

**(КВАЗИ)ДУАЛНА СТРУКТУРА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ
У РУСКОМ ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ**

Изворни научни чланак

doi: 10.7251/GPF1537071P

***Резиме:** Пад комунизма у Средњој и Источној Европи значио је успостављање нових уставних и политичких система и избор новог система власти умјесто, до тада заступљеног, скупштинског система. Стајалиште уставотвораца о потреби снажне институције председника државе током процеса транзиције, те однос снага између различитих политичких субјеката, резултирали су успостављањем полупредседничког система власти у многим од тих земаља. У Руској Федерацији, с првим промјенама устава, прихваћени су неки елементи, а затим и читав концепт полупредседничког система. Уставни модел ове земље у складу је с критеријима полупредседничких система – посједује дуалну структуру извршне власти, те фиксни мандат председника државе изабраног на општим изборима и који политички није одговоран парламенту. Међутим, уставна и политичка пракса у Русији показује да у односу снага унутар дуалне структуре извршне власти, шеф државе има доминантну улогу. Шеф државе доминира у извршној власти, али и политичком систему у цијелини, због чега систем власти у пракси добија одлике председничког система.*

***Кључне ријечи:** полупредседнички систем, председник, Руска Федерација, влада, устав.*

* Мр Милан Пилиповић, виши асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци.

1. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

Морис Диверже (*Maurice Duverger*) дефинише полупредсједнички систем као систем који садржи три битна елемента: “1. предсједник републике бира се на општим изборима, 2. посједује прилично велика овлашћења, 3. против себе има премијера и министре који имају извршна и државна овлашћења и који могу остати на функцији све док се томе неуспротиви парламент...”¹ Ћовани Сартори (*Giovanni Sartori*) пише о полупредсједничком систему као о “систему дуалног водства или бицефалнегзекутиве”, те се на њега могу примијенити сљедеће карактеристике: “1. шефа државе (предсједника) бира народ – посредно или непосредно – на тачно утврђен мандантни период, 2. шеф државе дијели извршна овлашћења с премијером стварајући на тај начин дуалну структуру (извршне) власти, 3. предсједник је независан о парламенту, али није овлашћен владати сам или директно и зато његова воља мора бити пренесена и процесуирана кроз његову владу, 4. премијер и његов кабинет (влада) зависни су о парламенту: парламент може гласати о повјерењу или о неповјерењу влади (или обоје), у сваком случају влада треба имати повјерење парламентарне већине, 5. дуална структура власти полупредсједничког система допушта различита балансирања моћи унутар извршне власти, али под строгим условом да постоји ‘аутономни потенцијал’ (разграничене надлежности) обје компоненти извршне власти”² Сартори полази од тезе да себицефалнаструктура извршне власти у полупредсједничком систему разликује од моноцефалне структуре у предсједничком систему. У оба система власти, предсједник је изабран на општим изборима, али предсједник владе (премијер) постоји само у полу-

¹ Arend Lijphart. *Parlamentarna ili predsjednička vlast*. (Zagreb 1998), 135. Види: Maurice Duverger. A New Political System Model: Semi-presidential Government, *European Journal of Political Research* 8, 1980, 165-187.

² Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (New York University Press, New York 1994), 131-132.

предсједничком систему. Премијер увијек припада парламентарној већини, док предсједник може, али и не мора. Сартори истиче да је полупредсједнички систем (конкретно спомиње француски) систем са бифедалноегзекутивом-предсједником и премијером од којих је једна увијек јача зависно од састава парламентарне већине. Ако тој већини припада и предсједник републике, онда он има јачи положај у егзекутиви. У супротном, јачи положај има премијер. Међутим, и у случају кохабитације предсједник се не може свести на положај који има предсједник у парламентарном систему, па стога закључује да полупредсједнички систем није пука измјена периода парламентаризма и президентијализма у некој држави, већ је тај систем посебан, *sui generis*.

Имајући у виду два челна човјека егзекутиве, Шугарт и Кери (Matthew Soberg Shugart, John Carey)³ стварају утицајне теорије о полупредсједничком систему и уводе нове термине који ће се касније користити: предсједничко-парламентарна власт и премијерско-предсједничка власт. Главна разлика између предсједничко-парламентарног и премијерско-предсједничког подтипа јесте контрола над премијером и кабинетом. У предсједничко-парламентарном систему, предсједник именује премијера и кабинет који су зависни и од повјерења предсједника и од повјерења парламента. Тада односи између предсједника и парламента немају за сврху само преговарање о обликовању политика, него и о саставу једне политичке институције – владе, док у премијерско-предсједничком, премијера именује предсједник, али премијер и влада нису зависни од њега већ зависе само од парламентарне већине.

Дакле, за разликовање ова два подтипа полупредсједничког система, одлучна чињеница је у томе ко контролише владу. У оба подтипа, влада је одговорна парламенту, али у премијерско-предсједничком није одговорна и предсједнику, а у предсједничко-парламентарном јесте. Предсједничко-парламентарни подтип је присутан у Уставу Русије, а премијерско-предсједнички у Француској, у чијем Уставу из 1958. (Устав Пете француске републике) није

³Matthew Shugart и John Carey. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, (Cambridge University Press, Cambridge 1992).

прописано да Влада одговара и предсједнику републике који има знатна овлашћења.

Шугарт касније разрађује ту теорију и анализира обиљежја та два подтипа. Он полупредсједничким системом сматра само онај систем који одговара Дивержеовим институционалним критеријима, али не и онај у којем се министри могу смијенити вољом скупштине, али гдје нема премијера који би координирао скупштински надзор над кабинетом (као у Колумбији); или гдје скупштина може смијенити премијера, али не и кабинет (као у Аргентини); или гдје постоји премијер, али не постоји обвезујуће изгласавање неповјерења (као у Јужној Кореји).⁴

Упоређујући наведене, али и друге теорије о полупредсједничком систему власти „опажају се различити ставови њихових аутора према типовима система власти. Дефинисати обиљежја полупредсједничког система лакши је задатак него примијенити та обиљежја на конкретне примјере, односно на оне системе власти који се, због одређених елемената не могу сврстати ни у предсједничке ни у парламентарне. Такав проблем представљају и Пољска и Русија јер се због политичке праксе у тим земљама и због овлашћења њихових предсједника те двије земље често не сврставају у полупредсједничке системе“.⁵

Дакле, у односу на класични парламентаризам, полупредсједнички систем има значајне разлике које настају због комбинације елемената предсједничког и парламентарног система, због чега се у литератури овај систем назива и мјешовитим системом. „Комбинујући елементе два традиционална система подјеле власти, полупредсједнички систем истовремено представља рјешење како за ригидност председничког система, тако и за потенцијалну нестабилност парламентарног система. То су врлине које полупред-

⁴ Matthew Shugart. *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, (Draft, San Diego, 2005), <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf>.

⁵ Бобан Давор. „Уставни модели полупредсједничких сустава власти у Русији и Пољској“, *Анали Хрватског политолошког друштва*. вол. 3. бр. 1, (Загреб 2007), 59.

седнички систем препоручује младим и још неконсолидованим демократским системима, будући да његова институционална логика, без угрожавања демократских процеса, омогућава делотворно функционисање и у амбијенту недовољно институционализованог и високофрагментисаног вишестраначког система⁶. Наиме, од предсједничког система он узима установу непосредно бираног предсједника који има велика овлашћења, док од парламентарног система, он узима владу као колегијални орган који је одговоран парламенту. У чистом парламентарном систему влада је „не само темељно већ и функционално и једино тијело извршне власти, па је она због тога само номинално дуалистичка, а стварно правно монистичка, у полупредсједничком саставу оба тијела извршне власти и правно и стварно имају уставна овлашћења, а притоме су овлашћења предсједника републике већа и одлучујућа, што га чини и уставно и политички моћнијим од владе“⁷. Дакле, „извршна власт у полупредсједничком систему је дуалистичка и састоји се од предсједника републике и владе при чему је нарочито ојачана улога предсједника републике“⁸.

Снажан положај предсједника републике огледа се у чињеници да он није политички одговоран парламенту, да има овлашћење да именује предсједника владе и министре уз потврду парламента, односно да их може смијенити, те да може сазвати сједнице владе и у том случају предсједати истим. Овом треба додати и овлашћење предсједника да, на приједлог владе, распусти парламент, да о кључним законима распише референдум, те да доноси уредбе са законском снагом у ванредним околностима. У свим наведеним овлашћењима, предсједнику није потребан премапотпис предсједника владе или одређеног министра. За такав примјер може послужити предсједник Француске који именује премијера и, на његов приједлог, министре и разријешава их дужности, има право уста-

⁶ Дарко Симовић. „Полупредседнички систем – институционални модел кога (не)треба избегавати“, часопис *Правна ријеч* број 18/09, (Удружење правника Републике Српске, Бања Лука 2009), 282.

⁷ Смиљко Сокол и Бранко Смердел. *Уставно право*, (Загреб 1998), 254.

⁸ Касим Трнка. *Уставно право*, (Сарајево 2006), 225.

вотворне и законодавне иницијативе, има право да изнесе на референдум приједлоге одређених закона итд.⁹

Полазећи од изворног Дивержеовог појма полупредсједничког система и обиљежја које му је он дао, као и од уставног модела типског полупредсједничког система Пете републике у Француској,¹⁰ навешћемо конститутивне елементе полупредсједничког система:

Први елемент полупредсједничког система је непосредно избор предсједника републике од стране народа, на временски одређени мандат из чега произилази да није одговоран парламенту. Треба истаћи да први предсједник у Вајмарској Њемачкој¹¹ као и у Петој Републици није изабран на директним изборима,¹² међутим, касније је преовладало мишљење да су непосредни избори важни са аспекта легитимности предсједника која је заснована на повјерењу народа као и код парламента и која „оправдава“ већа овлашћења која му даје устав. Стога у савременој теорији преовладава ставониште да су непосредни избори предсједника битан елемент и карактеристика полупредсједничког система. Након искустава са III и IV републиком, у којима су постојале центрифугалне тенденције уз сталну нестабилност влада, француски уставотворци 1958. године, настојали су осигурати стабилну извршну власт путем тзв. бицефалнеегзекутиве: предсједник Републике добио је значајна овлашћења. Уставним амандманима из 1962. године, утврђен је непосредан избор предсједника од стране народа, (први непосредни избори су се одржали 1965. године), па тако, уз парламент, има и непосредан народни легитимитет; премијера и министре именује предсједник републике, али они морају имати подршку парламентарне већине у Националној скупштини. Мандат му је

⁹ Оливера Вучић и Дарко Симовић. *Уставна читанка*, (Београд 2008), 118-121.

¹⁰ Савремени полупредсједнички системи су засновани на овом узору, наравно уз одређене мање корекције.

¹¹ У литератури је забиљежено да је у Вајмарској Њемачкој по први пут установљен полупредсједнички систем власти, чији ће теоријски оквири настати касније.

¹² Првог предсједника Пете Републике, изабрало је изборно тијело састављено од парламентарца и представника локалних вијећа.

седам година, а од 2002. године, уставним амандманом, скраћен је на пет, па је тако изједначен с мандатом Националне скупштине.

Други елемент полупредсједничког система јесте избор премијера и владе у парламенту, уз значајну улогу предсједника државе,¹³ што се посебно односи на одговорност и смјену владе. У Вајмарској републици предсједник је имао уставно овлашћење да смијени премијера и владу, док у Француској, предсједник нема уставног овлашћења да смијени премијера и владу.

У Петој Републици предсједник има право самостално именовати премијера без претходних консултација парламента (Националном скупштином); има и право именовати и остале чланове владе, али уз сапотпис премијера. Премијер и Влада, могу, али и не морају, да се представе парламенту, што значи да не постоји гласање о инвеститури. Инвеститура је укинута, цензура отежана, владијеолакшано добивање повјерења. Иако, формалноправно, не може смијенити премијера и владу против воље парламента, предсједник ипак, није без овлашћења у поступцима опозива премијера и владе. Предсједник то може учинити одбијањем да потпишује акте владе (према чл. 13 Устава Француске Предсједник Републике потпишује ордонансе и декрете усвојене у Министарском савјету), или распуштањем Националне скупштине (према чл. 12 Устава, Предсједник Републике може, после консултовања са премијером и предсједницима домова, донијети одлуку о распуштању парламента, из чега произилази да је коначна одлука о распуштању у његовим рукама, тј. када он то процијени), чиме престаје мандат и влади.

Предсједник разријешава премијера када поднесе оставку владе; на приједлог премијера може разријешити друге чланове владе (чл.8 Устава). Имајући у виду да предсједник Републике председава сједницама владе, „предсједник Републике се појављује као прави шеф Владе, коме је први министар у неку руку само главни помоћник“.¹⁴ Међутим, предсједник има стварну моћ да смијени премијера и владу, ако припада истој политичкој опцији

¹³ У односу на предсједнички систем, овдје је извршна власт бицефална.

¹⁴ Миодраг Јовичић. *Велики уставни системи*, (Београд 1984), 150.

која има већину у парламенту (припада истој странци или коалицији).

Истовремено се појављује проблем “подијељене већине”, односно ситуације када председник нема парламентарну већину у парламенту. Француска искуства такве кохабитације до сад су рјешавана флексибилним односима између председника и премијера. „Рационализовање“ парламентаризма постигнуто је и уставном еnumerацијом законодавних надлежности парламента (Националне скупштине и Сената), те препуштањем осталих надлежности влади.

Иако француски полупредседнички систем има карактеристике парламентаризма, владина стварна одговорност председнику републике створила је двојну извршну власт, па је и цијелокупни систем власти изашао изван матрице парламентарног система.

У вом раду ћемо проказати да је и у Русији заступљен полупредседнички систем који се ипак разликује од система у Француској који се узима као типски полупредседнички систем, јер систем власти у Русији има одлике и председничког система.

2. УСТАВНИ МОДЕЛ ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКОГ СИСТЕМА У РУСИЈИ

2.1. Еволуција доношења Устава Руске Федерације од 1993. године

Русија је имала четири фазе развоја. Прва фаза обухвата период од Октобарске револуције 1917. године до Устава из 1918. године када се звала Совјетска Социјалистичка Република Русија. Друга фаза настаје Уставом од 10.јула 1918. године, односно Декретом о правима радног и експлоатисаног народа, када добија име Руска Совјетска Федерална Социјалистичка Република (РСФСР). Трећа фаза обухвата период од стварања СССР 1922. године и Устав СССР из 1924. године, до распада СССР 1991. године. Четврта фаза почиње распадом Совјетске федерације 1991. године и на-

станком „више суверених и независних држава, с тим да је континуитет те федерације на међународном плану наставила Руска федерација“.¹⁵ Од стицања независности до краја 1993. године, у Руској федерацији примјењиван је Устав РСФСР из 1978. године.

Русија је једна од источноевропских земаља у транзицији. Раздобље од 1989. до 1993. године било је обиљежено тражењем новог уставног и политичког модела којим је Русија требала успоставити нови уставни и политички поредак, али и сукобом различитих струја у врху државне власти око концепције политичких и економских промјена. Различити транзицијски процеси у Русији од неких других источних земаља читовали су се и у различитим уставотворним процесима у њима.¹⁶ Уставним промјенама од 1989. до 1991. године, основане су нове институције државне власти: Конгрес народних депутата и предсједник Руске Совјетске Федеративне Социјалистичке Републике (РСФСР). Конгрес је био непосредно изабран парламент, а до тадашње државно законодавно тијело, Врховни совјет, опстао је као посредно изабран парламент од стране чланова Конгреса. По узору на новоуведену институцију предсједника СССР-а, уставним промјенама од 24. маја 1991. године, уведена је и институција предсједника РСФСР-а који се бирао непосредно на општим изборима. Том промјеном Устава није извршено и потпуно разграничење овлашћења између органа државне власти, што је био потенцијални фактор нестабилности политичког система који је требало уклонити накнадним уставним промјенама. Основни институционални проблем такве непотпуне и неефикасне подјеле власти представљало је преклапање овлашћења предсједника државе и Конгреса и његових тијела.¹⁷ Предсједник

¹⁵ Боса Ненадић. „Расподела законодавне надлежности у Руској федерацији-уставноправни аспект“, *Страни правни живот* бр.1/1995, (Београд 1995), 74.

¹⁶ Нпр. у Пољској процес стварања пољског устава био је обиљежен настојањем да се постигне друштвени и политички консензус о његовом садржају, што у Русији није био случај.

¹⁷ Lilia Shevtsova. „*Yeltsin Russia: Muthsand Reality*, Washington D. C, Carnegie Endowment for International Peace“, према: Бобан Давор. Уставни модели полу-предсједничких сустава власти у Русији и Пољској“, *Анали Хрватског политолошког друштва*. вол. 3. бр.1, (Загреб 2007), 6.

ова уставна овлашћења била су знатна, те је у Уставу био дефинисан као поглавар државе и шеф извршне власти који саставља Владу и управља њезиним радом. Иако му је Влада била одговорна, он је није могао смијенити без сагласности Врховног совјета. Није имао право распустити ни Врховни совјетни Конгрес, па су тако задржани елементи скупштинске владе по којима парламент може смијенити владу, али влада и председник не могу распустити парламент. С обзиром на своја уставна обиљежја систем власти није био ни парламентарни, ни полупредседнички ни скупштински, него је представљао мјешовити тип система власти. Рад на изради новог устава започео је током 1990, али се тај процес због политичке и економске кризе продужио до 1993. Сукоб између председника Бориса Јељцина и већине у Конгресу и Врховном совјету спречавао је постизање консензуса о новом систему власти који би био успостављен. Обје су стране жељеле доминацију своје институције унутар будућег уставног и политичког система, па је тако Јељцин предлагао успостављање система у којем би председник државе имао главну улогу у руској структури политичких институција. Уставна комисија Конгреса изнијела је свој приједлог устава који је, с обзиром на однос између институција државне власти, одступао од председничког пројекта. Њезин приједлог у први план ставља парламент, Врховни совјет, а затим председника државе и Владу. Током 1993. Године сукоб између председника државе и Конгреса се појачао и доживио своју кулминацију у септембру, када је Јељцин донио указ бр. 1400. Иако му Устав није утврдио то овлашћење, распустити је Конгрес и Врховни совјет, расписао парламентарне изборе и референдум о новоме уставу за 12. децембар. Парламент је одбио тај указ и смијенио Јељцина с мјеста председника. Будући да он није хтио прихватити одлуку Конгреса, дошло је до сукоба између те двије институције, који је тенковским нападом на зграду парламента, ријешен у Јељцинову корист. Том побједом остале су му потпуно слободне руке да нови уставни и политички систем и систем власти обликује према властитим замислима, без уплитања дотадашњих конкурената и супарника у уставотворни процес.

Нови Устав Руске Федерације, који је и данас на снази, донесен је 12. децембра 1993. године након што је насилним путем постигао превласт над осталим органима државне власти, председник је новим Уставом и у уставноправном погледу постао најјача политичка институција у руској држави. На референдуму је већина грађана подржала Јељцинов приједлог Устава који је председник у Руске Федерације дао знатна извршна и законодавна овлашћења, док су овлашћења парламента смањена.

1. Нормативни и стварни положај органа извршне власти Руске федерације

Државна власт у Руској Федерацији се заснива на принципу подјеле власти, на законодавну, извршну и судску. Федерална скупштина је представнички и законодавни орган. Састоји се од Државне думе и Савјета Федерације (чл. 94. и 95. Устава), што је и најчешће одлика држава са федералним уређењем каква је и Руска Федерација.

Председник је у Уставу одређен као чувар Устава, права и слобода човјека и грађанина. Он се брине о заштити суверенитета, независности и државне цјеловитости Русије (чл. 80. Устава). Бирају га грађани на непосредним изборима. Дужина трајања мандата је шест година. Председник Руске федерације је шеф државе¹⁸ и неприкосновени шеф извршне власти. Председник има одлучујући утицај на формирање Владе. Он именује председника Владе уз сагласност Државне думе (чл. 11.ст. 1. Устава). Међутим, његова слобода приликом избора кандидата је велика. Уколико Државна дума три пута одбије предложене кандидате председника, Устав (чл. 11 ст. 4) је овластио шефа државе да именује председника Владе, распусти Државну думу и распише нове изборе.¹⁹ Дакле, сукоб између законодавне и извршне власти ријешен је у ко-

¹⁸ Уставни положај и надлежности председника Русије у организацији власти, утврђен су члановима 80-93, 111, 117 Устава.

¹⁹ Право на дисолуцију председник не може вршити првих годину дана од одржавања парламентарних избора и уколико је покренут поступак његовог опозива.

рист шефа државе. Остале чланове Владе, предсједник именује на приједлог премијера. Влада је двоструко одговорна, према парламенту и према предсједнику (чл. 117. ст. 2. Устава). Влада формално за свој рад одговара Државној думи која јој може изгласати неповјерење. Али изгласавање неповјерења не значи да Влада мора да одступи са власти. Коначну одлуку доноси предсједник који може, али не мора, Владу разријешити дужности. Другим ријечима, Влада може остати на функцији, иако више не ужива повјерење Државне думе. Ако Државна дума у периоду од три мјесеца поново изгласа неповјерење Влади, предсједник Руске федерације рјешава сукоб, или разрјешењем Владе или распуштањем Думе. Дакле, предсједник Русије има дискреционо овлашћење да опозове владу или да распусти Државну думу (чл. 117. Устава). Из наведеног је видљиво да у односу законодавне и извршне власти, ова друга има надмоћ. Уставотворац је желио да избјегне олако и пречесто изгласавање неповјерења Влади, јер се тиме ствара нестабилна извршна власт. Влада сноси стварну одговорност пред шефом државе и мора уживати његово повјерење. Предсједник Русије располаже правом опозива Владе односно прихвата оставку Владе и предсједника. Предсједник државе има право да предсједава сједницама Владе (чл. 83б Устава), а то у пракси значи да може сазвати сједницу, утврдити дневни ред и утицати на њен рад и одлуке. Шеф државе у вршењу својих овлашћења доноси декрете и директиве, којих се Влада у свом раду мора придржавати (чл. 90. ст. 1. Устава). Акти предсједника су обавезујући за Владу и они назначују правац њене дјелатности. Међутим, то нису једина уставна рјешења која Владу стављају у подређени положај. Предсједник Русије има право да обустави примјену аката органа извршне власти у случају да су ти акти у супротности с Уставом и савезним законима, међународним обавезама, или у случају непоштовања слобода човјека и грађанина, до рјешавања овог питања од стране надлежног суда (чл. 85. ст. 2. Устава). Устав је отишао још даље у јачању положаја шефа државе, утврђујући да предсједник може и да поништи акте Владе који нису сагласни са Уставом, федералним законима и његовим декретима (чл. 115. ст. 3. Устава).

Предсједник Руске Федерације располаже значајним овлашћењима у доношењу подзаконских аката-декрета и директива (чл. 90. Устава). Ови акти, као значајан облик предсједникове моћи, дијеле се на нормативне и ненормативне (или индивидуалне). Први су “они који утемељују новипреседан одређене врсте”,²⁰ а другима се проводе закони или постојеће политике. Док је „обиљежје парламентаризма потреба супотписа премијера или одређеног министра за све предсједничке акте како би они били правноваљани, а семипрезиденцијализма само за неке“,²¹ руски Устав оставља предсједнику потпуну слободу у њиховом доношењу, обвезујући га једино одредбом да акти које доноси морају бити у складу с Уставом и савезним законима. Оцјену уставности предсједникових аката врши Уставни суд.

Шеф државе одређује основне правце унутрашње и спољне политике. Он има обавезу да поднесе годишњи извјештај парламенту, упозна га са ситуацијом у држави и са основама унутрашње и спољне политике и тако одређује правце у којима очекује сарадњу парламента. Предсједник представља Русију у земљи и иностранству, води преговоре и потписује међународне уговоре и инструменте ратификације (чл. 86. Устава), поставља и опозива дипломатске представнике Руске федерације и прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника. Имајући у виду ове уставне норме, може се закључити да у области спољних послова и политике доминира шеф државе тј. да је влада у спољној политици само извршилац предсједникове воље.

Предсједник Русије може расписати референдум, покренути поступак за промјену Устава, а располаже и са овлашћењем предлагања закона (чл. 84. Устава). Предсједник врши промулгацију закона донесених у Думи, и то у року 14 дана од доношења при чему

²⁰ Parrish Scott. „*Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995*“, у J. Carey, M Shugart, M. Soberg (ed), *Executive Decree Authority*, (Cambridge University Press, Cambridge 1998), 82

²¹ Смиљко Сокол. „Полупредсједнички сустав и парламентаризам“, *Политичка мисао* бр. 3/1992, (Загреб 1992), 4-17.

располаже са правом законодавног вета²² који може бити превладан тек ако за спорни закон гласа најмање двије трећине представника у сваком од домова Федералне скупштине (чл. 107. Устава). Врховни је командант оружаних снага, он формира и управља Савјетом безбједности Руске Федерације и предсједава њиме, утврђује војну доктрину државе (чл. 83 Устава) те именује и разрјешава дужности врховну команду оружаних снага. У случају потребе предсједник државе проглашава ратно или ванредно стање (чл. 87. Устава) у цијелој Русији или на дијелу њене територије. Он је обавезан да о овим одлукама обавијести оба дома Федералне скупштине. Споменућемо још и да додјељује државна одликовања, почасна и виша војна звања, врши помиловање и врши друга овлашћења. Савјету Федерације предлаже кандидате за предсједника и чланове Уставног и Врховног суда.

Наведена уставна рјешења наводе на закључак да руски шеф државе „представља основну и централну институцију уставног система своје државе“.²³ До доношења Устава из 1993. године француски предсједник је имао највећа овлашћења у Европи, у поређењу са предсједницима других европских земаља. Међутим, доношењем Устава из 1993. године, предсједник Русије добија овлашћења која га доводе на сам врх у Европи у односу на остале предсједнике. Проф. Ратко Марковић истиче да ће Устав Русије „у историји уставности вјероватно остати упамћен по енормној власти коју председник Русије има: све гране власти практично су под његовим јаким утицајем, а он одговара више декларативно него стварно. Устав Русије, то је председник Русије“.²⁴ Уставне одредбе које предсједнику дају велика овлашћења омогућиле су Борису Јељцину и његовом насљеднику Владимиру Путину да од руског полупредсједничког система у пракси створе президенцијализам, који им је омогућио превласт над осталим институцијама власти.

²² Предсједник не располаже правом суспензивног вета у односу на уставне законе које има обавезу да прогласи у року од 14 дана (чл. 108 Устава).

²³ Дарко Симовић. *Полупредсједнички систем*, (Београд 2008), 221 и 222.

²⁴ Ратко Марковић. „Устав Русије“, *Анали Правног факултета Београд*, бр. 6/93, (Београд 1993), 674.

Таква овлашћења руског предсједника надмашују она које имају предсједници других европских држава с полупредсједничким системом власти. Колтон и Скеч (Colton Timothy, Skach Cindy) сматрају да је руски предсједник по својим уставним овлашћењима двоструко јачи од француског, те барем за трећину од предсједника Вајмарскер епублике.²⁵ Међу институционалним претпоставкама руског presidency-ја посебно треба истаћи зависност Владе о предсједнику, као и предсједникове декрете и директиве који се примјењују на цијелој државној територији икоје Влада мора поштовати приликом доношења властитих одлука и рјешења. Представничко и законодавно тијело Руске Федерације, дводомна Федерална скупштина, новим је Уставом добила сужена овлашћења у односу на парламент из претходног Устава.

Политичка пракса од 1993. до данас, показала је да су оне, због постојања одређених околности, у стварности још више смањене. Прво, немогућност стварања стабилне парламентарне већине за вријеме Јељцинове владавине, која би успјешно могла парирати предсједнику, омогућила му је лакшу борбу против парламента, те лакше провођење своје политике упркос отпору већине представника у тој институцији. Друго, побједа странке Уједињена Русија, (чији је лидер шеф државе Владимир Путин), на парламентарним изборима 2003. године, довела је до подударна предсједничке и парламентарне већине,²⁶ те престанка било каквог отпора парламентарне већине предсједнику државе. Путин, за разлику од свог претходника који је имао опозициону парламентарну већину, тако може још лакше проводити своју политику и очекивати да ће свака његова законодавна иницијатива у Думи бити прихваћена. Стога су „по мишљењу многих политичких аналитичара, широм отворена врата бујању већ постојећих ауторитарних тенденција у овој држави“²⁷

²⁵ Timothy Colton & Cindy Skach. *Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating or Aggravating Democratic Possibilities?* Текст изнесен на Трећој генералној скупштини Мадридског клуба, 2004, http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach.pdf. 11).

²⁶ Оваква појава се у теорији назива консолидована већинска власт.

²⁷ Дарко Симовић. *Полупредсједнички систем*, (Београд 2008), 252.

Управо се због велике предсједниковемоћи, у литератури наилази на мишљења да је систем власти предсједнички, а не полу-предсједнички систем. Дуална структура извршне власти, односно постојање премијера на челу владе одговорне парламенту једини је разлог због којег Русију треба сврстати у полупредсједнички, а не у предсједнички систем, али се због јаког уставног положаја шефа државе, систем власти у Русији, у теорији, квалификује као „суперпредсједнички полупрезиденцијализам“.²⁸ Ипак, и дуална структура извршне власти, према неким теоријама полупредсједничких система, није довољан разлог за такву класификацију руског система. Сартори, нпр. наводи да у таквим системима власти премијер увијек припада парламентарној већини, а предсједник јој може и не мора припадати. До побједе Уједињене Русије на изборима 2003. ниједан премијер није припадао парламентарној већини, него је то најчешће била особа коју је већина у Думи прихваћала само због бојазни да предсједник не распусти тај дом. Устав из 1993. године, није у складу са свих пет Сарторијевих критерија полупредсједничког система, али ни с његовом теоријом уопште, јер одредбе Устава не упућују на то да премијер мора припадати парламентарној већини. Његов “систем с двије главе у извршној власти” од којих једна увијек има јачи положај, а друга слабији, зависно о томе припада ли предсједник парламентарној већини или не, у руском је случају могућ унутар постојећег уставног система, али пракса је показала да предсједник до 2003. није припадао тој већини, а свеједно је био “прва глава”.

Након што је 2003. систем из подијељене мањинске власти прешао у консолидовану већинску, тј. предсједникова странка Уједињена Русија освојила већину у парламенту, предсједник је (п)остао, норамтивно и стварно, “прва глава” извршне власти. Колтон и Скеч сматрају да постојање подијељене мањинске власти представља пријетњу за руску демократију.²⁹ Међутим, има

²⁸ Timothy Colton & Cindy Skach. A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament, *Journal of Democracy*, No 3, 2005, 120.

²⁹ Timothy Colton & Cindy Skach. *Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating or Aggravating Democratic Possibilities?*, Текст

мишљења да су управо велика уставна овлашћења председника државе спасила демократију у тој земљи. Јељцин се помоћу њих могао успјешно одупријети антисистемским и антидемократским снагама које су имале већину у Думи,³⁰ а Путину данас да сачува стабилност земље и очува њене интересе у експанзији НАТО снага и западноевропских држава према истоку и границама Русије. Разлог таквог односа снага унутар руске извршне власти су велика уставна овлашћења председника, а редукованаовлашћења Владе (и премијера) и парламента. Ипак, Устав не представља препреку неком будућем председнику који неће припадати парламентарној већини да именује премијера који јој припада, те да се суздржи од широког коришћења својих овлашћења. Међутим, и тада у сваком тренутку председник има могућност поново наметнути своју превласт и да сваки могући сукоб између њега и премијера буде ријешен у његову корист.

Осим Сарторијеве, тешкоће постоје и код примјене осталих теорија семипрезиденцијализма на руски уставни модел. Он удовољава првим двама Дивержеовим критеријима (избор председника на општим изборима и посједовање прилично великих уставних овлашћења), али не потпуно и трећем, по којем председник имапротив себе “премијера и министре који посједују извршне и владавинске власти и могу остати на положају само ако се тому не противи парламент“.³¹ Устав допушта Државној думи да се успротиви Влади и премијеру, тј. да им изгласанеповјерење, али, као што смо већ рекли, да би тај дом заиста срушио Владу, то неповјерење-већина у Думи треба изгласати већином од укупног броја заступника, а након три мјесеца то мора учинити поново. Ако председник прихвати изгласованонеповјерење, Влада се смјењује, али ако

изнесен 2004. године на Трећој генералној скупштини Мадридског клуба http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach.pdf,

³⁰ Thomas M. Nichols. (1998), *Txe logic of Russian presidentialism: institutions and democracy in postcommunism*,

Pittsburgh: Center for Russian & East European Studies, University Centerfor International Studies, (University of Pittsburgh, 1998).

³¹ Maurice Duverger. A New Political System Model: Semi-presidential Government, European Journal of Political Research 8, 1980, 166.

га не прихвати, распушта се Дума. Предсједник, према томе, немапротив себе премијера и министре, него су они зависни о њему ако желе опстати на власти. Шугарт и Кери наводе како прихватају Дивержеове критерије семипрезиденцијализма (називајући га премијерско-предсједничким системом), али развијајући своју теорију,³² заправо се удаљавају од њега. За разликовање њихових двајуподтиповаполупредсједничког система кључна је чињеница, ко контролише владу. У оба подтипа владаје одговорна парламенту, али у премијерско-предсједничком систему влада није одговорна и предсједнику. Предсједникова улога исцрпљује се именовањем премијера, након чега он и кабинет имају “самосталан живот” у односу према предсједнику. Насупрот томе, у предсједничко-парламентарном систему, предсједник државе и парламент морају се договарати о саставу кабинета јер је кабинет одговоран објема институцијама. Предсједник Русије декретом одређује број министара и министарстава. Руски је Устав владу подвргнуо контроли и предсједника и парламента. Иако би према Шугартовом концепту предсједничко-парламентарног система, подијељена контрола упућивала на сарадњу предсједника и парламента кад је ријеч о саставу владе, изгласавање неповјерења влади у Државној думи проводи се према процедури која смањује ефикасност парламентарне контроле те према томе владучини више зависном о предсједнику него о парламенту. Систем власти већ нормативно одређује превласт једне главе извршне власти (предсједника) над другом (премијером), а ако до ње дође и у пракси, систем власти постаје сличнији предсједничком систему, него што то може бити случај с премијерско-предсједничким у случају консолидоване већинске власти.

Предсједничко-парламентарни подтипсемипрезиденцијализма присутан је и у руском Уставу, али руска је политичка пракса показала да преговора о премијеру и саставу владе готово није било, јер је предсједник именовао кога је хтио, а парламент је то морао потврдити ако није хтио рискирати властито распуштање.

³² Касније Шугарт то сам чини усвом раду *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, 3, 2005, pp. 323-351. Dostupno: <http://dss.ucsd.edu/mshugart/semi-presidentialism.pdf>.

Због такве зависности премијера о предсједнику може се довести у питање стварно постојање дуалне структуре извршне власти у руском систему власти у раздобљу оддоношења Устава 1993. до данас. Постојање двају полова егзекутиве (предсједника и премијера), знатна уставна овлашћења шефа државе, те зависност премијера и владе о парламенту, не значе да је извршна власт дуална ако политичка пракса кроз дужи временски период показује да једна глава извршне власти доминира над другом у толикој мјери да систем у пракси добија одликепредсједничког. Ипак, постојање уставних норми по којима је влада, осим предсједнику државе, одговорна и парламенту, оставља могућност да у другачијем распореду снага премијер постане независнији о предсједнику и да парламент успостави ефикаснију контролу над радом владе. Дакле, једино у периодима кохабитације, Влада би могла у извјесној мјери, битиравноправнији партнер шефу државе, јер у таквим околностима, предсједник Русије би, због функционисања система, морао сарађивати са парламентарном већином супротне политичке оријентације, а самим тим и владом која из ње произилази. Међутим, због врло великих уставних овлашћења предсједника државе, лице која би се нашло на челу Русије требало би дословце пазити да га не користи како би премијер успио постати прва глава егзекутиве, а парламент остварити јачу контролу над владом. Наиме, шеф државе, у сваком тренутку може Државној думи наметнути премијера и Владу који не припадају парламентарној већини јер у процесу формирања Владе и у контроли њезина рада, уставни механизми, ипак, погодују предсједнику, а не парламенту.

3. Закључак

Процес демократске транзиције у земљама Средње и Источне Еуропе захтијевао је промјену старих и доношење нових устава. Уз изградњу нових политичких институција било је потребно и регулисати односе између органа државне власти, односно успоставити одговарајући тип система власти. Популарност полупредсјед-

ничког система у транзицијским земљама имала је различите узроке. Међу осталим, жељела се постићи већа стабилност политичког система у раздобљу транзиције, а тип система власти успостављен у Петој републици сматрао се погодним за постизање и одржавање његове стабилности. Снажна овлашћења шефа државе омогућиле су Б. Јељцину да неутралише утицај антисистемских снага, а садашњем предсједнику В. Путину, да очува стабилност земље и омогућиен даљи развој. Извршна власт у Русији је дуална-шеф државе, влада. Имајући у виду одредбе руског Устава, истичемо зависност Владе о предсједнику, као и овлашћење предсједника да доноси акте који се примјењују у цијелој држави. Зависност Владе о предсједнику изражава се кроз више уставних одредби, парламент је у многим сегментима подређеншефу државе који га може распустити. Стога јешеф државе централна институција уставног и политичког система. Уставне одредбе стварају претпоставку да у пракси систем власти Русије, иначе полупредсједнички, добије одлике предсједничког система, док би, само изузетно, систем власти у пракси могао постати парламентаран.

Milan Pilipović, LL.M.³³

(QUASI) DUAL STRUCTURE OF THE EXECUTIVE POWER IN THE RUSSIAN SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEM

Summary

The fall of communism in the Middle and Eastern Europe meant establishing new constitutional and political systems and the selection of a new government instead of, the existing, parliamentary system. The position of constitutionalists in terms of the need for a strong institution of the president of the republic in the process of transition and the balance

³³ Senior Assistant in Constitutional Law at the Faculty of Law, Banja Luka University

of powers between various political subjects resulted in establishing semi-presidential system of government in many of those countries. In the Russian Federation, with the first changes of the constitution, at first only certain elements were accepted which was followed by the acceptance of the whole concept of the semi-presidential system. The constitutional model of this country is in compliance with the semi-presidential system criteria – it has developed a dual structure of the executive power and a popularly fixed term president who is politically independent from the Parliament. However, constitutional and political practice in Russia shows that in the constellation of powers within the dual structure of the executive power, the head of state plays a dominant role. The head of state dominates in the executive power, but also in the political system as a whole, making the system of government in practice being predominated by certain characteristics of the presidential system.

Key words: *semi-presidential system, president, the Russian Federation, government, constitution.*

4. Литература

1. Бонић Томислав. „Полупредсједнички сустав и рационализира-ни парламентаризам-примјери Француске и Њемачке“, Ана-ли хрватског политолошког друштва, вол. 3. бр.1, Загреб 2007
2. Буцак Горан. „Полупредсједнички систем као модел хоризон-талне организације власти“, Политичка ревија б.4 2-4/2007, Београд 2007, 617-628
3. Colton, Timothy J. And Skach, Cindy. Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating or Aggravating Democratic Possibilities? Madrid 2004, http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach.pdf. 11).

4. Давор, Бобан. „Уставни модели полупредсједничких сустава власти у Русији и Пољској“, *Анали Хрватског политиколошког друштва*, вол. 3. бр.1, Загреб 2007.
5. Duverger, Maurice. „A New Political System Model: Semi-presidential Government“, *European Journal of Political Research* 8, 1980, 165-187
6. Lijphart, Arend. *Parlamentarna ili predsjednička vlast*. Zagreb 1998.
7. Nichols, Thomas M. „The logic of Russian presidentialism: institutions and democracy in postcommunism“, *Center for Russian & East European Studies*, Pittsburgh, 1998
8. Олсон М. Давид. „Парламенти у транзицији: почетно десетљеће посткомунистичких и постсовјетских парламената“, *Анали хрватског политиколошког друштва*, Загреб 2005.
9. Scott, Parrish. „Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995“, у : J. Carey, M. Shugart, M. Soberg (ed), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, Cambridge 1998
10. Shugart, Matthew Soberg. *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, Draft, San Diego, 2005, <http://dss.ucsd.edu/mshugart/semi-presidentialism.pdf>.
11. Shugart, Matthew, Carey John, *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, New York 1992.
12. Вучић, Оливера и Симовић, Дарко. *Уставна читанка*, Београд 2008
13. Јовичић, Миодраг. *Велики уставни системи*, Београд 1984
14. Кутлешић, Владан. *Устави бивших социјалистичких држава Европе-упоредноправна студија*, Београд 2004.
15. Линц, Хуан, Степан Алфред. *Демократска транзиција и консолидација*, Београд 1998.
16. Лово, Филип. *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци, 1999.
17. Марковић, Ратко. „Устав Русије“, *Анали Правног факултета Београд*, бр. 6/93, Београд 1993.
18. Марковић, Ратко. *Уставно право*. Београд, 2009.

19. Орловић, Слободан. „Организација извршне власти као темељ правне државе“, Правни живот бр. 14/2007, Београд 2007.
20. Сартори, Ђовани. Упоредни уставни инжењеринг, Београд 2003.
21. Симовић, Дарко. Полупредседнички систем, Београд, 2008.
22. Симовић, Дарко. „Полупредседнички систем Вајмарске Немачке“, Правни живот бр. 12/2006, Београд 2006.
23. Симовић, Дарко. „Вредност полупредседничког система“, Правни живот бр. 14/2009, Београд 2009.
24. Симовић, Дарко. „Полупредседнички систем – институционални модел кога (не)треба избегавати“, Правна ријеч број 18/09, Бања Лука 2009
25. Сокол, Смиљко. „Полупредседнички сустав и парламентаризам“, Политичка мисао бр.3/1992, Загреб 1992.
26. Сокол, Смиљко и Смердел, Бранко. Уставно право, Загреб 1998,
27. Трнка, Касим. Уставно право, Сарајево 2006.

