

Др Свето Пурић*
Др Милан Рапајић**

Стручни рад
УДК: 336.71

ОДНОС ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ И ГРАНА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ***

Рад примљен: 24. 09. 2018.

Рад исправљен: 27. 09. 2018.

Рад прихваћен за објављивање: 27. 09. 2018.

Квалитетно уређени правни односи у једном правном систему одраз су и досегнутог нивоа правне културе једног народа. Кад је реч о нормирању односа грана власти са другим субјектима политичког система и јавним, регулаторним телима и независним институцијама које имају знатан степен аутономије у свом раду, то је осетљиво питање. Државне власти мора да испуњавају своје функције стварања права, његовог извршења али и креирање опште националне политике (а творац те креације је извршина власт), чији је елемент и економска политика. У раду аутори посвећују пажњу дефинисању грана власти полазећи од тријалистичке поделе функција државне власти на законодавну, судску и извршну. Указује се да постоје и различити типови организације пре свега извршне власти односно, парламентарни, председнички, полупредседнички и скупштински систем.

Односи грана власти са централном банком различито су постављени у правним системима што има везе са системом организације власти али и демократским односима у друштву. Примарна функција савремене централне банке је контрола понуде новца и кредитних услова у земљи. Централна банка је одговорна за вођење монетарне политике и у остварењу њених циљева она не сме да буде спутавана од две политичке гране власти: законодавне и извршне. Извршина власт има највећу одговорност за стање нације па с тога у

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, spuric@jura.kg.ac.rs

** Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, mrapajic@jura.kg.ac.rs

*** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније.*

неким правним системима и даље има велики утицај на кадровску структуру централне банке. Указује се на значај независности централне банке.

Кључне речи: *гране државне власти; централна банка; монетарна политика; уставносудска функција; независност;*

І УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Централна банка представља најважнију установу монетарно-кредитног система па је ређе уставно а више законски маркирана као надлежна за извршење монетарно-кредитне политике у одређеној држави. Не постоји сагласност у вези са самом правном природом централних банака у тржишним привредама, или другим речима да ли су оне државне или квазидржавне институције.¹ У сваком случају, пред централне банке постављају се одређени циљеви који имају значај за целу привреду једне земље, попут успостављања и одржавања ликвидности макросистема, утицаја да не дође до већих поремећаја у банкарском животу кроз могуће банкротство већег броја банака и постизање високе стопе запослености. За разлику од комерцијалних банака, које делују на основу тржишних принципа, а то је свакако максимизирање профита, централна банка не оснива се са том сврхом. Управо због те чињенице, поставља се питање да ли је централна банка уопште банка? Реч је по нашем мишљењу о банци *suī generis*, јер је она банка државе или државни банкар. По осталим карактеристикама она је много различита од класичних комерцијалних банака², а један смо већ поменули. У нашој теорији аутори сматрају да

¹ У српској управно-правној теорији правни писци који су анализирали законске одредбе о Народној банци Србије јасно закључују „да је Народна банка Србије вршилац управе. Међутим, у које вршиоце она спада, државне или недржавне и главне или споредне, питања су на која одговоре даје само њена правна природа, а у том погледу постоје различита мишљења у нашој управно-правној теорији. Највећи број наших правних писаца сматра да је Народна банка Србије недржавна организација, у најбољем случају парадржавна институција, по начину образовања и овлашћењима блиска класичним државним органима.“ – Н. Бачанин, *Правна природа Народне банке Србије као вршиоца управе*, у: Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, књига II, (ур.С. Бејатовић) Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2006, 25.

² „Банка је финансијска организација која обавља регистроване банкарске послове, ради остваривања добити. Своје деловање банка базира на доследном поштовању принципа ликвидности, рентабилности и сигурности пословања.“ – Б. Милановић у: Б. Милановић, Д. Вујисић, *Пословно право*, Косовска Митровица, 2012, 333. Када је реч о односу централне банке и комерцијалних банака у правном систему Србије уз ослонац на позитивноправну регулативу, у уџбеничкој литератури се наводи: „За оснивање банке захтева се дозвола Народне банке

централна банка врши улогу банке пословних банака и осталих финансијских организација, као и да представља банкара државних структура.³ Са овом констатацијом можемо се сложити, указујући да је реч у ствари о варијацији на исту тему, односно да централна банка представља банку државе, онако како смо то већ указали. С обзиром на богат појмовни апарат науке о банкарству, монетарне економије, макроекономске политике и управне регулације одређених јавноправних тела које имају значаја за економију једне државе, да би се адекватно дефинисала централна банка увек треба поћи од специфичних елемената за одређену државу, њен привредни систем и време у коме се врши дефинисање. Дефиниција би била осиромашена уколико у себе не би инкорпорирала појам политичке моћи и односе централне банке са гранама власти, а у овом раду пажњу управо усмеравамо на релације централне банке са гранама власти.

Пре тога указујемо да се не може пренебрегнути да централне банке промовишу општу политику државе у сфери економије, много више и доста различито у односу на активности комерцијалних банака. Тако се истичу три круцијалне особине централних банака. Прво, оне нису установљене да максимизирају профит за њене власнике, као што то чине комерцијалне банке, а поводом чега је већ указано; затим, централне банке такође морају да поседују одређена средства како би била вршена контрола комерцијалних банака, а у англосаксонској теорији се указује да је централна банка и подређена држави. Ту се мисли на архетипски пример таквог односа у лицу Банке Енглеске, која је „стварно субординирана извршној власти, односно влади“.⁴ У другим правним системима за централну банку главна карактеристика у њеном деловању је већи или мањи степен независности и самосталног креирања одређених јавних политика. Међу ауторима који се баве тематиком централног банкарства, указује се на бројне функције коју централна банка треба да оствари, а оне су сличне без обзира на разликовање у организационој структури самих централних банака. „Уобичајено је да се на циљеве централне банке гледа и с економског и с социјалног аспекта. Иако циљева има много, могло би се кратко рећи, да је са социјалног и економског становишта најзначајније одржавање монетарне стабилности, повећање разине запослености и дохотка, те економски развој и

Србије. Приликом решавања о захтеву за издавање дозволе, Народна банка Србије је овлашћена да цени, на само испуњеност прописаних услова за оснивање, већ и целисходност оснивања, чиме је за оснивање банака установљен систем концесије. Оснивачка скупштина банке не може се одржати пре пријема решења Народне банке Србије о издавању дозволе за рад банке.“ – Z. Stefanović, J. Hrle, *Statusno privredno pravo*, Београд, 2005, 400.

³ Вид: С. Јовић, *Банкарство*, Београд, 1990, 93.

⁴ Вид: R. S. Sayers, *Modern Banking*, Oxford, 1958, 64.

благостање земље. Нагласак над тим економским и социјалним циљевима централне банке видљив је особито након Другог свјетског рата, јер се уклапа у развој социјалне и економске мисли изражене бројним међународним декларацијама и споразумима тог времена. Такав се тренд добро може уочити у тадашњим законима о централним банкама и оним уставним одредбама које се односе на централне банке. Ипак, централне банке као и владе појединих земаља нашле су се у тешком положају, јер се не могу баш увек истовремено провести и економски и социјални циљеви. Тако се може показати да је убрзани економски развој неспојив с одржавањем стабилне валуте, или планови за унапређење или одржавање високеazine незапослености, с реалним дохотком. У таквим случајевима кад би покушај истовременог остваривања више циљева угрозили њихову реализацију, централна банка се мора одлучити за циљ или циљеве којима ће дати првенство, примерице, стабилност валуте, а не одржавање пуне запослености.⁵ Активност централних банака, када наступе кризни моменти у привреди, односно крупни поремећаји у банкарском систему, су највише у таквим ситуацијама долазиле до изражаја. Сматрано је да није довољни разлог за покретање акције централне банке сама околност да количина новца у оптицају није усклађена с робним токовима. Данас централне банке су све више склоне дневном регулисању новчаних токова и спречавањем поремећаја у понуди и потражњи новца. Функције које данас имају централне банке дошле су до изражаја током XIX века, када је Банка Енглеске спроводила политике и технике које су биле адекватан одговор на финансијске кризе карактеристичне за то раздобље. Реч је о нестабилности на тржишту и банкарској недисциплини у стварању новца. Банка Енглеске је тако деловала као непристрасна власт, која је у стању да објективно, без размишљања о профиту, без обзира што је заправо остварила знатан профит, да гледа на економска и финансијска збивања и да делује на спољне или унутрашње поремећаје на финансијском тржишту. Првих деценија XX века, од централних банака се очекивало да одговоре на следеће изазове: 1) приватни дуг утемељен на комерцијалним трансакцијама, а не да се фокусирају на дуг државе, 2) одржавање уравнотеженог годишњег буџета, 3) да држава плаћа једнаке каматне стопе као и остали зајмопримци, 4) и да монетарна политика у времену мира не буде под утицајем финансијских потреба државе. Данас је ситуација другачија, јер се централне банке фокусирају на државни дуг, а државни буџет се не уравнотежује сваке године, па дефицит постаје нормалана појава. У периодима када је незапосленост на вишем нивоу дефицитном потрошњом се симулира потражња и оживљава пословна

⁵ K.Ott, *Centralno bankarstvo u federativnim državama s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, Univerza v Mariboru, Ekonomso-poslovna fakulteta, Maribor, doktorska disertacija, 1990, 12-13.

активност. Државе су у међувремену постале велики дужници, а као и други дужници (желе да) потражују новац уз ниске каматне стопе. Тиме се подстиче монетарна политика супротна оној којом би се утицало на привредни раст. Улога државе која је велика у споровођењу макроекономске политике, последично утиче да централна банка спроводи монетарну политику, односно да управља државним новцем, кредитима и банкарским сектором. Централна банка својим операцијама је у стању да регулише квантум новца доступан привреди. Она убрзавајући или успоравајући раст понуде новца, утиче на раст или снижавање каматних стопа, а тиме и подстиче или успорава улагање у привреду. Семјуелсон (Samuelson) је указао да је „примарна функција савремене централне банке контрола понуде новца и кредитних услова у земљи“.⁶ Функције централне банке могу се детаљније рашчланити на: „1) издавање новца и управљање резервама страног новца; 2) улога државног банкара; 3) улога банкара домаћих комерцијалних банака; 4) регулација домаћих финансијских институција; 5) операције монетарне и кредитне политике.“⁷

У економској теорији која се бави правним статусом централне банке, указује се да је централна банка „као монетарна власт“ основни и најважнији учесник на тржишту новца. Она је практично оснивач, организатор, регулатор и контролор укупних радњи и стања на тржишту новца. У остваривању те улоге, централна банка се служи својим инструментаријем: кредитно-монетарном и девизном политиком у координацији са фискалном, (буџетском и пореском) политиком, као и политиком спољњег и унутрашњег дуга. „Тако се очитује да је тржиште новца у модерној привреди основни механизам преко кога централна банка остварује своју улогу, кроз фино регулисање. Зато је ситуација на тржишту новца најбољи индикатор стања у привреди односне земље. Својом глобалном активношћу, централна банка утиче на целокупна привредна кретања у земљи. Својом политиком она димензионира привредни раст, одређујући цену новца и кредита. Уколико централна банка нема способности да прецизно позиционира реалну потребу процеса репродукције за новцем, онда наступају опште дисхармоније, које се по правилу у савременој привреди очитује као инфлација. Поново треба истаћи да стабилност цена, тј. стабилност куповне моћи националне валуте представљају на дуги рок главни задатак централне банке у тржишној привреди. Инфлаторни процес, који обезвређује екстерну и интерну вредност новца, не може се развити у тржишној привреди на дуги рок, без одговарајуће експанзије, количине новца у оптицају. Брзина и ефикасност реаговања централне банке на инфлаторне тензије,

⁶ P. A. Samuelson, W. D. Norhaus, *Economics*, McGraw – Hill Book Company, 1989, 267.

⁷ C. Collins, *Alternatives to the Central Bank in the Developing World*, IMF Occasional Paper No.20 Washington, July 1983, 2.

нераскидиво је повезана за организацију и степен формалне и фактичке њене независности. Централна банка треба да има своју улогу у вођењу флексибилне или краткоричне монетарне политике. Флексибилно вођена монетарна политика има временски ужи простор деловања, али је зато оперативност врло широка. Полазећи од одређених индикатора поремећаја привредне равнотеже, или кретања у правцу неравнотеже, централна банка може одмах неизоставно да приступи спровођењу корективних мера монетарне политике. Уколико се осећају инфлаторни притисци, пораст одређеног облика или свих облика финалне тражње, или је пак дошло до пораста брзине оптицаја новца, централна банка приступа увођењу комплекса мера рестриктивне кредитне политике, којим настоји да смањи укупну тражњу умањењем новчане масе. Ако пак долази до рецесионе тенденције, која се очитује у успоравању брзине оптицаја, централна банка чини супротне акције у правцу „појефтињења новца и кредита.“⁸

II ОДНОС ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ И ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ

„Под државном влашћу се у ширем смислу, разуме државна власт уопште тј. доношење извесних одлука, заповести (правних норми) и њихово извршење, по потреби и монополном физичке силе. Али, овај се термин употребљава и у ужем смислу, и тада се њиме означавају три основне врсте државних власти, то јест три основне врсте доношења и извршења правних норми. Тако се разликују три државне власти: законодавна власт (законодавство), управна власт (управа) и судска власт (судство). Вршење ове три власти може бити различито организовано. Од начина тог организовања зависи и облик државне власти, тј. облик друштвене власти је начин на који је организовано вршење законодавства, управе или судства и однос међу њима.“⁹

Ханс Келзен је сматрао да се под законодавном влашћу „не подразумева“ целокупна функција стварања права, него један специјалан аспект те функције стварање општих норми. „Закон“ - производ законодавног поступка - у суштини је општа норма или комплекс таквих норми (у енглеском - и у другим језицима, али у мањој мери - „закон“ се употребљава као ознака тоталитета правних норми, једино зато што смо склони да право идентификујемо с општом формом закона и што погрешно предвиђамо постојање појединачних правних норми). Под законодавством се даље подразумева не стварање свих општих правних норми, него само стварање општих правних норми, од стране специјалних органа, наиме од стране такозваних законодавних тела. Та терминологија има историјске и политичке корене. Кад су све државне функције биле

⁸ К.Оtt, *op.cit.*, 56

⁹ Р.Д. Лукић, Б.П.Кошутин, Д.М. Митровић, *Увод у право*, Београд, 2001, 311.

усредсређене у личности апсолутног монарха, било је мало основа за стварање појма законодавства као функције, која се разликује од других државних функција, посебице ако се опште норме стварају такође и путем обичаја. Модеран појам законодавства, не би могао настати док се није почело свесно са стварањем правних норми од стране специјалног централног органа, поред или уместо стварања норми путем обичаја и док та функција није поверена једном органу који је био окарактерисан тиме, што је представљао народ, или једну класу народа. Теоретска разлика између трију државних власти, мора се посматрати као нешто што почива на политичкој доктрини поделе власти, која је саставни део устава најмодернијих демократија и уставних монархија. Према том начелу, стварање општих норми-у начелу свих општих норми, „закон“ - припада законодавном телу или самом или заједно са шефом државе. Има, међутим, неколико изузетака од тог принципа. Стварање општих норми од стране неког другог а не законодавног органа, наиме од стране органа извршне или судске власти, обично се схвата као извршна или судска функција.¹⁰

Када се разматра однос између централне банке и државе, преваходно се мисли на релације између банке и владе, то јест једног органа извршне власти (у председничким и полупредседничким системима веома је битан однос централне банке и шефа државе). Овај рад предметно је одређен на односе централне банке са свим гранама власти у држави. Законодавни орган је носилац државне суверености, а њен саставни и у модерно доба значајан елемент је и економска сувереност. Извршна власт је задужена да брине о економској суверености нације, док о конститутивном елементу економског суверенитета, а то је монетарна сувереност и стабилност, треба да води рачуна централна банка. Централна монетарна власт је по правилу у очувању и оснажењу монетарне суверености неприкосновена. Углавном, у три правца може се посматрати однос законодавног органа, тј. парламента и централне банке. Реч је о кадровском, законодавном и политичко-контролном правцу. Кадровски правац се манифестује кроз три вида односа, тако што: 1) парламент бира гувернера, његовог заменика и одбор директора; 2) парламент даје сагласност на именовање гувернера, односно највишег органа банке; 3) чланови законодавног тела се бирају да буду и чланови одбора директора. Тако на пример у Пољској¹¹, која има дводомни

¹⁰ Х. Келзен, *Опита теорија права и државе*, Београд, 1998, 318.-319.

¹¹ Систем власти се у Пољској на основу тзв. „Малог устава“ из 1992. и Устава из 1997. у политиколошкој теорији више а у уставној нешто мање карактерише као полупредседнички. У сваком случају шеф државе у Пољској је бар по слову Устава прва глава егзекutive, њен активни и доминантни део са палетом великог броја изборно-кадровских функција. Вид: I. McMenamin, *Semi-presidentialism and*

парламент, слично као и у Србији – Народна Скупштина, Сејм, Доњи дом бира председника Пољске народне банке, на предлог председника Републике¹² уз ограничење могућности избора на два мандата од по шест година. „Поступак није детаљно обрађен у закону, но највероватније је да је поступак сличан оном у другим парламентима, када је реч о именованима. У том смислу треба очекивати да се предлог доставља парламенту преко његовог председника. Одбори надлежни за послове монетарне политике обрађују предлог, дају извештај, који нема директног утицаја на предлог, али зато извештај одбора може утицати на сам парламент, да не именује предложеног кандидата за председника Пољске народне банке.“¹³

Однос парламента и централне банке, може бити посматран и са становишта саме садржине закона који уређује организацију функције и избор руководиоца централне банке, а који се доноси од стране законодавног тела. Чак и када се због става законодавца само законодавно тело одрекло избора гувернера и тиме појачало степен независности највишег функционера централне банке, парламент се ипак није у потпуности ослободио тог утицаја, бар кроз садржину закона. Ретки су случајеви да положај и улога централне банке није уређена законским путем и то је појава из прошлих времена или за оне системе у којима је демократија слаба. И у овом времену када Немачка нема своју валуту-марку, већ заједничку европску евро, Закон о немачкој централној банци, у члану 44 предвиђа могућност распуштања Немачке савезне банке¹⁴ од

democratisation in Poland, у: *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, (eds. R.Elgie,S.Moestrup), Manchester-New York, 2012, 120.-137.

¹² Чл. 144 ст. 3 тач. 24 Устава Пољске из 1997. године, www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski, приступ сајту, 14.9.2018.

¹³ Ж. Шивић, *Правни статус централне банке у развијеној тржишној привреди*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 1994, докторска дисертација, 29.

¹⁴ Немачка савезна банка – Бундес банка је као таква део Европског система централних банака (ЕСЦБ). Због своје снаге, а у значајној мери и данас неокрњене величине „Буба“ како се често колоквијално назива је најутицајнији члан ЕСЦБ-а. Како због симболике (Франкфурт на Мајни је био и остао средиште монетрне власти Савезне Републике Немачке) али и због перманентног доказивања односно да се мора знати ко је суштински главни у централнобанкарском сектору Европске уније и Бундес банка и Европска централна банка имају седиште у истом немачком граду – Фракфурту. Бундес банка је основана 1957. као наследница Банке немачких покрајина, која је увела немачку марку као средство плаћања почев од 20.6. 1948 (на територији америчке,британске и француске окупационе зоне) а од 1949. у платном систему Савезне Републике Немачке. У литератури се управо Бундесбанка помиње као прва централна банка која је добила пуну независност, па се каже да су законодавци земаља који су централне банке организовали као Бундесбанку адоптирали тзв. модел Бундес банке, за разлику од новозеландског модела где је главни циљ, таргетирање инфлације,

стране Доњег дома парламента - Бундестага. То ипак није утицало на став многих писаца да укажу на изузетни степен независности Немачке савезне банке. Независност централне банке се институционализује код утврђивања буџета, јер има засебан буџет у односу на органе управе који га немају.

Када је у питању политичко-контролна функција законодавне власти, законски је углавном прописана обавеза надлежних органа централне банке да достављају извештаје парламенту и да дају одговоре на одређена питања парламентарца поводом делатности централне банке на остваривању њених циљева и функција. Обавеза подношења извештаја може бити експлицитно или имплицитно дефинисана. Парламент који је у већини земљама врховни представнички орган и тиме поседује најширу народну легитимацију има и највећу одговорност за стање у држави, па и за привредне токове. С тога је логично да се информације и извештаји достављају овом телу уз значајну транспарентност. Извештаји се могу достављати или директно надлежном одбору парламента за послове финансија и монетарне политике, који даље тај извештај прослеђује председавајућем законодавног тела, а онда се заказује посебна седница парламента у којој се разматра годишњи извештај централне банке поднет по правилу од њеног челног човека. Друга солуција је да се извештај подноси највишим руководиоцима извршне власти-шеф државе, премијер, односно надлежни министар. У оним системима где нема такве непосредне везе између парламента и банке, али постоји демократија на делу, а то су слободни и независни медији и пренос седница парламента у којима се критикује владина економска политика, а кроз њу посредно и извештај централне банке, могу да доведу до позитивних резултата који се свде на корекције у вођењу монетарно-кредитне политике од стране централне банке. С обзиром да у парламентарном систему организације власти, где се извршна власт бира од стране законодавног тела, критика на рачун егзекутиве утиче и на централну банку, па можемо рећи да

постављен од владе. Тако се наводи (управо указујући на новозеландски модел) да поједине „Централне банке најразвијенијих економија не показују много независности у одређивању монетарне политике. Иако су централне банке скоро увек задужене за извршавање монетарне политике, а онда када постоји одређени опсег неслагања са владом, оне су обично подређене надлежном министарству за трезор или финансије, у формулацији политике.“ – S. Kirchner, *Central Bank Independence and Accountability: The New Zealand Case*, Agenda, No2/1995, 170.-171. С друге стране у вези са независношћу Немачке Бундес банке Катарина Отт указује: „Савезна централна банка одмах је од почетака била независна од њемачких политичких тјела, чак и од Савезне владе. После негативних пријератних искустава с централном банком којом су управљале политичке власти, независност централне банке ни једног се тренутка није доводила у питање.“ – K.Ott, *op.cit.*, 62

парламент посредно остварује и контролно-надзорну функцију над централном банком. У земљама са председничким системом власти, као што су Сједињене Америчке Државе и већи број земаља Латинске Америке, парламент, односно његов горњи дом остварује функцију контроле над централном банком управо кроз обавезну сагласност на именовање функционера банке, кроз такозвана прелиминарна саслушања кандидата за високе функције у централној банци пре њихвог избора, посебно у оним случајевима када председник у САД нема већину ни у једном од домова Конгреса, односно у овом случају њему битном Сенату, он је некад приморан да прави компромисе, те да се за челника Система федералних резерви изабере она личност¹⁵ која је политички прихватљива и странци из које долази председник, али и партији која има већину у Сенату. У француском полупредседничком систему, пре али и после увођења еура као валуте, парламент је имао и има значајан утицај у остваривању контролно-надзорне функције над централном банком Француске – Банка Француске.¹⁶

За потребе овог рада, обратићемо пажњу на однос Система федералних резерви¹⁷ и Конгреса у САД.¹⁸ Конгрес је иначе у формално-

¹⁵ Бил Мартин (*Bill Martin*) био је 9.председник Система федералних резерви (у њеној историји најдуже на њеном челу), именован као члан Демократске партије САД, за време председника Трумана 1951., био је на тој функцији до 1970. године за мандата још четри председника, двојце републиканаца и двојце демократа.

¹⁶ „Финансијска моћ у Француској 1800.године била је у рукама десет до петнаест банкарских кућа чији су оснивачи у већини случајева дошли из Швајцарске у другој половини XVIII века.Ови банкари били су дубоко укључени у агитације које су довеле до француске револуције. Када је револуционарно насиље измакло контроли, они су подржали долазак Наполеона Бонапарте, за кога су држали да је рестауратор реда.Као награду за њихову подршку, Наполеон је банкарима дао монопол банкарима над француским финансијама, тако што им је омогућио контролу над новом Банком Француске“ – С. Quigley, *Tragedy And Hope*, New York, 1966, 515.

¹⁷ Сједињене Америчке Државе су једна од земаља у којој је било најтеже формирати централну банкарску институцију. Амерички аутор Грајдер (*Greider*) указао је на то на следећи начин: „У природи Американаца нешто се опире идеји о централној банци. Она се чини недемократском и скоро читав један век млада република је постојала без ње. Као њена претеча, Банка Сједињених држава, са радом је почела 1817, проглашена је чудовиштем и реформисана је после седамнаест година. Ендрју Цексон изградио је Демократску партију на питању да ли је централна банка компатибилна са америчким идејама. Централна банка је значила да ће „већину контролисати неколицина и то прво присвајањем контроле над радом и зарадама већине људи. Председник Цексон је ставио вето 1832.године да Банка Сједињених Америчких Држава настави рад. Наредне године од стране државне благајне повучен је новац из те банке и депонован у један број одабраних банака у савезним државама, а нација се вратила слободном

правном смислу носилац националног суверенитета, па има и ту привилегију издавања новца. Међутим, Законом о оснивању Федералних резерви из 1913. године, Систему федералних резерви је та надлежност пренета. Систем федералних резерви је формално одговоран пред Конгресом, посебно ако се узму у обзир одређени периоди које карактеришу инфлаторни притисци у привреди и раст цена, повремене кризе као што је ова последња из 2008. године, указују да је разумљиво да одлуке о монетарној политици буду под већом контролом законодавног органа. Конгрес је 1975. године усвојио смернице, којима је предвиђено да Систем федералних резерви одржава дугорочан раст монетарних и кредитних агрегата са дугорочним потенцијалном економије да повећа производњу, тако да ефикасно промовише циљеве максималне запослености, стабилних цена и умерених дугорочних каматних стопа. „Почевши од 1975. FED је имао јасно дефинисану обавезу да објављује (квантитативне) циљеве у погледу раста монетарних агрегата, да два пута у току године извештава Конгрес о вођењу монетарне политике и да поднесе годишњи извештај. Увођење обавезе за FED таргетирање раста монетарних агрегата је представљало конкретизацију веће политичке контроле Конгреса над FED-ом. Променама закона из 1977. године, та обавеза је постала и законска (а не више политичка). Даље јачање тежње Конгреса да повећа утицај на FED, се огледало кроз доношење Закона о пуној запослености и уравнотеженом расту, 1978. године. По том Закону, Савезни комитет за операције на отвореном тржишту, има обавезу да утврди циљеве везано за домете раста или смањења монетарних и кредитних агрегата за наредних 12 месеци, узимајући у обзир прошла и перспективна кретања у запослености, производњи, реалном доходу, продуктивности, међународној трговини, плаћањима и ценама. Одбор гувернера мора, како да објави своје планове, тако и да објасни међусобну повезаност између (прокламованих) монетарних и кредитних агрегата и циљева економске политике, које је презентовала извршна власт (председник САД). Председник одбора који представља и заступа FED то редовно чини два пута годишње, у виду извештаја надлежним комитетима, домова Конгреса САД. Колико видимо, Конгрес је потенцирао квалитативно ојачавање везе комуникације између себе самог и тела FED-

банкарству и неспутаном економском развоју.“ – W. Greider, *Secrets of the Temple: How do Federal Reserve Runs the Country*, New York, 1987, 225. Од тог момента проћи ће равно 80 година када ће се формирати Систем федералних резерви - FED¹⁸ Иначе амерички модел централне банкарске установе особен је по томе што је у јединствени систем повезано више централних банака. Реч је о систему централних банака, а функцију централне банке обављају банке чланице. Ове су банке по правилу у формално једнаком статусу. Међутим, једна од банака (у систему централних банака) задужена је за функцију координације, а по правилу је успостављен један одбор који управља системом.

а, (Одбора гувернера и Савезног комитета за операције на отвореном тржишту), али тиме дискрециона слобода FED-а није ограничена, већ је она добила законски ослобод. Шта више, одређује се да се неће инсистирати на неком решењу, ако тела FED-а утврде, да она не могу, или не би могла бити постигнута услед промењених услова. Треба имати у виду и чињеницу да су у теорији била присутна разна решења у правцу реформе FED-а, од којих су најекстремнија два: 1) да FED треба припојити Министарству финансија, 2) да се Уставом пропишу обавезе за FED, да се придржава правила константне стопе монетарног раста и тиме лиши дискреционог права креирања и спровођења монетарне политике. Прво становиште у основи полази од тога да у демократком друштву није прихватљиво постојање институција у којима би процес доношења одлука, од изузетног утицаја на економски живот у земљи био, обавијен велом тајности. Друго становиште, кога заступа стара монетаристичка струја на челу са Фридманом, полази од тога да бирократска структура у FED није у стању да правовремено реагује на тржишне сигнале карактеристичне за поједине фазе привредног циклуса, због комплексности интеракционих веза, реалних и монетарних токова. Но, и поред свих наговештаја промена, захтева се акција у том правцу, FED је остао у оквиру законодавног решења из 1935. године.¹⁹

У демократском друштву за рад и функционисање централне банке велику важност имају њене реалације са законодавном влашћу. Оне су често једнострано усмерене у једном правцу, односно од парламента ка централној банци, а у вези са креирањем и доношењем закона о централној банци. Кад није установљена посебна обавеза достављана извештаја за централну банку, ипак мора постојати квалитет узајамних веза између „монетарне власти“ и законодавне власти. У државама владавине права постоји тенденција институционалног осамостаљења централне банке у односу на егzekутиву, а не у односу на легислативно тело. Тај однос треба да буде на коректном и по правилу оном нивоу који је по свом квалитету минимално субординативан.

III ОДНОС ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Државна власт карактерише се јединством и целовитошћу, али је она дељива на поједине своје функције. У теорији уставног, али и управног права, искристалисале су се три теорије о броју државних функција. То су дуалистичка, триалистичка и квадријалистичка. По заговорницима ове првопоменуте дуалистичке у државно-правним порецима, егзистирају две функције државне власти, законодавна и извршна. Једна власт, а то је законодавна прописује или наређује, а друга извршава прописано или

¹⁹ Ж. Шивић, *op. cit.*, 31-32.

наређено. Овако широко постављена извршна власт у себи инкорпорира управу и судску власт. Управа и судство синоними су за извршење закона (што је свакако тачно). Овде је реч о једној поједностављеној слици исувише сложених делатности државе, да би се на пример управа и судство могли подвести под једну државну функцију. тријалистичка теорија је свакако ближа ономе што уставни знатног броја држава прописују подела власти на законодавну, извршно-управу и судску. Код ових теорија, односно њихових представника, постоји јасна дистинкција између управне власти у материјалном смислу у односу на судску, што даље реперкутује различиту организацију и поступак доношења различитих аката од стране ове две власти. Ипак, замерка овим теоријама јесте да није дошло до разјашњења унутрашње структуре извршне власти, нарочито када се она искључиво своди на управу. У односу на тријалистичке теорије, представници квадријалистичког схватања указују да поред поменуте три, треба разликовати још једну четврту власт. Реч је о извршној у ужем смислу, која је у српској теорији уставног и управног права добила назив извршно-политичка власт, а други назив за управну власт је извршно-управна. Узимајући у обзир да се овако конципирана теорија о хетерогеној структури извршне власти не потпада ни у једну од до сад наведених власти законодавну, извршну, односно судску, такву четврту државну функцију представници квадријалистичког правца називају функцијом владе. У српској теорији уставног и управног права, посебно се појмом извршне власти бавио професор Ратко Марковић. Преко његових радова, упознати смо и са схватањима еминентних имена италијанске теорије јавног права о појму извршне власти, односно функције. Тако Марковић цитира Паола Бискарети ди Руфија, који под извршном функцијом подразумева сложену и многообразну државну делатност која се непрекидно одвија, а којом држава постиже своје непосредне и конкретне интересе. Марковић указује и на схватање Пјетра Вирге и његово одређење извршне функције, као државне делатности коју држава предузима „ради старања“ о јавним интересима које она предузима као своје сопствене интересе. У сваком случају каже Марковић, садржина те делатности је толико многострука и разноврсна да поједини аутори (наводећи став Гвида Занобинија), прибегавају чистој негативној дефиницији управе, сматрајући под њом делатност државе, која није ни законодавство, ни судство. „Та се функција државе назива „извршна“, зато што државној делатности усмереној на задовољавање конкретног циља претходни законодавна функција. Актима извршне власти остварује се извршење закона, извршна функција је извршна у односу на законодавну функцију, пошто су њени циљеви одређени законом и зато што се морају остваривати у границама одређеним законом. Најважнија обележја извршне функције јесу непосредност и конкретност. Таква делатност тежи или заштити јавног поретка (делатност полиције) или употпуњавању

појединачних активности, кад су ове недовољне за подмирење потреба грађана или кад сасвим изостају (привредна делатност државе), или у пружању погодности и услуга, које су неопходне становништву (вршење јавних служби).²⁰ Дакле можемо да закључимо да извршна власт обухвата две компоненте, 1) политичко-извршну и 2) извршно-управну. Организација и доминација једног органа власти зависи од политичког режима и поделе власти у датом систему. Међу демократским политичким поретцима, можемо разликовати извршну власт у парламентарном систему, у председничком, полупредседничком и у скупштинском, односно конветском швајцарског типа. Влада је централни орган извршне власти у парламентарном систему. Одређујући општи политички курс земље, с обзиром да обликује највећи број јавних политика, она је свакако и доминантни субјект економске политике. Влада или министарски савет као колегијални орган има и управне функције. Она доноси с једне стране политичке акте, али радећи на обезбеђењу извршења закона, главни је чинилац у подзаконодавној материји доносећи на пример уредбе или правилнике. Влада као орган који има и управне функције доноси појединачне управне акте који се налазе под посебним режимом управно-судске контроле.

У председничком систему, доминантна личност политичког живота је шеф државе. Овај облик државне власти се карактерише тиме да су у њему „јасно раздвојене три државне власти: законодавна, извршна и судска. Свака од њих самостално обавља своје надлежности и стоји, колико је то реално могуће, као равноправна са другим двома властима. У првој држави, где је овако чисто спроведена подела власти, у САД гране власти су обострано и истовремено кочнице и равнотеже (checks and balances), што значи да једна власт другој не дозвољава да изађе из уставних оквира и злоупотреби власт, нити да стекне превелику количину политичке моћи. Ово је, наравно теоријски и нормативни модел, који у реалности доводи до тога да председник, као извршна власт, управља државом, али не неконтролисано, нити на рачун надлежности које имају законодавство и судство. Показавши се успешним у САД, председнички систем је послужио као узор државама из зоне примарног америчког утицаја.”²¹ Напоменули смо да скупштински систем, односно директоријални модел организације извршне власти у свом демократском облику егзистира данас у Швајцарској. Ипак, по правној природи швајцарског система, како се у теорији истиче, постоје опречна мишљења. „Уколико бисмо се задржали искључиво на уставној прокламацији о савезној скупштини, као врховној власти државе, може се закључити да је реч о скупштинском систему. Имајући у виду да је савезно веће лишено институционалних средстава

²⁰ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2010, 171.

²¹ С. Орловић, *Уставно право*, Нови Сад, 2018, 197.

којима би могло да утиче на савезну скупштину. Швајцарска се наводи као пример аутентичне примене скупштинског система. Овакав став доминира у нашој литератури (М. Јовичић, П. Николић, Д. Поповић, Д. Стојановић). Међутим, поједине одлике швајцарског устава, а посебно уставне праксе, сугеришу постојање обележја, које оповргавају тезу од надмоћи савезног парламента. У овом контексту, пре свега треба имати у виду да колективни шеф државе има функцију владе и да истински води државну политику, а да не постоји њена одговорност пред парламентом. Осим тога, Савезно веће у највећој мери одређује правац законодавне политике, коју Савезна скупштина следи. Наиме, право законодавне иницијативе, као и вршење делегираног законодавства, сведоче о сарадњи две гране државне власти, а не о субординирајућем положају егзекутиве. Управо из тог разлога у савременој теорији, доминира мишљење које Швајцарској оспорава својство скупштинског система.²²

Без обзира о ком типу организације извршне власти је реч, трансмисија преко које се спроводе закони није оличена у извршним органима, с обзиром да они (углавном) не спроводе законе непосредно, већ преко управних органа. Извршна власт на управу има три врсте утицаја, кадровски, материјални и политички. Из тога произилази да управни органи у највећем квантуму остварују управну функцију егзекутиве. „Орган управе спада у категорију државних органа, те као такав има сва обележја која иначе имају државни органи, што значи да и он представља субјекта, који у име и за рачун државе обавља одређене државне задатке и послове. Поред тога, органи управе имају и одређене специфичности, које их разликују од свих других државних органа и дају им атрибут „управни“... Сви државни органи имају одређене заједничке карактеристике, али оно што их суштински разликује јесте природа њихове основне делатности. Као што се за парламент може рећи да је то такав државни орган, чија је основна делатност законодавна делатност, тако се и за органе управе може уочити да је њихова основна делатност управна делатност. Према томе, за органе управе се може рећи да представљају посебну врсту државних органа, основаних да врше управну делатност као своју основну делатност.“²³ Коначно можемо рећи да је управна функција у теорији окарактерисана као више егзактна, него што је то политичко-извршна. Она је у свом раду дубоко прожета, бар је у правим државама тако придржавању закона. Управна функција има утицај на свакодневни живот грађана у различитим сферама, па и у тако важној као што је привредни живот.

²² Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Београд, 2014, 326.

²³ Д. Милков, *Управно право I-уводна и организациона питања*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, 60- 61.

Међусобне везе централнобанкарске и највише монетарне установе с једне стране, и органа извршне власти с друге, има круцијални значај за институционализацију независности централне банке. Ако се анализирају закони различитих правних система у којима су такође присутни различити модели организације извршне власти, није тешко запазити да је централна банка у неким од њих предмет детаљне законске регулације. Таква врста нормативног приступа, мање је карактеристична за неке друге институције привредно-финансијског живота. Остварење циљева и извршење функција централне банке, карактерише се у привредном животу сваке земље као крајње значајно, с обзиром на далекосежност последица, не само на привреду и финансије, већ посредно на све директне и индиректне буџетске кориснике. Како егзекутива креира политички курс земље и има одговорност за стање нације у привреди, финансијама, образовању, култури, спољној политици, али делимично и у монетарној сфери, извршна власт је посебно заинтересована за правоваљано функционисање централне банке. Различито сагледавање главних праваца макроекономске политике, руководства централне банке у односу на главне представнике егзекутиве, може имати далекосежне и по правилу веома лоше последице на целокупни привредни живот. Да би се то у већој или мањој мери спречило, на основу устава и закона у многим правним системима је прописано да утицај владе на централну банку може да буде двострук и то: 1) кадровски и 2) политичко (контролни-надзорни). Мањи је број земаља у свету где влада, премијер, односно председник државе нема одређени утицај на избор највиших функционера у централној банци. Ниво тог утицаја може да буде градиран од консултовања, преко предлагања до именовања. Када је реч о парламентарном систему власти, значајну улогу могу имати и надлежни управни ресори.

У председничком систему власти, чији су архитип Сједињене Америчке Државе, председник је надлежан за читаву лепезу именовања на различите јавне функције у америчкој федерацији. Такав је случај и са именовањем председника Система федералних резерви, али у том смислу му је потребна сагласност Сената. Како председник САД приликом избора на функцију именује државне секретаре, који су у рангу министра у европском смислу те речи, свакако да консултације председника са државним секретарима који потпадају под економску сферу друштвеног живота, имају утицаја кога ће председник одабрати на место челника Система федералних резерви. Приликом избора личности за тако значајну функцију, битно је да се поклопе ставови председника и кандидата у области макроекономске политике.

У оређеном броју земаља, дакле влада је овлашћена да предлаже највишег функционера, односно гувернера централне банке. На Исланду Одбор за монетарну политику чине гувернер Централне банке, заменик гувернера, један од гувернера централне банке одговоран за формулисање

монетарне политике и два стручњака из области економске и монетарне политике које именује министар²⁴ на петогодишњи период.²⁵ У уставним парламентарним монархијама – државама чланицама Европске уније: Белгији, Данској, Шпанији, Луксембургу и Холандији, шеф државе – монарх именује гувернера на предлог владе.

Поводом самог надзора егzekутиве над централном банком, надлежни министар је у обавези да то чини у одређеном броју земаља. То што у појединим правним системима, овлашћени министри директно именују чланове управног или надзорног тела централне банке, указује о значајном степену утицаја на кадровска решења, која има егzekутива у односу на централну банку, а посредно и на креирање њене монетарне политике.

Пре формирања Европске монетарне уније, којој је прихватајући заједничку европску монету еуро, приступила друга економија Европе, Француска, представљала је и представља пример за велики степен уплива егzekутиве на креирање монетарне политике од стране централне банке, али прво кроз надлежности у именовању челних људи централно банкарске установе. „Она делује за рачун Државе и у оквирима општих инструкција издатих од стране министра привреде и финансија код изравнавања курса франка на страним тржиштима и код вођења политике девизних резерви. Влада именује гувернера, његова два заменика, као и девет до десет чланова Већа (Савета) Банке. За сва кадровска решења официјелни предлагач је министар привреде и финансија. Банка врши рачуноводствене и банкарске послове за државни трезор без накнаде. Природа и техника вршења послова, њиховим обим и слично се регулишу уговором између министра привреде и финансија и Банке. Банка је сервисер државног трезора код издавања и рада са хартијама од вредности. Рокови и услови под којима Влада може да добије зајмове и привилегије од Банке су уређени споразумом који су закључили министар привреде и финансија и гувернер, у складу са одлуком Већа Банке. Овај уговор, као и његове измене, мора да одобри (ратификује) Парламент. Дужност и право парламента да одобрава овакав споразум, треба тумачити у светлу односа Владе и Парламента, а не Банке и ових тела. Овом одредбом закона, законодавац је хтео да се појача утицај Парламента на финансије Владе и у томе се успело.“²⁶

У појединим земљама, законима су посебни одељци или главе посвећени односима између централне банке и извршне власти и то је један од показатеља који говори у прилог чињеници колико је битно да се познају међусобна права и обавезе између егzekутиве и централно банкарске установе. Дакле, тамо где се детаљно у закону регулише однос

²⁴ Реч је о министру на челу управног ресора надлежног за послове трговине.

²⁵ Чл. 24 ст. 2 Central Bank of Island Act , www.cb.is/lisalib, приступ сајту, 15.9.2018

²⁶ Ж. Шивић, *op.cit.*, 35.

централне банке и извршне власти, по правилу се таксативно набрајају функције које требају да централна банка врши. Тако се по правилу у законима тог типа наводи да централна банка је економски саветник владе, њен банкар и финансијски агент, као и да је сервисер државних зајмова. Добро је да се законом и прецизно дефинише када и под којим условима банка може влади давати одређене позајмице и у ком проценту од планираних буџетских прихода за годину дана.

Као пример за однос централне банке и извршне власти, наводимо председнички систем у Сједињеним Америчким Државама. Када је реч о односу система федералних резерви, те председника и његове администрације, може се констатовати да су ти односи прожети узајамном сарадњом и блиским институционалним везама, али с друге стране да систем федералних резерви ужива значајан степен самосталности. Најважније место у финансијском систему и даље прве економске силе света, у области међународних финансија и јавног дуга има државни трезор САД. Систем федералних резерви је у перманентној комуникацији са трезором и има улогу банкара државе, узимајући у обзир већину његових карактеристика. Систем се налази и у улози агента трезора. На рачуне код резервних банака се приходују сви порези, а резервне банке које су чланице система исплаћују и камате јавног дуга и то на рачун трезора који воде. Резервне банке појављују се у улози сервисера јавног дуга, продавца државних хартија од вредности. Оне такође исплаћују за рачун трезора ове хартије и посредују у трансакцији хартија од вредности, где је гарант држава од једног до другог власника. Да би се покрио вишак јавних расхода, трезор емитује јавни дуг. Законски је установљена забрана да систем федералних резерви врши директне позајмице трезору, односно држави. Дакле, ту видимо разлику у односу на случај који је некад постојао у Француској и неким другим земљама. Међутим, пракса сведочанство је индиректног пута, односно посредног финансирања буџета од стране Система федералних резерви и последично томе покривања буџетског дефицита. Наиме, у периоду од 1913. до 1935. Систем федералних резерви био је обавезан да откупљује државне вредносне папире, ако они нису нашли своје купце на тржишту новчаног капитала. За време мандата председника Френклина Делано Рузвелта, а и због последица рецесије, односно рата, Систем федералних резерви није имао онај степен самосталности као што је то било пре и после овог раздобља. Наиме, економска политика председника Рузвелта, била је суочена са већ поменутом економском рецесијом и великим ратним издацима. Монетарна политика морала је да буде прилагођена настојањима да се одрже ниске каматне стопе, како би се спречило велико буџетско оптерећење по основи плаћања камата на тада присутан висок јавни дуг. После изласка из кризе, односно у поратним годинама, систем федералних резерви није био у обавези да купује државне хартије од

вредности, које нису „прошле“ на тржишту. Може се констатовати да систем федералних резерви углавном делује аутономно од државног трезора. Имајући у виду да је Америка и после II светског рата у међувремену са ореолом светске војне супер силе, учествовала у низу ратова и војних интервенција, Систем федералних резерви се повиновао тренутној националној политици, а то се огледало, имајући у виду његове надлежности кроз одржавање ниских каматних стопа. С друге стране трезор је надлежан да штити курс долара, па се дешавало ређе да Систем федералних резерви ретко интервенише на девизном тржишту, обезбеђујући равнотежу спољне вредности националне валуте и то без одобрења, односно сагласности трезора.

У савременим привредним системима, централна банка самостално креира новац. Уважавајући чињеницу да она има значајна управна овлашћења, која се реперкутују на судбину економије једне земље, она је под лупом надзора политичких елемената. Најбоље је када је тај контролни механизам инструмент који потиче од парламента. Независност централне банке је потврђена када она није директно подређена надзору политичких структура, јер тада је могуће да она буде искоришћена за непосредно финансирање јавних расхода, односно оно од чега политичари стрепе а то је од буџетског дефицита. Када је реч о независности централне банке, њено остварење могуће је кроз два модела. Први модел је онај када је централна банка, не само новчана емисиона банка, већ главни носилац монетарне политике, а да при том подржава владу у њеним мерама фискалне политике. Свакако да организациона структура централне банке утиче на већи или мањи степен блискости ње са властима земље, с обзиром да је она највиша монетарна власт. Та блискост ће бити већег степена, ако извршна власт има најважнији или пресудан утицај на избор челних људи, односно управљачке структуре централне банке. Када је подељена надлежност у избору руководећег кадра централне банке између законодавне и извршне власти, независност централне банке је на вишем нивоу од онога када само извршна власт има уплив у избор кадровске структуре централне банке. У сваком случају тешко се може избећи оно што је истина, а то је да је све више присутан тренд избора челника централне банке од поменуте две политичке власти. Кроз надзорно-контролну улогу парламента и владе, могуће је критиковати различите потезе руководећих структура централне банке, као што је на пример неприхватање годишњег извештаја који централна банка подноси парламенту или шефу државе. У теорији се истиче да „ефикасност националне привреде нема никакву директну везу са институционалним или де факто независношћу централне банке. Но чини нам се да у успешним земаљама централна банка има становиту независност. Наравно, ту независност, не треба схватити и буквално и условно. Та „пуна независност“ се очитује у томе да централна банка не мора по

аутоматизму, без шире процене домета акције финансирати остварени дефицит државног буџета. Условно схваћена независност се може приметити код координације мера глобалне маркоекономске политике. Тада се мора остварити пуна и квалитативно висока сарадња радње, која пред парламентом, а и бирачима одговара за целокупно стање нације и централне банке, која има полуге монетарне политике. По правилу централна банка, треба да прати основне правце макроекономске политике владе. Дисонантност мера монетарне политике и других политика у комплексу глобалне економске политике делује погубно на привредни живот у земљи, на целокупни процес друштвене репродукције... У којој мери се усклади монетарна, фискална (буџетска и пореска), девизна, спољно трговинска и развојна политика у тој мери ће се остварити и економски циљеви једне државе, друштва, а то је раст и развој. Та два циља обухватају све оне мини циљеве које имају поједине политике.²⁷

IV ОДНОС ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ И СУДСКЕ ВЛАСТИ

Трипартитне теорије о броју државних функција, као и уставни текстови, доказ су да је једна од три основне државне власти судска власт, поред законодавне и извршне. „Судски органи (јудикатива) примењују прописана општа правна правила у случајевима правног спора између сукобљених страна и потом као непристрани и независни арбитри, пресудом окончавају спор. Постојање спора је уједно суштинска разлика између делатности судских и управних органа“.²⁸ Слободан Јовановић тако разликује управу од судства, онако „као што се једна радња разликује од логичног испитивања њене сагласности, с напред постављеним принципима.“²⁹ Познати српски правни писац је наглашавао да је примењивање закона за управну власт само средство, док је њен циљ извршење закона. Када је реч о судској власти, истицао је да она има другачији циљ наспрам управне, а то је примењивање закона узето само за себе. Дакле, за судску власт је битно постојање спора под којим треба најшире схваћено узети да је реч о појави супротној праву, која спречава или онемогућава у знатној мери његову примену, па правни поредак у складу са начелом правичности поставља захтев његовог уклањања, да би се остварила појединачна или колективна права и интереси. Противправни акти и радње управо због те своје карактеристике ваља да буду уклоњени, односно треба их поништити, а последица тога је да они престају да буду обавезни за правне субјекте. Суд се у правно дејство не активира на сопствену иницијативу, као што то ради управа у одређеним случајевима,

²⁷ Ж. Шевић, *op.cit.*, 41.

²⁸ Г. Вукадиновић, Д. Аврамовић, *Увод у право*, Нови Сад, 2014, 59-60.

²⁹ С. Јовановић, *Држава*, књига I-II, Београд, 1936, 28.

већ само када се пред судски форум изнесе спор, односно ако странка покрене одговарајући судски поступак. Судови се јављају и као тумачи општих правила, с обзиром и да их примењују на конкретне случајеве. Слобода је суда да придржавајући се одређених правила тумачења усвоји онај правни став у образложењу своје одлуке, за који сматра да је највише у складу са законом и да се њеме највише штите права и интереси у конкретној правној ситуацији. Док је у земљама континенталног правног круга суд везан само уставом и законом, другачија је ситуација у англосаксонском праву, где поред ова два извора за доношење судских одлука, постоји везаност суда и прецедентима, односно ранијим судским одлукама које су правно и чињенично знатно налик оној која тек треба да се донесе. Обичајно право и ставови правне науке, као и раније одлуке судских већа и виших судских инстанци, формално немају утицаја на суд приликом одлучивања. Но, не треба затварати очи пред истином чињеничног стања, а то је да судска пракса има ауторитет међу судским кором, с обзиром да је сам судски поступак у једном значајном броју случајева креативан, а то постоје из разлога што општа норма уколико је на високом нивоу апстракције, значи мање јасна и прецизна, захтева дубоку умност приликом тумачења и уважавања ставова искусних судија, пред којима су се појављивали слични, компликовани случајеви. Правосудна функција иначе, остварује се у различитим врстама спорова, односно за различиту материју надлежни су стварно различити судови. Уопштавајући и несводећи врсте судова на конкретни правни систем, можемо рећи да најшире посматрано судови се могу поделити на оне у кривичној материји, затим грађанске, привредне и управне. Такође је битна подела судова на оне опште надлежности и специјализованог типа.

У правној науци постоји неслагање око тога да ли су уставни судови, судови класичног типа, или је реч о посебној врсти судске функције или чак посебној државној функцији и органу. „У најширем смислу уставносудска функција може да се одреди као посебна државна функција, која за најопштији циљ има заштиту устава, при чему се остварује контролом у судском поступку подуставних аката и радњи, којима може да се повреди, прекрши устав, укључујући изрицање санкције према актима извршиоцима радњи које су довеле до повреде права највишег ранга. Најсажетије изражено уставно судовање може да се одреди као државна функција уставне контроле и уставне заштите. Главни задатак уставног суда је да служи уставу, тако што ће га штитити. Као и у осталим државним функцијама, овом функцијом се примењује устав, пре свега, тиме што ће се потврдити, даље развијати, заштитити његови темељни принципи и нормативни комплекси, којима је установљен позитиван систем највиших правних вредности и привилегован круг заштићених правних добара, пре свега, основна људска права. За разлику од законодавне, извршне и судске функције, ова примена која се остварује

уставним правосуђем је најнепосредније везана за сам устав. Показује се као ауторитативна интерпретација и непосредна заштита уставних норми. Како је њен примарни циљ заштита актуелног устава, функцијом уставног суда се утврђују, потом отклањају противправне сметње за тачно, оптимално остваривање устава, које се могу квалификовати као његове повреде. Повреда устава, учињена подуставним правом или другим противуставним деловањем јавне власти, изузетно некад и појединаца, коју утврди уставни суд, наопака је, погрешна и уопште промашена примена устава. Уставни суд остварује своју функцију заштите устава целином својих надлежности, које су му самим уставом додељене. Компетенције уставног суда, свакако могу бити уже или шире, али су, без изузетка увек усмерене ка остваривању једног циља-очувања приоритета устава, као највише рангираног права у државној јединици.³⁰ Из ове дефиниције уставносудске функције, запажа се разликовање ње у односу на пре свега судску функцију, али и остале две - законодавну и извршну. Значајан појмовни елемент приликом дефинисања уставносудске функције, је уставни спор. Он представља спор о сагласности неког општег правног акта са највишим писаним правним актом у држави-уставом, док у судским споровима постоји несагласност и неслагање између странака. Такве несагласности нема у уставносудском спору. Овде се ради о „суђењу“ правном акту, односно поставља се питање његове усклађености са нормама устава, а ако је по среди акт подзаконског карактера, онда и са нормама закона. У уставном спору сукобљавају се две норме различитог квалитета и значаја. Једна је садржана у уставу и по својој припадности и квалитету уставна, док она друга се налази у неком другом акту општег типа која је вануставна и неуставна, односно предлагач оцене уставности тврди да је то њена карактеристика, њена болна тачка. Да би се начело уставности остварило у пракси, неопходно је да постоји хијерархија правних норми, па одатле произилази да устав као највиши акт у једном правном поретку представља извориште свих осталих нормативних аката. С обзиром на супериорност устава над осталим актима правног поретка, уколико је неки општи акт на оцени уставности, а по спроведеном поступку се утврди његова неуставност, на пример у тоталитету, санкција је да ће бити одстрањен из правног поретка.

Када је реч о питању односа који постоји између централнобанкарске установе и судских органа, треба да буде нотирано да главно законодавство о централним банкама овом питању или уопште не посвећују нормативну пажњу или је то учињено веома оскудно, тако да се на однос централне банке и судских органа примењују прописи који уопштено уређују поступак пред судовима. Правна способност централне банке установљена је самим матичним законом. Банка се не уписује у

³⁰ Д. Стојановић, *Уставно правосуђе-Уставно процесно право*, Ниш, 2016, 7-8.

регистар правних лица или у неке друге одговарајуће регистре, као што су регистри банака, онда се поставља питање који је то моменат када централна банка стиче правну способност? То је онда дан ступања закона на снагу. Централна банка тиме постоје носилац права и обавеза, а уколико јој нека права буду ускраћена или сужена она се појављује као тужилац у одређеном судском поступку са активном процесном легитимацијом. Исто тако може се појавити и у улози туженог, дакле да буде пасивно процесно легитимисана из тог разлога што је она некоме нарушила или ускратила права, односно није испунила своје обавезе. Имајући у виду да централне банке представљају носиоце јавних овлашћења, поједини правни системи предвиђају да се централна банка поводом одређеног управног акта који је донела у вршењу своје надлежности може појавити као тужена страна у управносудском поступку. Имајући у виду да закони о централној банци установљавају обавезу да оне буду контролори делатности банака и других финансијских организација, те да приликом те контроле могу доносити одређена решења која имају карактер управних аката и да иста могу бити предмет контроле у управном спору. Поступци давања и одузимања дозвола за рад банкама и другим финансијским организацијама по свом карактеру у неким правима су управни, па се тако наводи на пример да у словачком праву се поступак супервизије банака „врши уз примену одредаба административно процесног закона. У Словачкој Веће банке одлучује по жалби, а након тога у складу са принципима административног права, могао би се водити управни спор. Занимљиво је да пропис о централној банци предвиђа објективни и субјективни рок застарелости, престаје из овог или другог закона, који уређује пословање банке и других финансијских организација. За државну инспекцију банка, с обзиром да се ради о поступању државног управног органа министарства финансија, подразумева се примена управних прописа, те према томе постоји и та могућност судске контроле управе.“³¹ У теорији се такође примећује да постоји могућност установљавања и специфичног типа арбитраже као *sui generis* начина решавања спорова у којима је једна од страна централна банка. Тако: „У Закону о Националној банци Аустрије, налази се доста занимљива одредба о арбитражи. Наиме, уколико се појави сумња да је дошло до кршења одредби закона о односу Владе и Националне банке, у вези са позајмицама савезним и покрајинским властима и издавањем новчаницама, управни одбор у целини, или пак неки његов члан самостално, могу захтевати да арбитражни суд пресуди да ли је до повреде дошло или не. Арбитражни суд ће у року од три дана донети коначну и правноснажну одлуку, да ли оспораване активности могу производити дејства или не. Тај Арбитражни суд ће сачињавати председник Врховног суда, као председавајући и

³¹ Ж. Шивић, *op.cit.*, 43-44.

четири члана од којих ће два именовати Савезна влада, а два Национална банка. Након саслушања савезног министра финансија и управног одбора, Арбитражни суд ће донети одлуку већином гласова свих чланова. Одредбе Законика о цивилном поступку ће се аналогно примењивати на поступак пред арбитражом. Колико видимо, овде се отвара и нова веза судова и централне банке и то у личности руководиоца највише судске инстанце. Оцењујући ауторитет председника Врховног суда, као врло висок, законодавац је институционализујући ад хок арбитражу обезбедио посебан орган за ликвидацију евентуалних спорова између Владе и банке која је Влади суштински подређена.³²

V УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Централне банке су посве јединствене финансијске установе, а у ауторитарним политичким системима су поготову објект надзора, контроле и великог утицаја државе, што међутим није искључено у одређеним моментима и кроз институционални дизајн ни за демократске политичке поретке. Вођење конзистентне, стабилне монетарне политике али и допринос остваривању других макроекономских циљева представљају главну сврху у делатности централних банака. Саглашавамо се са ставом да је извршна власт и то онај њен део који називамо, извршно-политичким доминантан у политичком животу па с тога и „положај централне банке зависи од њене стварне и институционалне самосталности у односу на владе које представљају извршну власт.“³³

Први амерички министар финансија, економиста и политички теоретичар Александар Хамилтон (Hamilton) је својевремено у Федералистичким списима као њихов коаутор написао : „Снага извршне власти главна је ознака у дефиницији добре владавине“³⁴ међутим та снага не сме да буде демонстрирана негативно у односу на различите аспекте независности централне банке. „Од централне банке као независне институције, са јасно ограниченим мандатом и обавезом да првенствено брине о стабилности цена, она еволуира у институцију која има много активнију улогу.“³⁵ Та еволуција треба да буде на уштрб другог субјекта економске политике владе, јер централна банка располаже одређеним средствима која јој пружају прилику да без претераних измена у правном статусу у правом тренутку одговори на изазове криза у привредном животу земље, некада и пре од извршне власти а поготову парламента. То

³² Ж. Шивић, *op.cit.*, 45.

³³ D. Gligović, D. Vojinović, *op.cit.*, 216.

³⁴ A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist*, Indianapolis 2001, 357.

³⁵ С. Голубовић, *Утицај глобалне финансијске кризе на еволуцију улоге централне банке*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр.76/2017, 621.

наравно не значи да централна банка не треба да прати основне правце макроекономске политике извршне власти. „Дисонантност мера монетарне политике и других политика у комплексу глобалне економске политике делује погубно на привредни живот у земљи, на целокупни процес друштвене репродукције. У којој мери се усклади монетарна, фискална (буџетска и пореска), девизна, спољно-трговинска и развојна политика, у тој мери ће се остваривати и економски циљеви једне државе, друштва, а то је раст и развој. Та два циља обухватају све оне мини циљеве које имају поједине политике.“³⁶

На послетку имајући у виду предмет овог рада, указујемо на исправне аргументе које износи немачки аутор Холфтрерих (Holtfrerich) у прилогу значаја велике институционалне независности централне банке. Тако овај писац износи следеће позитивне аргументације институционализације независности централне банке: „1) Влада и друге локалне власти се спречавају да прибегну финансирању буџетског дефицита простим штампањем новца; 2) De facto независност централне банке је корисна у парламентарној демократији за контролу раста фискалних издатака, исто попут случаја са парламентом у монархији; 3) Кад су у питању услови „манипулисаног новца“ поприлично мање се грешке могу направити ако одлуке о монетарној политици се доносе од стране тима монетарних стручњака, него кад је одлучивање препуштено политичко-политикантским нивоима. У временској претходници изборне кампање непопуларне мере, примера ради као што је подизање каматних стопа, једноставније је да на себе преузме независна централно-банкарска установа него парламент или чак влада. У циљу привлачења гласова бирача, владајући политички естаблишмент ће тражити да се доношење таквих одлука одложи, без вођења рачуна о наступању монетарне нестабилности после завршетка изборног циклуса. 4) конституисање једног политичког система са жељом постизања еквилибријума моћи институција није могуће ако нема независне централне банке. У том смислу, континуирану бригу за стабилност валуте током избора пружа институција таквог типа.“³⁷

И на основу ових излагања може се закључити да су и даље остали снажни односи централне банке и егzekутиве, јер егzekутива креира општу политику нације и главни је предлагач закона. Међутим у стабилним демократијама као што је на пример Немачка није упитна институционална и фактичка независност централне банке. То наравно не

³⁶ Ж. Шивић, *op.cit.*, 41.

³⁷ С. Holtfrerich, *Relations between Monetary Authorities and Government Institutions: The Case of Germany from the 19th Century to the Present*, у: *Central Bank Independence in Historical Perspective* (ed. G. Toniolo) Berlin-New York, 1988, 153-154.

значи да не постоји контрола над централном банком од стране парламента и судова у различитим судским поступцима, с обзиром да се тиме остварује принцип владавине права о једнакости свих пред законом односно повиновање и стручних тела одговорности за експертску политику коју воде, а у овом случају централне банке за вођење монетарне политике, пре свега.

Sveto Purić, LLD*
Milan Rapajić, LLD**

RELATIONS BETWEEN THE CENTRAL BANK AND STATE BRANCHES OF GOVERNMENT

Summary

Highly regulated legal relations in a single legal system reflects the level of legal culture of a nation. When it comes to standardizing the relationship between the branches of government and other subjects of the political system and the public, regulatory bodies and independent institutions that have a considerable degree of autonomy in their work and this is a sensitive issue. States authorities must fulfill their functions of creating the law, its execution, and creating a general national policy (and the creator of that creation is executive power) whose element is also economic policy. In this paper, the authors pay attention to defining a branches of power, starting from the triple division of functions of state power into legislative, judicial and executive. It is pointed out that there are different types of organizations, primarily the executive, ie parliamentary, presidential, semi-presidential and assembly system

Relations between the branches of government and the central bank are different in the legal systems. This has to do with the system of government organization and democratic relations in society. The primary function of the modern central bank is to control the supply of money and credit conditions in the country. The Central Bank is responsible for the conduct of monetary policy and in the achievement of its objectives it must not be blocked by two political branches of government: legislative and executive. The executive has the

* Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac

** Assistant professor, Faculty of Law, University of Kragujevac

Свето Пурић, Милан Рапајић, Однос Централне банке и грана државне
власти (стр. 39-65)

*greatest responsibility for the state of the nation, and thus in some legal systems
it still has a major impact on the central bank's staff structure.*

Key words: *state power authorities; central bank; monetary policy;
Constitutional function; independenc.*