

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ  
ДРУШТВЕНО-ХУМАНИСТИЧКИХ НАУКА

**ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ИЗВРШНЕ  
ВЛАСТИ- ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ И ВЛАДА**

**- ДИПЛОМСКИ РАД -**

**Ментор:**  
**Мирослав Младеновић**  
**Проф. др**

**Студент:**  
**Стефан Костић**  
**174/17**

**Београд, 2022.**



## САДРЖАЈ

1. Увод .....	4
2. Појам и организација система извршне власти.....	5
3. Правни оквир функционисања система извршне власти.....	6
4. Председник Републике у систему извршне власти.....	8
4.1 Мандат .....	8
4.2 Правни акти.....	10
5. Надлежности председника Републике.....	11
6. Влада у систему извршне власти.....	13
6.2 Састав.....	14
6.3 Уређење.....	16
6.3 Мандат .....	18
7. Надлежности Владе Републике Србије у систему одбране.....	22
7.1 Улога Владе у систему безбедности.....	24
8. Однос председника Републике и Владе са другим органима власти.....	26
9. Закључак .....	28
Литература .....	30

## 1. Увод

Питање места и улоге безбедности (схваћене као функције државе-друштва), поставља се као једно од најважнијих питања опстанка и развоја државе. Из чињенице да је држава била и остала веома важан чинилац у организовању безбедности (од развоја грађанског друштва и једини чинилац) и да је безбедност уставна институција- она мора да поседује одговарајући систем своје организованости и уређености. У Републици Србији председник Републике је инокосни државни орган, непосредно изабран од стране грађана са правом гласа, који врши функцију шефа државе. Устав Републике Србије из 2006. године утврдио је начело бицефалне егзекutive у коме се извршна власт дели између Владе Србије и председника Републике.

Мимо наведених аспеката деловања, неспорна је чињеница да је у овој, као и у готово свим другим областима, улога председника Републике, по Уставу, слабија у односу на егзекutiveног парњака (Владу), те да он, махом, има протоколарну улогу. Наравно, како је већ истакнуто, то у пракси врло често није случај, тако да Веберов „харизматски вођа“ доживи практичну валидацију у лику „оца нације“, који за себе приграби и послове који су ван његових уставних и законских надлежности. Томе смо сведочили више пута, и то не само у прошлости.

У Србији су заступљене три гране власти, то су законодавна, извршна и судска. Народна скупштина је та која је задужена, односно носилац је законодавне власти, Влада је носилац извршне власти заједно са председником Републике, а судови су независни и имају судску власт.

## 2. Појам и организација система извршне власти

Када говоримо о организацији и надлежности извршне власти морамо напоменути да је она директно условљена политичким системом власти у држави и да се провлачи велики број теорија, класификација и ставова о државним функцијама и њиховим карактеристикама. Међутим оно око чега су сви теоретичари сагласни јесте да је извршна власт најбитнији део државне власти јер доноси најбитније одлуке и води државну политику. Неки од теоријских радова (Монтескије, Лабанд, Јелинек и Марковић) у којима аутори желе да прикажу на који начин је извршена подела власти и како тај систем функционише. Најприхватљивијом теоријом се сматра „тријалистичка теорија која у оквиру опште функције извршења (извршне власти у ширем смислу) прави поделу на извршну власт (политичку –извршну власт, извршну власт у ужем смислу) и управу“. (Гостовић, 2009, стр. 187.) У центру интересовања за предмет овог рада пре свега је политичко извршна власт чији су носиоци шеф државе и влада. Председник државе који изборним путем долази на власт у савременим друштвима је пандан монарху из монархије који на свој положај долази наслеђем. Шеф државе има бројна овлашћења која се тичу унутрашњих односа и суверенитета државе, док су за систем извршне власти нарочито битна она која су у вези са формирањем и радом владе. Основна карактеристика шефа државе је да је он формални шеф извршне власти. (Марковић, 1980) У зависности од тога да ли је шеф државе искључиви носилац извршне власти или извршну власт дели са владом говоримо о моноцефалној (карактеристична за председнички систем), односно о бицефалној извршној власти (карактеристична за парламентарни систем). За разлику од председника државе који је инокосни орган, влада представља зборни или колегијални орган кога чине министри, односно чланови владе који су по одређеном поступку одређени за старешине управних ресора а на чијем челу се налази председник владе који се још назива и премијер. Влада има различиту улогу у зависности од система власти у коме делује. У председничком систему Влада није формални уставни орган већ представља скуп блиских сарадника председнику републике које он поставља и разрешава, док у парламентарном систему Влада јесте орган извршне власти и главни носилац исте у бицефалном систему. У скупштинском Влада је организационо везана за парламент. (Марковић, 2016) Данашња политичка пракса указује на то да моћ председника државе слаби, док политичка моћ владе расте као и да је влада постала стварно политичка- извршна власт у земљи која доноси одлуке од највећег значаја. (Јовановић, 2018)

### 3. Правни оквир функционисања система извршне власти

Што се тиче правног оквира, главне дужности, одговорности и надлежности садржане су у Уставу Републике Србије, Закону о Влади и Закону о председнику Републике Србије.

Према Уставу председник Републике:

- Представља Републику Србију у земљи и иностранству,
- Указом проглашава законе у складу са Уставом,
- Предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа,
- Предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом,
- Поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе,
- Прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника,
- Даје помиловања и одликовања,
- Врши и друге послове одређене Уставом.

Председник у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

Што се Владе тиче:

- Утврђује и води политику,
- Извршава законе и друге опште акте Народне скупштине,
- Доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона,
- Предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач,
- Усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом,
- Врши и друге послове одређене Уставом и законом. (Устав, 2006, чл. 112 и 123)

„Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине. Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере. Влада предлаже Народној скупштини законе, буџет и друге опште и

појединачне акте. Влада заступа Републику Србију као правно лице и при томе врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација, ако законом није што друго одређено. Влада такође располаже имовином Републике Србије, ако законом није што друго одређено“.( Закон о Влади, 2007, чл. 1, 2, 3, 4 и 5)

#### 4. Председник Републике у систему извршне власти

Као државна институција, шеф државе не обавља само једну државну функцију, већ све државне функције истовремено. То је било за време апсолутне монархије. Када се државне функције поделе на различите државне органе, шеф државе постаје носилац извршне функције, а парламент постаје носилац законодавне функције. У систему стриктне поделе власти, као што је председнички систем, шеф државе врши сву извршну власт, док у земљи са флексибилном поделом власти постоји такозвана дуо администрација, где је извршна власт подељена између два извршна органа – председника државе и Владе. Шеф државе је национална институција која представља државу у целини, а може се рећи и да је „оличење“ земље. Ова институција може бити организована као монарх или као председник републике, и то је несумњиво основа за поделу државних облика на монархије и републике. Монарх је шеф државе који је дошао на власт наслеђем и врши своју функцију до краја живота јер је његова личност „освећена, неповредива и неодговорна“.

За разлику од монархије, у демократском режиму на власт се не може доћи само рођењем, него председник мора бити изабран од стране народа и да притом има њихову подршку. Он се бира на период од неколико година уз евентуално продужење на још један мандат, може се бирати посредним и непосредним путем. (Дражовић, 2022, стр. 12)

##### 4.1 Мандат

Мандат је наредба која овлашћује особу да ради неки посао за другу особу или групу људи, а затим да га заступа или представља негде. Политички мандат значи овластити бираче да гласају, односно дати мандат изабраним лицима да представљају њих у представничком телу и да у њихово име врше власт. Законом о избору председника Републике прописано је да мандат председника Републике Србије траје пет година, а почиње да тече када председник положи заклетву у Народној скупштини. Ако Народна скупштина не одржи редовну седницу или истекне мандат, они се окупљају на захтев и председник Републике полаже заклетву пред скупштином. Имунитет председника Републике Србије је исти као и народних посланика, а о њему одлучује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Нико не може бити биран за председника Републике више



од два пута, без обзира колико су му трајали први и други мандат. Престанак мандата председника Републике је оног тренутка када његова оставка у писаном облику која је упућена председнику Народне скупштине пристигне у Народну скупштину. Окончање мандата може бити и регуларно односно када истекне предвиђени рок његовог трајања што је у овом случају пет година.

Ако најмање једна трећина народних посланика сматра председника Републике неуставним, имају могућност да предложи његову смену. Поступак опозива покреће се већином гласова свих посланика. У року од четрдесет пет дана од покретања поступка за разрешење, Уставни суд је дужан да одлучи да ли је председник Републике Србије повредио Устав. Ако Уставни суд утврди да је то неуставно, председник се разрешава дужности ако две трећине посланика гласа за његову смену. У супротном, ако се сматра да председник Републике није повредио Устав, поступак разрешења ће се обуставити након објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“. За време трајања ратног или ванредног стања, мандат председника Републике не истиче, али се може продужити у складу са одредбама Устава до три месеца по престанку ратног или ванредног стања.

Уколико председник Републике поднесе оставку, постоји спреченост у извршавању његове функције или је дошло до разрешења, њега замењује премијер и он ту функцију може да обавља најдуже три месеца. (Дражовић, 2022, стр. 20-21)

Када говоримо о правима председника Републике по престанку мандата, треба нагласити да „председник Републике има право на почасни назив „бивши председник Републике“, као и право да присуствује државним свечаностима у складу са протоколом. Бивши председник Републике има право на накнаду плате у износу плате председника Републике док се не запосли или док не испуни услове за пензију по прописима који се тичу пензијског или инвалидског осигурања, али највише шест месеци од дана када му је престао мандат.“ (Закон о председнику, 2022, чл. 34 и 36).

Ово право се може продужити док председник Републике не испуни исте услове, а најдуже за још шест месеци. Код послодавца код којег му престаје радни однос због тога што је изабран на функцију председника Републике, бивши председник има право да се врати на посао у року од три месеца од дана престанка мандата. Такође има право на посебна месечна примања, што значи да уколико је плата претходног председника Републике мања од 80% плате председника Републике, он има право на посебну месечну разлику примања. Бивши председник Републике има право да користи канцеларијски простор, саветника, секретара и да користи службени

аутомобил са возачем током свог мандата. Он такође има право да га чувају полиција и Војска Србије годину дана након истека мандата, према правилима Владе. Покриће се може продужити из оправданих разлога. Он такође има право на дипломатски пасош и право да приступи свим архивама из периода када је био председник Републике. (Дражовић, 2022, стр. 21-22)

#### *4.2 Правни акти*

„Председник Републике доноси указе, одлуке, наредбе, правила, наређења и друге правне акте који су одређени законом. Указом председник Републике проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Одлуком председник Републике расписује изборе за народне посланике, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, даје помиловања, именује генералног секретара председника Републике, шефа Кабинета председника Републике, саветнике председника Републике и друге функционере у Генералном секретаријату председника Републике и одлучује у питањима за која не доноси друге правне акте. Надлежности у области одбране председник Републике остварује доношењем одлука, правила, наредба, наређења и других правних аката који су одређени законом“. (Закон о председнику Републике, 2022, чл. 24)

Уредбе се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“, изузев уредби о постављању, унапређењу и разрешењу официра Војске Србије. Службени гласник Републике Србије објављује одлуке председника Републике о избору народних посланика у Народној скупштини, предлагању кандидата за председника Владе Народној скупштини, именовању генералног секретара председника Републике Србије, шефа Кабинета председника Републике, саветнике и друге функционере Генералног секретаријата председника Републике, као и других правних аката које председник одлучи да објави. Објављивање правног акта председника Републике у „Службеном војном листу“ уређује се посебним прописом. (Закон о председнику, 2022)

## 5. Надлежности председника Републике

„Надлежности председника Републике су одређене Уставом. Уставом одређене надлежности председника Републике могу се разрадити законом или другим прописом само ако то Устав изричито допушта или ако налаже њихова природа. Условe за извршење функције и надлежности председника Републике обезбеђују Влада, министарства и други државни органи у складу са прописима.“ (Закон о председнику, 2022, чл. 3)

Надлежности председника Републике о командовању Војском дефинисане Законом о Војсци Србије су:

- „Одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату,
- Утврђује основе развоја и опремања Војске Србије,
- Утврђује основне мирнодопске и ратне организације Војске Србије,
- Одређује родове и службе Војске Србије, на предлог министра одбране,
- Уређује систем командовања у Војсци Србије и прати спровођење система командовања,
- Усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу,
- Доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије, на предлог министра одбране,
- Поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране,
- Поставља, унапређује и разрешава официре на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране,
- Наређује спровођење мера приправности Војске Србије у случају ратног или ванредног стања,
- Наређује мобилизацију Војске Србије,
- Доноси основна правила и друге акте који се односе на употребу Војске Србије,
- Доноси Правило службе Војске Србије и друга правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе,
- Обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом.“ (Закон о Војсци, 2007, чл. 17)

Надлежности које председник Републике има у области одбране дефинисане су Законом о одбрани:

- „Подноси заједно с Владом Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања,
- Даје сагласност на нацрт основних докумената планирања развоја,
- Усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране и даје сагласност на нацрт осталих основних стратегијско-доктринарних докумената,
- Наређује спровођење Плана одбране Републике Србије,
- Усваја План мобилизације Војске Србије,
- Наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију,
- Усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу,
- Доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије,
- Поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије уз мишљење министра одбране.“(Закон о одбрани, 2015, чл. 11)

## 6. Влада у систему извршне власти

Сама извршна власт односно егзекутива је изузетно значајна за вођење политике у земљи, јер она има задатак да утврђује и води политику, да извршава законе, да их предлаже и подноси подзаконске акте, али и да усмерава, организује и контролише активности из свих области. Управљање системом националне безбедности је готово у целини у рукама извршне власти, она организује и спроводи практично све мере и активности из области безбедности. У парламентарном систему поделе власти, извршна власт је најчешће организована по бицефалном принципу и њу сачињавају шеф државе и Влада.

„Поред шефа државе, у парламентарним системима са бицефалном организацијом извршне власти, постоји и Влада као орган извршне власти. У председничком систему Влада не постоји као уставни орган, већ као фактички скуп блиских сарадника председника, које овај својевољно организује или отпушта. У скупштинском систему власти, Влада није самосталан извршни орган већ је организовано везана за скупштину као њен извршни одбор.“ (Јовановић, 2018, стр. 75)

Влада као орган извршне власти има самостална овлашћења, једино у парламентарном систему власти. У председничком систему власти она је неформални орган шефа државе, док у скупштинском у име парламента обавља извршну власт. У парламентарном систему Влада је, независно од начина избора и овлашћења шефа државе, ефективни орган извршне власти, носилац значајнијег и важнијег дела те власти. Овлашћења Владе су временом еволуирала тако да данас обухватају нека класична овлашћења, затим овлашћења која су произашла из промењене улоге шефа државе током последњих деценија и овлашћења која Влада има у ванредним околностима и околностима кризе у земљи. (Марковић, 1997)

Улога Владе у Србији као извршног органа власти је кроз историју еволуирала. Класична овлашћења сводила су се на извршавање закона и судских одлука, да би током двадесетог века улога Владе постајала све значајнија, она је од пуког извршитеља закона постала креатор закона кроз право законодавне иницијативе. Поред тога, уредбодавна надлежност Владе се све више ширила, што је повећало значај Владе у целокупном политичком систему. Безбедносна функција је традиционално поље рада Владе. У саставу свих савремених влада постоје тзв. „министарства силе“, која спроводе активности везане за националну безбедност. Влада је главни креатор политике националне безбедности. У Републици Србији,

Стратегијом националне безбедности одређен је оквир у коме се може спроводити политика националне безбедности у циљу очувања националних интереса и вредности. У дефинисању и вођењу те политике Влада Србије је главни државни орган, уједно је и најважнији извршни орган. У управљању извршним делом система националне безбедности Влада Србије има доминантнију улогу у односу на председника, осим када је у питању руковођење и командовање Војском Србије. У области унутрашње безбедности улога Владе је доминантнија док у безбедносно-обавештајном систему Влада и председник Републике деле надлежности. Овакав положај Владе у односу на председника Републике одређен је и одговорношћу Владе, која је, према Уставу, одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе. (Драгишић, цитирано према Марковић, 2020)

## 6.2 Састав

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и ресорни министри, такође Влада може имати и министре без портфеља. „Број потпредседника и министара без портфеља одређује Народна скупштина при сваком избору Владе, на предлог кандидата за председника Владе. Члан Владе не може бити на другој јавној функцији у државном органу, органу аутономне покрајине, општине, града, града Београда, нити вршити делатност која је по закону неспојива с дужношћу члана Владе, нити је могућ сукоб јавног и приватног интереса. Члан Владе дужан је да се у свему повинује прописима којима се уређује сукоб интереса при вршењу јавних функција.“ (Закон о Влади, 2007, чл. 10 и 11)

Председник Владе води и руководи владом, одговоран је за јединство политичког деловања Владе, координира рад њених чланова, представља Владу, сазива и председава њеним седницама. Према програмима и политици Владе, премијер може издавати обавезна упутства и посебне дужности осталим члановима Владе. Чланови Владе, државни секретари и руководиоци посебних организација и служби дужни су да поштују и спроводе обавезне директиве, као и посебне задатке које им додели председник Владе у складу са плановима и политикама. Чланови владе могу тражити од Владе да одлучи да ли је председник прекорачио своја овлашћења. (Закон о Влади, 2011, чл. 12)

Заменик премијера усмерава и координира рад државне извршне власти у областима које одреди премијер.“ Председник може овластити потпредседника да

управља програмом из делокруга неколико државних органа управе. (Закон о Влади, 2011, чл. 13)

Председник Владе одређује потпредседника Владе за првог потпредседника, да га наследи за време његовог одсуства или спречености и да има сва овлашћења председника Владе осим да предлаже избор или разрешење члана Владе. Такође помаже председнику у вођењу и усмеравању рада Владе, одговоран је за обједињавање политичког деловања и координацију рада чланова Владе. Уосталом, одредбе овог закона у односу на потпредседника Владе сходно се примењује на кабинет првог потпредседника. (Закон о Влади, 2012, чл. 13а) „Министар може подносити Влади предлоге за уређивање питања из надлежности Владе и Народне скупштине и захтевати да Влада заузме став о питању из његове надлежности. Министар је дужан да обавештава Владу о свему што је битно за вођење политике и одлучивање. Он је одговоран за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе или предузме извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе“. (Закон о Влади, 2012, чл. 14)

Законом о министарствима образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг. Министарства су:

- Министарство финансија;
- Министарство привреде;
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- Министарство заштите животне средине;
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- Министарство рударства и енергетике;
- Министарство трговине, туризма и телекомуникација;
- Министарство правде;
- Министарство државне управе и локалне самоуправе;
- Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог;
- Министарство унутрашњих послова;
- Министарство одбране;
- Министарство спољних послова;
- Министарство за европске интеграције;
- Министарство просвете, науке и технолошког развоја;
- Министарство здравља;
- Министарство за рад, запошљавање, бирачка и социјална питања;
- Министарство за бригу о породици и демографији;

- Министарство омладине и спорта;
- Министарство културе и информисања;
- Министарство за бригу о селу. (Закон о министарствима, 2020, чл. 39)

На основу закона о министарству, постоје одређени послови који су заједнички за сва министарства. Међународна сарадња - Министарства ће, у оквиру свог делокруга, сарађивати на међународном плану и надлежни су за унапређење и треба да обезбеде усклађивање прописа са правом ЕУ, као и да учествују у преговарачкој структури, припремају преговарачке позиције и вођење преговора о приступању ЕУ. (Закон о министарствима, 2020, чл. 24)

Закључивање и спровођење међународних уговора - Министарства обављају следеће послове државне управе који се односе на закључивање и спровођење међународних уговора из свог делокруга: предлагање поступака за покретање преговора са другим државама и међународним организацијама и закључивање међународних уговора, предлагање преговарачких тема и платформе, предлагање састав преговарачких делегација; припрема нацрта међународних уговора и обавља послове за делегације које воде преговоре за постизање споразума; подношење извештаја Влади о току преговора; израду закона о ратификацији међународних уговора; у складу са овлашћењима садржаним у међународним уговорима, закључивање административних уговора за спровођење међународних уговора, примена потврђених међународних уговора и закључених управних уговора. Припрема, усваја, односно предлаже техничке прописе - министарства у оквиру своје надлежности врше државну управу која се односи на припрему, доношење, односно предлагање техничких прописа.

Старање о научноистраживачким организацијама - министарства из своје надлежности унапред су сагласна да из буџета Републике Србије издвоје финансијска средства научноистраживачким организацијама основаним у њиховој надлежности за реализацију програма од општег интереса и да учествује у контроли његове намене. (Закон о министарствима, 2020, чл. 25, 26 и 27)

### 6.3 Уређење



Влада своје одлуке доноси на седницама, одлука је донета уколико постоји већина гласова, то значи да уколико Влада има паран број чланова онда је половина плус председник Владе већина за доношење одлуке. Њен рад, одлуке и акти детаљно су уређени пословником Владе. Директори службе, државни секретари, сарадници, чланови Владе, имају обавезу да приликом давања интервјуа и изјава у јавности буду усклађени са ставовима Владе, ту се убрајају и они чланови који су гласали против или су били уздржани. Све информације које се дају морају да буду у складу са пословником Владе.

Своје кабинете у Влади имају председник Владе и потпредседници, као и њихови саветници које они именују да врше стручне и друге послове за њихове потребе. Они су на функцији све док траје дужност председника Владе, односно потпредседника који их је довео на функцију. Они саветници који не буду добили посао на одређено, њима се радни однос заснива уговором у складу са цифром коју одреди Влада, а све то у складу са грађанским правом. На челу кабинета се налази шеф кабинета којег такође поставља председник или потпредседник Владе, а његов мандат се завршава када и председнику односно потпредседнику Владе. (Закон о Влади, 2007, 2008, 2011, чл. 26, 26а и 27)

„Председник Владе може да образује савет за економски развој, савет за државне органе и јавне службе и друге савете“. (Закон о Влади, чл. 28) Састав савета утврђује се оснивачким актом. Савет предлаже председнику Владе развојну политику региона у коме је основан, саветује председника Владе о предлозима других чланова владе, припрема предлоге које председник Владе подноси Савету Владе на разматрање и разматра друга питања из области њеног оснивања у складу са председником. Чланове Савета именује и разрешава премијер, они нису запослени у Влади. Влада има Генерални секретаријат, који обавља стручне и друге послове које Влада захтева. Делокруг њене делатности ближе је уређен уредбама и пословником Владе. (Закон о Влади, чл. 28 и 29)

Влада има Генералног секретара кога поставља и разрешава Влада на предлог председника Владе. Он је одговоран председнику Владе и Влади, стара се о извршавању аката и о припреми седница, као и пружањем помоћи у другим пословима Владе. Генералном секретару Владе мандат престаје постављањем новог Генералног секретара Владе, оставком или разрешењем. (Указ о проглашењу закона о изменама и допунама Закона о Влади, 2011, чл. 5)

Влада уредбом оснива службе за стручне или техничке послове за своје потребе или за послове више органа државне управе и прописује њихово уређење и делокруг.

На службе Владе примењују се прописи о уређењу, начину рада, финансирању и радним односима у органима државне управе, ако посебним прописом није нешто друго одређено.

„Службу Владе води директор који је одговоран председнику Владе или Генералном секретару Владе, а може је водити и министар без портфеља. Директора службе Владе који је одговоран председнику поставља Влада на предлог председника Владе. Остале директоре служби Владе поставља Влада на предлог Генералног секретара Владе. Председник Владе може потпредседнику Владе пренети своја овлашћења према директору службе који му је одговоран. (Закон о Влади, 2007, чл. 32)

Влада формира радна тела, која су стална, како би давала мишљења и предлоге у вези надлежности Владе пре неког званичног предлога на седници Владе. Поред ових сталних, постоје и привремена радна тела која такође дају стручна мишљења и образложења, ова радна тела се образују одлуком, док су стална уређена пословником. (Закон о Влади, 2007, чл. 33)

### *6.3 Мандат*

Према уставним одредбама, кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике. Мандатар излаже свој програм и предлаже састав Владе, након чега се у Народној скупштини отвара претрес. Избор Владе Народна скупштина обавља у дану одређеном за гласање, по правилу тајно, осим уколико НС одлучи да гласање буде јавно. Влада је изабрана уколико добије већину од укупног броја народних посланика (најмање 126). Уколико се та већина не постигне, цео поступак се понавља. (Иваниш и сар., 2006)

Мандат Владе траје од тренутка полагања заклетве па све до престанка мандата Народне скупштине, изгласавање неповерења, оставком Владе, изгласавањем неповерења председнику Владе и оставком истог. Оног тренутка када истекне мандат она може вршити само текуће послове и не може предлагати Народној скупштини законе и друге опште акте нити доносити прописе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа.

Она не може да поставља државне службенике на радна места у органима државне управе, а при вршењу оснивачких права Републике Србије може само да именује или да даје сагласност на именовање вршиоца дужности директора или чланова

управног одбора. Влада којој је истекао мандат не може да предложи председнику Републике распуштање Народне скупштине. Члан владе који је завршио свој мандат има иста овлашћења као и члан владе који је поднео оставку. (Закон о Влади, 2007, чл. 17) Председник Владе може поднети оставку, коју доставља председнику Народне скупштине и о томе обавештава председника Републике и јавност. Наредна седница Народне скупштине сазива се без расправе, Народна скупштина признаје оставку председника Владе и тиме Влади престаје мандат. Свој одлазак премијер може да образложи у Народној скупштини. На оставку целе администрације примењиваће се одредбе које се односе на оставку премијера. (Закон о Влади, 2007, чл. 20)

Овлашћења министра су ограничена на престанак мандата владе, изгласавање неповерења, разрешење или оставку. Министар је изгласан ван функције или је изгубио већину гласова од укупног броја посланика. Министар може да поднесе оставку коју упућује председнику Владе, а затим се прослеђује председнику Народне скупштине. Народна скупштина на првој седници по подношењу оставке без расправе констатује да је министар поднео оставку, чиме му престаје мандат. Министар може да образложи свој одлазак у Народној скупштини. Бивши министар је дужан да учествује у актуелним дешавањима до истека мандата. Он не може доносити прописе осим ако су у вези са законским роком или су диктирани потребама државе, интересима одбране или природним, економским или техничким удесом, а приликом остваривања оснивачких права Републике Србије може само именује или даје сагласност на именовање директора и чланова одбора. Његова овлашћења врши члан Владе, а избор новог министра се спроводи у року од 15 дана од престанка мандата. (Закон о Влади, 2007, 2011, чл. 21, 22, 23, 24, 25)

„Председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине или за гласање на седници Владе. Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик. О имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада.“ (Устав, 2006, чл. 134)

Контролу над радом Владе обавља Народна скупштина која располаже читавим низом контролних механизма који стоје на располагању народних посланицима, од којих су посланичко питање, интерпелација и гласање о поверењу Влади најчешће коришћени и најефикаснији механизми контроле. Најмање 50 чланова народних посланика може покренути питање интерпелације Влади или члану Владе. Влада је дужна да одговори на питање у року од 30 дана. Народна скупштина расправља и гласа о одговору Владе или члана Владе коме је интерпелација упућена. Гласањем за прихватање одговора Народна скупштина наставља да прати

дневни ред који је усвојен. Ако Народна скупштина не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се изгласавању неповерења Влади или члану Владе, ако претходно, након што не прихвати одговор на интерпелацију, председник Владе или члан Владе није поднео оставку. Тема интерпелације се не може поново разматрати пре истека рока од 90 дана. (Устав, 2006, чл. 129)

Изгласавање неповерења влади или поједином члану владе могуће је ако то затражи најмање 60 посланика. Предлог за изгласавање неповерења Влади или поједином члану владе разматра се на првој седници по подношењу предлога, а најкасније пет дана од дана подношења предлога. По завршетку расправе покреће се гласање о предлогу, ако за њега гласа више од половине посланика, предлог ће се разматрати за изгласавање неповерења влади или члану владе ако је више од за то је гласала половина посланика. Ако Народна скупштина гласа за смену Владе, председник је дужан да покрене процес избора нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову владу у предвиђеном року, председник је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Уколико се изгласа неповерење неком члану Владе, председник Владе покреће поступак за избор новог члана. Међутим уколико не буде изгласано неповерење, а покренут је поступак онда се нови предлог за гласање може поднети тек за 180 дана. (Устав, 2006, чл. 130)

Поред иницијативе народних посланика и Влада може затражити да се у Народној скупштини гласа о њеном поверењу, Предлог за гласање о поверењу Влади може се, на њен захтев, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу, Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Влади ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика. Ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади истој престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. (Устав, 2006) Посланичко питање представља повремено инструмент контроле Народне скупштине над радом Владе тзв. меко средство контроле. Оно има за циљ да прибави информације(информативни карактер) и усмери пажњу јавности ка некој теми која је важна одређеном народном посланику. „Посланик питањем заправо тражи од надлежног министра (односно од целе Владе) објашњење о некој ствари, које је министар дужан да прижи у одређеном року који је обично утврђен пословником, а након добијања

одговора питаач нема даљих могућности у односу на предмет свог интересовања, сматра се да је право народног посланика тиме конзумирано или исцрпљено“. (Вучић, 2008) Посланичка питања омогућавају посланицима да прикупе практичне информације, информишу јавност, што им омогућаје увид у рад владе, ово за циљ има да помогне у контроли рада владе и њених чланова. Посланичка питања олакшавају учешће мањине и такође покрећу дискусију о важном питању које утиче на ту мањинску популацију. Да би се избегла могућност злоупотребе од стране већине, време за постављање посланичких питања се обично заказује једном недељно у одређено време. Питања могу бити: писмена или усмена; хитна питања; везана за одређену тему; буџетска и одборска питања. (Јовић, 2019, стр. 275-276)

## 7. Надлежности Владе Републике Србије у систему одбране

У области одбране, Влада утврђује и води политику одбране, предлаже и извршава законе и опште акте Народне скупштине који се односе на одбрану, безбедност и Војску Србије, предлаже Народној скупштини доношење закона о потврђивању међународних уговора из области одбране и војне сарадње, као и усвајање Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије. У циљу реализације Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране Републике Србије у пракси. Влада доноси акционе планове за њихово спровођење. У складу са законом о одбрани Влада заједно са председником Републике Србије подноси Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања. Уколико Народна скупштина није у стању да се састане одлуку о проглашењу ванредног стања доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе под истим условима као и Народна скупштина. Исте одредбе важе и за проглашење ратног стања. У ратном и ванредном стању улога Владе се знатно појачава, јер се у ратном и ванредном стању, углавном уредбама које доноси Влада и долази до битних одступања од редовних правних процедура. У ратном и ванредном стању Влада спроводи одлуке Народне скупштине и председника Републике које се односе на функционисање државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника на територији Републике Србије; прелазак државних органа са мирнодопске на организацију утврђену за ратно и ванредно стање и њихово функционисање према плановима одбране; предузимање мера за извршавање међународних обавеза у вези са поступањем према ратним заробљеницима, страним држављанима и њиховом имовином. (Драгишић, 2020; Закон о одбрани, 2007)

На предлог министра одбране усваја Процену војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље; усваја Стратегијски преглед одбране Републике Србије и Средњорочни план и програм развоја система одбране и План одбране Републике Србије. Влада одобрава и планове одбране органа државне управе и утврђује њихову организацију за рад у ратном и ванредном стању.

Влада одлучује о одређивању правних лица који су од значаја за одбрану Републике Србије; о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану Републике Србије; о оснивању и укидању војношколских и војних научноистраживачких установа, о њиховом укључивању у образовни и научноистраживачки систем Републике Србије и о оснивању буџетских фондова за потребе обезбеђења средстава за финансирање војног образовања и војне научноистраживачке делатности као и о броју и распореду изланстава одбране Републике Србије и војних представништва РС у иностранству. (Закон о одбрани, 2007)

У делокруг послова Владе спада и подношење Народној скупштини годишњег извештаја о стању припрема за одбрану; прописивање мера приправности субјеката система одбране у ратном и ванредном стању (изузев приправности Војске Србије); предлагање председнику Републике Србије спровођење мера приправности и општу и делимичну мобилизацију (осим мобилизације Војске Србије), као и начин и поступак извршавања војне, радне и материјалне обавезе у ратном и ванредном стању. (Закон о одбрани, 2007)

На предлог министра одбране, Влада прописује начела и критеријуме за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране и критеријуме за распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране и попуне Војске Србије. Поред наведених надлежности, Влада одређује и врсте инвестиционих објеката и просторних и урбанистичких планова од значаја за одбрану; прописује начела и критеријуме за организацију служби криптозаштите у Републици Србији; прописује начин, поступак и мере заштите поверљивих проналазака значајних за одбрану; прати и усмерава истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; предузима мере за стварање, употребу, коришћење, обнављање и размештај резерви за потребе одбране и обезбеђује средства за финансирање посебних задатака у одбрани у ратном и ванредном стању, на основу предлога ресорних министарстава; и врши друге послове одређене законом. У оквиру Владе најзначајније министарство за управљање и руковођење системом одбране јесте Министарство одбране. Министарство одбране обавља послове државне управе који се односе на: политику одбране и стратегијско планирање, међународну сарадњу у области одбране и војне сарадње; планирање и припремање мобилизације грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ванредном и ратном стању; планирање, припремање и учешће у мултинационалним операцијама; уређивање и припремање територије

Републике Србије за потребе одбране; истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; безбедност значајну за одбрану; војно школство; здравствену заштиту и здравствено осигурање војних осигураника; научноистраживачки рад и издавачку делатност од значаја за одбрану; као и друге послове који су одређени законом којим се уређује одбрана. (Роквић, 2017)

### *7.1 Улога Владе у систему безбедности*

Устав Републике Србије је Влади прописао следеће надлежности:

- Утврђује и води политику;
- Извршава законе и друге опште акте Народне скупштине;
- Доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона;
- Предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач;
- Усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом;
- Врши и друге послове одређене Уставом и законом. (Устав, 2006, чл. 123)

Као што се из ових надлежности да видети, праву моторну снагу извешне власти према Уставу Републике Србије чини Влада. У оквиру прве надлежности, Влада креира политику националне безбедности у складу са уставним и законским механизмима који јој стоје на располагању. Политика националне безбедности, која се налази у Стратегији националне безбедности Републике Србије из 2019. има обавезујући оквир за Владу у креирању и спровођењу политичких одлука којима се штите национални интереси Републике Србије. Уколико погледамо у целини Устав Србије омогућава Влади да буде главни субјект који води безбедносну политику земље, уз наравно одређена ограничења. То ограничење јесте законодавство односно, Народна скупштина и у командовању Војском Србије које се налази у надлежности председника Републике. Утицај који Влада има у области безбедности је много већи него што је то случај са другим областима, највише због тога што се многи важни друштвени односи у вези са безбедношћу решавају подзаконским актима. (Драгишић, 2020)

Влада је дужна да обустави опште поступање општине, града и града Београда за које сматра да није у складу са уставом или законима, одлука ступа на снагу након објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“. Ако влада у року од пет дана од објављивања одлуке не покрене поступак за оцену уставности и



законитости општег закона, одлука о обустави примене више неће важити. Влада је независна у оквиру свог делокруга. Одговорна је Народној скупштини за спровођење политике Републике Србије, за спровођење закона Народне скупштине и других општих аката, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе. Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе да спроводе политику, законе и друге опште радње и координира њихов рад. Ако државна управа или орган јавне власти на нивоу Републике не донесе пропис, Влада ће донети пропис уколико недоношење може имати штетне последице по живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може укинути прописе органа државне управе који су у супротности са законима или прописима Владе и одредити рок за доношење нових прописа. Рад Владе је јаван и Влада има обавезу да обавештава јавност о свом раду у складу са законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и пословником Владе. (Закон о Влади, 2007, 2012, 2014, чл. 6, 7, 8 и 9)

## 8. Однос председника Републике и Владе са другим органима власти

Односи председника Републике и других државних институција заснивају се на сарадњи и обавештавању, у складу са Уставом, законима и другим одредбама, који се одвијају одмах када је то неопходно за извршавање надлежности председника Републике. Народна скупштина и Влада, дужне су да обавештавају председника Републике на његов захтев о питањима из своје надлежности која су од суштинског значаја за вршење функције председника. (Закон о председнику, 2022, чл. 23)

Однос Народне скупштине и Владе – Влада предлаже законе и друге опште акте Народној скупштини и даје мишљења о предлозима закона и других општих аката које није сама предложила, Влада сваке године предлаже Народној скупштини на усвајање буџет Републике Србије, Предлог буџета подноси се Народној скупштини и најкасније до 1. новембра текуће године. Влада подноси Народној скупштини извештај о свом раду за протеклу годину најкасније 60 дана пре подношења предлога завршног рачуна буџета Републике Србије. На захтев Народне скупштине, Влада и сваки њен члан дужни су да јој поднесу извештај о свом раду. (Закон о Влади, 2007) Три су базична подручја на којима Влада остварује своју делатност и по основу такве активности одговара Народној скупштини. Као прво Влада Републике Србије одговорна је за државну политику коју спроводи, као друго Влада одговара за извршење закона, прописа и општих аката које доноси Народна скупштина и најзад, трећа сфера је рад органа државне управе, где се Влада појављује као главни носилац одговорности и полагања рачуна законодавном телу. (Рапајић, 2016)

Влада је дужна да се изјасни о предлозима Народне скупштине из делокруга Владе по том питању. Влада може предложити Народној скупштини да расправља и заузме став о питањима из надлежности Владе. Представници Владе учествују у раду Народне скупштине приликом доношења закона и других општих аката које предлаже Влада. Они су дужни да учествују на захтев Народне скупштине у доношењу закона и других општих аката које није предложила влада. Влада и сваки њен члан дужни су да Народној скупштини достављају извештаје и податке који су јој потребни за разматрање питања која се односе на рад Владе или њених чланова. (Закон о Влади, 2007, чл. 37, 38 и 39)

Однос председника Републике и Владе – Влада је та која сарађује са председником Републике у оквиру његове надлежности. Министарства и посебне организације

достављају Генералном секретару обавештења, објашњења и податке које од њих тражи председник Републике Србије, док их Генерални секретар потом прослеђује председнику Републике. У изузетним случајевима, када је законом или на други начин одређено, Министарство одбране своје препоруке, обавештења, тумачења и податке може достављати непосредно председнику Републике. Ако председник Републике тражи од Владе да се изјасни о питањима из њене надлежности, Генерални секретар подноси захтев органима државне управе како би они припремили завршни предлог Владе који садржи став Владе. (Пословник Владе, 2006, чл. 81 и 82)

Што се контроле тиче, председник Републике нема никакве директне контролне механизме над радом Владе. Председник Републике предлаже мандатара за састав Владе и ту се његове директне надлежности у вези са Владом исцрпљују. (Драгишић, 2020)

## 9. Закључак

Опредељујући се за начело поделе власти и модел бицефалне егзекутиве, Устав Србије из 2006. године утврдио је релативно слабу позицију председника Републике, упркос чињеници да се председник Републике бира на непосредним изборима. Такав положај председника Републике произилази како из врло суженог круга његових надлежности тако и из сплета односа са другим државним органима, будући да је лишен било каквих ефективних права према тим органима.

Председник Републике је државни орган представљања државе Србије, државни орган који оличава стабилну, неоперативну егзекутиву, насупрот Влади која оличава ефективну егзекутиву и државни орган са посебним овлашћењима у тзв. стањима нужде. У свом првом својству – органа који представља државу – председник Републике Србије обавља послове из области односа Републике Србије са другим државама и међународним организацијама, додељује одликовања и признања утврђена законом, као и помиловања. У другом својству – као државни орган који оличава стабилну, неоперативну егзекутиву – он проглашава законе указом, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изборних листа и судије Уставног суда. У трећем својству – као државни орган са посебним овлашћењима – председник Републике има овлашћења у два степена стања нужде – ванредном и ратном стању. Председник Републике проглашава ванредно стање заједно са председником Владе и председником Народне скупштине уколико Народна скупштина није у могућности да се састане председник Републике Србије заједно са председником Народне скупштине и председником Владе доноси одлуку о проглашењу ратног стања када Народна скупштина није у стању да се састави.

Председник Републике као један инокосни орган који „кординира“ и прави међусобну равнотежу и контролу између законодавне и извршне власти је веома важан за нормално функционисање сваке модерне државе. Са те функције као шеф државе, он представља државу у иностранству и доноси највише правне акте указом. Поставља мандатара Владе са којим координира државним апаратом и учествује у решавању највиших државних питања. Он поставља и амбасадоре у иностранству и координира њиховим радом суделовањем са Владом и Министарством спољних послова.

Као део извршне власти, Влада је самостална само у оквиру парламентарног система власти, где је ефективни орган, носилац значајнијег и важнијег дела те

власти. Тако је у председничком систему она неформални орган шефа државе који нема сопствена овлашћења, а у скупштинском систему власти Влада је само извршни орган парламента.

Влада одлуке доноси на седници, већином гласова свих чланова Владе. Може одржати тематску или посебну седницу. На седници Владе учествују чланови Владе, Генерални секретар, директор Републичког секретаријата за законодавство и позвана лица. Начин рада и одлучивања Владе и акти које доноси председник Владе, детаљније се уређују пословником Владе.

Председник сваке Републике има веома тежак и одговоран задатак, поготову ако је биран од стране народа, па их самим тим и представља, као један од њих.

## Литература

- Вучић, О. (2008) *Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе*. Правна ријеч. Бања Лука.
- Гостовић, Д. (2009) *Дефинисање извршне власти*, Правни живот. Београд.
- Драгишић, З. (2020) *Систем националне безбедности Србије*. Београд: Факултет безбедности.
- Дражовић, Т. (2022). *Председник Републике Србије као део управљачке структуре система националне безбедности*. Дипломски рад: Факултет безбедности.
- Закон о Влади Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 55/05 и 71/05-исправка и 101/07.
- Закон о Војсци Србије „Службени гласник РС“, бројеви 116/2007-17, 88/2009-5, 101/2010-246 (бр. закон), 10/2015-10, 88/2015-80 (УС), 36/2018-13, 94/2019-3, 74/2021-45 (УС).
- Закон о избору председника Републике, „Службени гласник РС“, бр. 14/2022.
- Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020.
- Закон о одбрани: „Службени гласник РС“, 116/2007-3, 88/2009-3, 88/2009-31 (бр. закон), 104/2009-13 (бр. закон), 10/2015-3, 36/2018-11
- Зборник Радова бр. 82. Ниш: Правни факултет.
- Иваниш, Ж., Младеновић, М. и Драгишић, З. (2006) *Политички систем*. Београд: Факултет цивилне одбране.
- Јовановић, Н. (2018). Политичка одговорност носилаца извршне власти у Републици Србији. *Администрација и јавне политике* 10(3): 71-85.
- Јовић, Б. (2019). *Однос законодавне и извршне власти – моћ парламента и одговорност владе*.
- Марковић, Р. (1980) *Извршна власт*, Савремена администрација. Београд.
- Марковић, Р. (1997) *Уставно право и политичке институције*. Београд: Службени гласник.

Марковић, Р. (2016) *Уставно право*, Београд. Правни факултет.

Марковић, Р. (2020) *Уставно право*, Београд. Правни факултет.

Пословник Владе, „Службени гласник РС“, бр. 61/2006- пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019- др, уредба

Рапајић, М. (2016). *Извршна власт у полупредседничким системима*. Докторска дисертација. Београд: Правни факултет.

Роквић, В., (2017) *Системи одбране*. Београд: Факултет безбедности.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

## ИЗЈАВА О АКАДЕМСКОЈ ЧЕСТИТОСТИ

Изјављујем да сам у приложеном раду поштовао/ла сва правила о академској честитости.

Овај писани рад резултат је искључиво мог личног рада, темељи се на мојим истражиањима и ослања се на наведену литературу.

У Београду, дана \_\_\_\_\_ године.

Потпис студента:

\_\_\_\_\_