

*др Ратко Марковић,
редовни професор Правног факултета у Београду*

УСТАВ РУСИЈЕ

Први посткомунистички устав Русије дело је садашњег председника Русије. То је његов предлог који су грађани усвојили на референдуму истовремено са првим вишестраначким парламентарним изборима у историји Русије. Устав је формално и суштински прекинуо континуитет совјетске уставности. Увео је многе институте либерално-демократске уставности, али није успео да избалансира начелно подељену државну власт. Ако је главни циљ устава ограничење државне власти, овај устав тај циљ није домашио, пошто су терације власти сасвим претегле на једну страну, а она сама није подвргнута ефективnoj контроли. Кључна институција Устава Русије је председник Русије, а Устав ће у историји уставности вероватно остати упамћен по енормној власти коју председник Русије има: све гране власти практично су под његовим јаким утицајем, а он одговоран више декларативно него стварно. Устав Русије, то је председник Русије.

Кључне речи: *Устав. - Русија. - Људска права. - Државни органи. - Промена устава.*

1. Руска федерација је, по престанку постојања СССР, задржала свој стари совјетски устав од 1978. Да би устав некадашње федералне јединице могао да послужи као устав једне независне државе и да би могао да изрази нове погледе на уређење друштва и државе, мењан је, почев од 1989. све до доношења новог устава, и то више пута годишње. Када више није могао да сустигне друштвене и институционалне промене у земљи, када је постало јасно да из старог устава треба избацити све старо и да се он не може више поправљати, доношење новог устава постало је неминовност. С падом Конгреса народних депутата, пали су предлози за нови устав његове многобројне уставне комисије. У таквој ситуацији једини државни орган који је остао на сцени, председник Русије, на дан првих вишестраначких парламентарних избора у Русији, у наполеонском стилу, помпезно је изнео на референдум свој предлог устава. Са скромном већином тај предлог постао је Устав Русије 12. децембра 1993.

2. Кроз нови устав Русије провлаче се многа заједничка обележја устава посткомунистичких земаља, мада има и особености. Русија је, као и те земље, *правна и социјална држава* (с тим што ово друго

обележје није пука декларација) у којој сувереност има народ, а власт се врши на начелу поделе власти. Својински плурализам и јединство привредног подручја је обележје економског, а вишестраначки систем и локална самоуправа политичког система. У складу са савременим тенденцијама, проглашава се првенство међународног над унутрашњим правом.

3. И систематика устава је модерна. После основних одредаба, долазе *одредбе о људским правима*. Та глава почиње прокламацијом по којој су "човек, његова права и слобода, највиша вредност", а "признање, поштовање и заштита права и слобода човека и грађанина обавеза су државе". Уставом проглашене слободe и права човека су "неутођиве и припадају сваком од рођења". Уставна права и слободe човека и грађанина могу се поделити у четири групе: лична, политичка, културна и социјално-економска. Када је реч о количини права по групама, демократски стандарди су задовољени, али се мора приметити да се код многих, нарочито политичких слобода и права није ишло у њихову разраду него се остало на пукој прокламацији. Чешће него што једна демократска уставна декларација људских права може поднети, има препуштања закону да одреди степен и обим слободe или права (тзв. енонсијација законитости). Највише проглашених права је из групације социјално-економских права, можда и због тога што устав нема посебну главу о економском уређењу. Међу тим правима доминирају она која произлазе из рада односно из слободe рада. Интересантно је да се "свакоме" јамчи право на стан. Ако је стан потребан сиромашнима и грађанима које је одредио закон, њима ће се стан доделити или бесплатно или за приступачну цену из државних, општинских и других стамбених фондова, сагласно закону. Правна средства и институције за заштиту проглашених слобода и права су на нивоу демократских устава. Из Устава само сазнајемо да постоји пуномоћник за права човека кога именује Народна скупштина, али ће његове надлежности утврдити уставни закон. Цео позитивни утисак о уставној декларацији људских права доводи у питање одредба последњег става члана 55, у којој се предвиђа како се права и слободe човека и грађанина могу ограничавати савезним законом "само" кад је неопходно ради заштите основа уставног поретка, морала, здравља, права и законских интереса других лица, обезбеђења одбране земље и безбедности државе. Оваком, крајње неуобичајеном генералном одредбом, закон има овлашћење да узме оно што је Уставом дато.

4. Као у свакој вишенационалној држави, једно од кључних питања устава је *облик државног уређења*. Устав Русије се опредељује за федерацију (официјелни назив државе је "Руска Федерација - Русија"), али кључ за њене јединице очигледно није национални. Устав не говори о федералним јединицама него о "субјектима федерације" који су сви равноправни. Русија је једина федерација у свету која има толики број "субјеката федерације". То су: републике (21), покрајине (6), области (49), градови федералног значаја (2), аутономна област (1) и аутономни окрузи (10). Иако су сви ови субјекти у односу са савезним органима равноправни, међу њима има разлике. Једино република има својство државе и доноси устав и законе, док покрајине, области, градови савез-

ног значаја, аутономна област и аутономни окрузи доносе статут и законе.

Према Уставу, федеративно уређење Русије заснива се на државној целовитости, јединственом систему државне власти, разграничењу надлежности између федерације и њених субјеката и равноправности и самоопредељењу народа у Русији. Службени језик на целој територији Русије је руски, с тим што републике имају право да установе свој службени језик. Русија гарантује свим народима право на очување матерњег језика и ствара услове за његово изучавање и развој, а малобројним староседелачким народима права у складу са општепризнатим начелима и нормама међународног права и међународним договорима Русије. Новчана јединица је рубља, а увођење и емисија другог новца су забрањени.

Надлежност између савезне државе и субјеката федерације подељена је на следећи начин. У Уставу је у 18 тачака набројана *искључива надлежност федерације* и у 13 тачака *заједничка надлежност федерације* и њених субјеката. Одредбе о заједничкој надлежности у истој мери се односе на републике, покрајине, области, градове од савезног значаја, аутономну област и аутономне округе. Изван области искључиве надлежности федерације и заједничке надлежности федерације и њених субјеката, сву државну власт врше субјекти Руске Федерације. *Претпоставка надлежности* је, дакле, у њихову корист. У области искључиве надлежности Руска Федерација доноси савезне уставне законе и савезне законе који непосредно важе на целој територији Русије, док у области заједничке надлежности Руска Федерација и њени субјекти доносе савезне законе и њима сагласне законе и друге нормативне акте субјеката Руске Федерације. Савезни закони не могу бити у супротности са савезним уставним законима.

У начелу закони и други општи правни акти субјеката Руске Федерације не могу бити у супротности са савезним законима, али ако се то догоди, важе савезни закони. Међутим, у случају супротности између савезних закона и општих правних аката субјеката Руске Федерације донетих у оквиру искључиве надлежности субјеката Руске Федерације - важе општи правни акти субјеката Руске Федерације.

У области искључиве надлежности федерације и заједничке надлежности федерације и њених субјеката, савезни органи извршне власти и органи извршне власти субјеката федерације образују јединствен систем извршне власти.

Субјекти федерације имају *право на самоорганизовање*, тј. самостално уставновљавају систем државних органа у сагласности с основама уставног уређења Русије и општим начелима организације представничких и извршних државних органа, утврђеним савезним законом.

5. Одредбе о савезним органима власти *отпочињу с председником Руске Федерације*, а тај редослед је у складу с уставним моћима савезних органа власти. Председник Русије је шеф државе, и као такав представља државу у земљи и у међународним односима. Он је гарант Устава Русије и права и слобода човека и грађанина и на начин утврђен Уставом предузима мере за заштиту суверености Русије, њене независности и државне целовитости и обезбеђује складан рад и сарадњу

органа државне власти. У сагласности са савезним уставом и савезним законима одређује основне правце унутрашње и спољне државне политике. При том је спољна политика скоро у целости у његовој надлежности, јер он: води спољну политику; преговара и потписује међународне уговоре; потписује ратификационе исправе; прима акредитивна и опозивна писма код њега акредитованих дипломатских представника; после консултације с одговарајућим комитетима и комисијама домова Савезне скупштине именује и разрешава дипломатске представнике Русије у страним државама и у међународним организацијама.

Моћна овлашћења председника Русије могу се разврстати на она према влади, према скупштини и на она која обавља у својству врховног команданта оружане силе.

Према влади, председник Русије има следећа овлашћења: именује, уз сагласност Народне скупштине, председника владе; на предлог председника владе именује и разрешава заменика председника владе и савезне министре; председава седницама владе; укида одлуке и уредбе владе кад су у супротности са Уставом Русије, савезним законима и указима председника Русије. Према Савезној скупштини, председник Русије има следећа овлашћења: расписује изборе за Народну скупштину, сагласно Уставу Русије и савезном закону; распушта Народну скупштину, у случајевима и по поступку предвиђеним Уставом Русије; има право законодавне иницијативе у Народној скупштини; потписује и проглашава савезне законе; обраћа се у Савезној скупштини једном годишње *посланицама* и говори о стању у земљи, као и о основним правцима унутрашње и спољне политике државе; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Централне банке Русије и покреће поступак његовог разрешења од дужности; предлаже Савезном савету кандидате за судије Уставног суда Русије, Врховног суда Русије, Врховног арбитражног суда, као и кандидате за генералног прокуратора Русије и покреће поступак за његово разрешење. У својству врховног команданта оружаних снага, председник Русије формира Савет безбедности Русије и председава му; утврђује војну доктрину Русије; именује и разрешава врховну команду оружане силе Русије; у случају агресије против Русије или непосредне опасности од агресије уводи на целој територији или на одређеним деловима територије Русије *ратно стање*, о чему је дужан да хитно обавести Савезни савет и Народну скупштину; под условима и на начин предвиђен савезним уставним законом уводи на целој територији или на одређеним деловима територије Русије *ванредно стање*, о чему је обавезан да хитно обавести Савезни савет и Народну скупштину.

Врло јака су и следећа овлашћења председника Русије: *расписује референдум* на начин утврђен савезним уставним законом; *обуставља од извршења*, до коначне одлуке одговарајућег суда, акте извршних органа субјеката Руске Федерације када су они у супротности са Уставом Русије и савезним законима, међународним обавезама Русије или када нарушавају права и обавезе човека и грађанина; именује судије савезних судова које не именује Савезна скупштина.

Председника Русије бирају грађани на четири године, на основу општег, једнаког и непосредног бирачког права, тајним гласањем. У прелазним одредбама стоји да председник Русије изабран сагласно

Уставу од 1978. даном ступања новог устава преузима надлежности на основу тог устава и остаје на тој функцији до истека рока на који је изабран. За председника Русије може бити изабран грађанин који има најмање 35 година и који стално живи на територији Русије најмање десет година. Једно исто лице не може бити председник више од два пута узастопно. Председник Русије ужива имунитет.

Председнику Русије престаје функција пре истека времена на које је изабран у случају оставке, очигледне здравствене неспособности за вршење овлашћења која му припадају или разрешења. Кад председник Русије није у стању да врши своје обавезе, њих привремено преузима председник владе (али он тада нема право да распушта Народну скупштину, да расписује референдум, ни да предлаже промене устава).

Председника Русије *може разрешити* Савезни савет само на основу оптужнице Народне скупштине за велеиздају или извршење другог тешког кривичног дела. Оптужница мора бити потврђена мишљењем Врховног суда Русије о постојању обележја тог дела у поступцима председника Русије и мишљењем Уставног суда Русије о поштовању утврђеног поступка за подизање оптужнице. Одлука Народне скупштине о подизању оптужнице и одлука Савезног савета о разрешењу председника Русије доносе се двотрећинском већином гласова од укупног броја у сваком од домова. Народна скупштина подиже оптужницу на основу иницијативе трећине својих посланика, о којој постоји мишљење посебне комисије коју формира Народна скупштина. Савезни савет доноси одлуку о разрешењу председника Русије најкасније три месеца по подизању оптужнице од стране Народне скупштине, а у случају да одлуку не донесе у том року, сматра се да је оптужница против председника Русије повучена.

6. За *Савезну скупштину* Устав кратко каже да је она парламент Русије, дакле представнички и законодавни орган. Састоји се од два дома - Савезног савета и Народне скупштине. У Савезни савет улазе по два представника сваког субјекта Руске Федерације, и то по један представничког и извршног органа власти. Народна скупштина састоји се од 450 посланика и они се бирају на време од четири године. Право да буде биран у Народну скупштину има држављанин Русије који је навршио 21 годину и има право да бира. Посланици Народне скупштине су на професионалном раду. Они не могу бити у државној служби, нити се бавити другом плаћеном делатношћу, осим предавачком, научном и другом стваралачком делатношћу. Устав у прелазним одредбама утврђује да се Савезни савет и Народна скупштина првог сазива бирају на време од две године.

Савезна скупштина *стално заседа*, с тим што домови заседају на посебним седницама. Они могу заседати на заједничкој седници ради саслушања посланица председника Русије, посланица Уставног суда Русије и иступања руководиоца страних држава. Савезни савет и Народна скупштина доносе одлуке већином гласова од укупног броја својих чланова, ако није друкчије предвиђено Уставом. Оба дома имају *самосталну и равноправну надлежност*. Самостална надлежност Савезног савета више је окренута председнику Русије, а Народне скупштине влади. Тако Савезни савет: потврђује измену граница између субјеката Руске Федерације; потврђује указ председника Русије о уво-

ђењу ратног и ванредног стања; одлучује о употреби оружаних сила изван граница Русије; проглашава избор председника Русије; разрешава председника Русије; именује судије Уставног суда Русије, Врховног суда Русије и Врховног арбитражног суда; именује и разрешава генералног прокуратора Русије; именује и разрешава заменика председника и половину аудитора Рачунског суда. Народна скупштина самостално: даје сагласност на именовање председника владе; одлучује о поверењу влади; именује и разрешава председника Рачунског суда и половину аудитора; именује и разрешава пуномоћника за права човека; даје амнестију; подиже оптужницу против председника Русије ради разрешења.

Равноправну надлежност два дома имају у области законодавства. Право законодавне иницијативе имају председник Русије, Савезни савет, тј. његови чланови, посланици Народне скупштине, влада и законодавни (представнички) органи субјеката Руске Федерације. Право законодавне иницијативе припада, исто тако, и Уставном суду Русије, Врховном суду Русије и Врховном арбитражном суду Русије у области њихове надлежности. Предлог закона подноси се Народној скупштини. Предлози закона о увођењу или укидању пореза, о ослобађању од дажбина, о емитовању државних зајмова, о променама финансијских обавеза државе, као и други предлози закона којима се предвиђају расходи чије покривање иде на терет савезног буџета, могу бити поднети само ако су снабдевени мишљењем владе. Народна скупштина усваја законе већином од укупног броја гласова, односно посланика. Закони усвојени у Народној скупштини достављају се у року од пет дана на разматрање Савезном савету. Сматра се да је савезни закон коначно усвојен у Савезном савету ако је за њега гласало више од половине укупног броја његових чланова или ако у року од 14 дана од дана достављања о њему не буде вођена расправа у Савезном савету. Ако Савезни савет не усвоји савезни закон, домови *могу* образовати комисију за усаглашавање, којој се поверава решавање спора. После њене арбитраже, савезни закон подлеже поновном разматрању у Народној скупштини. У таквом случају савезни закон сматра се донетим ако приликом поновног гласања за њега буде гласала најмање двотрећинска већина од укупног броја посланика Народне скупштине. Обавезном разматрању у Савезном савету (уставна обавеза је да се одржи расправа, тј. претрес закона) подлежу савезни закони донети у Народној скупштини о питањима: савезног буџета; савезних пореза и прихода; финансијски, валутни, кредитни, царински закони, као и закони о новчаној емисији; ратификације и објављивања међународних уговора Русије; статуса и заштите државних граница Русије и рата и мира.

Коначно усвојен савезни закон у Савезној скупштини доставља се у року од пет дана на потписивање и обнародовање председнику Русије, који га у року од 14 дана потписује и обнародује. Кад председник Русије у року од 14 дана од момента достављања савезног закона *одбије да га потпише*, Народна скупштина и Савезни савет разматрају поново по поступку предвиђеном уставом тај закон (одлажући вето председника Русије). Ако савезни закон буде поново усвојен најмање двотрећинском већином гласова од укупног броја чланова Савезног савета и посланика

Народне скупштине, њега председник Русије мора потписати и у року од седам дана обнародовати.

Поред савезних закона, у чијем доношењу Доњи дом, Народна скупштина, има у случају несагласности с Горњим домом, Савезним саветом, коначну реч, Савезна скупштина дводомним одлучивањем доноси и *уставне законе*, али само у случајевима изричито предвиђеним Уставом (укупно је једанаест таквих случајева). Савезни уставни закон усваја се већином од најмање три четвртине гласова од укупног броја чланова Савезног савета и најмање двотрећинском већином од укупног броја посланика Народне скупштине. Усвојени савезни уставни закон у року од 14 дана председник републике мора потписати и објавити. За разлику од "обичних" закона, код уставних закона председник Русије нема право суспензивног вета, као што ни уставни закони, за разлику од "обичних" закона, не подлежу оцени уставности Уставног суда Русије.

Народна скупштина *може бити распуштена* од стране председника Русије ако, под условима утврђеним Уставом, не успе избор владе или ако влади буде изгласано неповерење у Народној скупштини, с тим што се нови избори за Народну скупштину морају одржати најкасније четири месеца од дана распуштања. Народна скупштина не може бити распуштена у следећа четири случаја: у року од годину дана од избора; у случају покретања оптужнице против председника Русије све до доношења одлуке Савезног савета; у време постојања ратног и ванредног стања на целој територији Русије; последњих шест месеци до истека мандата председника Русије.

7. *Влада се у Уставу одређује као орган извршне власти.* Састоји се од председника, заменика председника и министара. Председника владе именује председник Русије уз сагласност Народне скупштине. Предлог кандидата за председника владе подноси се најкасније у року од две седмице после ступања на дужност новоизабраног председника Русије или после оставке владе или у року од недељу дана од дана када Народна скупштина одбије предлог председника Русије. После трећег одбијања предложених кандидата за председника владе, председник Русије именује председника владе, распушта Народну скупштину и расписује нове изборе. Председник владе најкасније у периоду од недељу дана од именовања предлаже председнику Русије кандидате за заменика председника владе и за савезне министре.

Као орган извршне власти влада: израђује и предлаже Народној скупштини савезни буџет, обезбеђује његово извршење и предлаже Народној скупштини извештај о извршењу савезног буџета; обезбеђује спровођење јединствене финансијске, кредитне и новчане политике; обезбеђује спровођење јединствене државне политике у области културе, науке, образовања, здравствене заштите, социјалног обезбеђења и екологије; управља савезном својином; предузима мере за обезбеђење одбране земље, државне безбедности и реализације спољне политике Русије; предузима мере за обезбеђење законитости, слобода и права грађана, одбране својине и друштвеног поретка и за борбу против криминала; обавља друге послове који су јој додељени савезним уставом, савезним законима и указима председника Русије. У обављању својих надлежности влада доноси одлуке и уредбе. Председник Русије

може укинути одлуке и уредбе владе ако су у супротности с Уставом Русије, савезним законима и указима председника Русије.

Влади престаје мандат оставком, избором новог председника Русије, коме влада враћа мандат и изгласавањем неповерења влади у Народној скупштини. Одлука о *изгласавању неповерења* влади доноси се већином од укупног броја посланика Народне скупштине. Када Народна скупштина изгласа неповерење влади, председник Русије има право да објави престанак мандата влади или несагласност с одлуком Народне скупштине. Ако Народна скупштина у року од три месеца поново искаже неповерење влади, председник Русије објављује или престанак мандата владе или распуштање Народне скупштине. Председник владе може поставити у Народној скупштини питање поверења влади. Кад Народна скупштина том приликом не изгласа влади поверење, председник Русије у року од седам дана доноси одлуку о оставци владе или о распуштању Народне скупштине и расписивању нових избора. У случају оставке или губитка мандата, влада, на захтев председника Русије, наставља с радом до избора нове владе. У прелазним одредбама Устав предвиђа да Министарски савет изабран по старом уставу преузима права владе по новом уставу, с тим што ће се његовим ступањем на снагу преименовати у "владу Руске Федерације".

8. *Судска власт* је посебна глава Устава (седма) и у њој се пре одредби о највишим судовима у земљи налазе одредбе о начелима организовања и рада судова. Судови су независни и потчињени једино Уставу Русије и савезном закону. Ако судија приликом решавања предмета установи несагласност акта државног или другог органа са законом, доноси одлуку сагласно закону (*ексцепција незаконитости*). Судије су сталне и уживају имунитет. Судијска овлашћења могу престати или бити суспендована само по основима и на начин утврђеним савезним законом. Расправа пред судом је јавна. Судски поступак одвија се на начелима контрадикторности и равноправности странака. У случајевима предвиђеним законом суди се уз учешће пороте. Судије се финансирају само из савезног буџета, а финансирање судова мора бити такво да обезбеђује остваривање целовитог и независног правосуђа, у сагласности са савезним законом

Уставне категорије су Уставни, Врховни и Врховни арбитражни суд Русије.

Уставни суд састоји се од 19 судија које на предлог председника Русије бира Савезни савет. Његова основна функција је *оцена уставности* нормативних аката. Тако, тај суд на захтев председника Русије, Савезног савета, Народне скупштине, једне петине чланова Савезног савета или посланика Народне скупштине, владе, Врховног суда Русије, Највишег арбитражног суда Русије, као и органа законодавне и извршне власти субјеката Руске Федерације одлучује о сагласности с Уставом: савезних закона, нормативних аката председника Русије, Савезног савета, Народне скупштине и владе; устава република, статута, закона и других нормативних аката субјеката Руске Федерације донетих у области искључиве надлежности савезних државних органа или заједничке надлежности савезних државних органа и државних органа субјеката Руске Федерације; уговора између савезних државних органа и државних органа субјеката Руске Федерације, као и уговора

између државних органа субјеката Руске Федерације; међународних уговора Русије, који нису ступили на снагу. Уставни суд Русије оцењује уставност закона и по жалбама за повреду уставних права и слобода грађана, као и по захтевима судова у вези са законом који је примењен или који треба применити за решавање конкретног предмета.

Уставни суд Русије, поред своје основне надлежности - оцене уставности нормативних аката, врши функцију и конфликтног суда. Решава сукобе надлежности: између савезних државних органа; између савезних државних органа и државних органа субјеката Руске Федерације; између највиших државних органа субјеката Руске Федерације.

По угледу на неке земље с уставним судством, Устав Русије овлашћује Уставни суд да на захтев председника Русије, Савезног савета, Народне скупштине, владе и органа законодавне власти субјеката Руске Федерације тумачи Устав. Уставни суд Русије још на захтев Савезног савета даје мишљење о поштовању поступака приликом подизања оптужнице против председника Русије за велеиздају или извршење другог тешког кривичног дела.

Акти или одређене њихове одредбе, који су оцењени неуставним губе правну снагу, а међународни уговори који нису у сагласности с Уставом не могу ступити на снагу нити се могу примењивати.

Из уставних одредаба произлази да Уставни суд Русије оцењује само уставност закона и других нормативних аката, док законитост нормативних аката оцењују редовни судови по систему екцепције незаконитости, тј. непримењивања незаконитог општег акта на конкретан предмет, него примењивања закона непосредно.

Врховни суд Русије је највиши суд у грађанским кривичним, управним и другим предметима из надлежности судова опште надлежности, који уз то врши, у поступку предвиђеном савезним законом, судски надзор над њиховим радом и тумачи случајеве из судске праксе. *Врховни арбитражни суд Русије* је највиши суд у решавању привредних спорова и других предмета у надлежности арбитражних судова, који у поступку предвиђеном савезним законом врши судски надзор над њиховим радом и тумачи случајеве из судске праксе.

Прокуратура је у Русији посебна правосудна функција и институција. Њу сачињава јединствен централизован систем нижих прокуратора потчињених вишим прокураторима и генералном прокуратору Русије. Генералног прокуратора именује и разрешава Савезни савет на предлог председника Русије, док прокураторе субјеката Руске Федерације именује генерални прокуратор Русије уз сагласност субјеката Руске Федерације.

9. Обележје устава постсоцијалистичких земаља је проглашавање локалне самоуправе једним од темељних начела читавог уставног поретка. Устав Русије већ у основним одредбама "признаје и јамчи локалну самоуправу" и проглашава је самосталном у границама њених надлежности. Изричито наглашава да органи локалне самоуправе "не улазе у систем државних органа" (члан 12). Неуобичајено за уставе је да дају појам института који уређују. Устав Русије каже да локална самоуправа обезбеђује самостално одлучивање од стране становништва о питањима која су од месног значаја, као и управљање, коришћење и располагање општинском својином. Њу грађани обављају

путем референдума, избора и других облика непосредног изјашњавања, а преко изборних и других органа локалне самоуправе.

Органима локалне самоуправе могу законом бити поверена одређена државна овлашћења, али уз додељивање неопходних материјалних и финансијских средстава за њихово обављање. При том остваривање поверених овлашћења контролише држава.

Локалној самоуправи јамчи се право на судску заштиту и на накнаду допунских расхода насталих као резултат одлука државних органа и забраном ограничавања права локалне самоуправе установљених Уставом и савезним законима.

10. Последња (девета) глава посвећена је *поступку за промену Устава*.

Предлог за промену Устава могу поднети председник Русије, Савезни савет, Народна скупштина, влада Русије, законодавни (представнички) органи субјеката Руске Федерације, као и група од најмање једне петине чланова Савезног савета или посланика Народне скупштине.

Даљи поступак зависи од предлога за промену. Одредбе глава Устава о основама уставног поретка (прва глава), о правима и слободама човека и грађанина (друга глава) и о промени Устава (девета глава) не могу бити промењене од стране Савезне скупштине. Ако предлог за њихову промену подрже три петине од укупног броја чланова Савезног савета и посланика Народне скупштине, онда се, сагласно савезном уставном закону, за одлучивање о промени Устава образује *Уставотворна скупштина*. Уставотворна скупштина или потврђује неизмењени Устав Русије или саставља предлог новог устава који доноси двотрећинском већином гласова од укупног броја својих чланова или га износи на општенародно гласање. Устав Русије сматра се донетим ако је на општенародном гласању за њега гласало више од половине бирача који су узели учешће у гласању, под условом да је у гласању учествовало више од половине уписаних бирача. Промене осталих глава (од треће до осме) Устава Русије врше се по поступку предвиђеном за доношење савезног уставног закона и ступају на снагу пошто се са њима сагласе органи законодавне власти, најмање две трећине субјеката Руске Федерације.

Промена члана Устава у којем се одређује састав Руске Федерације врши се савезним уставним законом о пријему у Руску Федерацију и образовању новог субјекта у њеном саставу, као и о променама уставноправног положаја субјеката Руске Федерације.

11. Устав Русије је у идејном смислу богат текст. По богатству идеја може се упоређивати с Уставом Вајмарске Немачке од 1919. и Уставом републиканске Шпаније од 1931 (оба улазе у категорију "професорских устава", а аутори су им проф. Пројс и проф. Посада). У правнотехничком смислу Устав Русије, међутим, није квалитетан текст. У њему има недопустиво много "распеваних" и фразерских реченица за један правни акт, у којима се не формулише никаква норма. Норме су опет сувише гломазне, са очигледним вишком речи. Чешће но што је у уставу допустиво, поједина кључна питања у вези са уставним институтима остала су Уставом нерегулисана, што значи да је њихово регулисање препуштено закону.

У уставним одредбама о федерализму влада прилична конфузија. Немогуће је веровати да свих шест типова "субјеката федерације" (федералних јединица) могу имати исти положај у федерацији. Још мање је јасно како ће бити подељена заједничка надлежност између федерације и њених "субјеката".

Уставне одредбе о људским правима нису потпуне нити је извесно да ће се њима проглашена права стварно уживати. Оне омогућују да закон узима оно што устав даје. Исто важи и за уставну прокламацију судијске независности, што је велика тековина демократије, јер се одмах иза ње уграђују могућности за њено ограничење законом (пошто се препушта савезном закону да утврди основе и поступак за разрешење или суспензију од судијске функције).

Посебан коментар заслужују уставне одредбе о организацији власти. Ако је *telos* сваког устава да ограничава државну власт, Устав Русије тешко да ће обављати ту основну функцију устава. Председник Русије је на основу Устава толико моћна фигура, да је изнад устава. Његова власт једнака је оној коју су имали председници републике по уставима Аустрије од 1934. и Пољске 1935. Председник Русије има сувише власти у законодавству, готово да ту власт, као у монархијама, врши "заједнички" с парламентом. Над владом је тек апсолутни господар. Сагласност парламента (Народне скупштине) потребна је само код избора председника владе, док су састав владе и њен "радни век" у рукама председника Русије. Устав Русије није, упркос начелној одредби о подели власти (члан 10) поделио власт, него је, напротив, сувише власти ставио на једну страну, а премало на другу. Од идеала поделе власти, равнотеже власти, није остало ништа, пошто је стварна власт сасвим претегла на једну страну.

Највеће професионално мајсторство у негативном смислу Устав Русије показао је код одредаба о разрешењу председника Русије и о промени Устава. И један и други институт регулисани су тако да у стварности неће бити могући ни један ни други. Тешко је замислити да ће будући устав Русије, ако се вишестраначки систем буде укоренио, моћи да буде донет по одредбама овог новог устава. То је један од великих минуса Устава Русије на страни демократије. Ипак, генерације које су биле импрегниране вишедеценијском (од 1918) совјетском уставношћу, тешко да ће веровати својим очима када буду читале Устав Русије, исто као што су генерације стасале под самоуправном уставношћу у нас с неверицом гледале у Устав Србије од 1990, Устав СР Југославије од 1992. и Устав Црне Горе од 1992.

(Примљено 5. марта 1993)

*Dr. Ratko Marković,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

THE CONSTITUTION OF RUSSIA

Summary

Recently adopted constitution of Russia is derived out of the proposal of the President of Russia, who, after dissolving the Parliament, was the only state organ (in addition to his Government) remaining in power. Both in terms of the way of enactment and of content, this Constitution represents the break with the continuity of Soviet constitutionality during past several decades. Most of its provisions are dedicated to human rights, whose declaration is stated after the fundamental provisions.

Russian Federation and corresponding relations within it are not regulated in a wholesome manner, and there are many lacunae and generalities, while state organization (the President of Russia, the Federal Parliament, and the Government) has a central position in the text. This is characteristic for this act. Judicial power is regulated in a rather fragmentary way, while local government provisions are too general and principle-enumerating, almost in a "professorial way".

The changes of the Constitution are affected according to various procedures, which is a consequence of articular significance given to fundamental provisions and those covering human rights and the procedure of amending the Constitution. Deciding on the changes is the particular constituent assembly. In the history of constitutions, the Russian Constitution will remain characteristic as to the position and powers of the President of Russia, since these make its principal institution.

Key words: *Constitution. - Russia. - Human rights. - State authorities. - Amending the constitution.*

*Ratko Marković,
professeur à la Faculté de droit de Belgrade*

LA CONSTITUTION DE LA RUSSIE

Résumé

La Constitution de la Russie adoptée récemment a découlé de la proposition du Président de la Russie, qui, après la dissolution du parlement, a été le seul organe de l'Etat (outre son gouvernement) sur la scène politique russe. Cette Constitution représente, tant de par son mode d'adoption que de par son contenu, la rupture de la continuité de la constitutionnalité soviétique de plusieurs décennies. La plupart de ses dispositions est consacrée aux droits de l'homme, dont la déclaration est exposée après les dispositions fondamentales. La Fédération Russe et les rapports à l'intérieur de cette fédération ne sont pas réglés de manière globale, il y a de nombreuses lacunes constitutionnelles et des généralités superflues, alors que l'organisation de l'Etat (le Président de la Russie, le Parlement fédéral et le gouvernement) est, semble-t-il, le noyau de la Constitution. C'est aussi sa caractéristique spécifique. Le pouvoir judiciaire est réglementé de manière assez fragmentaire, alors que l'autogestion locale est réglementée de manière trop généralisée,

presque "scolaire". Les modifications de la Constitution s'opèrent selon une nouvelle procédure qui est la conséquence du fait qu'une importance particulière est accordée aux dispositions fondamentales et aux dispositions sur les droits de l'homme et sur la modification de la Constitution. Une Assemblée constituante particulière décide de ces modifications. Dans l'histoire de la constitutionnalité cette Constitution se distinguera de par la position et les pleins pouvoirs du président de la Russie, qui est son institution clé et particulière.

Mots clé: *La Constitution de la Russie. - Les droits de l'homme. - Les organes de l'Etat. - La modification de la Constitution.*