pod izvršnom vlašću (egzekutivom) podrazumeva grana (branch) državne vlasti kojoj je povereno, odnosno koja je ovlašćena da izvršava zakone donete od strane organa zakonodavne vlasti (parlamenta), pre svega, donošenjem tzv. podzakonskih akata u cilju izvršenja zakona. Kako ističe Hans Kelzen, "Zakonodavstvo (*legis latio* rimskog prava) jeste stvaranja zakona (*leges*). Ako govorimo o izvršenju moramo znati šta se izvršava ... Opšte pravne norme izvršuje izvršna vlast isto kao i sudska. Razlika je samo u tome što se u jednom slučaju izvršenje opštih pravnih normi poverava sudovima, a u drugom - tzv. izvršnim ili upravnim (administrativnim) organima."¹⁴ S druge strane, danas se ističe da "...gotovo sve savremene analize egzekutive počinju konstatacijom da se radi o istinskom centru političke vlasti... Izvršna vlast ne bavi se samo izvršavanjem, nego i formulisanjem politike, odnosno donošenjem najvažnijih političkih odluka."¹⁵

Konceptualno i praktično, međutim, navedeni Kelzenov stav (osim što govori u prilog dualističkom shvatanju) otvara i veoma značajno "potpitanje" odnosa izvršne i upravne vlasti. Da li se radi o suštinski jednoj (tj. izvršnoj) funkciji koju ostvaruju dve različite strukture organa (izvršni i upravni), ili pak između onog što radi izvršna vlast, s jedne, i onog što radi uprava, s druge strane, postoji sadržinska razlika. Kako se još pre pola veka isticalo, "Prema teoriji deobe vlasti, uprava i sudstvo značili bi dve vrste izvršenja zakona ... Kako prema tome i sudstvo i uprava znače izvršenje ili primenu zakona, to ih je jedan deo teorije deobe vlasti zajedno označavao kao izvršnu vlast, zamenjujući tako trodeobu vlasti sa dvodeobom ..."

14 Uporedi: Radomir Lukić, "Ustanova predsednika republike sa gledišta uporednog prava", *Strani pravni život*, br. 37, 1962, str. 3-9.

15 Uporedi: Branko Smerdel, "Predsednički sistem vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama", u Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb 1988, str. 89-99; Balša Špadijer, *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Beograd 1980; Ivo Borković, "Dioba vlasti u ustavnom sistemu SAD s posebnim osvrtom na položaj izvršne vlasti", *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, 1972, str. 45-63.

16 Hans Kelzen, "Opšta teorija prava i države", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd 1951, str. 138.

17 Nenad Dimitrijević, "Izvršna vlast", *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd 1993, str. 451.

Tako je, na primer, Kazales rekao 1790. godine: 'U svakom političkom društvu ima samo dve vlasti, ona koja čini zakone i ona koja ih izvršava'. Međutim, daleko veći deo teorije deobe vlasti zadržava trodeobu vlasti i obično identifikuje izvršnu vlast sa upravom. Drugi odbacuju to identifikovanje, jer uprava nije uvek izvršavanje zakona. Oto Mejer (Otto Mayer), na primer kaže: 'Uprava i izvršenje se često susreću. Ali mnogo je uprava što nije izraz izvršne vlasti, i sudstvo je izvršenje, ali nikakva uprava'. Prema tome se u teoriji ... upotrebljava izvršna vlast u raznom smislu.'¹⁸

III

Pri razmatranju odnosa izvršne vlasti i uprave, treba imati u vidu da moderna uprava nastaje iz relativno neizdiferencirane državne strukture apsolutističkih država XVII veka. Reakciju na državu i upravu kao "lični instrument vlasti i vladanja" monarha ("L'Etat c'est moi"), inspirišu doktrine o podeli vlasti, a ostvaruju građanske revolucije krajem XVIII veka u Evropi i Americi. Nove društvene snage u parlamentu vide osnovno sredstvo ograničavanja apsolutističke vlasti, dok upravu (osnovano) smatraju "sumnjivim instrumentom monarhije". Dolaskom na vlast, međutim, ovaj stav menjaju i uprava sve više postaje ravnopravan partner u podeli vlasti.¹⁹

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativno-pravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura.²⁰

18 Ivo Krbeč, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1950, str. 78.

19 Uporedi: Stevan Lilić, "Upravljanje", *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd 1993, str. 1211-1216.

20 Uporedi: Stevan Lilić, "Uprava u parlamentarnom sistemu podele vlasti i Ustav Srbije", "Savremeni parlamentarizam", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, br. 1, 1991, str. 159-172.

Za razliku od prevaziđenih modela uprave kao aparata vlasti, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje,²¹ ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati) samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državnopravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši upravnu vlast, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka.²²

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti.²³ Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se

21 Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I i II*, GZH, Zagreb 1985.

22 Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): "Uprava je ... manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i sl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže itd." (A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1949, str. 165). Ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti), međutim, poslednjih godina bio je napušten i u samom Sovjetskom Savezu: "Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije." (Kolektiv autora, *Uvod u sovjetsko pravo*, Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo, na španskom, Moskva 1988, str. 127). Ono što je, međutim, posebno indikativno jeste da se u radovima pojedinih naših autora iz ove oblasti ne polazi od autoritativnog modela uprave, već se izričito zalaže za vraćanje proučavanja uprave na skoro čitav jedan vek unazad, tj. na okvire tzv. Upravne vlasti: "Upravno pravo bi se moglo definisati kao skup pravnih normi koje regulišu organizovanje, vršenje i kontrolu upravne vlasti... Svodenje materije u ovakve okvire znači vraćanje upravnog prava na onu sadržinu iz koje je bilo izvedeno u vremenu razvijanja državnog kapitalizam u građanskom društvu" (Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Službeni list SFRJ, Beograd 1986, str. 217-218).

23 Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kun, Beograd 1929.

transformišu od aparata vlasti i prinude u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.).

U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja posebno se ističe da se "savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju... Prema tome, savremeni ustavni sistemi prvenstveno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge."²⁴

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na skup normi (tj. na zakone i propise) koje regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koje regulišu tzv. državnu upravu kao organizacioni i funkcionalni sastavni delovi izvršne vlasti. Ovo iz razloga što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi društvene regulacije,²⁵ koje, pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. U tom smislu, poslovi izvršne vlasti moraju se razdvojiti od delatnosti savremene uprave, jer "legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj obrnuti red posmatranja ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. Javna uprava prestaje biti sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto. (Stoga je) veoma ilustrativno posmatrati kako marksistički analitičari države (kao direktni nastavljači koncepta nemačkog idealizma) najveći značaj pridaju "državnom aparatu" (državnoj upravi), preko kojeg država deluje i od kojeg ona izvodi svoj legitimitet."²⁶ Kako delatnost uprave ne postaje legitimna samim vršenjem, to i koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti upravnog delovanja.

24 David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York - Basel 1982, str. 3-4.

25 Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb 1989.

26 Serge Alain Mescheriakoff, "The Vagaries of Administrative Legitimacy", *International Review of Administrative Science*, Vol. 56, No. 2, 1990, str. 309.

Ustav Savezne Republike Jugoslavije usvojen je na sednici Saveznog veća Skupštine SFRJ 27. aprila 1992. godine.²⁷ Prema odredbi člana 12. Ustava SRJ, "Vlast u Saveznoj Republici Jugoslaviji organizovana je na načelu podele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku". Kao organe Savezne Republike Jugoslavije, Ustav predviđa Saveznu skupštinu (čl. 78-95), Predsednika Republike (čl. 96-98), Saveznu vladu (čl. 99-107), Savezni sud (čl. 108-110), Saveznog državnog tužioca (čl. 111-113) i Narodnu banku Jugoslavije (čl. 114), dok u okviru posebnog odeljka Ustav sadrži odredbe o obrazovanju i radu Saveznog ustavnog suda (čl. 124-132).

Polazeći od ovakvog koncepta podele vlasti i sistema saveznih organa, Ustav Jugoslavije, između ostalog, predviđa:

a) Savezna skupština donosi savezne zakone, druge propise i opšte akte i obavlja kontrolu nad radom Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini.

b) Predsednik Republike predstavlja zemlju u zemlji i inostranstvu, ukazom proglašava savezne zakone i izdaje isprave o potvrđenim međunarodnim ugovorima i predlaže Saveznoj skupštini kandidata za predsednika savezne vlade i raspisuje izbore za Saveznu skupštinu. Predsednika Republike bira Savezna skupština na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, s tim što isto lice ne može dva puta biti birano.

27 Medutim, još u toku njegovog donošenja izražena su mišljenja da Ustav SRJ nema neophodni legitimitet i legalitet.

Tako: "Brzina donošenja Ustava Republike Jugoslavije, zanemarivanje nauke ustavnog prava, ignorisanje ideje vladavine prava, koncepcija budućeg ustava, i namere, odnosno dnevnopolitički ciljevi režima u vezi donošenja Ustava, predstavljaju skup činilaca koji su uneli potpunu konfuziju u opredeljenje za postupak načina donošenja ovog Ustava. Ishod nije mogao da bude drugo nego, pravno gledano, ništavnost samog Ustava." (Pavle Nikolić, "Promašaj i pravna ništavnost Ustava Savezne Republike Jugoslavije od 27. aprila 1992. godine", "Diskusija o Predlogu Ustava SR Jugoslavije", *Pravni život*, br. 7-8, 1992, str. 961.

c) Savezna vlada utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku i izvršava savezne zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje saveznih zakona i drugih propisa i opštih akata Savezne skupštine, predlaže savezne zakone, druge propise i opšte akte i daje mišljenje o predlogu saveznih zakona, drugih propisa i opštih akata koje je Saveznoj skupštini podneo drugi ovlašćeni predlagač.

Saveznu vladu sačinjavaju predsednik, potpredsednici i savezni ministri. Kandidat za predsednika Savezne vlade izlaže Saveznoj skupštini svoj program i sastav Savezne vlade. Savezna vlada je obrazovana kad Savezna skupština izabere predsednika Savezne vlade. Za svoj rad i rad Savezne vlade predsednik Savezne vlade odgovara Saveznoj skupštini. Savezna vlada odgovara za rad svojih organa i saveznih ministara.

Osim toga, Savezna vlada obrazuje i ukida savezna ministarstva i druge savezne organe i organizacije i utvrđuje njihovu organizaciju i delokrug, usmerava i usklađuje rad saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija i poništava ili ukida njihove akte i postavlja i razrešava funkcionere u saveznim ministarstvima i drugim saveznim organima i organizacijama.

U odnosu na upravu, Ustav predviđa da savezna ministarstva izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne vlade, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge poslove utvrđene saveznim zakonom. Savezni ministar koji rukovodi saveznim ministarstvom odgovoran je za rad tog saveznog ministarstva.

Na osnovu iznetog, u vezi sa pitanjima odnosa izvršne vlasti i uprave u ustavnom sistemu Savezne Republike Jugoslavije, može se zaključiti sledeće:

- Odnos između izvršne i drugih vlasti Ustav Jugoslavije reguliše polazeći od tradicionalnih opštih principa parlamentarnog sistema podele vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku). Ovo proizlazi iz okolnosti da Predsednika Republike i predsednika i članove Savezne vlade bira Savezna skupština.

- U pogledu odnosa između dva nosioca izvršne vlasti - Predsednika Republike (koji predstavlja zemlju i ukazom proglašava savezne zakone) i Savezne vlade (koja vodi unutrašnju i spoljnu politiku i izvršava savezne zakone) - Ustav Jugoslavije se opredeljuje za varijantu u kojoj vlada ima prevagu nad šefom države. Ovo, pre svega, proizlazi iz okolnosti da Predsednik Republike predstavlja zemlju u zemlji i inostranstvu, dok je Savezna vlada ovlašćena da vodi unutrašnju i spoljnu politiku.

- Odnos između izvršne vlasti i uprave Ustav Jugoslavije definiše polazeći od stanovišta prema kojima je uprava određena kao tzv. upravna vlast, tj. prema kojima se uprava svodi na hijerarhijski i organizaciono potčinjen sistem izvršne vlasti. Ovo proizlazi iz okolnosti da Savezna vlada ima veoma široke organizacione, personalne i pravne ingerencije i ovlašćenja u odnosu na saveznu upravu (između ostalog, obrazuje i ukida savezna ministarstva i utvrđuje njihovu organizaciju i delokrug; postavlja i razrešava funkcionere u njima; usmerava i usklađuje njihov rad; poništava i ukida njihove akte). Ustav Jugoslavije, suprotno savremenim koncepcijama i iskustvima industrijski razvijenih zemalja, ne koncipira saveznu upravu prvenstveno kao tzv. javnu službu, već kao podređeni podsistem izvršne vlasti nižeg hijerarhijskog i organizacionog nivoa, sa zadatkom da izvršava zakone, rešava u upravnim stvarima i vrši upravni nadzor. Na ovaj način uprava se ne samo principijelno, već i praktično, isključuje kao značajni faktor savremenog političkog i pravnog sistema i, umesto moćnog i profesionalnog generatora društvenog razvoja, svodi na birokratizovani "aparatus" poslušnih činovnika. Situacija postaje još dramatičnija ukoliko se imaju u vidu turbulentni (često i veoma dramatični) politički i socijalni procesi koji su zahvatili mnoge novonastale postsocijalističke državne tvorevine, posebno Saveznu Republiku Jugoslaviju.

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE	5
I DEO	
DRŽAVA, PRAVO DEMOKRATIJA	9
1. Vučina Vasović DILEME I PROBLEMI USTAVNOG I DEMOKRATSKOG UREĐIVANJA VLASTI U POSTKOMUNISTIČKIM ZEMLJAMA	11
2. Vojislav Stanovčić VLADAVINA PRAVA I DEMOKRATSKE USTANOVE	51
3. Vladimir Goati DILEME INSTITUCIONALNOG RAZVOJA TREĆE JUGOSLAVIJE	81
4. Vukašin Pavlović REKONSTITUCIJA CIVILNOG DRUŠTVA Nužan uslov demokratskog funkcionisanja institucija vlasti	115
5. Lidija R. Basta - Posavec USTAVNI TEMELJI NOVE JUGOSLOVENSKE DRŽAVE: STRUKTURNO USLOVLJENA LEGITIMACIJSKA KRIZA	131
6. Milan Podunavac PRINCIP GRAĐANSTVA I LEGITIMNOST PORETKA U POSTKOMUNIZMU	141
II DEO	
VERTIKALNA ORGANIZACIJA VLASTI	149
7. Miodrag Jovičić PROBLEMI TERITORIJALNE ORGANIZACIJE POSTOJEĆE JUGOSLOVENSKE DRŽAVE	151

8. Tomas Flajper-Gerster DEMOKRATIJA I KONSENZUS Pravni instrumenti i procedure za spročavanje i rešavanje etničkih konflikata	163
9. Aleksandar Fira SUDSKA ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I PRAVA MANJINA	183
10. Slobodan Samarđić LEGITIMNOST NOVE FEDERACIJE Srbija i Crna Gora u najnovijem državnom rubu	189
11. Baša Špajder FEDERALNI MODEL I USTAV SR JUGOSLAVIJE	207
12. Slobodan Vuletić USTAVNOST I ZAKONITOST U JUGOSLAVIJI	221
13. Zlatija Đukić-Vejić MODEL NOVE FEDERACIJE	231
14. Ilija Vejić DVOČLANA FEDERACIJA I REPUBLIČKI CENTRALIZAM	247
15. Rađivoje Marinković LOKALNA SAMOUPRAVA U SISTEMU ORGANIZACIJE VLASTI	261

III DEO HORIZONTALNA ORGANIZACIJA VLASTI PARLAMENTARNI SISTEM NASPRAM PRESEDNIČKOG SISTEMA	281
16. Džim Seroka TRANSFORMACIJA POSTKOMUNISTIČKIH DRUŠTAVA: ULOGA OPOZICIJE U DEMOKRATIZACIJI DRUŠTVA	283
17. Vladan Katlešić ŠEF DRŽAVE U BIVŠIM SOCIALISTIČKIM DRŽAVAMA	291
18. Milan Petrović PARLAMENTARNI SISTEM PROTIV CEZARISTIČKOG PREZIDIJALIZMA (CEZAROPOLIZMA)	309
19. Jerfi Vjatz OPASNOST PARLAMENTARIZMA U POLJSKOJ	331
20. Pavle Nikolić PARLAMENTARNI SISTEM U JUGOSLAVIJI I NJEGOVA IZVITOPERENOST	345
21. Stevan Lilić IZVRŠNA VLAST I UPRAVA U PARLAMENTARNOJ I PRESEDNIČKOM SISTEMU PODELE VLASTI	357
IV DEO POLITIČKE PARTIJE I DEMOKRATIJA	369
22. Hans Dieter-Klingeman PROCES NASTAJANJA KOMPETITIVNIH PARTIJSKIH SISTEMA U ISTOČNOJ EVROPI	371
23. Kris Džekins ULOGA DRŽAVE I SINDIKATA U POSTKOMUNISTIČKIM PRIVREDAMA	407

24. Branko Pribičević POLITIČKE PARTIJE U POLJSKOJ	413
25. Sava Živanov PREGRUPISAVANJE POLITIČKIH SNAGA RUSIJE	437
26. Vladimir Vereš VIŠEPARTIJSKI POLITIČKI SISTEM U MAĐARSKOJ 1990-1994. Nastanak i osnovni pravci razvoja	457
27. Jovica Trkulja IZAZOVI (KVAZI) PLURALIZMA	477
28. Zoran Stojiljković MULTIPARTIJSKI SISTEM U JUGOSLAVLIJ DANAS	509
BELEŠKE O AUTORIMA	537