

Аника Ковачевић,  
асистент

УДК: 35.07:342(497.11)  
DOI: 10.46793/UPSSIX.201K

## ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ У УСТАВНО-ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ\*

### *Резиме*

*Аутор у раду анализира састав, послове и задатке Владе, као и однос Владе према Народној скупштини, председнику Републике и државној управи, ради прецизнијег нормативног сагледавања и позиционирања Владе као носиоца извршне власти у уставно-правном систему Србије. Влада Републике Србије, заједно са државном управом, представља изузетно сложени, фундаментално значајан систем за функционисање институционалног, правног и политичког поретка наше земље. Изградња легитимног и ефикасног односа сарадње са поменутим органима, уз поштовање Уставом и законима предвиђених надлежности и контролних механизма Владе, неопходан је чинилац у даљој надградњи Србије као правне државе, остваривања начела поделе власти на начин предвиђен Уставом и стварања свеукупне сигурности, напретка и благостања живота у Србији.*

*Кључне речи:* Влада, Народна скупштина, председник Републике, државна управа, парламентаризам, мешовити систем.

### **1. Увод**

Уставотворац је Владу дефинисао као носиоца извршне власти у Србији. Влада утврђује и води политику Републике Србије, те тако, активности и акти Владе, представљају круцијалне карике у стварању стабилног институционалног амбијента и односа између правних и политичких органа и организација, унутар земље и у спољнополитичким односима.

Влада представља институционалну структуру одлучивања која се односи на управљање државом. У уставно-правном смислу, влада је колегијални орган који се налази на врху егзекутиве. Са друге стране, она је орган извршне

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

функције државне власти и бави се темељним политичким питањима државног живота.

У парламентарним и мешовитим, тј. полупредседничким системима владу бира парламент, чија су најважнија правила утврђена уставом. У поступку образовања владе, одговарајућу иницијалну улогу има шеф државе. На политички састав владе неминовно утиче страначка структура у парламенту као резултат парламентарних избора – коалиција странака која располаже парламентарном већином или доминација једне политичке странке. Следствено начину избора, влада одговара за свој рад и њена судбина зависи од поверења парламента.

Ради прецизнијег нормативног позиционирања носиоца извршне власти у уставно-правном систему Србије, у раду ћемо поред састава, послова и задатака Владе, анализирати однос Владе и Народне скупштине и Владе и председника Републике.

## **2. Осврт на положај владе у парламентарним и мешовитим (полупредседничким) системима**

Начело поделе власти, представља основ организације власти већине савремених земаља уз бројне разноликости одељивања, сарадње, међусобног утицаја и контроле носилаца највиших државних функција. Такав варијетет начела поделе власти, учинио је класичну поделу система власти на : председнички, парламентарни и мешовити, доста теоријски крутом. Осим президентјализма као својеврсне деформације председничког система власти, у корист извршне власти (шефа државе), у уставно-правној и политичкој теорији и пракси, искристалисао се полупредседнички систем који се назива и мешовитим, са специфичностима карактеристичним за политички систем државе у којој се примењује.

Парламентарни систем власти се заснива на тзв. гипкој подели власти, у којој је пресудан однос између законодавне и извршне власти, пре свега између парламента и владе. Начело гипке поделе власти подразумева постојање области у којима заједнички делују државни органи, носиоци различитих власти и средства узајамног притиска органа једне власти на другу.<sup>1</sup> У оваквом систему власти, постоји, не само функционална међузависност законодавне и извршне власти, него и еквилибријум две власти који се постиже могућношћу гласања о неповерењу владе, с једне, и распуштања парламента, са друге стране. Парламент бира владу и она мора уживати подршку парламентарне већине да би могла несметано да ради и обавља своју функцију. Влада одговара за свој рад и њена судбина зависи од поверења парламента. Политичка контрола коју парламент спроводи над владом је његова традиционална функција и представља *conditio sine qua non* парламентарног система.

---

<sup>1</sup> Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014., стр.191.

Политичка одговорност извршне власти, састоји се у томе, што се влада мора повући када изгуби поверење парламентарне већине. Одговорност се назива политичком, пошто не имплицира никакву незаконитост, већ се састоји у неповерењу парламентарне већине према њој. Зато је и санкција ове одговорности- једино разрешење владе.<sup>2</sup>

Теоријски радови, са краја XX века, сугеришу да сам начин избора и уопште избор владе није значајан, колико одговорност коју влада има. Све док је кабинет одговоран парламенту и све док га парламента већина контролише и може изгласати неповерење, начин избора није битан.<sup>3</sup> Према тзв. „минималној дефиницији“ парламентаризма је систем власти у којем премијер и његов кабинет одговарају већини чланова парламента и који их могу конструктивним или обичним изгласавањем неповерења оставити без функције.<sup>4</sup>

Парламентарни систем власти у теорији се често назива још и системом парламентарне владе. У том смислу прави се разлика између парламентарне владе и парламентарне демократије. Ова два појма се често користе као синоними. Мишљења смо да је парламентарна демократија шири појам и представља облик остваривања народне суверености преко изабраних представника. С друге стране, термином парламентарна влада означава се институционални аранжман у којем је влада политички одговорна пред парламентом.<sup>5</sup>

Међуратна либерално-демократска уставност, а посебно послератни уставописци, тежили су да прагматичнијим механизмима уклоне дефекте парламентаризма. Настојања да се отклоне лоше последице у примени британског модела парламентаризма, назване су у теорији и пракси „рационализованим парламентаризмом.“ Суштина свих тих стремљења, изражена у уставима европских континенталних држава, састојала се у проширивању и јачању позиције извршне власти, чиме је она постајала стабилнија и ефикасна грана власти и чиме је могла да амортизује нестабилност, неефикасност и подељеност законодавне власти, због многобројних, супротстављених и нестабилних политичких партија без сталне већине (појединачне или коалиционе) у парламенту. Како грана извршне власти може имати, и у пракси увек има, два дела – владу и шефа државе, то су се наведене „рационализације“ класичног парламентаризма вршиле на оба дела извршне власти, више код владе или више код шефа државе зависно од

---

<sup>2</sup> Батавељић, Д., *Однос законодавне и извршне власти у Свезној Републици Југославији*, Зборник радова: Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији, Подгорица, 1996, стр. 201.

<sup>3</sup> Вид. Diermeier, D., Feddersen, J. T., *Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure*, American Political Science Review, no. 92/1998, pp. 611-21.

<sup>4</sup> Вид. Steffani, W., *Parlamentarische and präsidentielle Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979. p. 15.

<sup>5</sup> Strøm, K., *Parliamentary Government and Legislative Organisation*, доступно на: <http://www.uni-potsdam.de/db/vergleich/Publicationen/Parliaments/chapter02.pdf>

конкретних прилика у појединим земљама, (нпр. Италија, Немачка), или чак у истој држави различито од једног до другог периода њиховог развитка (нпр. Француска).<sup>6</sup> Тако су владе, као део извршне власти, у својој позицији појачаване отежавањем услова и поступка њихове смењивости (изгласавање неповерења) – увођење института „конструктивног изгласавања неповерења, прописивање рока који мора проћи од момента предлога за гласање о неповерењу до самог гласања о неповерењу и др. или се то појачавање огледало у проширивању овлашћења владе (нпр. делегирано законодавство и ванредна овлашћења) или јачањем позиције председника владе у односу на друге чланове владе (тзв. канцеларски модел).<sup>7</sup> Јачање егзекутиве представља суштинско обележје савременог парламентаризма, па се о рационализованом парламентаризму говори као систему поремећене равнотеже у корист егзекутиве.

Полупредседнички систем комбинује елементе поделе власти председничког типа, у коме је шеф државе непосредно изабран, и парламентаризма, у коме парламент заузима централну улогу у погледу контроле владе. Полупредседнички модел (“француски модел”) није проста „синтеза парламентарног и председничког система“, како је истакао Морис Диверже, већ је систем у коме се смењују „председничке и парламентарне фазе“.<sup>8</sup>

Уопштено посматрано, мешовити систем садржи већину политичких институција које су својствене парламентаризму, међу којима је најважнија политичка одговорност владе, док од председничког система преузима установу председника републике, који се бира на непосредним изборима и располаже значајним овлашћењима.<sup>9</sup> Овакав систем је настао као продукт идеје да се из парламентарног и председничког система „позајме“ најбоље карактеристике и институти из оба система, уз значајно заступљен председнички концепт, са шефом државе који поседује велику легитимност услед доласка на функцију непосредним избором. Међутим, иако овако изложен концепт мешовитог система може деловати као институционално, теоријско и практично „решење проблема“, овај систем није јединствен, он не представља хомогену категорију. У зависности од историјских, политичких, економских, традиционално-културолошких прилика земље у којим се овај систем примењује, он може бити ближе парламентарном или председничком систему.

---

<sup>6</sup> Пилиповић, М., *Рационализовани парламентаризам – Извршна власт у СР Немачкој*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, св. 1, бр. 35/2013, стр. 142.

<sup>7</sup> Кутлешкић, В., *Модел рационализованог парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/1992, стр. 370

<sup>8</sup> Duverger, M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research. Vol. 8. no. 2/1980, p. 165.

<sup>9</sup> Станковић, М., *Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије*, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, том IV, бр. 14/2007, стр. 890.

### 3. Организација и надлежност Владе Републике Србије

Владу Републике Србије чине председник, један или више потпредседника и министри.<sup>10</sup> Председник Владе, води је, усмерава, представља у односу према другим органима, председава њеним седницама, али се његов глас на седници броји исто као и глас министра.<sup>11</sup> Такође, председник Владе може бити министар. Устав истиче положај председника Владе, самим тим што су чланови Владе и њему одговорни за свој рад, и подносе му оставку. Он може покренути поступак разрешења министра, али га не може разрешити. Функција председника Владе је истакнута, ако се узму у обзир и његове надлежности у вези са проглашењем ванредног и ратног стања и доношењем мера за време рата.<sup>12</sup> У политичкој пракси, као резултат политичких уступака или договора, преносећи се на праксу функционисања и организације Владе као државног органа, нормирана је позиција првог потпредседника Владе.<sup>13</sup> О овом месту, у хијерархијској номенклатури Владе нема помена у Уставу. Потпредседници Владе су први сарадници председника Владе, а њихов број је такође, продукт различитих политичких коалиционих споразума. Различити политички договори и споразуми, окарактерисали су формирање Владе Србије, 2020. године. Специфичност политичке ситуације у којој је Влада формирана, састоји се у чињеници да је једна политичка листа извојевала убедљиву победу на парламентарним изборима и освојила довољан број мандата у парламенту да самостално формира Владу. Ипак, на челу одређених министарстава нашле су се нестраначке личности и представници, у том тренутку, опозиционих парламентарних странака.<sup>14</sup>

Министри формално имају једнак положај у Влади (другачије је, на пример, код француске или код вестминстерске владе), али је јасно да су „класична“ министарства: спољних послова, војске, полиције, финансија,

---

<sup>10</sup> Устав Републике Србије (Сл. гласник Р\*, бр 98/06), чл. 125. ст. 1.

<sup>11</sup> Закон о Влади Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005-испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012-Одлука УС, 72/2012, 7/2014-Одлука УС, 44/2014 и 30/2018- др. закон).

<sup>12</sup> Устав Републике Србије, чл. 133, 200, 201.

<sup>13</sup> Закон о Влади Републике Србије, чл. 13.а.

<sup>14</sup> Тако се на челу новог Министарства за људска права, равноправност полова и друштвени дијалог нашао Гордана Чомић као, у датом политичком тренутку, нестраначка личност; на челу Министарства за бригу о породици и демографију, налази се Ратко Дмитровић, новинар и представник покрета СПАС. Покрет је након избора освојио 11 посланичких места; Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања води Дарија Кисић Тепавчевић, епидемиолошкиња и заменица директора Института за јавно здравље Батут. Видети: Званична интернет страница Владе Републике Србије, <https://www.srbija.gov.rs/sastav/177/sastav-vlade.php>, датум посете: 10.10.2021.

правде, увек први избор и политички значајнија од „модерних“ ресурса: екологије, туризма, спорта и др.<sup>15</sup>

Председник и чланови Владе уживају имунитет истог нивоа као и народни посланици. Председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници Владе.<sup>16</sup> О имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада. Међутим, одредбама Устава, којима се регулише начин одлучивања Народне скупштине, предвиђено је да је Скупштина овлашћена да већином гласова народних посланика одлучи о укидању имунитета члановима Владе.<sup>17</sup>

Влада образује стална радна тела, комисије, одборе ради давања мишљења и предлога у питањима из надлежности Владе и усклађивања ставова органа државне управе пре разматрања неког предлога на седници Владе.

Повремена радна тела, као што су радна група, савет, експертска група и слично, могу се образовати за разматрање појединих питања, давања предлога, мишљења и стручних образложења. Генерални секретаријат је задужен за стручне и друге послове Владе.<sup>18</sup>

Влада уредбом оснива службе за стручне или техничке послове за своје потребе или за послове заједничке за све или више органа државне управе, и прописује њихово уређење и делокруг. Службу Владе води директор који је одговоран председнику Владе или Генералном секретару Владе, а може је водити и министар без портфеља.<sup>19</sup>

Влада је непосланичка, што говори у прилог чињеници да је уставотворац настајао да министре усмери да што ефикасније обављају послове на челу датог министарства. Уставотворац настоји да направи складан колективни орган власти, по свом саставу, одељеног од парламента. Како чланови Владе врше само послове из надлежности носиоца извршне власти и управне власти, они политички одговарају првенствено Влади и председнику Владе. После тога, на ред долази Народна скупштина са својим инструментима контроле Владе и крајњом мером – изгласавањем неповерења.<sup>20</sup>

Влада Србије је словом Устава постављена за носиоца извршне власти.<sup>21</sup> Влада, првенствено, има класичну надлежност парламентарне владе – „утврђује и води политику“. Влада предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач. Затим, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом и врши друге послове одређене Уставом и законом.

---

<sup>15</sup> Видети: Орловић, С., *Уставне норме и положај владе Србије*, НБП Журнал за криминалистику и право, 2012, стр. 41.

<sup>16</sup> Устав Републике Србије, чл. 134.

<sup>17</sup> Устав Републике Србије, чл. 105. ст. 2, т. 9.

<sup>18</sup> Видети: Закон о Влади Републике Србије, чл. 29.

<sup>19</sup> Закон о Влади Републике Србије, чл. 31, 32.

<sup>20</sup> Устав Републике Србије, чл. 124.

<sup>21</sup> Устав Републике Србије, чл. 122.

Влада као извршно – политички орган се стара о извршењу и извршава законе и друге опште акте Народне скупштине. То чини тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере. За органе државне управе од значаја су готово сви правни акти Владе. Влада доноси следеће правне акте и то: опште – уредбе, пословник, меморандум о буџету, стратегију развоја, декларације и одлуке, и појединачне – одлуке, решења и закључке.

Узевши у обзир да државна управа представља део извршне власти у нашој земљи<sup>22</sup>, односи Владе са органима државне управе се могу сагледати у три основна сегмента. То су односи усмеравања, координације и контроле.

Министарства и посебне организације дужне су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе. Органи државне управе дужни су да подносе Влади извештај о свом раду једанпут годишње. Извештај садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству.

За односе Владе и државне управе посебно су значајне смернице и начелни ставови. Државна управа се у вршењу послова придржава ових смерница и начелних ставова. Смерницама и начелним ставовима се одређује начин рада државне управе, налажу рокови за доношење прописа и одређују начин и облике сарадње са другим органима и организацијама. Органи државне управе имају право да од Владе траже да заузме начелне ставове о одређеним питањима, од значаја за спровођење закона, других прописа и општих аката, а Влада је дужна да их о свом ставу обавести.

Влада врши надзор над радом органа државне управе<sup>23</sup>. Ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности.

Влада може поништити или укинути прописе или опште акте органа државне управе или носилаца јавних овлашћења на нивоу Републике који је у супротности са законом или прописом Владе и може одредити рок за доношење новог прописа. Међутим, поред општих аката Влада може у вршењу службеног надзора укинути и поништити и појединачне акте органа управе.<sup>24</sup>

На основу поступка контроле над радом државне управе, Влада одлучује о одговорности руководећих лица које она поставља у органима државне управе. Такође, Влада решава и сукоб надлежности између органа државне управе и других органа и организација.

---

<sup>22</sup> Закон о државној управи Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018-др. Закон), чл. 1.

<sup>23</sup> Закон о државној управи Републике Србије, чл. 3

<sup>24</sup> Видети: Закон о Влади Републике Србије, чл. 8 ст. 2., 3.

#### 4. Однос Владе и Народне скупштине Републике Србије

У парламентарном систему влада може бити именована једино уз сагласност парламента, односно парламентарне већине, без обзира да ли мандатара, односно кандидата за састав владе формално именује монарх или председник републике. Шта више, изворни је принцип енглеског парламентаризма да премијер и министри морају бити изабрани из редова народних посланика. Што се тиче премијера, он се именује из вођства најаче партије у парламенту. У двопартијском систему обично је то лидер већинске партије у парламенту. Код коалиционих влада будући премијер је лице које се налази на челу постојеће или коалиције која ће бити формирана. То углавном постаје јасно одмах после парламентарних избора, уколико коалиција није била створена још пре одржавања избора. У земљама са двопартијским системом, као што је Енглеска, знатно пре формалног акта именовања зна се, не само име новог премијера, него и састав владе у целини.

Када је реч о избору Владе у Србији, кандидата за председника Владе предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Председник Владе предлаже Народној скупштини састав Владе, која истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе.<sup>25</sup> У поступку избора Владе грађани учествују тек посредно, бирајући председника Републике и Народну скупштину непосредно и преносећи им тако део свога суверенитета.

За избор Владе потребна је натполовична већина укупног броја народних посланика. Уколико толике политичке подршке мандатару у Скупштини нема, „лоптица“ се мора вратити председнику Републике (мада Устав не уређује такву ситуацију), који може предложити истог или неког другог мандатара.<sup>26</sup> У крајњој мери, председник Републике може са одлазећом, „техничком“ Владом распустити парламент. Коначно, по сили Устава, Народна скупштина која не изабере Владу у року од 90 дана, распушта се.<sup>27</sup>

По закономерности парламентаризма, и у Србији је владина политичка судбина условљена подршком парламента. Мандат Владе траје најдуже онолико колико и посланички у истом скупштинском сазиву – четири године. Влада може свој мандат сама прекинути (оставка председника Владе или целе Владе), мандат јој може престати услед више силе (смрт председника Владе), али за функционисање политичког система од највеће тежине је изгласавање неповерења Влади. Уставом се детаљно уређује питања почетка и престанка мандата, изгласавања неповерења и поверења Влади и сваком министру појединцу, оставке председника и члана Владе.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Устав Републике Србије, чл. 127.

<sup>26</sup> Орловић, С., *нав. чланак*, стр. 40.

<sup>27</sup> Устав Републике Србије, чл. 109. ст. 3.

<sup>28</sup> Устав Републике Србије, чл. 133.



Контрола извршне власти је важна функција парламента која у многоме зависи од међу односа парламента и егзекутиве. У државама где је егзекутива директно зависна од парламента може се тражити смена владе. У дводомним парламентима то је најчешће у надлежности доњег дома. Важан елемент за контролу владе од стране скупштине је располагање адекватним знањима, потпуним и тачним информација. За ефикасно надгледање владе представницима парламента је неопходно да имају добре изворе и да су им доступне службе за истраживање и стручни савети. Права посланика на контролу ефективног дела извршне власти обухватају две основне групе права: права на прибављање информација о раду владе и управе (посланичко питање, парламентарна анкета, парламентарна истрага) и права ефективне контроле рада владе (интерпелација, гласање о поверењу владе)<sup>29</sup>.

Уставом је предвиђена колективна и индивидуална одговорност министара. Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе, а министри за свој рад и стање у области делокруга министарства, одговарају председнику Владе, Влади и Народној Скупштини.<sup>30</sup> Контролни механизми предвиђени Уставом јесу интерпелација и гласање о неповерењу Влади и члану Владе. У вези са одговорношћу Владе, Устав познаје институт гласање о поверењу Влади. Овај предлог се разматра на седници Скупштине и уколико Влада не би добила поверење, престаје јој мандат.<sup>31</sup> Парламентарним пословником и одговарајућим законима, предвиђени су и други контролни механизми, као што су посланичка питања, јавна слушања, активности парламентарних одбора и друго. Такође, као значајан вид контроле, истиче се контрола Владе путем буџета, којим се Влади, сваке године, одобравају средства за рад и функционисање, за период од годину дана. Буџет, у форми закона, доноси Народна скупштина.

Влада данас има доминантну улогу у законодавном поступку парламентарних система.<sup>32</sup> То је, можемо рећи и логична последица, усложњавања и нарастања друштвених потреба и техничко-технолошког напретка које захтевају брзо и оперативно реаговање извршног органа које је изабрао парламент као колективно, многобројније и самим тим и мање оперативно тело, наспрам свакодневних потреба и ситуација које живот данас намеће.

---

<sup>29</sup> Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Београд, 2005, стр. 52.

<sup>30</sup> Устав Републике Србије, чл. 124, 125.

<sup>31</sup> Видети: Устав Републике Србије чл. 129., 130., 131.

<sup>32</sup> Видети: Отворени парламент, *Анализе и статистике, закони по хитном поступку*, <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>, датум посете : 15.09. 2021.

Влада у законодавном поступку учествује на три начина.<sup>33</sup> С једне стране јој стоји на располагању право подношења законских предлога, с друге учествује и у расправи поводом њих, а с треће – чланови владе могу чак и да гласају у земљама у којима не постоји инкомпатибилитет између посланичке и министарске функције, што је случај, на пример, у британском систему.

Свој програм Влада остварује тако што поједине његове тачке претаче у предлоге закона о којима, у формалном смислу, последњу реч (не рачунајући могућност суспензивног вета шефа државе) даје легислатива. Влади стоје на располагању сви ресурси и сматра се добро организованим, стручним органом – што свакако не би била без хијерархијски подређеног апарата државне управе, као класично извршно - оперативним органом. Зато је став владе - као став органа који води политику, одлучујући и у случају предлога који потичу од чланова парламента, било да је реч о посланичким предлозима закона или амандманима.

Законом о Влади су посебно регулисани међусобни односи Владе и Народне скупштине.<sup>34</sup> На захтев Народне скупштине, Влада и сваки њен члан, дужни су да јој поднесу извештај о свом раду. Влада је дужна да заузме став о предлогу Народне скупштине који је поднет у питању из надлежности Владе. Влада може предложити Народној скупштини да расправи питање из надлежности Владе и да о њему заузме став.

Такође, представници Владе учествују у раду Народне скупштине при усвајању закона и других општинских аката које је предложила Влада. При усвајању закона и других општинских аката које Влада није предложила, дужни су да учествују на захтев Народне скупштине. Влада и сваки њен члан, у обавези су да доставе Народној скупштини извештаје и податке који су јој потребни ради расправљања питања везаних за рад Владе или њеног члана.

## **5. Однос Владе и председника Републике Србије**

Влада и Председник Републике Србије представљају чиниоце који деле извршну власт у нашој земљи. Председник се, за разлику од Владе бира на непосредним изборима, од стране грађана. Односи Владе и председника Републике заснивају се на сарадњи и на правима и дужностима који су одређени Уставом, законом и другим општинским актима.<sup>35</sup>

Затим, Председник предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних

---

<sup>33</sup> Пејић И., *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш, 2006., стр. 183.

<sup>34</sup> Вид. Закон о Влади Републике Србије, чл. 34-39.

<sup>35</sup> Закон о Влади Републике Србије, чл. 40.

изборних листа. Такође, он предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са уставом и законом.<sup>36</sup>

Проглашење ратног и ванредног стања је у надлежности Народне скупштине. Једино када она није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног или ванредног стања заједно доносе три председника: председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. У време ратног стања мере одступања од људских и мањинских права, ова три председника заједно утврђују. Међутим, у случају ванредног стања, мере одступања прописује Влада својом уредбом али је неопходан супотпис председника Републике.<sup>37</sup>

Имајући у виду тренутни „распоред снага“ на нашој политичкој сцени, потребно је напоменути да доминација једне политичке странке или коалиције која „даје“ и председника и премијера, поставља питање превелике концентрације моћи и потребе да се она огледа и кроз положај председника и кроз положај премијера. Влада проистиче из скупштинске већине у којој доминира одређена партија или коалиција, што је правно и политички легитимно, али уколико председник Републике који се непосредно бира истовремено буде и први човек водеће политичке странке, онда је јасно да је он *de facto* доминантна фигура извршне власти<sup>38</sup>. То не мора нужно бити лоше, јер може допринети већој стабилности институција извршне власти, али се са аспекта функционалности система и његове рационалности, поставља питање усклађивања нормативних решења са реалним приликама.

## 6. Закључак

Анализирајући одредбе Устава из 2006. године, положај и надлежности носилаца функција државне власти, може се рећи да је установљен мешовити систем који ближи парламентарном систему. Мешовитим системом га чини непосредни избор председника који је, са друге стране, снабдевен оскудним овлашћењима за такав легитимитет.

Влада је носилац извршне власти. Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља је. Њему су додељена овлашћења у стањима нужде и приликом прописивања мера којим се одступа од људских и мањинских права, када Скупштина није у могућности да се састане. Министри за свој рад, осим Народној скупштини и Влади одговарају и председнику Владе. Чланови Владе непосредно подносе оставку председнику Владе.

---

<sup>36</sup> Устав Републике Србије, чл. 112, ст. 1, т. 3, 4.

<sup>37</sup> Видети: Устав Републике Србије, чл. 200, 201.

<sup>38</sup> Вучковић, Ј., *Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, Крагујевац, 2019. стр. 138.

Уставноправни положај Владе се не може свеобухватно анализирати без њеног политичког садржаја који чине политичке странке и однос снага у Скупштини. У борби за превагу унутар извршне власти, сметња на страни Владе је и то што је она, некада, потпуно неочекиваног страначког и унутарстраначког састава. Отуда и слика гласача будуће владе бива изневерена, за разлику од слике председничког кандидата чији је избор простији – наш кандидат побеђује или губи на изборима. Утврђивање и вођење политике (само) од стране Владе није остварљиво са јаким председником Републике који је уједно и вођа или један од истакнутих челника најјаче странке.

Са друге стране, доминација једне политичке партије или прецизније речено једне политичке листе која поседује политичку моћ самосталног формирања Владе, даје стабилност и кохерентност извршној власти, али отвара питање делотворности и ефикасности контролних механизма или, уопштено, контролне функције Скупштине, која представља есенцијалну карактеристику парламентарног, а и мешовитог система власти.

Влада Републике Србије, заједно са државном управом, представља изузетно сложени, фундаментално значајан систем за функционисање институционалног, правног и политичког поретка наше земље. Изградња легитимног и ефикасног односа сарадње са поменутиим органима, уз поштовање Уставом и законима предвиђених надлежности и контролних механизма Владе, неопходан је чинилац у даљој надградњи Србије као правне државе, остваривања начела поделе власти на начин предвиђен Уставом и стварања свеукупне сигурности, напретка и благостања живота у Србији.

*Anika Kovačević,  
Assistant*

## **THE POSITION OF THE GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### ***Summary***

*The author analyzes the composition, affairs and tasks of the Government, as well as the Government's attitude towards the National Assembly, the President of the Republic and the state administration, in order to more precisely normative position the Government as the bearer of executive power in the constitutional system of Serbia. The Government of the Republic of Serbia, together with the state*

*administration, represents an extremely complex, fundamentally important system for the functioning of the institutional, legal and political order of our country. Building a legitimate and efficient relationship of cooperation with these bodies, while respecting the competencies and control mechanisms of the Government provided by the Constitution and laws, is a necessary factor in further upgrading Serbia as a state governed by the rule of law, achieving the principle of separation of powers in Serbia.*

**Key words:** *Government, National Assembly, President of the Republic, state administration, parliamentarism, mixed system.*