

*Милош Станић**

Институт за упоредно право, Београд

ПРАВНА АНАЛИЗА НАЈНОВИЈИХ УСТАВНИХ АМАНДМАНА У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ**

Сажетак

У Руској Федерацији је током јула месеца ове године на референдуму усвојен низ уставних амандмана. Имајући у виду чињеницу да је Русија једна од најзначајнијих држава света јавља се научна и друштвена потреба за њиховим проучавањем. Стога су предмет истраживања усвојени амандмани, са циљем да се, пре свега, употребом нормативног и у мањој мери упоредноправног метода одговори на два питања. Прво, у чему се, након њих, огледа измена уставне грађевине у Русији? Друго, шта би могла да буде интенција уставотворца? Одговор на прво питање је једноставан. Након ових амандмана, јасно је, додатно је ојачан, у уставноправном смислу, положај председника. Одговор на друго питање не може да буде одређен, с обзиром на уставну историју и уставну праксу ове земље. Без обзира на то што се сматра да су уставне измене чињене по мери садашњег председника, аутор сматра да се оне, пре свега, чине за неког будућег лидера, који ће у Русији морати да буде пронађен након Владимира Путина.

Кључне речи: устав, амандмани, систем власти, председник, Руска федерација

* Имејл-адреса: m.stanic@iup.rs.

** Овај рад настао је као резултат рада на пројекту „Српско и европско право-упоређивање и усаглашавање“ (ев. број 179031) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

УВОД

Сви уставни постсоцијалистичких држава у Европи су усвојени у транзиционом периоду, који је обележен сукобом старих и нових идеологија (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 77). То је важило и за Русију, велику државу, коју карактерише како богата културна и историјска баштина, тако и разноврсна и богата уставна историја (Fejšančić 2014, 195). Раздобље од 1989. до 1993. било је бременисто тражењем новог уставног и политичког модела (Boban 2006, 59–60), чије је обележје био изражен сукоб између Парламента и председника. Јабука раздора је било питање да ли ће председник или Парламент имати већу контролу над Владом (Ogushi 2009, 9). Овај сукоб је, поред нерешених политичких питања, био и последица, како огромног економског улога, тако и недостатка непристрасног јавног сектора (Huskey 1995, 459). На крају, председник је насилним путем постигао превласт над осталим органима државне власти, те је у складу са решењима новог Устава из 1993. године и у уставноправном погледу постао најјача политичка институција у руској држави (Boban 2006, 63). Уколико се осврнемо ка најближој прошлости, и то оној из комунистичког периода, видећемо да је овакав положај руског председника развијен из положаја Централног комитета КП СССР-а. Заправо, улога председника и Владе слична оној Централног комитета КП СССР-а и Комитета министара СССР-а (Ogushi 2009, 4). На тај начин је установљен систем „делегатске демократије” у оквиру које не постоји начин да бирачи уклоне егзекутиву која више није у складу са њиховим жељама, уз немогућност да „политички аутсајдери” без претходног филтрирања дођу на неку битну функцију (Huskey 1995, 461, 465–466).

Када је о развоју руске уставности реч, кључна тенденција од доношења Устава 1993. године била је президенцијализација, јер је још први руски председник покренуо „помицање” државне машинерије ка чистом председничком систему власти (Zaznaev 2008, 32). Након Бориса Јељцина, Владимир Путин је додатно успео да успостави „вертикалну моћ”, која је била карактеристична за комунистички период (Ogushi 2009, 18–19), те је развојем „у дубину” партије Јединствена Русија омогућио

учвршћивање полупредседничког система власти (Ogushi 2009, 20; Oversloot 2007, 45). Услед тога, поједини теоретичари веле да је руски систем толико прожет снажном улогом председника да може стати у исту равн са америчким системом власти или са другим аранжманима, које одликује снажан положај председника (Nichols 1998, 11). Имајући то у виду, а пре свега због велике председникове моћи у литератури се Русија често дефинише као председнички, а не полупредседнички систем власти, јер су овлашћења председника Русије превазилазила, још и пре најновијих уставних измена, она решења која у оквиру европских држава имају оне земље са полупредседничким системом власти (Boban 2006, 65; Видети и Stanić 2017, 65–77). У најмању руку, имајући у виду целину институционалних решења, систем власти се приближава председничком институционалном моделу (Simović 2008, 221), односно представља „најодлучнију председничку верзију од свих полупредседничких система” (Sartori 2003, 154). Опет, са друге стране, сматрало се да су дуална структура извршне власти, односно постојање премијера на челу Владе одговорне Парламенту једини разлог сврставања Русије у полупредседнички систем власти (Boban 2006, 65; Krylova 1993, 403).

Суштина је да уставни развој Русије није био завршен (Nichols 1998, 14), пре свега, из два разлога. Прво, руска уставна држава, односно демократија нису биле веома ефикасне (Csokor 2012, 226). Друго, јавила се и потреба институционалног заокружења места и улоге председника у уставном систему, јер се на други начин долазило до ситуације да председник посредно, „подводним” моћима умањује и угрожава улогу других органа власти (Зуйков 2008, 176–177). Постављало се и питање да ли ће промене ићи за тим да додатно ојачају председников положај или да га ослабе, односно да реорганизују на други начин уставну грађевину? Одговор је недвосмислен, јер је кључно обележје уставних амандмана из 2020. године даље јачање врховне моћи председника (Румянцев 2020, 7), у односу на Владу, оба парламентарна дома, те у односу на судску функцију државне власти. Поред тога, уставне промене су обухватиле још нека питања, која се тичу дефинисања државе, уставног патриотизма, односа

према међународном јавном праву, друштвених питања, социо-економске сфере. У вези са тим, у раду ће бити учињен покушај да се одговори на неколико повезаних питања. Прво, у чему се конкретно састоје ове уставне промене? Друго, да ли су оне у складу са уставном традицијом и стремљењем грађана Руске Федерације? Треће, да ли се са њима отишло предалеко? Четврто, да ли су оне заправо усмерене не толико на период власти Владимира Владимировича Путина, већ на период који ће уследити након тога?

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ВЛАДЕ

Уопштено казано, чини се, да када говоримо о односу три функције државне власти, да је леп показатељ распоред уставне материје према којем се одредбе о председнику Русије, налазе испред оних о Парламенту и Влади. Делује да је већ на тај начин уставотворац показао који је пивотални орган у читавом систему власти (Marković 1993, 676). Када је реч о односу председника, као стожера уставне грађевине, и Владе, индикативне су две уставне измене, које недвосмислено наглашавају будућу природу овог односа, који је и пре ове измене био постављен на „неравноправној” основи у корист председника (Simović 2008, 230). Према првој измени, извршну власт Руске Федерације врши Влада Руске Федерације под општим вођством председника Руске Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 110 st. 1), док се другом додатно истиче чињеница постојања контроле председника над вршењем извршне функције државне власти (Partlett 2020, 9), па се у оквиру ње наглашава да је председник Владе Руске Федерације лично одговоран председнику Руске Федерације за вршење овлашћења додељених Влади (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 113). Такође, битна је, додуше, одредба која није унета најновијим изменама, према којој седницама Владе председава шеф државе (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. b). Јасно је, и то само површним погледом да се оваквим решењима додатно ојачава положај председника (Горячих 2020, 98), поготово према председнику Владе који постаје и

формално, лично подређен шефу државе (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 72).

Према претходном решењу председник Русије је именовано, уз сагласност Државне думе, председника Владе Руске Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. a), док сагласно уставним изменама именује председника Владе Руске Федерације, чију је кандидатуру одобрила Државна дума на предлог председника Руске Федерације и разрешава председника Владе Руске Федерације са функције (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. a). Мандат председника Владе може престати превремено на основу одлуке председника, док након тога мандат осталих чланова Владе може наставити да тече. (Баширина 2020, 46; Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. a, d). Практично, мандат председника Владе, а разумљиво и чланова Владе, је увек на диспозицији председнику Руске Федерације, који утврђује на предлог председника Владе структуру савезних извршних органа Руске Федерације, те је на исти начин и мења. Тешко је очекивати да би тај предлог председника Владе могао да будем супротан председниковим жељама, а имајући у виду њихов формални, а и фактички однос снага. У структури савезних извршних органа, шеф државе одређује тела, односно органе, чијим активностима руководи председник Руске Федерације, и органе, чијим активностима руководи Влада Руске Федерације. Колико је ово одлука која је у суштини у рукама шефа државе говори и одредба да уколико председника Владе шеф државе превремено разреши са функције, да у том случају, новоименовани председник Владе Руске Федерације не предлаже председнику нову структуру федералних органа извршне власти (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 pt. b1).

На крају, председник именује потпредседнике Владе Руске Федерације и федералне министре, чије је кандидатуре одобрила Државна дума, и разрешава их са функције (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. d). Занимљиво је да председник Руске Федерације нема право да одбије именовање на место заменика председника Владе Руске Федерације и федералних министара, чије је кандидатуре одобрила Државна дума (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 112 st. 3). Но, питање је колико ова одредба има ефекта, јер истовремено председник

задржава једнострано овлашћење да разреши било кога од ових лица. Улога Владе је додатно ослабљена постојањем две категорије министара. Први су они чије је кандидатуре одобрила Дума, док су други министри, из тзв. безбедносних ресора. То су министри задужени за одбрану, државну безбедност, унутрашње послове, правду, спољне послове, спречавање ванредних ситуација и отклањање последица природних катастрофа, те јавне безбедности. Све њих шеф државе именује на функцију након консултација са Саветом Федерације, односно горњим домом савезног парламента, који је, видећемо, под председниковом контролом (Partlett 2020, 9; Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 pt. d1). Дакле, видимо да председник у Влади „има” поред њеног председника и министара које несумњиво контролише и оне министре које „несумњивије” контролише, а који су на челу најбитнијих побројаних ресора, који су фактички и најбитнији у свакој држави.

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ПАРЛАМЕНТА

Када се говори о месту законодавне функције власти у оквиру система власти, сасвим је довољно да се подсетимо поменутог распореда уставне материје (Marković 1993, 676). Након тога, а пошто видимо и њен садржај, убрзо постаје јасно да и Парламент, слично као и Влада, има подређен положај у односу према председнику. Пре свега, Савезна скупштина сигурно није орган који је способен да врши озбиљан утицај на политику Владе. Према слову Устава, наведене политичке и економске приоритете у Русији не реализује Савезна скупштина, већ председник и кабинет који он контролише и води, пошто је, како се лепо вели, „руска политичка арена уметничка сцена за самостални наступ” (Zakharov 2007, 73, 77). У односу према законодавној власти, председник и Влада су изван њеног домашаја и то практично сваког њеног сазива, осим уколико се не ради о потпуно јединственом парламенту (Huskey 1995, 460–461), што је фактички веома тешко оствариво.

Конкретно, шеф државе је такође повећао дискрециону власт над законодавством. Ово укључује више овлашћења за распуштање доњег дома Парламента (Дума) као и овлашћења за именовање тридесет чланова горњег дома Парламента (Савета Федерације), од којих седам може доживотно бити именовано (Partlett 2020, 9). Након троструког одбијања од стране Државне думе предложених кандидата за потпредседника Владе Руске Федерације и федералних министара, председник Руске Федерације има право да именује потпредседнике Владе Руске Федерације и федералне министре из реда кандидата које предложи председник Владе Руске Федерације. Овде можемо видети решење према којем Дума може само привремено, односно троструким одбијањем да спречи ступање на ове функције одређених лица, а након тога председник има могућност да „заобиђе” Државну думу и противно њеној вољи именује одређена лица. Поред тога, ако након троструког одбијања од стране Државне думе предложених кандидата, више од једне трећине места чланова Владе Руске Федерације (осим савезних министара које именује председник након консултација са Саветом Федерације) остане упражњено, председник Руске Федерације има право да распусти Државну думу и распише превремене парламентарне изборе (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 112 st. 4). Такође, практично, уз незнатну разлику у односу на претходно решење, након троструког одбијања кандидатуре за председника Владе Руске Федерације од стране Државне думе, председник Руске Федерације може да именује председника Владе Руске Федерације, а има и могућност да распусти Думу и распише превремене парламентарне изборе (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 111 st. 4). Разлика се огледа само у томе што сада председник може, а не мора у овом случају да распусти Думу, док се према ранијим решењима она након троструког одбијања аутоматски распустила. Практично, своди се на исто, те из целине решења види се да постоје два сценарија за „непослушну” Думу. Она ће, у коначници, бити или „заобиђена” или распуштена, с тим што је сада председник чак може и „оставити у животу”, што, чини нам се, довољно за себе говори о њеном положају.

Простор за деловање законодавне власти је сужен и у основном пољу њеног деловања, законодавству, јер је чланом

107 тачка 3 Устава проширено право законодавног вета шефа државе. Фактички председник добија „дупло право вета”. У случају да шеф државе уложи вето на изгласани савезни закон у року од четрнаест дана од када му је достављен, Државна дума и Савет Федерације ће поново размотрити закон. У случају да је тај закон поновно изгласан квалификованом већином од најмање две трећине гласова од укупног броја чланова Савета Федерације и посланика Државне думе, савезни закон проглашава председник Руске Федерације у року седам дана од дана достављања поновно изгласаног закона. Ипак, он може да предложи Уставном суду Руске Федерације да оцени уставност закона. На овај начин председник који не верује парламенту може преко Уставног суда, утицати на законодавни процес (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 73). Другим речима, с обзиром на све већи ауторитет председника према Уставном суду, ова власт ће функционисати као својеврсни „супер вето” (Partlett 2020, 10).

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И СУДСКЕ ВЛАСТИ

Када је реч о судској власти, њој се најновијим изменама додају и арбитражни судови (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 118 st. 2), а још је од раније и решење да је Уставни суд део судске власти, о чему у упоредном праву не влада сагласје. Руским Уставом се предвиђа да су судије независне и да подлежу само Уставу и савезном закону, према члану 120 ст. 1 Устава. Судије су непреместиве, према члану 121 ст. 1 Устава. Наравно, постоји велика разлика између прокламоване и стварне независности, те је у сваком систему неопходно пружити додатне гаранције ради остваривања у пракси предвиђених начела. Међу те гаранције се убрајају и друге норме којима се омогућава оваплоћење судијске независности. У суштини, најбитније је обезбедити независност у односу на друге две функције државне власти, законодавну и извршну. Неопходно је осигурати да ступање на судијску функцију или њен престанак од ове две гране власти зависе у што мањој мери. Уколико то и није могуће да се избегне, потребно је ту међузависност

омеђити објективним критеријумима, лишавајући је сваке могућности субјективности и волунтаризма.

Према слову најновијих измена Устава, председник Руске Федерације предлаже, како смо видели, себи подређеном, горњем дому Парламента, односно Савету Федерације, председнике, њихове заменике, као и судије Уставног и Врховног суда Руске Федерације, док је према ранијем решењу предлагао само судије Уставног и Врховног суда. Поменућемо и да шеф државе има слична овлашћења и када је реч о тужилаштву. У складу са тим, генералног тужиоца Руске Федерације, те његове заменике именује и разрешава председник након консултација са Саветом федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 129 st. 3). Председнике, њихове заменике, као и судије других савезних судова именује председник Руске Федерације на начин прописан савезним уставним законом (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 128 st. 2). Када је о тужиоцима реч генерални тужилац задржава мања овлашћења именована само тужилаца у градовима и окрузима (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 73; Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 129 st. 6), док тужиоце федералних јединица, војне и специјализоване тужиоце именује и разрешава председник након консултација са Саветом Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 129 st. 4). Када се скупно погледају све ове одредбе делује потпуно неважна она о смањењу броја судија Уставног суда Руске Федерације са 19 на 11 (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 125), јер је још важније да је смањена улога и независност читавог система судске власти, пошто се председнику даје могућност утицаја на све судове и судије, зато што ступање на судијску функцију, напредовање током њеног трајања, као и њен престанак јасно зависе од воље председника.

Постоји још једна одредба на основу које се додатно круни прокламована независност. Наиме, Савет Федерације може да на предлог руског председника донесе одлуку о престанку, у складу са савезним уставним законом, функције судије Уставног суда, Врховног суда Руске Федерације, судија касационих и апелационих судова у случају да учине радњу којом се унижава част и достојанство судијске функције, као и у другим случајевима одређеним федералним уставним законом, који указују на немогућност судије да врши своја

своју функцију. Оваква одредба заправо „значи давање моћи председнику да користи субјективни основ „губитка поверења”, а ради престанка судијске функције (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 73). Примена овог правила довешће до још већег слабљења углавном зависне судске власти, поготово што оваква одредба може услед широког тумачења послужити да се увек задовоље амбиције шефа државе (Горјачих 2020, 97).

ТРАЈАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКОГ МАНДАТА

Интересантне су и одредбе које се тичу трајања мандата шефа државе. Иначе, у самој идеји повећања мандата председника нема ничега неприродног и недемократичног, пошто, када се погледа упоредноправно, не постоји јединствено решење о оптималном трајању председничког мандата. Једино постоји тенденција према којој је трајање мандата обрнуто пропорционално ширини додељених надлежности шефу државе. Поред тога, у Русији би за правилно перципирање овог питања требало да имамо у виду и чињеницу постојања извесног традиционализма и постојања склоности друштва ка доживљавању једног лица као националног лидера, поготово ако његови поступци наиђу на неку ширу друштвену подршку (Зуйков 2008, 178).

Саме уставне измене, на први поглед, дефаворизују предугачакост останак јаким политичких фигура на власти, предвиђајући да једно лице не може да врши функцију председника дуже од два мандата. Дакле, брисана је реч заредом, па је на тај начин онемогућено неком лицу да врши председничку функцију два мандата, затим да направи паузу, те након тога поново постане председник. Међутим, амандманом се предвиђа да се ово ограничење не примењује на лица која у моменту ступања на снагу уставних измена врше или су вршила председничку функцију (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 81). Сматра се у делу литературе да је овакав амандман недвосмислен покушај да се Владимиру Путину омогући да избегне ограничење председничког мандата, те да му се омогући да врши ову функцију, још два мандата у трајању од по 6 година (Partlett 2020, 11). Остаје отворено питање да ли је заиста тако или постоји и шира намера уставотворца?

Такође, измењена је и одредба према којој председник Руске Федерације може бити лице које је руски држављанин са најмање 35 година живота, те са трајним пребивалиштем у Руској Федерацији у трајању од најмање 25 година, који нема и није претходно имао држављанство стране државе или боравишну дозволу или други документ којим се потврђује право сталног пребивалишта држављанина Руске Федерације на територији стране државе (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 81). Према ранијем решењу, било је неопходно да се ради о руском држављанину са најмање 35 година живота, те са трајним пребивалиштем у Руској Федерацији у трајању од најмање 10 година.

ДРЖАВНО ВЕЋЕ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Према уставним изменама председник Руске Федерације формира Државно веће Руске Федерације ради обезбеђења координисаног функционисања и интеракције државних власти, утврђујући главне области унутрашње и спољне политике Руске Федерације и приоритетне области друштвено-економског развоја. Положај и статус Државног већа Руске Федерације биће одређен федералним законом (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 pt. e5). Према досадашњим решењима, Државно веће није било уставна категорија. Надлежност овог органа се састојала у помоћи приликом спровођења овлашћења председника Руске Федерације у питањима обезбеђивања координираног функционисања и интеракција државних власти, те дискусије о проблемима од посебног националног значаја, који се односи на однос између Руске Федерације и федералних субјеката. Такође, овај орган је чинио неопходне предлоге председнику, а поводом најважнијих државних питања која се односе на изградњу и јачање темеља федерализма, те је пружао помоћ председнику Руске Федерације у поступку решавања спорова између федералних органа, те између федералних органа и органа субјеката федерације или између субјеката федерације. На предлог председника Руске Федерације разматрало је нацрте савезних закона и декрета председника Русије од националног значаја, као и нацрте закона о савезном буџету, те је надгледало

његово извршење (Указ о Государственном совете Российской Федерации 2000).

Надлежност и улога овог органа, који је видимо, имао пре свега саветодавни, помоћни карактер у материји односа федералне државе и федералних јединица и који добија уставни значај су још увек нејасне. Државно веће требало би да „има независан значај” и да буде ефикасно интегрисано у државни механизам, али „у исто време, њему не би требало дати улогу Савета Федерације”, приметила је група која ради на припреми измена Устава. Поставља се доста питања, на која је у први мах доста тешко дати одговор. На пример, издваја се питање, којој функцији државне власти припада Државно веће (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 74)? Верује се да јачање статуса тако безначајног органа као што је Државно веће није случајно (Баширина 2020, 46–47), односно да је оно „мрачни коњ” руске политичке стварности (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 80–81). Ипак, на сва ова питања недвосмислен одговор може да пружи једино протек времена.

УСТАВНИ ПАТРИОТИЗАМ

Руска Федерација осигурава заштиту свог суверенитета и територијалног интегритета. Нису дозвољени акти (са изузетком делимитације, разграничења, поновног разграничења државне границе Руске Федерације са суседним државама) који имају за циљ отуђење дела територије Руске Федерације, као што није дозвољено ни позивање на такве акте (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 67). Такође, у Уставни текст се умећу извесне одредбе, којима би, чини се, пре било место у преамбули устава или у уводном делу, попут оне да је Руска Федерација правни следбеник СССР-а на њеној територији, као и у односу на чланство у међународним организацијама (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 67.1). Слично се чини и да је за одредбу којом се наглашава да се ради о држави, обједињеној хиљадугодишњом историјом, која чува сећање на претке који преносе садашњим генерацијама идеале и веру у Бога, као и континуитет у развоју државе, те препознаје историјски успостављено државно јединство, а Руска Федерација одаје почаст сећању на бранитеље Отаџбине, обезбеђује заштиту историјске истине,

пре место у преамбули или уводном делу. Умањивање значаја херојског дела народа у одбрани Отаџбине није дозвољено. Наглашава се и да су деца најважнији приоритет руске државне политике (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 67.1 st. 4), док се брак дефинише као заједница мушкарца и жене (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 72. st. 1 t. ž1).

Државни језик Руске Федерације на целој њеној територији је руски као језик народа који формира државу, што је део мултинационалног савеза равноправних народа Руске Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 68 st. 1). Култура у Руској Федерацији јединствено је наслеђе њених мултинационалних народа. Културу подржава и штити држава (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 68 st. 4). Држава штити културни идентитет свих народа и етничких заједница Руске Федерације, гарантује очување етнокултурне и језичке разноликости. Руска Федерација пружа подршку сународницима који живе у иностранству у остваривању њихових права, осигуравајући заштиту њихових интереса и очување све руског културног идентитета (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 69 st. 23).

ОДНОС ПРЕМА МЕЂУНАРОДНОМ ЈАВНОМ ПРАВУ

Према досадашњем решењу о односу међународног јавног права и унутрашњег правног поретка, Руска Федерација може да учествује у међународним организацијама, те да на њих пренесе део својих надлежности и то у складу са међународним уговорима, под условом да то не подразумева за себе ограничења права и слобода човека и грађанина, те да није у супротности се основама уставног уређења Руске Федерације. Међутим, унето је и ново решење, које одступа од тенденција у упоредном праву, а према којем донете одлуке међународних организација, на основу одредби међународних уговора Руске Федерације, које су у њиховом тумачењу, супротне Уставу Руске Федерације, не подлежу извршењу у Руској Федерацији (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 79).

Познато је да када је реч о односу између унутрашњег и поретка међународног јавног права, постоје у основи два схватања, монистичко и дуалистичко. Према монистичком схватању, међународно и унутрашње право су део једног,

јединственог правног поретка. У оквиру монизма постоји струја која даје примат унутрашњем, а и она која даје преимућство међународном праву. Према дуалистичком схватању ради се о два одвојена правна поретка. У суштини, иза односа унутрашњег и међународног права кроз монистичко-дуалистичку оптику стоји однос државе и међународне заједнице. Отуда, једно или друго опредељење у погледу односа унутрашњег и међународног права има јако правно-политичко значење, значење вредносног и политичког односа према међународном праву (Крећа 2006, 29; видети Krivokarić 2013). Ипак, упоредноправно је распрострањенија концепција која сматра да се у оквиру монизма мора дати примат међународном праву. Теоретичари чешће постављају унутрашњи правни систем непосредно испод међународног права које га држи у односу хијерархијске зависности. На исти начин поступају и међународна тела (Milisavljević i Palević 2017, 31). Према садашњем решењу, можемо видети одступање од монистичког схватања, јер су практично све одлуке међународних тела које су према тумачењу руског Уставног суда супротне Уставу, практично неизвршиве.

СОЦИЈАЛНА И ЕКОНОМСКА ПРАВА

Уставним изменама се третира и читав скуп социјалних и економских права, па се тако према члану 75 ст. 5 Устава предвиђа да Руска Федерација поштује рад грађана и обезбеђује заштиту њихових права. Држава гарантује минималну зараду која не сме бити нижа од минималног износа потребног за издржавање радно способног становништва у целој Руској Федерацији. У Руској Федерацији систем пензијског осигурања за грађане формира се на принципима међугенерациске универзалности, правичности и солидарности и подржава његово ефикасно функционисање, а пензије се индексирају најмање једном годишње у складу са поступком утврђеним савезним законом. У Руској Федерацији, у складу са савезним законом, гарантују се обавезно социјално осигурање, циљана социјална подршка грађанима и индексација социјалних давања и других социјалних давања (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 75 st. 6–7).

Прецизан утицај ових одредби остаје нејасан. Неки аутори сматрају да су не само бескорисне, већ и опасне (Soboleva 2020). Неки претпостављају да су ове економске гаранције стављене у Устав да би повећале његову популарност, јер су ово вероватно једини амандмани који би били снажно подржани да је постојао процес учешћа јавности одоздо нагоре у њиховом доношењу у Русији (Partlett 2020, 5) и да представљају „мамац” како би се изјаснило у прилог предложених измена (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 80–81). Постоји и мишљење да за већину Руса побољшање материјалних услова живота превладава над другим циљевима. Односно, институционалне реформе, људска права или слобода штампе нису толико вредноване као пораст животног стандарда (Mendes 2007, 25). Важно је и да се нагласи да тзв. уставна економија није новост у руском конституционализму. Видело смо да руски Устав садржи низ права из овог корпуса, која је потврдио и руски Уставни суд, оглашавајући неуставним одредбе савезних закона којима се појединим грађанима ускраћује право на државну новчану подршку (Odluka Ustavnog suda Ruske Federacije od 05.12.2017. godine citirano u: Partlett 2020, 4), па делује да је њихово очување и примењивост у пракси намера читавог државног механизма.

ЗАКЉУЧАК

У литератури се истиче да је упркос свим демократским илузијама, Русија кроз историју гравитирала ка аутократији (Зуйков 2008, 177–178), као и да популистички начини управљања нису непознати у овој земљи. Они су били централни за совјетско управљање и њихово наслеђе остало је и у постсовјетском периоду (Partlett 2020, 2). Поред тога, постоје бројне друштвено-политичке околности које спречавају демократску трансформацију Русије, као што су: „прво, оријентација руских грађана ка вођама и персонализација највиших положаја; друго, недостатак способних странака у Русији, без којих је функционисање конкурентног парламентарног система немогуће; треће, потреба за снажним централним ауторитетом; четврто, одсуство традиција компромиса унутар елита и између странака, без којих је

парламентарни систем осуђен на ауторитарну дегенерацију” (Зазнаев 2006, 10; Krylova 1993, 403–404).

Управо се зарад тога, и поред постојања захтева за демократизацију друштва, сматра да је Русији потребна снажна председничка моћ, која је кадра да пружи политичку снагу и стабилност, као и ефикасно управљање површински највећом државом на свету (Зазнаев 2006, 11). Заправо, тражиће се и у будућности лидер, који ће имати огромну политичку моћ, без обзира да ли је руски систем власти формално полупредседнички, парламентарни или мешовити (Зазнаев 2008, 40). Она ће се остваривати било кроз поштовање или кроз злоупотребу уставних норми и уставних принципа (Шахрај 2018, 15). У сваком случају, како смо видели, присутан је тренд јачања улоге председника, који је посебно изражен последњих година (Зазнаев 2006, 7) и који је, чини се, заокружен последњим изменама Устава. Услед тога, постоји опасност да режим ограничене председничке моћи постане режим неограничене председничке моћи (Зазнаев 2006, 8). У вези са тим, поновићемо питања која смо поставили у уводном делу. Прво, у чему се конкретно састоје ове уставне промене? Друго, да ли су оне у складу са уставном традицијом и стремљењем грађана Руске Федерације? Треће, да ли се са њима отишло предалеко? Четврто, да ли су оне заправо усмерене не толико на период власти Владимира Владимировича Путина, већ на период који ће уследити након тога?

Делује да су одговори на постављена питања мање или више јасни. Прво, јасно је да се овим уставним променама додатно јача, већ и онако снажна улога председника, уз постојање извесних уставних измена које се тичу одређених питања која се налазе изван организације државне власти. Одговор на друго питање не може да буде једнозначан, јер без обзира на постојање одређених ауторитарних традиција, не може се рећи да у једној толико многољудној држави не постоје демократске тенденције. Управо због њиховог постојања, чини се да је одговор на треће питање исто тако вишезначан. Наиме, с једне стране, делује да ће ове уставне измене уклопити Русију у постојећи образац антиинституционализма и персонализма и тиме додатно ослабити ефикасност руских институција и, према томе, државе (Partlett 2020, 2). Опет, са друге стране, а

имајући у виду друге мањкавости руског политичког система и потребу за концентрацијом власти у једној површински огромној и вишенационалној држави, онда се види и одређена логика оваквих измена. Ово, тим пре, што се на тај начин, чини се, формализује оно што се у пракси неформално дешава. Другим речима, реалан живот се претаче у правну норму. Ипак, без обзира на то, остаје чињеница да је додатно концентрисање и персонализација власти потенцијална опасност за функционисање система.

На крају, тешко је проценити и конкретне ефекте, односно усмереност ових амандмана. Но, без обзира на то, усудићемо се да то учинимо. Највероватније, они неће ни изазвати неке велике промене у функционисању државног организма. Узимајући и то у обзир, понудићемо и нешто другачији одговор о њиховој сврси, од онога који се често може видети у медијима и литератури, а односи се на тврдњу да су они усмерени на јачање власти актуелног председника. Са овом констатацијом се само делимично слажемо, јер је чињеница да је након њиховог усвајања положај председника ојачан. Ипак, делује нам да су они у суштини усмерени на постпутиновску еру, односно да се помоћу њих избегава могућност да на чело земље, након Путина, дође слаба фигура. Једноставно, уз оваква решења, чини нам се, ће се и најслабија политичка фигура преобратити у најјачу. Практично, овим путем се кроз правне норме прави калуп будућег лидера, пошто је за један сложен државни механизам као што је Руска Федерација, усудићемо се то рећи, стабилност, врховна вредност, испред сваке друге вредности.

РЕФЕРЕНЦЕ

Баширина, Евгения Николаевна. 2020. „Конституционный кризис или закономерный этап развития.” *Colloquium-journal* 58 (6): 46–47, doi: 10.24411/2520-6990-2020-11473.

- Boban, Davor. 2006. „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj.” *Analiza Hrvatskog politološkog društva*. <https://hrcaak.srce.hr/file/60137>.
- Csokor, Dorian. 2012. „Wohin steuert Russland? Reformen in Politik und Wirtschaft unter Putin.” *Universität Wien*. http://othes.univie.ac.at/18455/1/2012-01-30_0304229.pdf.
- Ferjančić, Aljaž. 2014. „Ustavna zgodovina Rusije.” *Dignitas* (61/62): 169–196. doi: <https://doi.org/10.31601/dgnt/61/62-9>.
- Горячих, Сергей Александрович. 2020. „Проблемы конституционно-правового положения президента Российской федерации в связи с предстоящим изменением конституции, Наука, образование, инновации: актуальные вопросы и современные аспекты.” *Наука и Просвещение*, <https://naukaip.ru/wp-content/uploads/2020/03/МК-747.pdf>.
- Huskey, Eugene. 1995. “Democracy and institutional design in Russia.” *National Council for Soviet and East European Research*. http://demokratizatsiya.pub/archives/04-4_huskey.pdf.
- Kreća, Milenko. 2006. „Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava.” Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. <http://www.ius.bg.ac.rs/Naucni/Razvoj%20pravnog%20sistema%202006/01%20-%20Projekat%202006-3.pdf>.
- Krivokapić, Boris. 2013. „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava.” *Strani Pravni život*. <http://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/article/view/300/297>.
- Krylova, Ninel S. 1993. “The New Constitution of Russia: Main Principles and Features.” *Akron Law Review*. <https://www.uakron.edu/dotAsset/4b50a0e6-e72b-48ea-8454-3bace89169d7.pdf>
- Mendes, Marie. 2007. “Authority and Identity in Russia.” In *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin* *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin*, eds. Malfliet, Katlijn, and Ria Laenen, 13–31. Leuven: Leuven University Press.

- Milislavjević, Bojan, i Palević Milan. 2017. „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine.” U „Dileme ustavnih promena u Republici Srbiji”, ur. Vladan Petrov, Darko Simović, Slobodan Orlović i Živojin Đurić, *Srpska politička misao*: 29–46. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal2017.2>.
- Nichols, M. Thomas. 1998. “The logic of Russian presidentialism: institutions and democracy in postcommunism.” *The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies*. <https://carlbeckpapers.pitt.edu/ojs/index.php/cbp/article/view/73/74>.
- Ogushi, Atsushi. 2009. “From the CC CPSU to Russian Presidency: The Development of Semi-Presidentialism in Russia.” http://srchome.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no21_ses/01ogushi.pdf.
- Oversloot, Hans. 2007. “Reordering the state (without changing the constitution): Russia under Putin’s rule, 2000-2008.” *Review of Central and East European Law* 32 (1): 41–64. doi: 10.1163/092598807X165569.
- Partlett, William, 2020. “Russia’s 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Perspective.” *University of Melbourne*, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3631646_code427203.pdf?abstractid=3625390&mirid=1.
- Румянцев, Олег Германович. 2020. „Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации.” *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета* 10 (2): 6–11. doi: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-6-12.
- Simović, Darko. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

- Stanić, Miloš. 2017. „Položaj predsednika Rusije u poređenju sa položajem predsednika Francuske i Turske.” U *Uvod u pravo Rusije*, ur. Nataša Mrvić-Petrović, Mina Zirojević-Fatić, Nina Kršljanin, Stanko Bejatović, Jovan Ćirić i Zoran Mirković, 65–77. Beograd: Institut za uporedno pravo; Beograd: Pravni fakultet Univeziteta u Beogradu.
- Shashkova, Anna, Michel Verlainé, and Ekaterina Kudryashova. (2020). “On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020.” *Russian Law Journal* 8 (1): 60–83. doi: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2020-8-1-60-83>.
- Soboleva, Anita. 2020. “Indexing words. Why the “social” amendments to the Constitution are not only meaningless, but also harmful.” *The Insider*. <https://theins.ru/politika/208840>.
- Шахрай, Сергей Михайлович. 2018. „25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей.” *Lex russica* 11 (144): 9–15. doi: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.009-015.
- Указ президента Российской Федерации о Государственном совете Российской Федерации [Указ о Государственном совете Российской Федерации], 01.09.2000, <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102098446&backlink=1&&nd=102067338>, последњи приступ 29.07.2020.
- Ustav Ruske Federacije sa amandmanima od 2020. godine [Ustav Ruske Federacije], <http://duma.gov.ru/news/48953/>, poslednji pristup 30.07.2020.
- Зазнаев, Олег. 2006. „Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее.” *Сравнительное Конституционное Обозрение*. [http://personnel.uapa.ru/courses/013_/SKO4\(57\)2006\(004-012-Zaznaev\).pdf](http://personnel.uapa.ru/courses/013_/SKO4(57)2006(004-012-Zaznaev).pdf).
- Зуйков, Антон Владимирович. 2008. „Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития.” *Конституционный вестник*. http://www.rfcr.ru/downloads/171_179.pdf.

- Zakharov, Andrei. 2007. „The Russian Parliament and Vladimir Putin’s Presidency.” In *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin* *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin*, eds. Malfliet, Katlijn, and Ria Laenen, 73–84. Leuven: Leuven University Press.
- Zaznaev, Oleg. (2008). “The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia.” *Politics and the ruling group in Putin’s Russia*. <http://staff.ui.ac.id/system/files/users/rosa.evaquarta/material/whiteputinpolpresidentialisation.pdf>.

Miloš Stanić*

Institute of Comparative Law, Belgrade

LEGAL ANALYSIS OF THE LATEST CONSTITUTIONAL AMENDMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the Russian Federation, a set of constitutional amendments was adopted in a referendum in July this year. Having in mind the fact that Russia is one of the most important countries in the world, there is a scientific and social need to study the adopted amendments. Therefore, the subject of the research were adopted amendments. The normative and to a lesser extent the comparative law method were used were used in order to answer two questions. First, what is the change in the constitutional structure of Russia after them? Second, what is their goal? After these amendments, the position of the president was clearly strengthened, in the constitutional sense. The answer to the second question is not so clear, considering the constitutional history and constitutional practice of this country. Regardless of the fact that it is considered that the constitutional changes were made in the favor of the current president, the author believes that they are made to create and support a future leader, whom Russia will have to find after Vladimir Putin.

Keywords: constitution, amendments, system of government, president, Russian Federation

* E-mail address: m.stanic@iup.rs.