

Др Милош Сџанић*

ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА РУСИЈЕ У ПОРЕЂЕЊУ СА ПОЛОЖАЈЕМ ПРЕДСЕДНИКА ФРАНЦУСКЕ И ТУРСКЕ

Апстракт

У чланку аутор ујоређује решења која се тичу положаја и надлежности председника у Русији и њејових колеџа у Француској и Турској. Аутор користи компаративни и нормативни метод. Када је реч о избору земаља са којима ће се ујоређивати положај руској председника, одлучујуће су биле две чињенице. Прво, Француска је узета као архетипиј полупредседничкој сисџема власти. С друге стране, Турска је изабрана, јер је у џамошњем уставном сисџему изражена улога председника¹. Циљ је да се у раду предсџаве и ујореде одговарајућа решења, џе да се укаже на њихове сличности, односно разлике. На крају, аутор закључује да положај и надлежности руској председника надмашују положај и надлежности председника Француске и Турске.

Кључне речи: председник, Русија, Француска, Турска, полупредседнички систем власти.

1. ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА У РУСИЈИ, ФРАНЦУСКОЈ И ТУРСКОЈ

Председника Руске Федерације непосредно бирају грађани са бирачким правом. Уставом Руске Федерације² из 1993. године (закључно са последњим изменама из 2014), предвиђено је да председник државе може да постане руски држављанин, старији од 35 година, који је имао пребивалиште у Руској Федерацији у протеклих десет година. Према члану 81. Устава, исто лице не може више од два пута узастопно да буде изабрано за председника. Приметићемо да Устав РФ-а није баш најпрецизнији када одређује резиденцијални цензус, пошто остаје дилема да ли је неопходно

* Истраживач сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

1 Аутор наглашава да је рад предат пре одржавања референдума о уставним изменама у Турској, априла 2017. године, а на којем су се бирачи изјашњавали о ширим овлашћењима председника.

2 Важећи текст: Конституција Российской Федерации, <http://constitution.kremlin.ru> или <http://www.constitution.ru/index.htm>. Текст Устава је, такође, доступан и на сајту Министарства спољних послова Руске Федерације, http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/571508, као и на https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014?lang=en, 6. марта 2017.

да пребивалиште у тој држави кандидат има искључиво у последњих десет година или не.³ Будући да је 2008. године спроведена уставна реформа, мандат председника је продужен на шест година. Тада је, такође, продужен и мандат посланика доњег дома парламента, то јест Државне думе (*Государственная дума*), на пет година, што даље значи да ће се председнички избори и избори посланика за Думу редовно одржавати истовремено једном у тридесет година.⁴

Председник бива изабран на тај начин што је неопходно да у првом кругу гласања један од кандидата освоји натполовичну већину гласова од броја гласова бирача који су изашли на изборе. У случају да ниједан од кандидата није успео да освоји потребну већину, тада се избори понављају након 21. дана, с тим што у поновљеном, другом кругу, учествују једино два кандидата која су освојила највећи број гласова у првом кругу и тада бива изабран кандидат који освоји више гласова.⁵ Постоји обичај да председник не припада ниједној политичкој странци.⁶

Председник Француске бира се на сличан начин као и председник Русије, с тим што се у Француској други круг председничких избора одржава након две недеље. У Француској председнички мандат траје пет година. За разлику од Русије, у Француској исто лице које би било изабрано за председника, може највише два пута да обавља председничку функцију, без обзира на то да ли је изабрано на узастопним изборима или не. У Француској је иначе, још од 1873. године, трајање председничког мандата било ограничено на седам година, али је скраћено на пет година, тек након референдума од 24. септембра 2004. године.⁷ Идеја о тој промени није била новијег датума и потиче још из заједничког програма левице из 1972. године.⁸

Према турском Уставу из 1982. године (чл. 101),⁹ као и у Русији и Француској, председника непосредно бирају грађани. Кандидати могу да

3 Дарко Симовић, *Полупредседнички сисџем*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд 2008, 217.

4 Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation, A Contextual Analysis*, Oxford, Portland Oregon 2011, 108.

5 Федерални закон „О выборах Президента Российской Федерации“ од 10. јануара 2003. № 93-ФЗ, са каснијим изменама и допунама, последњим од 18. јуна 2017. Федералним законом № 127-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2017, доступно на сајту Централне изборне комисије Руске Федерације, <http://www.cikrf.ru/eng/law/19-FZ/index.html>, чл. 76–77, 6. марта 2017.

6 J. Henderson, 108–109, фн. 79.

7 Oliver Nikolić, „Izvršna vlast u Francuskoj“, u: Oliver Nikolić, Vladan Petrov (ur.), *Uvod u pravo Francuske*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 59; чл. 6. и 7. Устава Француске од 1958. године, https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en, 6. марта 2017, сајт Уставног савета <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-25742.pdf>.

8 Miloš Jovanović, „Polupredsednički režim Francuske V Republike“, u: Oliver Nikolić, Vladan Petrov (ur.), *Uvod u pravo Francuske*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 111.

9 Текст Устава Турске доступан на: https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf, преко линка Уставног суда Турске, <http://www.constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/legislation/TurkishConstitution.html>.

буду чланови Велике националне скупштине, који су старији од 40 година и који имају високо образовање или други грађани који испуњавају наведене услове, а који би могли да буду бирани за посланике. Занимљиво јесте то да је потребно да кандидатуру неког лица подржи бар двадесет посланика Велике националне скупштине, без обзира на то да ли је кандидат посланик или није. Мандат председника траје пет година, те једно лице може да буде изабрано за председника највише два пута, што одговара решењу прихваћеном у Француској. Поред тога, на основу члана 101. Устава, изабраном председнику престаје чланство у политичкој странци, као и мандат посланика Велике националне скупштине. Изборни систем на председничким изборима је сличан руском и француском. Председник бива изабран на тај начин што је неопходно да у првом кругу гласања један кандидат освоји натполовичну већину гласова од укупног броја гласова бирача који су изашли на изборе. У случају да ниједан од кандидата није успео да освоји ту већину, избори се понављају у другу недељу (дан) након првог круга гласања, с тим што у другом кругу избора учествују једино два кандидата која су освојила највећи број гласова у првом кругу (чл. 102. Устава Турске).

2. ОПШТИ УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА У РУСИЈИ, ФРАНЦУСКОЈ И ТУРСКОЈ

У Русији председник своја овлашћења „црпи“ искључиво из Устава, пошто не постоји било какав органски закон који регулише његов положај и разрађује уставне одредбе.¹⁰ Индикативно јесте то да се одредбе о председнику Русије налазе испред оних о парламенту и влади. Чини се да је на тај начин руски уставотворац, већ самим распоредом уставне материје показао који је државни орган заправо стожер целокупног уставног система.¹¹ У норми којом се предвиђа да ће председник обезбедити координисано функционисање и интеракцију државних органа поново се огледа уставотворчева намера да председнику додели кључну улогу у целом уставном систему.¹² У Уставу се председник Руске Федерације одређује као шеф државе, што је решење које је прилично често у упоредном праву. Председник, као такав, јесте гарант Устава,¹³ као и људских и грађанских права и слобода и у складу са Уставом примењује мере како би заштитио сувереност Руске Федерације, њену независност и интегритет. Улога коју је уставотворац наменио председнику Руске Федерације огледа се и у члану 85. Устава, на основу којег председник има улогу својеврсног медијатора у случају сукоба надлежности различитих државних органа. Разуме се, предвиђено је и да председник представља Руску Федерацију, али не само у

10 J. Henderson, 106.

11 Ратко Марковић, „Устав Русије“, *Анали Правној факултету у Београду* 6/1993, 676.

12 Решење по угледу на Француску, Д. Симовић, 221.

13 *Ibid.*

међународним односима, већ и у оквиру саме Руске Федерације (чл. 80. Устава Руске Федерације). У међународним оквирима, шеф државе усмерава, односно води спољну политику Руске Федерације, води преговоре и потписује међудржавне споразуме, као и ратификационе инструменте (чл. 86. Устава Руске Федерације). У класична овлашћења, бар када је реч о дипломатским односима, спада право да именује и разрешава амбасадоре, након консултација са одговарајућим парламентарним одборима.¹⁴ Председник Русије је по члану 89. Устава РФ-а овлашћен да додељује помиловања.

Устав Француске од 1958. године увео је јаку уставно-политичку позицију председника Републике, који је централна институција уставног система.¹⁵ Слично, као и у Русији, одредбе које се тичу председника налазе се испред одредаба о влади. Положај председника се одређује чланом 5. Устава Француске који говори да је председник чувар Устава, гарант националне независности, територијалног интегритета, поштовања међународних споразума и, коначно, арбитар правилног функционисања јавних власти, као и одржавања државног континуитета.¹⁶ У уставноправној теорији наводи се да члан 5. има значај „давања супстанице улози председника републике, а та улога је улога арбитра“.¹⁷ Председник превазилази медијаторску улогу која му је додељена, те постаје и учесник у политичким борбама, као представник заштите општег интереса, а нарочито у периоду политичке кохабитације. У том својству, намеће сопствену одлуку супротстављеним политичким субјектима, када процени да је потребно бринути се за заштиту уставног поретка.¹⁸ У области међународних односа, председник преговара и ратификује међународне уговоре, док је обавештаван о свим преговорима за закључење међународних споразума који не подлежу ратификацији, акредитује амбасадоре и специјалне изасланике и прима акредитивна писма страних дипломатских представника.¹⁹ Председник има право помиловања, али тај акт прво морају премапотписати председник владе и чувар печата, што, по правилу, они никада не одбијају²⁰. Титулу чувара печата, иначе, носи министар правде од 1848. године.

У Турској се „стиче утисак да, поред формалних (церемонијалних) овлашћења, председник располаже одређеним важним прерогативима, који га можда постављају на највидљивије место у уставној институционално-политичкој шеми“.²¹ Према Уставу Турске, председник је шеф државе,

14 J. Henderson, 124.

15 Милан Рапајић, „Уставноправни положај председника V Француске Републике и његова реална политичка моћ“, у зборнику радова: *Право и друшћивена стварност*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2014, 339.

16 O. Nikolić, 60, 82.

17 M. Рапајић, 347, 90.

18 *Ibid.*, 347–348.

19 O. Nikolić, 62.

20 *Ibid.*

21 Vladimir Mikić, „Perspektiva prezidencijalizacije ustavnog sistema Turske“, *Strani pravni život* 2/2016, 94.

који представља Републику Турску и јединство турске нације. Поред тога, према члану 104. Устава, председник осигурава примену Устава и редовно и усклађено функционисање државних органа. Према истој одредби, када је о међународним односима реч, такође, председник потврђује и проглашава међународне уговоре, акредитује дипломатске представнике Турске, те прима акредитиве дипломатских представника страних држава. Надаље, председник Турске јесте један од ретких европских шефова државе који немају право додељивања помиловања, јер оно, уз право проглашења амнестије, у складу са чланом 87, припада искључиво Великој националној скупштини. Председник, додуше, има право скраћења казне, чак и њеног потпуног укидања, али само у случају „хроничне болести, неспособности, или старости“ осуђених лица (чл. 104. ст. 2. т. „б“, ал. 13).²² Коначно, једно ограничење председничких овлашћења наведено је, на нивоу начела, у преамбули Устава: изричито је одбачен супериоран положај било којег уставног органа, пошто начело поделе власти „не имплицира ред премоћи међу органима државе, већ се односи само на вршење одређених државних власти и обављање дужности које су ограничене на сарадњу и поделу функција“ међу тим органима.²³

3. ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА И ПАРЛАМЕНТА

У Русији, председник има право да Думи подноси нацрте закона. У складу са чланом 84. Устава РФ-а, председник врши промулгацију федералних закона у року од 14 дана. У случају одлажућег вета председника, за његово анулирање неопходне су две трећине гласова посланика оба дома (чл. 107. Устава РФ-а), што у пракси прераста у право апсолутног вета, јер је такву већину тешко постићи у условима фрагментисаног страначког система. У односу на уставне законе, председник не располаже правом суспензивног вета и дужан је да их прогласи у року од 14 дана.²⁴ Према члану 84. ц Устава, председник има право да распише референдум, а та материја се уређује федералним уставним законом.²⁵ Председник расписује изборе за Думу, сагласно Уставу и закону, распушта Думу у случајевима и по поступку који су предвиђени чланом 84. Устава.²⁶ Право дисолуције председник не може да врши: годину дана од одржавања парламентарних избора, за време ванредног стања, у периоду након што је покренут поступак његовог опозива, као ни у последњих шест месеци свог мандата (чл. 109. Устава Руске Федерације).²⁷ На основу члана 84. ф Устава, председник има обавезу да подноси годишњи извештај парламенту о ситуацији у земљи, те о основним правцима државне унутрашње и спољне политике.²⁸

22 V. Mikić, 94.

23 *Ibid.*, 96.

24 D. Boban, „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj“, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 1/2007, 63–64; Д. Симовић, 236–237.

25 Видети и: Д. Симовић, 239.

26 Видети и: Р. Марковић, 677.

27 Видети детаљније у: Р. Марковић, 680; Д. Симовић, 235.

28 Видети и: Д. Симовић, 241.

У Француској, право предлагања закона има први министар у име владе и било који посланик.²⁹ У поступку усвајања закона, на основу члана 10. Устава, председник проглашава законе, уз право суспензивног вета.³⁰ Влада или оба парламентарна дома, такође, могу да предложе председнику Републике да изнесе на референдум било који предлог закона који се бави организацијом власти, реформама које се односе на економску, социјалну или еколошку политику, као и ратификацију уговора, који, уколико нису у супротности са Уставом, могу да утичу на функционисање државних институција (чл. 11. Устава).³¹ Председник Републике може да распусти Националну скупштину, али тек након консултације са председником владе и председницима оба дома француског парламента. Председник комуницира са парламентарним домовима путем порука које се читају на седници и о којима се не води дебата, а, уколико жели, може и непосредно да се обрати на заједничкој седници оба дома.³²

У Турској, председник, уколико сматра да је потребно, првог дана годишњег заседања може да се обрати Великој националној скупштини, а такође може и да је сазива када сматра да је то потребно. У законодавном поступку, председник врши промулгацију закона, а има и овлашћење да захтева поновну парламентарну расправу о законима. Уколико сматра да је потребно, председник може да распише референдум о уставним законима којима се мења Устав, а има право и да пред Уставним судом покреће поступак за оцену уставности закона, подзаконских аката са законском снагом, као и пословника парламента (чл. 204. Устава Турске). У Турској, према члану 88. став 1. Устава, председник не располаже правом предлагања закона, за разлику од Савета министара и појединачних чланова Велике националне скупштине.

4. ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА И ВЛАДЕ

У Русији су нарочито изражена овлашћења председника у односу на владу. У правном систему је јасно да председник има претежну улогу када је реч о извршној функцији државне власти. Такав принцип према којем појединац има кључну улогу у политици није непознат кроз руску историју.³³ Односи између та два органа су постављени на „изразито“ неравноправној основи и то на штету владе, која има двоструку одговорност, како према Државној думи, тако и према председнику. Осим што располаже правом њеног опозива, председник има право у складу са чланом 83. Устава да председава седницама владе.³⁴

29 Vladan Petrov, „Parlament Francuske Pete Republike“, u: Oliver Nikolić, Vladan Petrov (ur.), *Uvod u pravo Francuske*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 84.

30 Више у: О. Nikolić, 61.

31 О. Nikolić, 61–62.

32 О. Nikolić, 62.

33 J. Henderson, 105.

34 Д. Симић, 230.

Конкретно, председник уз сагласност Државне думе именује председника владе и усваја и њену оставку. У Русији, дакле влада не проистиче из парламента као његова воља, већ влада јесте производ воље два државна органа, председника и Државне думе, те је о том питању неопходно постићи сагласност између њих. Управо када је реч о именовању владе уз сагласност парламента, позиција председника је изразито боља. На основу чланова 111. и 117. Устава председник може да распусти Думу у случају да она три пута одбије његов предлог да именује председника владе. На тај начин, председник може Думи да наметне своју вољу.³⁵ Имајући у виду такво решење, да се закључити да се сагласност Државне думе може сматрати најобичнијом формалном препреком, јер је она заправо принуђена да буде конструктиван сарадник председнику уколико, због непослушности, не жели да буде распуштена.³⁶ У члану 115. Устава РФ-а предвиђено је да председник може да поништи све одлуке и наредбе владе које су у супротности са Уставом, савезним законом, те његовим декретима.³⁷ На пример, новоизабраном председнику влада ставља своја овлашћења на располагање. С обзиром на таква решења, влада се може сматрати само помоћним извршним телом које у односу на председника не може да води самосталну политику. Поврх свега, председник може, а и не мора да распусти владу којој је Дума изгласала неповерење. У сваком случају, председник нема против себе председника владе и министре, него они зависе од њега, ако желе опстанак на власти.³⁸

У Француској, председник је потпуно слободан када је реч о избору председника владе. Не мора да се у том погледу консултује са парламентом, као што је то морало да буде учињено у време Треће или Четврте републике.³⁹ На предлог председника владе, председник Републике именује чланове владе. Не може, ипак, да смени председника владе, јер то спада у надлежност Националне скупштине. Фактички гледано, председник би, међутим, могао да натера председника владе да поднесе оставку, јер би могао да одбија да потписује акте владе, парализујући тиме њен рад⁴⁰ и то је такозвано право штрајка пера, којим председник може да парализује рад владе и примора је на одступање.⁴¹ Ваљало би имати на уму да и поред тога што је председник Републике самосталан у избору председника владе (сагласно члановима 49. и 50. Устава Француске), он ће за првог министра именовати личност за коју верује да ужива поверење доњег дома законодавног тела, то јест Националне скупштине, с обзиром на то да влада пред њом сноси политичку одговорност.⁴² Председник, међутим, нема

35 J. Henderson, 113; D. Boban, 63–64.

36 Д. Симовић, 229.

37 Више у: Д. Симовић, 231.

38 Д. Симовић, 221; D. Boban, 66.

39 Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, изабрани списи, књига 5, ЈП Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, 165.

40 О. Nikolić, 61; чл. 8. Устава Француске.

41 М. Јовичић, 165.

42 О. Nikolić, 63; М. Рапајић, 350.

уставноправна овлашћења да смени председника владе, осим у ситуацији када председник владе понуди своју оставку.⁴³ Наведеним решењима је ослабљена и контролна функција парламента, пошто министре не бира Национална скупштина, него их именује председник Републике на предлог првог министра.⁴⁴ Коначно, ваљало би имати на уму и то да председник Републике председава седницама владе према члану 9. Устава, што му омогућава да одређује дневни ред седница, а самим тим и усмерава расправу у одређеном смеру.⁴⁵ Имајући у виду све наведено, председник Републике је заправо прави шеф владе док је „први министар у неку руку само главни помоћник, односно у датом случају заменик“.⁴⁶

Према члану 19. Устава Француске, сви акти председника, изузев оних који су предвиђени чл. 8, 11, 12, 16, 18, 54, 56, 61, захтевају премапотпис првог министра или ресорних министара.⁴⁷ У Уставу су, такође, побројане оне надлежности председника Републике за чије вршење није потребна сагласност владе. Важно је, међутим, нагласити да председник самостално именује првог министра (чл. 8. Устава), расписује референдум који се тиче уређења власти (чл. 11), распушта скупштину (чл. 12) и преузима све неопходне мере у ванредним околностима, то јест у случају постојања озбиљне и непосредне претње усмерене против институција, независности нације, територијалног интегритета или извршења међународних обавеза (чл. 16 Устава).⁴⁸ Очигледно је да председник доноси низ најважнијих аката самостално, без премапотписа.⁴⁹ Ваљало би да се има на уму и то да и када је реч о оним надлежностима за чије је вршење потребан премапотпис, оне ипак, остају у пуној мери овлашћења председника Републике који је, због неопходности премапотписа, само натеран на минимум договора са првим, или ресорним министром.⁵⁰

У Турској, пре свега, председник, као шеф државе (чл. 104, ст. 1. Устава), извршну власт обавља, према члану 8, заједно са Саветом министара. Једно од значајнијих овлашћења председника јесте и његово право да именује премијера међу члановима Велике националне скупштине, у складу са одредбама члана 109. ст. 2. и члана 104. Устава, те право да, на предлог премијера, именује и разрешава остале чланове владе (чл. 104. Устава).⁵¹ Председник, најзад, располаже и једном додатном дужношћу (која је, истовремено, и његово право): „када год процени да је то неопходно“ – он председава Саветом министара и сазива седнице тог тела (чл. 104. ст. 2. тач. „б“ ал. 3). Последње наведено овлашћење од нарочитог је значаја зато што

43 М. Рапајић, 350; М. Јовичић, 165.

44 V. Petrov, 75.

45 М. Јовановић, 101.

46 М. Јовичић, 166.

47 М. Јовановић, 100.

48 *Ibid.*

49 М. Јовичић, 164.

50 М. Јовановић, 101.

51 V. Mikić, 95, фн. 29.

председник има право да опсадно или ванредно стање прогласи „у складу са одлуком Савета министара усвојеном на седници којом он председава“.⁵²

5. ОПОЗИВ ПРЕДСЕДНИКА

Председник Руске Федерације може да буде опозван због велеиздаје, као и у случају оптужбе да је извршио неко друго тешко кривично дело. Није дакле довољно да се ради о било каквом кривичном делу, већ о тешком кривичном делу. Може бити опозван само на основу одлуке доњег дома парламента, Државне думе. Коначну одлуку о опозиву доноси горњи дом парламента, Савет Федерације, са две трећине гласова чланова тог дома. Неопходно јесте и то да је Врховни суд потврдио да постоје разлози за опозив председника и да је Уставни суд донео закључак да је правилно спроведен поступак подизања оптужнице.⁵³

У Француској, председник не одговара за акте које је учинио у вези са вршењем своје функције, осим у случају велеиздаје. Појам велеиздаје није, међутим, подробније објашњен и услед тога изазива бројне расправе, те о томе да ли је председник учинио велеиздају одлучује Високи суд правде⁵⁴. Сматра се да велеиздаја у суштини представља председничково поступање које значи повреду устава или закона или тешко огрешење о председничку дужност. Није дакле реч о политичкој одговорности, јер за председничкове акте политичку одговорност носе министри, односно влада⁵⁵. Даље, то заправо, значи да је председник који има знатно већа овлашћења него председник у класичном парламентарном систему изједначен са потоњим у погледу неподвржавања политичкој одговорности⁵⁶.

У Турској, снага институције председника у односу на друге органе власти видљива је и из садржине одредбе Устава, према којој „никаква жалба не може да буде уложена никаквој власти, укључујући и Уставни суд, против одлука и наредби које председник изда на своју властиту иницијативу“, као и из одредбе члана 125, у складу са којом „радње председника, предузете у оквиру вршења његових или њених надлежности (...) не могу да буду испитиване пред судом“. Уз то, сваки председнички указ, изузев оних за које је изричито Уставом утврђено другачије, премапотписују премијер и надлежни министар, који и носе одговорност за те указе (чл. 105. ст. 1. и 2).⁵⁷ Слично као у Русији и Француској, председник може да буде опозван због велеиздаје на предлог једне трећине чланова Велике националне скупштине и одлуком три четвртине од укупног броја посланика Велике националне скупштине (чл. 105. ст. 3. Устава).

52 *Ibid.*, 95–96.

53 Д. Симовић, 223–224; Е. Huskey, Democracy and Institutional Design in Russia, https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04_huskey.pdf, 6. марта 2017, 461.

54 О. Nikolić, 61.

55 М. Јовичић, 164.

56 *Ibid.*

57 Више у: V. Mikić, 95.

6. ОДБРАНА, ВАНРЕДНО И РАТНО СТАЊЕ

Председник је у Русији врховни командант оружаних снага, формира Савет безбедности Руске Федерације којим и председава, утврђује војну доктрину те именује и разрешава дужности врховне заповеднике оружаних снага (чл. 83. г., х., ј. Устава Руске Федерације)⁵⁸. У случају агресије против Руске Федерације, као и у случају, директне претње агресијом, председник ће увести ратно или ванредно стање на целој територији Русије или на једном њеном делу о чему је дужан одмах да обавести Савет Федерације и Државну думу (чл. 87. и 88. Устава Руске Федерације). Горњи дом, Савет Федерације, међутим, према члану 102. Устава РФ-а потврђује указ председника којим се уводи ратно или ванредно стање. Чланом 87. ст. 3. Устава предвиђено је да ће се правни режим ратног стања регулисати савезним уставним законом, а у којем је поновљена одредба из Устава према којој је председник једино дужан да о увођењу ратног стања обавести парламент.⁵⁹

У Француској, када је реч о предузимању ванредних мера, нарочито је релевантан члан 16. Устава, према којем су овлашћења председника Републике изузетно велика, како с обзиром на ширину и обим употребе власти, тако и са практичне стране, јер у пракси коришћење тих мера не подлеже контроли. Председник је на основу Устава једино обавезан да о својој одлуци обавести првог министра, председнике домовна парламента и чланове Уставног савета. Требало би нагласити да га мишљење тих органа ни правно, нити фактички не обавезују и да му за предузимање ванредних мера није потребан потпис неког од поменутих функционера, односно чланова поменутих органа. Постоји обавеза да се став Уставног савета у погледу мера које шеф државе намерава да предузме за решавање политичке кризе, мора објавити у службеном гласилу заједно са разлозима који су довели до такве угрожености. Председник је обавезан да се обрати нацији посебном посланицом, у којој ће изразити своје мишљење који су га разлози руководили да посегне за употребом ванредних овлашћења.

Председник је Уставом обавезан да би мере које предузима на основу члана 16. Устава, требало да буду инспирисане жељом да се уставним органима обезбеди да у најкраћем року буду у стању да извршавају своје уставом поверене задатке, односно обавезе. За време примене члана 16, председник Републике није у могућности да распусти Националну скупштину. Једини ограничавајући фактор у време примене члана 16, за шефа државе, заправо, представља законодавно тело, које се налази у сталном заседању и остаје у том стању док траје примена ванредних овлашћења. Карактеристично за члан 16. јесте то је да том нормом није регулисано никакво спречавање злоупотребе власти од стране председника. Поставља се питање каква је улога парламента у таквој ванредној ситуацији, с обзиром на то да о свему у случају непосредне опасности шеф државе аутономно одлучује.

58 D. Boban, 64.

59 J. Henderson, 124, фн. 49.

На основу Устава, парламент би могао да подигне оптужбу против председника Републике пред Високим судом правде, уколико сматра да је председник Републике користио ванредна овлашћења супротно Уставу.⁶⁰ У вези са наведеним, требало би да се помене и уредба из јануара 1964. године која се односи на стратешке нуклеарне снаге ратног ваздухопловства, која је касније проширена на поморску и копнену компоненту нуклеарног одвраћања и која предвиђа да се оне могу употребити само по команди председника Републике, а у хитним случајевима премапотпис може да буде дат накнадно.⁶¹

У Турској, председник располаже овлашћењем да, када год процени да је то неопходно, председава Саветом министара и сазива седнице тог тела (чл. 104. Устава), што је од нарочитог значаја, јер председник има право да прогласи опсадно или ванредно стање, у складу са одлуком Савета министара усвојеном на седници којом председава.⁶² Поред тога што Велика национална скупштина објављује ратно стање (чл. 92. и 87), њој припада и положај врховног заповедника оружаних снага. Описана функција законодавног органа је „неодвојива од духовног постојања Турске велике националне скупштине“ (чл. 117. Устава). Сходно томе, председник „представља врховну војну команду турских оружаних снага у име Турске велике националне скупштине“ (чл. 104. Устава). У овлашћења којима председник располаже у случају нередовних околности убраја се његово право да, у складу са одлуком Савета министара усвојеном на седници којом председава, „објављује ратно стање или ванредно стање“, те да издаје указе са законском снагом (чл. 104) и доноси одлуку о мобилизацији оружаних снага и то у облику одступања од општег режима уређења мобилизације. Уз то, председник је, председавајући Националног савета безбедности, а овлашћен је и да сазива седнице тог тела и утврђује им дневни ред (чл. 104. и 118. Устава).⁶³

7. ИМЕНОВАЊА

Председник Руске Федерације предлаже Думи кандидата за гувернера Централне банке Русије, а може пред Думом и да покрене поступак за његово разрешење. У складу са предлогом председника владе, шеф државе именује и разрешава дужности заменика председника владе, као и федералне министре. Предлаже Већу Федерације кандидате за судије Уставног суда, Врховног суда Руске Федерације и именује остале судије федералних судова. Именује и разрешава представнике Руске Федерације у Савету Федерације, сагласно члану 83. Устава Руске Федерације).

Говори ли се о именовањима, председник Француске Републике именује цивилне и војне службенике, државне саветнике, главне саветни-

60 М. Рапајић, 353.

61 М. Јовановић, 101.

62 V. Mikić, 95–96.

63 *Ibid.*, 95.

ке Рачунског суда, префекте, ректоре, као и друге државне чиновнике⁶⁴. Председник Републике представља гаранта независности судске власти и именује двојицу судија Касационог суда и три од девет чланова Уставног савета, као и његовог председника. Председник Републике председава седницама Високог савета судства⁶⁵.

У Турској је председник овлашћен да врши одговарајуће изборе и именовања на јавне дужности. Председник, између осталог, именује чланове и председника Државног надзорног савета, судије Уставног суда, четвртину чланова Државног већа, државног тужиоца пред Високим апелационим судом и његовог заменика, чланове Високог војног апелационог суда, Високог војног управног суда, чланове Високог већа судија и тужилаца, врховног оперативног заповедника оружаних снага, ректоре универзитета и чланове Савета за високо образовање (чл. 104. и 130. Устава Турске)⁶⁶.

8. ЗАКЉУЧАК

Можемо да закључимо да положај руског председника надмашује положај председника Француске и Турске и поред тога, што су, на пример, овлашћења којима располаже француски председник таква да превазилазе у много погледа не само овлашћења шефа државе у парламентарним системима, него чак и у председничким.⁶⁷ Шире посматрано, овлашћења председника Руске Федерације превазилазе овлашћења која имају председници других европских држава са полупредседничким системом власти.⁶⁸ Решења руског Устава представљају „најодлучнију председничку верзију од свих полупредседничких система. Двовлашће које омогућава осцилацију власти Русија замењује монархичким полупрезиденцијализмом у коме је шеф државе увек доминантан и који је дакле заснован – у случају мањинског председника – на сукобу. На тај начин руски систем губи једну од централних врлина француског модела, његову прилагодљивост у случају подељених већина, што га ставља 'изван модела'“.⁶⁹ Имајући у виду сва та институционална решења, систем власти у Русији се приближава председничком институционалном моделу⁷⁰ и поред тога што се Русија теоријски сврстава у полупредседнички систем власти.⁷¹ Можда је уставотворца ка таквим решењима навео и нестабилан страначки систем, који представља ново „искуство“ за Русију, те би председник требало да допринесе стабилности.⁷²

64 O. Nikolić, 62.

65 *Ibid.*

66 V. Mikić, 95.

67 M. Јовичић, 165.

68 D. Boban, 64.

69 Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, „Filip Višnjić“, Beograd 2003, 154.

70 Д. Симиновић, 221.

71 *Ibid.*, 248; N. S. Krylova, „New Constitution of Russia: Main Principles and Features“, <https://uakron.edu/dotAsset/4b50a0e6-e72b-48ea-8454-3bace89169d7.pdf>, 6. марта 2017, 403.

72 N. S. Krylova, 403–404.

*

Д-р Милош Станич

сотрудник-исследователь, Институт сравнительного права в Белграде

ПОЗИЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В СРАВНЕНИИ С ПОЗИЦИЕЙ ПРЕЗИДЕНТОВ ФРАНЦИИ И ТУРЦИИ

Краткое содержание

В статье сравниваются решения, касающиеся позиции и полномочий президента в России и его коллег во Франции и Турции. Автор использует сравнительный и нормативный метод. Что касается выбора стран, с которыми сравнивается позиция российского президента, два факта были определяющими. Во первых, Францию взяли в качестве архетипа полупрезидентской системы правления. С другой стороны, Турцию выбрали потому что в ее конституционной системе выражена роль президента. Цель статьи – представить и сравнить соответствующие решения и указать на их сходства и различия. В конце автор приходит к выводу, что позиция и полномочия российского президента превосходят позицию и полномочия президентов Франции и Турции.

Ключевые слова: президент, Россия, Франция, Турция, полупрезидентская система правления.

Miloš Stanić, Ph.D.

Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

LEGAL POSITION OF THE RUSSIAN PRESIDENT COMPARED WITH THE LEGAL POSITION OF THE FRENCH AND TURKISH PRESIDENT

Summary

In this paper the author analyses and compares the legal position of the President of Russia with the legal position of his counterparts in France and Turkey. The author uses the comparative and normative legal methods. In choosing the referent countries for comparison, two facts were crucial. France is chosen as an archetype of the semi-presidential system of government. On the other hand, the inspiration for the selection of Turkey was found in a special role of the president within their constitutional system. The aim of this paper is to present and to compare the legal solutions regarding this topic, and to point out their similarities and dissimilarities. Finally, the author concludes that the legal position of the Russian president surpasses the position of his counterparts in France and Turkey.

Keywords: president, Russia, France, Turkey, semi-presidential system.