

Др Јелена Вучковић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0003-0598-7599

Прегледни научни рад
УДК: 340.131:321
DOI: 10.46793/UPSSXII.185V

ДА ЛИ СЕ ДРЖАВНА ВЛАСТ МОЖЕ ПОДЕЛИТИ? Нека отворена питања принципа поделе власти*

Резиме

Принцип поделе власти се врло често схвата, полазећи од значења термина "подела" власти, као потпуна или делимична подела функција и органа који обављају државну власт. Сматра се да у таквој подели органи могу самостално и независно обављати послове (функције) државне власти и да се тиме остварује слобода грађана и обезбеђује демократија. Ауторка полази од става о немогућности оштре поделе власти. Државна власт је јединствена, иако постоје различити послови и функције, које обављају државни органи. Те функције су повезане и по природи чак и зависне. Сувереност почива на синтези различитих грана власти. Ауторка на примеру јавних агенција указује да се сувереност не може делити и да је подела власти пре свега организационо и правно питање подељене надлежности, па онда политичко питање, које у савременим условима тежко можемо контролисати, јер имамо низ независних и самосталних органа, који то заправо нису, пре свега због политичког утицаја, али и природе надлежности које су им додељене и које се не могу у потпуности остваривати самостално, па и независно.. Подела власти је заправо покушај да се право стави изнад политике и да се кроз правну регулативу надлежности, контроле органа и одговорности појединаца обузда неформална и ванправна политичка моћ и утицај, не толико органа колико појединаца у њима. Државна власт се бори против сваке поделе јер је она иманентно „једно цело“ али је закони и право настоје обуздавати и контролисати.

Кључне речи: подела власти, државна власт, јавне агенције, сувереност, политичке институције.

* 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.

1. Уобличавање подељене власти

Организовање и функционисање државне власти врши се на основу два принципа: принципа јединства и принципа поделе власти. Подела власти је принцип организације власти у правној држави и једно од њених битних обележја.¹ Идеја поделе власти (*separations des pouvoirs, the separation of powers, Trennung des Geēalten, the doctrine cheeks and balances of powers*) представља техничку и политички правну конструкцију, чији је задатак да реши питање организације државне власти у правној држави и уобличи садржину законодавне, извршне, управне и судске власти.

Подела власти се може схватити у *организационо-техничком* и *правно-политичком* смислу. У организационо-техничком смислу подела власти је настала са настанком државе, када се послови исте сродности и карактера деле и обављају од стране различитих органа. Ова организациона подела је нужна јер један орган не може да обавља све државне послове и задатке. Државно правне функције су подељене између различитих органа да би државна организација могла уопште функционисати. Међутим, подела власти у правно-политичком смислу, односно као политичко правни принцип настаје знатно касније, са уобличавањем правне државе, односно са потребом да се апсолутизам као идеја и пракса, по којој је целокупна државна власт у рукама једног човека, који себе проглашава државом (*Држава, то сам ја!*), подели на разне органе, који ће бити носиоци "подељене" државне власти. Смисао те поделе је да једна власт кочи и зауставља другу власт како ни једна не би добила апсолутну превласт и да се тако постигне равнотежа и баланс власти.²

Према томе, политички принцип поделе власти настао је у борби буржоазије против апсолутизма у коме је извршна власт имала неограничену моћ. Циљ је био да се обузда апсолутистички монарх и ојача законодавни орган а тиме и обезбеде слобода и права појединаца. Принцип поделе власти настаје у одређеном историјско политичком тренутку смене феудализма буржоазијом. Изворе поделе власти можемо наћи у филозофији држава старог света - Грчкој и Риму, где су креирани модели државног уређења и организације власти.

Под појмом власти најчешће се подразумева државна власт као систем институција, које чине државни органи. Власт је више политиколошки феномен неко правни. Власт преко државе постаје и правни појам. Јер власт „запоседа“ државу, да би била још јача и моћнија али је држава истовремено окоштава и зауздава помоћу права. У том троуглу власти, државе и права настала је идеја о подели власти.³

¹ Марковић, Р., *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 10.

² Димитријевић, П., *Управно право - општи део*, Ниш, 2022, стр. 42.

³ Вучковић, Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, стр. 144-148.

Државна власт је правно-политички феномен, утемељен на сили и принуди иза које стоји државна моћ. Термин власт треба разликовати од сличних термина као што су моћ, ауторитет и сл. Ауторитет може бити и основ за добровољно прихватање и примену неке одлуке, зато што се сматра да је одлука добра, корисна и у општем интересу.⁴ Државна власт јесте власт државе као целине али се врши у различитим облицима и од стране различитих државних органа: председника, владе, министарстава, судова и др. Уколико органи обављају послове одређене државне власти, реч је о једној грани државне власти, о једној државној власти или функцији. С друге стране, „власт је увек поверење“⁵ и она се држи под одређеним условима јер је државна воља увек подложна испитивању људи на које се њене одлуке односе.

Подела власти представља систем „одељености“ или „доделе“ органима неког сегмента државне власти.⁶ Праву теоријску разраду начела поделе власти налазимо код Шарла Монтескјеа (1689 - 1755), који сматра да је нужно поделити државну власт, тако да свака власт има могућност да „спречава друге власти“,⁷ да би у крајњој лини била сачувана слобода појединца.⁸ Прва потпуне подела власти учињена је Уставом Сједињених Америчких Држава (1787) али и низом аката јавног права, којима се уобличавало начело поделе власти и које сматрамо претечама устава, као што су: *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689), *Act of Settlement* (1701), *Representation of the People Act* (1832) и др.

На подели власти почивају савремени правни и политички системи, и њу је даље разрадио енглески политички и правни филозоф Џон Лок.⁹ Локова идеја ограничене владе (*limited government*) разрађена је и примењена у парламентарном систему Енглеске. Превасходни смисао Локове идеје о подели власти је независност судства.

Међутим, државна власт је у основи јединствена, недељива и суверена.¹⁰ Ма колико се њене функције диференцирале једна од друге, остају део једне исте власти, кроз које се остварује једна иста државна воља и политичка моћ.

Појмом „подела власти“ означавамо основне државне функције: законодавство, извршавање и управљање и суђење. Термин "подела власти", може имати неколико значења: 1) диференцијација појмова "законодавна", "извршна" и "судска власт"; 2) правна неспојивост (инкомпатибилност)

⁴ Павићевић, Р., *Држава и политика*, Београд, 1974, стр. 79.

⁵ Ласки, Х., *Политичка граматика*, Београд, 1934, стр. 32.

⁶ Данић, Д., *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд, 1926, стр. 81.

⁷ Стефановић, Ј., *Уставно право ФНР Југославије и компаративно II*, Загреб, 1956, стр. 18.

⁸ Монтескје, Ш., (Charles-Louis de Secondat, baron Montesquieu), *О духу закона*, Београд, 1989, стр. 176.

⁹ Лок, Џ., *Две расправе о влади*, Београд, 2002.

¹⁰ Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад, 2007, стр. 7.

учествовања у вршењу две власти; 3) изолација, имунитет и независност грана власти; 4) механизам кочница и равнотежа између власти; 5) једнак положај и немогућност одговорности једне власти пред другом.¹¹

Ове функције (делатности) врше посебни државни органи, структурирани и хијерархијски организовани, делећи власт на законодавну, извршну, управну, судску. Међутим, ово је само спецификација државне власти и специјализација државних органа. Реч је о заједничком управљању државом и међусобној контроли и одговорности, „равноправних“ државних институција, које почивају на вољи народа. Појам подела власти, дакле, није језички потпуно прецизан и потпун јер подела власти подразумева и сарадњу власти, заједничко деловање, равнотежу, координацију, међузависност и нужну повезаност.¹²

Подела власти је један „живи“ организам, који подразумева институционалну арену у којој све државне власти имају своју позицију. Институционална арена је сложени систем односа у оквиру истог државно-правног, политичког али и социјалног система. Систем поделе власти представља систем контроле и одговорности институција. Систем је у равнотежи, ако институције „власти“ спрече да се једна функција постави изнад друге, односно ако се оне контролишу међусобно. У пракси идеалне равнотеже нема. Немају сви органи једнаку важност, нити равноправан положај. Као и у сваком сложеном, организованом систему и у држави постоји орган који доминира и „вуче“ у одређеном правцу. Правно-политичко искуство потврђује да се у први ред ставља извршна, ређе законодавна (регулаторна) а некада и судска власт (судократија). Међутим, у крајњој линији, у систему „поделе“ власти државни органи руководе се истим циљем.

Насупрот начелу поделе власти, начело јединства власти, подразумева „обједињавање“ власти (државних функција) под окриљем највишег законодавног или извршног органа. Ово обједињавање може бити извршено доследно (апсолутно јединство власти - робовласничка држава, апсолутна монархија) и мање доследно (релативно јединство власти).¹³ Релативно јединство власти је заправо подела послова између условно самосталних државних органа, с тим да се један појављује као носилац свих функција, учествујући (утицај и контрола) у одређеној мери у вршењу сваке или скоро сваке функције. Тај највиши орган има значајна права према осталим носиоцима државних функција (избор, разрешење, смернице, упутства,

¹¹ Marshall, G., *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, p. 100.

¹² Орловић, С., *нав. дело*, стр. 8.

¹³ Николић, П., *Уставно право*, Београд, 1993, стр. 246–247; Крбек, И., *Јединство власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 7 - 12/1946; Стјепановић, Н., *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958; Лукић, Р., *Теорија државе и права*, Београд, 1958; Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Београд, 1986; Перенчевић, Н., *О јединству власти*, Наша законитост, бр. 1/1951; Бачић, А., *Принципи поделе и јединства власти у Југославији*, Сплит, 1990.

налози). Швајцарска конфедерација је оригинална примена начела јединства власти, са карактеристичним односом законодавног и извршног органа, Савезног већа (*Bundesthath*), које је извршни орган власти а уједно и извршни орган Савезне скупштине.¹⁴

Принцип јединства власти има свој демократски и недемократски модел. Демократско јединство власти постоји уколико је законодавно тело центар власти (скупштински систем). У скупштинском систему, скупштина је носилац законодавне и извршне власти јер је извршна власт заправо извршни органи скупштине.¹⁵ Скупштина контролише извршну власт и као засебну структурално и функционално одвојену институцију.¹⁶ Недемократски облик јединства власти постоји уколико је власт у рукама извршне власти као колегијалног или инокосног органа.

Подела власти значи једновременно и независност, самосталност појединих државних власти, односно органа који носе основне државне функције. У чистој подели законодавни орган би доносио законе, извршна власт би примењивала законе и доносила подзаконске акте, а судство би решавало спорове који настану у примени и због непоштовања закона. Ипак, веза између власти се не може прекинути јер чине систем јединствене државе, као правно целовите творевине, који може постојати само као координирана активност органа, сагласности и јединства. Потпуно поделити органе исте државе није могуће јер надлежности органа продиру на "туђе" поље законом одређене надлежности.

Основни смисао поделе власти је направити функционалну државу у којој се носиоци функција специјализују за вршење једне групе послова, чиме се смањује ризик доношења погрешних одлука, а одељене власти остају у оквирима својих права и обавеза (надлежности).

Значај начела поделе власти јесте што омогућује правну државу. У правној држави битна је законитост у раду управе као и свих других државних и недржавних структура. Подела власти је изнедрила функционалну и организациону шему власти, која је развојем дошла до садашњег нивоа да међу институцијама постоје разноврсни инструменти контроле и ограничавања.¹⁷ Контрола производи равнотежу, а самим тим и избегавање злоупотреба у систему власти. Сврха је превенција концентрације државне моћи у једном телу.¹⁸ Утемељена на начелу поделе власти, правна држава ствара организацију власти од неколико (три) независна ауторитета, који се узајамно ограничавају и то: законодавне, извршне и судске власти. Ове три власти су уставом и

¹⁴ Марковић, Р., *Директоријална влада*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5-6/1976.

¹⁵ Николић, П., *Скупштински систем*, Београд, 1973, стр 133–142.

¹⁶ Јовичић, М., *Начело поделе власти и судство*, Правни живот, бр. 7-8/1993, стр. 819.

¹⁷ Орловић, С., *нав. дело*, стр. 13.

¹⁸ Neumann, F., *Демократска и ауторитативна држава*, Загреб, 1992, стр. 157.

законима ограничене у погледу квантитета овлашћења и у процесном поступању.

2. Модалитети и критика поделе власти

У правној теорији постоје различита схватања о подели власти и броју носилаца власти. Према критеријуму броја државно-правних власти и садржини функција, постоје три групе схватања: дуалистичке, тријалистичке и квадријалистичке теорије.

Према дуалистичком схватању постоје две државне власти, законодавна, која прописује (регулише, наређује) и извршна власт, која то спроводи.¹⁹ Законодавна власт доноси законе, мисли, креира и прописује, а извршна спроводи оно што је нормативно креирано. Судска власт примењује законе у конкретне спорне правне и фактичке ситуације са циљем да их реши.²⁰

Тријалистичке теорије су настале критиком дуалистичких теорија а у историјско-политичком смислу представљају теоријску подлогу историјског компромиса феудалаца и буржоазије на прелазу из феудализма у капитализам. У држави постоје три власти: законодавна, извршна (управна) и судска. Овде се сужава оквир извршне власти и дефинитивно прави разлика између управне и судске власти. Остатак извршне власти чине: егzekутива у ужем значењу, која конкретизује закон извршним актима и врши материјалне акате принуде ради примене закона, и администрација (управа).²¹ Тријалистичка подела власти подразумева да све три власти сарађују у обављању својих послова. Монтескје је своју теорију добрим делом изградио на парламентарном систему Енглеске и *на слици једног идеалног устава*.²² Он је објаснио принцип поделе власти као *блугу поделу власти између, законодавне, извршне и судске, да власти колаборирају приликом вршења функција и једино је тако могуће обезбедити да поредак буде у равнотежи*.

Квадријалистичке концепције о подели власти законодавној, извршној и судској, додају и четврту - извршну власт у ужем смислу. Извршна власт има политичку димензију јер доноси политичке акте и разликује се од управе, која обавља послове извршења и примене општих аката. Институционално-

¹⁹ Марковић, Р., *нав. дело*, 1980, стр. 12.

²⁰ Заступници дуалистичких теорија су: Џон Лок, Жан Жак Русо, Каре де Малбер, Ханс Келзен, а у домаћој Живојин М. Перић. Види: Марковић, Р., *нав. дело*, 1980, стр. 24.

²¹ Најпознатије носиоци ове концепције у светској литератури су: Шарл Монтескје, Пол Лабанд, Георг Јелинек, Леон Диги, а у домаћој: Слободан Јовановић, Иво Крбек, Јован Стефановић, Радомир Лукић.

²² Лукић, Р., *Монтескјеова политичка теорија*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2/1955, Београд, стр. 128.

политичка последица ове концепције јесте издвајање владе, која обавља извршно-политичку функцију.²³

Принцип поделе власти је атрибут правне државе и прати парламентарни режим и „начелну“ уставну равноправност законодавне, извршне и судске власти. Начело поделе власти јесте основ организације власти у већини савремених држава. Међутим, принцип поделе власти је флексибилан и може имати различите моделе и манифестације, као што су: (1) председнички систем, са доследном поделом власти (САД), (2) парламентарни систем, где је подела власти спроведена по узору на парламентарне системе Велике Британије и Француске, где је сарадња извршне и контрола законодавне власти много интензивнија,²⁴ и (3) мешовити системи прва два модела, због специфичности политичке и културне традиције, економских и политичких прилика и конкретног правног система.

Политичка теорија поделе власти је била прогресивна у време настанка - период борбе буржоазије против апсолутне монархије. Тада су критичари начела поделе власти били представници реакционарне деснице и апсолутизма, који сматрају да подела власти доводи до слабљења државе.²⁵ Ова схватања су била присутна и у време успостављања државног уређења на принципу јединства власти (од апсолутне монархије до тоталитарних, милитаристичких, фашистичких, нацистичких, фундаменталистичких система).

Политичко јачање извршне власти најчешћи је разлог критике поделе власти. Они полазе од недељивости власти и става да приоритет у државној структури мора имати демократски орган - представничко тело. Народна сувереност је јединствена и власт мора бити јединствена, под контролом народа. Државни органи треба да буду одговорни народу, па је отуда *законодавна власт ту неприкосновена јер представља суверену вољу нације*.²⁶ Критичари концепције поделе власти сматрају да демократско друштво захтева сједињавање све власти у народу.²⁷

С друге стране, подела власти у парламентарном политичком систему није потпуно спроведена као у председничком. Колегијални орган, парламент је надређен извршној власти једино у парламентарном систему. Парламентарна подела власти наглашава сарадњу и међузависност државних органа. Самосталност законодавне, извршне и судске власти у председничком систему је обезбеђена и непосредним избором, што им даје исти легитимитет. Такве „једнакости“ власти у класичном парламентаризму нема. Само је парламент биран од стране народа, а извршна и судска власт су најчешће избор

²³ Носиоци ових теорија су: Бенжамен Констан, Ото Мајер, Морис Орију, Рене Капитант, а код нас: Јован Ђорђевић, Леон Гершковић, Ратко Марковић.

²⁴ Lane, J-E., *Constitutional and Political Theory*, Manchester, 1996, p. 133.

²⁵ Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Београд, 1973, стр. 479.

²⁶ Робеспјер и Сен-Жист су најистакнутији противници поделе власти.

²⁷ Келзен, Х., *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 271.

парламентарне већине. Из начина избора произлази да је парламентаризам „апстрактно“ мање демократски од председничког, осим када је шеф државе непосредно биран. Међутим, конкретна "демократичност" зависи од комплекса политичких, историјских, економских, културних и других услова.

Слободан Јовановић сматра да доследно спровођење принципа поделе власти, може бити чак сметња за потпуно остварење правне државе. Наиме, да би управна власт била потчињена закону, треба допустити суду да цени законитост свих управних аката, а по начелу поделе власти суд нема то право. Начело поделе власти не слаже се ни са парламентарним системом у коме постоји стални надзор парламента над владом. У председничким системима (САД), председник као шеф извршне власти и судство одупиру се законима, јер би „проширена“ надлежност законодавца могла да штети независности судства и ефикасности администрације.²⁸ Природа поделе власти штити уставну владавину и забрањује непосредно или посредно сједињавање збира компетенција у рукама истог тела.²⁹

3. Јавне агенције у систему поделе власти

Агенције имају специфично место у правно - политичком систему поделе власти. Постојање јавних агенција и велики капацитет овлашћења и моћи, наводи на закључак да се ради о „четвртој“ грани власти. Међутим, често се и неким институцијама, које добијају нормативно (неформално или формално) положај независних и самосталних институција, приписује обележје, тзв. четврте гране власти, нпр. Медији (регулаторна тела из области медија и телекомуникација), Уставни суд, Народна банка и сл.

Постоји много несугласица око питања, да ли агенције представљају посебну и релативно самосталну грану власти и да ли њихово постојање у институционалној арени нарушава принцип поделе власти. Друга врста дилеме је став да је агенцијско присуство а нарочито капацитет овлашћења која су им дата у супротности са основним принципима поделе власти јер ремети „чисту“ поделу државно-правне власти на релативно независну законодавну, извршну и судску власт. Пренормиране надлежности јавних агенција стварају проблем којој грани власти припадају ове институционалне творевине.

Независне регулаторне јавне агенције обједињавају конгломерат различитих овлашћења, односно обједињују елементе законодавне (регулаторне), извршне и судске власти.³⁰ Оне могу имати квази-легислативна (регулаторна) овлашћења у смислу доношења прописа, којима се регулише делатност појединаца и организација, извршну власт да примене те прописе у

²⁸ Јовановић, С., *Држава*, Београд, 1990, стр. 274-275.

²⁹ Vedel, G., *Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel*, p. 158. Види: Николић, П., *Уставно право*, Београд, 1993, стр. 246.

³⁰ Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр. 144-148.

пракси, као и квази-судску власт да одлучују о сагласности појединачних аката и радњи са прописима у конкретном случају.

Таква концентрација овлашћења навела је поједине ауторе да прогласе агенције „безглавом“ четвртом граном државне власти у САД.³¹ Овај израз је први пут употребљен 1937. године у извештају Рузвелтовог Комитета за административни менаџмент (*Committee on Administrative Management*). Судија Роберт Џексон је у одлуци у случају *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470, из 1952. године, истакао да су агенције „постале истинска четврта грана државне власти која је пореметила нашу правну теорију о троеоби власти, на исти начин као што је концепција четврте димензије пореметила наше тродимензионално размишљање“.³²

Тако, јавне агенције, поред законодавног органа, који има примарну законодавну функцију, добијају секундарну, изведену и законима делегирану регулаторну (квази-легислативну) функцију. Теоријски, законодавни орган једне земље не може то овлашћење преносити на други орган, али у пракси ова појава је присутна. У САД се то оправдава чињеницом да Конгрес не може предвидети велики број различитих нових ситуација у бројним динамичним областима, које отуда и захтевају регулаторну интервенцију јавних агенција. Врховни суд САД је заузео став да Устав предвиђа и овлашћења конгреса „да доноси све законе који ће бити потребни и погодни“ за спровођење његових овлашћења.³³

Америчка правна теорија стоји на становишту да се делегацијом законодавне надлежности мења и природа уставне државе, због тога што нормативну функцију и функцију утврђивања јавних политика од законодавца преузимају јавне агенције, које су, по природи ствари, део егzekутиве. Тако, регулаторну (законодавну) власт спроводи административна бирократија, односно парламенту суштински или дубински неодговорни јавни службеници, сем формално и технички (извештаји и сл.).³⁴ Делегација регулаторних надлежности јавним агенцијама, има далеку опасну последицу јер се умањује значај и исход политичких избора. Тако је процес агенцификације дошао до своје кулминације и тиме довео у опасност да се уруши традиционални принцип поделе власти, као једне од претпоставки правне државе. Због тога се у САД почела спроводити „провера норми“ (*rules review*), односно контрола нормативне функције агенција, од стране посебних

³¹ Rosenbloom, H. D., *Administrative Law for Public Managers*, Westview Press, Boulder, 2003, p. 11.

³² Давинић, М., *Појам, врсте и активности федералних агенција у правном систему САД*, Зборник радова: Увод у право САД, Београд, 2008, стр. 73.

³³ Давинић, М., *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Београд, 2004, стр. 102.

³⁴ Марковић, М., Дујић, С., *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/2006, стр. 1555-1580.

законодавних одбора, који проверавају и евентуално прекорачење агенцијске надлежности.³⁵

Један од твораца Устава САД, Џејмс Медисон (*Madison*) каже да „овлашћења која припадају једној грани власти не треба да потпуно и непосредно спроводе друге гране власти. Подједнако је јасно и то да ниједна од ових грана не би требало, ни посредно ни непосредно, да има преовлађујући утицај над другим гранама у вршењу њихових одговарајућих овлашћења. Нико не оспорава да свака власт по природи ствари задира у туђе право али зато је треба спречити да не пређе утврђене границе.“³⁶

Такође, функционисање јавних агенција прети да наруши бицефалну структуру извршне власти. Поред Владе и председника државе, постоје и владине (извршне) агенције са јаким извршним овлашћењима. Поред тога, независне регулаторне агенције спајају све три врсте овлашћења (извршна, квази-законодавна и квази-судска). То има радикалне ефекте, јер то није само мењање традиционалног „комуницирања“ између грана власти, већ је то процес реструктурања саме поделе власти. Овај тихи процес намеће закључак да подела власти није „готова ствар“, већ јесте једна жива материја, динамичан и променљив политичко-правни процес. Подела власти каква је данас није одувек постојала а свакако неће бити вечита. Јавне агенције су можда најавна да подела власти какву смо познавали полако прелази у архиву правно-политичких концепција.

Сматрамо да је извориште јавних агенција у управној, односно извршној власти. Ово важи без обзира које њихов оснивач: влада, скупштина или шеф државе. Капацитетом моћи оне „искачу“ из класичне поделе власти али то само потврђује историјску чињеницу, да систем поделе власти јесте „жива ствар“. Капацитет агенцијске аутономије и стварне моћи је променљива јер зависи од бројних економских, политичких и других фактора. Оно што је важно да систем *check and balances* функционише и да постоје институције које утичу, контролишу и усмеравају агенције, као што и оне повратно делују кроз процес агенцификације.

4. Закључак

Принцип поделе власти је у савременој институционалној арили постао веома сложен и разуђен појам. Постоји велики број независних и самосталних државних органа, које се често олако проглашавају као „четврта“ грана власти, нпр. независна регулаторна тела (јавне агенције), медији, Уставни суд или Народна банка, код нас и сл. Неке од ових институција кумулирају надлежности различитих или свих грана власти, односно имају и извршна и регулаторна, па чак и судска овлашћења, као што је то случај са регулаторним

³⁵ Давинић, М., *Концепција ...*, 2004, стр. 51.

³⁶ Хамилтон, А., Медисон, Џ., Џеј, Џ., *Федералистички списи*, Београд, 1981, стр. 335.

јавним агенцијама. То усложњавање државних власти дешава се и унутар једне исте гране власти и то на истим принципима *check and balances*. Таква је, унутар судске власти, нпр. позиција Уставног суда као самосталног и независног државног органа. Јавне агенције су, по природи ствари, део егzekутиве али су и независна тела (не све). Чак се и у приватном и јавном недржавном сектору успостављају механизми подељене и паралелне контролне (ревизионе) надлежности, да би одлуке које се доносе на различитим нивоима и по различитим питањима донеле самостално, објективно, професионално и непристрасно. Унутар институција постоје независна и дислоцирана ревизорска тела, која проверавају одлуке централне институције. То су савремене имплементације принципа поделе власти, која није само државна, већ та власт постоји у јавном и приватном сектору, као корпорацијска власт и сл. Принцип поделе власти се тако „прелива“ из институционалне арене државних органа и политичких институција на много шири институционални и глобални простор мултинационалних корпорација.

Ово показује да се принцип поделе власти након једног века није нестао, он се мења и прилагођава сложеној институционалној стварности. Али оно што је смисао и суштина оног принципа је успостављање односа контроле и равнотеже било које власти (државне, корпорацијске, итд.), како би се успоставила и очувала идеја правне државе, разбили монополи моћи и спречиле злоупотребе овлашћења појединаца и институција.

*Jelena Vučković, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

IS IT POSSIBLE TO DIVIDE THE POWER OF THE STATE? Some open questions of the principle of separation of powers

Summary

The author starts from the position of the impossibility of a sharp separation of powers. State power is unique, although there are different functions performed by different authorities. These functions are related. Sovereignty rests on the synthesis of different branches of government. Using the example of public agencies, the author points out that sovereignty cannot be shared and that the separation of powers is primarily an organizational and legal issue of divided competences, and then a political issue that is difficult to control in modern conditions because we have a number of independent bodies, which are not really so. The separation of powers is actually an attempt to put the law above politics and to restrain informal and extra-

legal political influence, not so much the organs as the individuals in them through the legal regulation of competences, control of organs and the responsibilities of individuals. The state government fights against all division, because it is immanently a „single whole“, but law seek to restrain and control it.

Key words: separation of powers, state power, public agencies, sovereignty, political institutions.

Литература

- Бачић, А., *Принципи подјеле и јединства власти у Југославији*, Сплит, 1990.
- Вучковић, Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013.
- Давинић, М., *Појам, врсте и активности федералних агенција у правном систему САД*, Увод у право САД, Институт за упоредно право, Београд, 2008.
- Давинић, М., *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Београд, 2004.
- Данић, Д., *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд, 1926.
- Димитријевић, П., *Управно право-општи део*, Ниш, 2022.
- Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Београд, 1986.
- Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Београд, 1973.
- Јовановић, С., *Држава*, Београд, 1990.
- Јовичић, М., *Начело поделе власти и судство*, Правни живот, бр. 7-8/1993.
- Келзен, Х., *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951.
- Крбек, И., *Јединство власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 7-12/1946.
- Lane, J-E., *Constitutional and Political Theory*, Manchester, 1996.
- Ласки, Х., *Политичка граматика*, Београд, 1934.
- Лок, Џ., *Две расправе о влади*, Београд, 2002.
- Лукић, Р., *Теорија државе и права*, Београд, 1958.
- Лукић, Р., *Монтескјеова политичка теорија*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2/1955.
- Марковић, М., Дујић, С., *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/2006.
- Марковић, Р., *Извршна власт*, Београд, 1980.
- Марковић, Р., *Директоријална влада*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5-6/1976.
- Marshall, G., *Constitutional Theory*, Oxford, 1971.
- Монтескје, Ш., *О духу закона*, Београд, 1989.
- Neumann, F., *Демократска и ауторитативна држава*, Загреб, 1992.
- Николић, П., *Уставно право*, Београд, 1993.
- Николић, П., *Суштински систем*, Београд, 1973.

- Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад, 2007.
- Павићевић, Р., *Држава и политика*, Београд, 1974.
- Перенчевић, Н., *О јединству власти*, Наша законитост, бр. 1/1951.
- Rosenbloom, H. D., *Administrative Law for Public Managers*, Westview Press, Boulder, 2003.
- Стефановић, Ј., *Уставно право ФНР Југославије и компаративно II*, Загреб, 1956.
- Стјепановић, Н., *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958.
- Хамилтон, А., Медисон, Џ., Џеј, Џ., *Федералистички списи*, Београд, 1981.