

Др Владимир Микић*

АУТЕНТИЧНЕ ЦРТЕ ФЕДЕРАЛИЗМА У РУСКОЈ ВЕРЗИЈИ

Апстракт

Федерално уређење у Русији представља производ веома специфичних географских, историјских и етничких чинилаца и остварује се у сложеним условима поретка којем још увек недостијају важне компоненти демократске правне и политичке културе. Упоредно својој младости на уредном плану, руски федерализам развио је препознатљиве одлике, које га чине друшћачијим у односу на остале, често знајно „уходаније“, моделе савезних држава. У првом делу рада уврћују се разлике које је уређење руске државе донело у односу на совјетски федерални образац. Наредне две целине посвећене су уврћивању односа између савезног нивоа власти и субфедералних јединица и испитивању извесних специфичности у подели надлежности међу њима, са посебним освртом на црту асиметричности која одликује руски федерализам. У раду се испитију и уставноправни основи и изазови на плану остале тенденције концентрације власти на савезном нивоу. Остали закључак јесте тај да је руски федерални модел аушеничан, иако су у њега ураћена нека важна и сложена компаративна искуства.

Кључне речи: Руска Федерација, федерализам, уставни систем, упоредноправна анализа.

1. УВОД

Околност да званични назив одрећене државе указује на њено федерално уређење није, наравно, довољна да она у уставној теорији буде прихваћена као стварна федерација. Начелно гледано, то важи и за Руску Федерацију (РФ), образовану Уставом (Устав; Устав РФ-а) од 12. децембра 1993. године, који је до сада више пута мењан, последњи пут 21. јула 2014. године.¹ За разлику од неких држава из упоредноправне стварности (и, још више, историје) које су само „на папиру“ федерације², руско уставно уређење ипак задовољава основне услове, како би било квалификовано као федерално.

* Стручни сарадник Универзитета у Београду.

1 Важећи текст: Конституција Российской Федерации, доступан на: <http://constitution.kremlin.ru>, <http://www.constitution.ru/index.htm>. или <http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijskojj-federacii>.

2 Дobar пример пружа уређење Краљевине Белгије, која је, према чл. 1. Устава из 1994. године, „федерална држава“, мада би се пре могло закључити да је реч о регионалној држави, са наглашеним етнолингвистичким компонентама ентитета који је чине.

Наведени закључак почива на анализи којом, поред испитивања садржине текста Устава РФ-а, мора да буде обухваћен и „живот“ руског федерализма, његов стварни развој током више од три деценије. Поред тога, нужну компоненту истраживања чини поређење руског са другим познатим федералним моделима (нпр. попут оног у Сједињеним Америчким Државама, Швајцарској, неким федерацијама Централне и Јужне Америке, Канади, Немачкој), да би биле установљене сличности и разлике међу њима, односно да би било утврђено које су то компаративне одлике руског уставног система које га издвајају од других (репрезентативних) федералних поредака. Неопходно је нагласити да је, баш зато што га дефинишу особени (локални) услови простора и популације чијем благостању би требало да служи, федерализам најмање подложен успешном спровођењу метода правног транспланта. Упркос томе, творци руског уређења служили су се и искуствима других, историјски посматрано највитаљнијих савезних поредака.

У раду су испитани историјски корени федерализма који је у Русији настао на рушевинама совјетског уставног модела, као и извесни специфични елементи институционалног оквира за спровођење руског федералног уставнополитичког модела. У том смислу, као најзанимљивији, у анализу су уврштени горњи дом савезног парламента и носиоци извршне власти у федералним јединицама. Посебан осврт пружен је на неке (упоредно посматрано, ређе заступљене) црте на које се наилази при анализи поделе овлашћења између средишње власти и субфедералних јединица. Најзад, аутор рада настоји да појасни последње токове руске уставне стварности којима се делимично одступа од уобичајеног концепта федерализма, смештајући их у шири контекст еволуције федерализма у посматраном уставном уређењу.

2. ПОРЕКЛО И СТРУКТУРА РУСКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерално уређење у Русији води непосредно порекло из државног уређења некадашњег Совјетског Савеза.³ Премда изванредан број теоретичара федералну природу совјетског система доводи у сумњу⁴, идеја федера-

3 Руска Совјетска Федеративна Социјалистичка Република (РСФСР), била је чланица Савеза Совјетских Социјалистичких Република (СССР; Совјетски Савез). Реконституисана Уставом из 1993. као РФ, она је на међународноправном плану преузела улогу универзалног сукцесора Совјетског Савеза. Руска Совјетска Федеративна Социјалистичка Република је и сама, баш као СССР, имала федерално устројство.

4 Примера ради, совјетски уставни оквир се сматра „псеудифедералним“, односно „фасадно-федералним“; пошто је био тек „маска унитарне и централизоване партијске државе“: J.-R. Raviot, „Fédéralisme et gouvernement régional en Russie“, *Politique étrangère*, Vol. 61, 4/1996, 803–805. Упркос изричитим одредбама његових устава, СССР није био федерација, јер је у средишту – у суштини, унитарне – државе опстала снажна контрола коју је спроводио врх Комунистичке партије: Will Pomeranz, *The Russian Constitutional Court's Interpretation of Federalism: Building Center-Regional Relations*, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/RussConstlCt.pdf>, 27. новембра 2016, 5. Федерализам је у СССР-у био тек „формалност“: P. Söderlund, *The Dynamics of Federalism in Russia: A Study of Formal and Informal Power Resources of the Regional Chief Executives in Russian Centre-Region Relations*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2006, 64.

лизма нашла се „у срцу“ Устава РФ-а и служила је као „средство демократизације и децентрализације државе и друштва“⁵ и као неопходан услов изградње владавине права и слободног тржишта у земљи која никада у историји није познавала стварну територијално-административну деволуцију политичке моћи.

Први корак у правцу успостављања истинског федералног уређења начињен је закључивањем Савезног уговора (на руском језику: *Федеративный договор*⁶), који су 31. марта 1992. потписали представници централних власти у Москви и носиоци власти у територијално-политичким јединицама компонентама РСФСР-а, као *de facto* оснивачким ентитетима настајуће Руске Федерације. Према изразима који су у њему употребљени, тај проуставни документ представљао је резултат сагласности воља „органа државне власти Руске Федерације и органа власти суверених република у саставу Руске Федерације“. Савезни уговор је имао да послужи као основ за израду Устава РФ-а, који је доцније усвојен за нешто мање од две године.

Федерални карактер руске државе подвучен је већ у првој одредби Устава РФ-а (чл. 1. ст. 1), према којој је Руска Федерација или Русија⁷ (даље у тексту и РФ) „демократска савезна правна држава с републиканским обликом уређења“. Према члану 5. ст. 1. Устава, генеричким појмом „субјекти Руске Федерације“ (*субъекты Российской Федерации*; „субјекти“) обележено је шест категорија територијално-политичких целина: 1) републике (*республики*), 2) региони (*края*), 3) области (*области*), 4) градови од савезног значаја (*города федерального значения*), 5) аутономне области (*автономная область*) и 6) аутономни окрузи (*автономные округа*). Устав, у члану 65. ст. 1. побраја поименично све федералне субјекте. Поступак стварања или пријема новог субјекта уређује се савезним уставним законом (чл. 65. ст. 2. Устава).⁸

Будући да су темељи руског федерализма положени још у време Совјетског Савеза (тј. у фази његове дисолуције), произилази да републике (и, нарочито, други, „нижи“ субјекти), упркос чињеници да је усвајању Устава РФ-а претходило закључење Савезног уговора и „гласним“ позивима на констатовање атрибута државне суверености којима располажу, ипак нису „уложили“ сопствену државност у нови уставни систем⁹. Формирање руске савезне државе није значило потврду некаквог, хронолошки и правно

5 A. V. Novikov, „Le recul du fédéralisme en Russie: l'exemple du budget“, *Pouvoirs* 1/2005, 111.

6 Текст доступан на: <http://rusarchives.ru/projects/statehood/10-05-federativny-dogovor.shtml>, 11. новембра 2016.

7 У чл. 2. ст. 2. Устава РФ-а истиче се да су називи „Руска Федерација“ и „Русија“ равноправни.

8 Да порука о могућности формирања нових субјеката није „слово на папиру“ показује чињеница да су у марту 2014. (изменама Устава) у састав Федерације укључена још два субјекта – Република Крим и град од савезног значаја Севастопољ (мада они нису међународно признати као део Руске Федерације).

9 Након усвајања Декларације о државној суверености Руске Федерације 12. јуна 1990, државе у саставу РФ-а усвојиле су појединачне декларације о властитој „државној суверености“. На те акте позивају се и потписници Савезног уговора. Требало би истаћи да је у великом броју одредаба Устава подвучено да субјектима Федерације, односно њиховим органима, припада „државна власт“.

старијег, самосталног субјективитета чланица Федерације.¹⁰ Руска Федерација се по томе сврстава уз уставне системе настале наглашеном децентрализацијом некадашње *de facto* унитарне државе (Индија, Бразил, Немачка и Аустрија), за разлику од поредака створених удруживањем више конфедералних јединица у једну снажнију политичку заједницу (као што је случај са САД-ом, Канадом, Аргентином или Аустралијом). Русија се уз то убраја у мултиетничке (мултинационалне) државе (и у преамбули Устава РФ-а, као његов доносилац, утврђен је „многонационални народ Руске Федерације, уједињен заједничком судбином на својој земљи“), што на упоредном плану представља ређи модел федерације.¹¹ Потребно је најзад подвући да је Уставом РФ-а на прећутан начин укинута право република на отцепљење (о истом праву других субјеката, наравно, не може бити ни речи), проистекло из концепта њихове неограничене суверености и признато чланицама совјетске федерације уставима Совјетског Савеза из 1936. године (чл. 17) и 1977. године (чл. 72)¹².

3. ИСПИТИВАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА: ПРИМЕРИ ГОРЊЕГ ДОМА САВЕЗНОГ ПАРЛАМЕНТА И ИНОКОСНИХ НОСИЛАЦА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У СУБЈЕКТИМА

Важан елемент провере у којој мери се уређење у Русији „поклапа“ са истакнутим упоредним примерима представља испитивање институционалног оквира који би требало да послужи његовом спровођењу. На том плану најзначајнију састојницу представља улога горњег дома у савезном парламенту, као важног форума који би требало да одражава интересе субјеката РФ-а, као и испитивање организације власти унутар самих тих субјеката, са посебним нагласком на улогу њихових органа извршне власти.

У федерацијама се непосредна заступљеност њихових јединица у савезним политичким институцијама најчешће остварује формирањем посебног (горњег) дома савезног парламента који би требало да служи као „глас“ субфедералних елемената на националном нивоу. Највећи број федералних држава у свету има дводом савезни парламент.¹³ Исти је случај и са

10 Ни чињеница да се у преамбули Устава РФ-а наводи да државни поредак проистиче, *inter alia*, и из начела „самоопредељења народа“, не представља јак аргумент у корист супротног становишта, пошто преамбула нема изричиту правну снагу еквивалентну нормативном (оперативном) делу уставног текста. Истина, током деведесетих година у Русији је трајала расправа о томе да ли је земља „уставно-уговорна“ или „уговорно-уставна“ федерација: J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, „The Unification of Law in the Russian Federation“, *Post-Soviet Affairs*, Vol. 25, 4/2009, 318.

11 Упечатљиве примере мултиетничких федерација чине Швајцарска, Нигерија, Канада и Ирак, док мање-више јединствене националне целине чине САД, Немачка, Аустрија, Аустралија, Бразил, Мексико и Аргентина.

12 Одредба гласи: „За сваку савезну републику задржава се право слободног иступања из СССР“.

13 Исти је случај са Сенатом у САД-у, Канади, Аустралији, Аргентини, Пакистану, Нигерији и – под именом Сенат Републике, односно Савезни сенат – у Мексику и Бразилу, као и са Савезним већем (Bundesrat) у Немачкој и Аустрији, те Саветом држава у Индији.

представничким органом у Русији (Савезна скупштина), којег чине доњи, општепредставнички дом (Државна дума) и горњи дом (Савет Федерације).

За разлику од Државне думе, чији број чланова прецизно одређује (чл. 95. ст. 3), уставописац је у члану 95. Устава пропустио да наведе тачан број чланова Савета Федерације¹⁴, као и начин избора његових чланова (или дужину трајања њиховог мандата), који долазе из реда представника законодавне и извршне власти субјеката.¹⁵ Према важећем решењу¹⁶, једног представника субјекта именује његов представнички орган, а другог шеф извршне власти субјекта (уз потврду представничког органа субјекта). На тај начин, Русија је остварила јединствен образац избора (именовања) чланова горњег дома парламента, мада је том обрасцу сличан избор чланова Савезног већа (Bundesrat) у Немачкој¹⁷.

У основна овлашћења Савета Федерације убраја се право да потврди или одбаци предлоге савезних закона, које је претходно усвојила Државна дума. У случају одбацивања, предлог закона се враћа Државној думи; ако домови не остваре међусобну сагласност, сходно члану 106. Устава, формира се одбор за разрешење спора (осим ако Државна дума на поновљеном гласању двотрећинском већином гласова не надгласа одлуку Савета). Савет, у складу са чланом 107. Устава, заједно са Думом учествује у надгласавању (укупном двотрећинском већином гласова) евентуалног вета који би на усвојени закон уложио савезни председник. Уз то, сходно члану 102. Устава, Савет одобрава измену граница субјеката, потврђује указ савезног председника о увођењу ратног или ванредног стања, одлучује о употреби оружаних снага Федерације ван њених граница и о опозиву савезног председника и врши друге побројане надлежности. У складу са чланом 104. Устава, Савету припада и право законодавне иницијативе. Са друге стране, Думи припада овлашћење на давање пристанка на именоване председника савезне владе

14 Рекло би се да то решење одговара прећутаној намери законодавца да број субјеката не буде нормиран Уставом, већ да варира (повећава се или смањује) у зависности од политичких, демографских и других кретања у друштву.

15 Поменути механизам уведен је савезним законом из децембра 1995; претходно су представници субјеката у Савету Федерације непосредно били бирани. Наведени метод је ипак укинут 2002, када су инокосни носиоци извршне власти субјеката и председници њихових представничких органа изгубили своје *ex officio* право да буду чланови Савета Федерације. Данас, они именују и разрешавају чланове Савета Федерације, под условом да избор тих чланова (односно, кандидата) не буде онемогућен одлуком двотрећинске већине чланова представничког тела субјекта: А. К. Stahl, „Russia's Path to Federalism and Democracy under the Influence of the Council of Europe“, *L'Europe en Formation* 1/2011, 63.

16 Федерални закон од 3. децембра 2012. године, № 229-ФЗ „О начину образовања Савета Федерације Савезне скупштине Руске Федерације“ (Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации“), ступио на снагу 1. јануара 2013. године, доступан је на руском језику на: <https://rg.ru/2012/12/07/poryadok-dok.html>, 1. новембра 2016.

17 Сходно чл. 51. ст. 1. Основног закона Немачке из 1949, Савезно веће чине чланови (представници) извршних власти појединачних држава чланица (Länder). За разлику од руског модела, представнички органи држава чланица ипак нису непосредно заступљени у савезном горњем дому немачког парламента.

(које врши савезни председник), у складу са чланом 111. ст. 1. и чл. 103. ст. 1. т. „а“ Устава, као и други прерогативи инвеституре, али и право покретања поступка опозива савезног председника (чл. 103. ст. 1. т. „г“).

У поређењу са другим федералним горњим домовима, Савет има прилично умерена овлашћења. У Канади, Бразилу и Аргентини, а нарочито у САД-у, овлашћења тог дома су знатно обимнија (нарочито у односу према доњем дому), укључујући и право апсолутног вета на предлоге закона усвојене у доњем дому.¹⁸ Чини се да је Савет замишљен првенствено као орган посредовања између субјеката и средишње власти, те у том смислу његова улога „гласа субјеката“ пати од превише формалне и ограничене природе његових овлашћења, мада то и не чуди уколико се узме у обзир да је узор за улогу Савета у великој мери представљао британски Дом лордова¹⁹.

Други „тест“ за утврђивање упоредних карактеристика статуса субјеката федерације јесте степен аутономије у организацији њиховог властитог уређења. Основ за то уређење представља одредба члана 77. ст. 1. Устава РФ-а, у којој је наглашено да „систем органа државне власти“ субјеката мора да буде у сагласности „с основама уставног уређења Руске Федерације и општим начелима организације представничких и извршних органа државне власти, утврђеним савезним законом“. На основу управо таквог једног закона (од 11. децембра 2004), укинута су непосредни избори за носиоце извршне власти на нивоу одређених субјеката.²⁰ Данас, иноко-сне носиоце извршне власти²¹ у одређеном броју субјеката именује представнички орган тог субјекта, али искључиво на основу предлога савезног председника (док други број ужива легитимитет непосредних избора), што представља упадљив изузетак у компаративном уставном праву. Именовање шефова субфедералних егзекутива од стране шефа савезне државе веома се ретко појављује као модел њиховог избора (именовања).²² Са друге стране, у поређењу са другим федерацијама, у Русији се извршни органи субјеката формално налазе у привилегованом положају, пошто именују чак половину представника горњег дома савезног представничког органа. Утицај субфедералне егзекутиве на вођење политике на савезном нивоу

18 P. Söderlund, 53.

19 V. Schwartz, „The Influences of the West on the 1993 Russian Constitution“, *Hastings International and Comparative Law Review*, 32, 1/2009, 124–125 i 129.

20 E. Zhuravskaya, *Quel fédéralisme en Russie? Les leçons de l'expérience internationale*, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, Paris 2014, 47–48.

21 Шеф извршне власти у републикама је дуго носио назив председник републике, док је у осталим субјектима то и даље гувернер; у граду од савезног значаја та улога припада градоначелнику: P. Söderlund, 25–26.

22 P. Söderlund, 47. Директно именовање носиоца извршне власти у чланицама од шефа федерације присутно је још само у Индији и Пакистану. Непосредан избор гувернера по већинском изборном систему типичан је за САД и латиноамеричке федерације, док је у Немачкој и Аустрији у примени модел по коме представнички орган чланице врши избор носилаца извршне власти: S. Knyazev, „Federalism and Elections in the Russian Federation: National and Regional Aspects“, *International Journal of Legal Information*, Vol. 35, 2/2007, 235.

ограничен је изменом начина попуњавања Савета Федерације. Своју доминацију у односу на представничке органе субјеката инокосни извршни органи остварују и вршењем „непосредне контроле“ над њима, пошто у Русији (ни) на субфедералном нивоу не функционише у потпуности систем начела поделе власти између различитих политичких чинилаца.²³

4. НЕКЕ СПЕЦИФИЧНОСТИ У ПОДЕЛИ НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ФЕДЕРАЦИЈЕ И СУБЈЕКТА

Анализа овлашћења субјеката РФ-а почива на методу испитивања порекла овлашћења, као и, наравно, на читању текста Устава. На тај начин могуће је уочити одређене специфичности у материји поделе надлежности између Федерације и њених чинилаца. Посебно је значајно утврдити да ли субјекти РФ-а јесу титулари једнаких права и статуса у Федерацији.

У време писања Устава Руске Федерације, средишње политичко питање које је постављано у Русији тицало се односа између (тадашњих) република и средишње власти. Порекло такве дилеме делом је садржано у чињеници да су у време СССР-а републике у саставу РСФСР-а имале властите уставе као највише правне акте, своје извршне органе и билатералне односе са властима у „Москви“, док је, са друге стране, сама РСФСР била у толикој мери повезана (и идентификована) са средишњом влашћу СССР-а да није имала самосталне (републичке) органе власти, нити свој устав.²⁴ Описано стање није разрешено ни текстом Устава, који је, када је реч о питањима поделе власти између „Москве“ и субјеката, остао недовољно одређен.²⁵

Надлежности Федерације наведене су у областима за чије је регулисање надлежан савезни законодавац.²⁶ Уз то, *materia foederis* обухвата и питања која се уређују савезним уставним законом (која се сходно чл. 76. ст. 3, налазе на хијерархијски вишој лествици у односу на „обичне“ савезне законе).²⁷ Члан 76. ст. 1. Устава Руске Федерације утврђује да се савезни (уставни и „обични“) закони усвајају у области надлежности Федерације и да имају непосредну примену на целој територији Руске Федерације. Истовремено, према чл. 76. ст. 5, закони и други правни прописи субјеката не смеју да буду у сукобу са савезним законима. Сходно члану 76. ст. 6, у областима

23 Е. Zhuravskaya, 25. Носиоци извршне власти у субјектима РФ-а располажу већим овлашћењима од представничких органа субјеката РФ-а: P. Söderlund, 57–58.

24 P. Söderlund, 135.

25 *Ibid.*, 88.

26 У одредбама чл. 71. Устава (т. „а“ – „т“), побројана су питања у савезној надлежности, међу којима су најважније оне на плану усвајања и измена Устава и савезних закона и надзор над њиховом применом (т. „а“), „регулисање и заштита права и слобода човека и грађанина“ и заштита права националних мањина (т. „в“), те спољна политика, међународни односи и „питања рата и мира“ (т. „к“).

27 Савезним уставним законима уређују се: режим ограничења права и слобода за време ванредног стања (чл. 56. ст. 1), поступак промене правног положаја субјекта (чл. 66. ст. 5) и тако даље.

које не спадају у поље овлашћења Федерације, нити у заједничке надлежности Федерације и субјеката (из чл. 72. Устава)²⁸, субјекти сами могу да усвајају прописе, а у случају сукоба између савезног закона и таквог прописа, примењиваће се нормативни акт субјекта. Најзад, члан 78. Устава предвиђа могућност преноса извесних овлашћења субјектима, под условом да се актима примене те одредбе не крше Устав РФ-а нити савезни закони.

Устав, у члану 73, садржи општу клаузулу о субјектима као „резервним“ титуларима прећутаних прерогатива. У тој је норми наведено да „изван области надлежности Руске Федерације и по питањима која су у заједничкој надлежности РФ и субјеката РФ, субјекти РФ располажу пуним обимом државне власти“. Сличну одредбу познају и уставни документи Немачке, САД-а и Бразила (по којима чланице федерације задржавају надлежности које нису изричито пренете на савезни ниво), наспрот решењима прихваћеним у уставима Канаде и Индије, по којима федерални ниво задржава овлашћења која нису изричито додељена властима нижих јединица. Требало би подсетити да је још Савезним уговором (чл. III ст. 1) предвиђено како републике у саставу РФ-а „поседују пуну државну (законодавну, извршну, судску) власт на својој територији“, изузев оних овлашћења која су пренета (додељена) у надлежност власти Руске Федерације. Поред тога, у члану 5. ст. 2. Устава, свакој од република је дато право да усваја властити устав (*конституција*) и законе, док остале категорије субјеката имају право да доносе властити статут, повељу (*устав*).

У кључна аутентична обележја руског федерализма убраја се његова асиметрична природа. Мада се у одређеним теоретским запажањима оспорава такав закључак²⁹, значајне културолошке, привредне, социјалне и друге разлике међу удаљеним крајевима те простране земље довеле су до тога да у Русији буде развијен модел федерације у којем сви субјекти немају исти статус у односу према савезним властима.³⁰

Верује ли се слову Устава, све категорије субјеката имају једнак формални положај, пошто су све оне, сходно одредби члана 5. ст. 1. Устава, „равноправни субјекти Руске Федерације“. Субјекти су, сходно члану 95. ст. 2. Устава, и једнако представљени у Савету Федерације; ипак, они имају

28 Реч је о обезбеђивању усклађености прописа субјеката са Уставом РФ-а, заштита основних права и слобода и тако даље.

29 Према једном виђењу, Устав нуди подршку и једном и другом тумачењу: да је у Русији федерализам симетричног типа (чл. 5. ст. 1), али и да је реч о асиметричном моделу (W. Romeranz, 7). Исти аутор сматра да, „непрецизан и, понегде, противречан Устав служи као првенствени правни основ за симетрични федерализам“, *ibid.*, 9. И Уставни суд Руске Федерације (Уставни суд), већ у првим годинама свог постојања, неким важним одлукама подржао је начело симетричног федерализма (према: *ibid.*, 2–4 и даље). Уставни суд је рутински одбацивао захтеве република за посебним привилегијама и положајем, нарочито у првој деценији важења Устава (J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, 324).

30 И у СССР-у постојале су различите форме федералних, или, исправније, политичко-административних јединица: неке од 15 „совјетских социјалистичких република“ (од којих је свака стекла независност крајем 1991. године) биле су подељене на посебне јединице, и то: „аутономне совјетске социјалистичке републике“, области и регионе), P. Söderlund, 64, фн. 27.

(стичу или задржавају) различит правни положај једни у односу на друге и не располажу једнаким обимом власти на својој територији, првенствено на основу уговора које су у првој половини деведесетих година XX века потписивали са врхом извршне власти.³¹ „Институционалну асиметрију“ прати и „реална асиметрија“, с обзиром на то да се, када је реч о њиховој економској, демографској или политичкој снази, субјекти налазе у веома разноликом положају.³² Један облик релативизације уставног начела једнакости субјеката остварен је у форми савезног закона. На основу рада једне државне комисије коју је именовано савезни председник, 4. јула 2003. усвојен је савезни закон „о општим начелима организације представничких (законодавних) и извршних органа субјеката Руске Федерације“, којим је, на посредан начин, извршена додатна асиметријализација федерализма, и то преносом знатног дела овлашћења области и аутономних области на републике и регионе, у одсуству писаног споразума између та два нивоа власти).³³ Видљиво је да је уставно обећање једнакоправности свих субјеката у најмању руку непотпуно испуњено.

Асиметричан облик руског федерализма условљен је дакле историјским, географским, етничким и економским разлозима, али и политичким потребама субјеката Федерације (у првом реду, република) да са Москвом негују, свака за себе, билатералне односе. У упоредној уставности, асиметричан облик се ређе јавља од модела који је њему супротан: поред руског федералног уређења, асиметрични су федерални системи Индије и Канаде.³⁴

5. ОБЛИЦИ ФЕДЕРАЛНОГ НАДЗОРА И СУПРЕМАТИЈЕ И ПРОБЛЕМ „РЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ“

Природни елемент сваког федералног уставног уређења чини примат савезног права у односу на право федералних јединица, као и други облици формалног и фактичког надзора средишњих власти над јединицама федерације. Русија не представља изузетак у том смислу. Одговоре на питања ефективног обављања савезног надзора над субјектима Федерације могуће

31 „Политичку аутономију“ највиша власт у Москви прво је признала „политички најмоћнијим регионима“ земље, односно велеградовима Санкт-Петербург и Москва, као и једном броју република које су добиле „посебан положај етничке аутономије“ (E. Zhuravskaya, 22).

32 J.-R. Raviot, 805. Република Татарстан је међу последњима (и после пуно „натезања“) потписала уговор са извршним властима у Москви, а потом и десетак протокола који су се односили на појединачна питања (животна средина, финансије, војна питања, спољна трговина), J.-R. Raviot, 806.

33 A. V. Novikov, 114.

34 У чл. 370. Устава Индије из 1949. постављене су основе за специфичан правни режим савезне државе Џаму и Кашмир. Уставни акт Канаде из 1982. предвиђа одређен степен асиметричног третмана појединих покрајина (нарочито у погледу статуса франкофоне покрајине Квебек). Слична је ситуација са регионом Курдистан у Ираку (по Уставу те земље из 2005. године). Са друге стране, прототип симетричног система представља америчка федерација (V. Schwartz, 136).

је пронаћи путем анализе уставног оквира, а посебно тумачењем улоге савезног председника. У том је контексту важно испитати и основаност гледишта о све већем снажењу федералног нивоа власти, као и општим перспективама развоја руског федерализма.

Правни основ за претпостављеност савезног правног поретка правном поретку субјеката садржан је у члану 15. ст. 1. Устава, према чијој одредби тај акт има врховну правну снагу у земљи и одликује га непосредна примена на целој територији Федерације. Супрематија савезног Устава и савезних закона потврђена је и у члану 4. ст. 2. Устава. Уз то, савезна уставносудска инстанца надлежна је, сходно члану 125. ст. 2. Устава РФ-а, за надзор усклађености како савезних, тако и субфедералних прописа са Уставом РФ, а, у складу са чланом 125. ст. 3. т. „б“, исти орган позван је да решава спорове између савезних органа и органа власти субјеката. И савезни председник, сходно члану 85. ст. 2, има овлашћење да суспендује правне акте субјеката у случају да су они у супротности са одредбама Устава РФ-а или савезних закона. Неки од тих облика уставне контроле над јединицама познати су и у САД-у, Немачкој, Канади, латиноамеричким федерацијама и другим савезним државама.³⁵

Савезни председник, поред тога што има изузетно важну (чак, доминантну) улогу у уставном систему Русије³⁶, има дужност да се стара о складном функционисању државне власти, како на федералном, тако и на нижим нивоима, и то решавањем спорова између органа Федерације и органа њених субјеката (чл. 85. ст. 1. Устава). Према гледишту Уставног суда, савезни председник ипак, има право да употреби и оружану силу у циљу сузбијања побуне у неком од субјеката, као и у случају покушаја отцепљења субјекта од Русије.³⁷ Савезни председник је, иначе, још у новембру 1993. године, у процесу учвршћивања својих овлашћења, искористио свој утицај да се правни положај субјеката Федерације (*in statu nascendi*) успостави на нешто нижем нивоу у односу на онај који је био предвиђен Савезним уговором и тај нови положај потврђен је у тексту Устава.³⁸

Неки аутори тврде да руски федерализам пролази кроз етапу све ширег успостављања савезне премоћи на бројним пољима. Према тим виђењима, тај процес (пејоративно назван губернизација)³⁹, прети да угрози чак и саму

35 Клаузуле о супрематији савезног права садржане су у: чл. VI ст. 2. Устава САД-а, чл. 31. Основног закона Немачке, чл. 52. Уставног акта Канаде, чл. 31. Устава Аргентине, чл. 133. Устава Мексика, чл. 1. ст. 1. Устава Нигерије и тако даље.

36 Расподела овлашћења између парламента и шефа државе утврђена је у светлости „политичке стварности“, која се састојала у победи пропредседничких снага након (краткотрајног) оружаног сукоба између присталица тих двеју институција, крајем 1993. године (V. Schwartz, 109). Уосталом, председнички систем власти креиран је у Русији у знатној мери по моделу једне унитарне државе – француске „Пете републике“ и Уставу те државе из 1958. године (V. Schwartz, 124–125 и 129). Извесну меру утицаја на Устав РФ-а у области уређења институције председника извршио је и Устав САД-а (*Ibid.*, 125).

37 То је садржина дела пресуде из 1995, у предмету којем је повод био покушај отцепљења Чеченије (према: J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, 324–325).

38 V. Schwartz, 109.

39 Под тим појмом подразумева се „трансформација свих федеративних ентитета у губернију (...), стару покрајину руског царства“: J.-R. Raviot, 805, фн. 8.

природу федералног уређења у Русији. Саставне компоненте тог процеса огледају се у реформама из 2004. године (укидање непосредног избора шефа извршне власти у субјектима) и каснијим мерама уведеним у духу централизације, наводно у циљу остваривања ефикасности савезне државе.⁴⁰

Са друге стране, неки писци подсећају да су током прве деценије XXI века овлашћења субјеката смањивана целисходно и оправдано, с обзиром на чињеницу да су у претходном периоду (у почетку примене Устава) надлежности субјеката прошириване у мери да је то представљало „опасност по кохезију Федерације“, при чему су носиоци извршних овлашћења у субјектима били „веома моћни“ и готово сасвим независни у односу на савезну власт.⁴¹ Тенденција снажења савезних власти приметна је првенствено у области јавних финансија, али и овде се она јавља као последица претходног, супротног тренда.⁴² Уз то, у периоду од 2000. уследио је опсежан подухват унификације права на читавој територији Федерације, у циљу укидања колизије између субфедералних правних аката и савезног права. Поменути период заменио је претходно постојеће односе током деведесетих година прошлог века који су обележени називом „Рат закона“.⁴³ Зато је извршна власт РФ-а уведене мере и правдала потребом за „логичним развојем федерализма у Русији“.⁴⁴

6. ЗАКЉУЧАК

На првом месту због географског пространства њене територије, у Русији је федерализам условљен трајним и објективним разлозима. Тачна је оцена да уставно начело федералног уређења чини један од кључних „атрибута руске националности“,⁴⁵ пошто руски федерализам није могуће разумети без узимања у обзир историјског наслеђа те земље.⁴⁶ Другачији уставни концепт не би могао да буде успешан у држави у којој је популација различитих националности концентрисана на одвојеним (и веома великим) територијалним целинама.

40 Тако код J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, 312; A. V. Novikov, 112.

41 A. K. Stahl, 64–65.

42 E. Zhuravskaya, 18. Ауторка тврди да је поступцима великог броја субјеката створен „деструктивни“, „корозивни“ федерализам (*ibid.*, 36 и 39). Други аутори кажу да се „прва деценија руског федерализма одликовала економски и политички слабом централном влашћу“: J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, 311.

43 J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, 311. У првој половини деведесетих година прошлог века, много република усвојило је уставне документе чије су неке од одредаба имале садржај који није био у складу са нормама Устава РФ-а (Andrei Zagorodnikov, „Vladimir Routine réinvente le fédéralisme russe“, *Fédérations*, Vol. 1, Num. 1, Nov. 2000, <http://www.forumfed.org/libdocs/Federations/V1N1-ru-Zagorodnikov-f.pdf>, 10. новембра 2016). Покушаји савезне извршне власти из тог раздобља неконтролисане децентрализације да успоставе стабилну државу на читавој територији Русије били су управо „очајнички“ (према: P. Söderlund, 25).

44 E. Zhuravskaya, 48.

45 S. Knyazev, 233.

46 A. K. Stahl, 61–62.

Истовремено, пространство Русије чини покушај њеног уређења на федералном начелу пуно сложенијим него што је то случај са земљама са мањом површином. Најфункционалнији федерални системи јесу производ традиције која уважава историјске посебности појединачних субфедералних ентитета, уз богато и институционализовано искуство у уставним и политичким процесима. Чињеница је да је „искуство векова у великој мери обликовало руско разумевање односа између центра и периферије“, из чега проистичу проблеми у примени и одржавању концепта федерализма у Русији. Стога је политичка либерализација, праћена пуним поштовањем социјално-економских, етничких и других различитости на територији коју насељава хетерогено становништво, важан предуслов снажења федералног начела организације власти. Виталност руског федерализма и стварање ефикасног и уравнотеженог система власти зависиће и од институционалних ограничења својствених демократијама, као што су политички плурализам и независни медији, јер „дугорочни успех федерализма у овој земљи зависи у знатној мери од унапређења демократије на свим нивоима“.⁴⁷ Исто важи и за постојање правне сигурности, односно, правне државе,⁴⁸ али и за изградњу цивилног друштва. У светлости тих закључака, постојеће импулсе у правцу централизације требало би посматрати као фазу у процесу развоја руског федерализма, јер, као и сваки друго савезно уређење, руска верзија федерализма не представља стање, већ процес.

*

Д-р Владимир Микић

технический сотрудник, Университет в Белграде

АУТЕНТИЧНЫЕ ЧЕРТЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ВЕРСИИ

Краткое содержание

Федеративное устройство в России представляет собой результат очень специфических географических, исторических и этнических факторов и реализуется в сложных условиях порядка, который все еще нуждается в важных компонентах демократической правовой и политической культуры. Несмотря на свою молодость, в сравнительном аспекте, российский федерализм развил отличительные черты, которые делают его другим по отношению к существующим, зачастую значительно более установленным моделям федеративных государств. В первой части статьи определены различия, обусловленные созданием российского государства по отношению к советскому федеральному образцу. Следующие две части посвящены определению отношений между федеральными и субфедеральными уровнями государственного управления и изучению некоторых особенностей разделе-

47 E. Zhuravskaya, 59–60.

48 J.-R. Raviot, 811.

ния компетенций между ними, с уделением особого внимания линии асимметрии, характерной для российского федерализма. В статье также рассматриваются конституционно-правовые основания и вызовы с точки зрения текущей тенденции концентрации власти на федеральном уровне. Общий вывод заключается в том, что российская федеральная модель является аутентичной, хотя она включает в себя некоторые важные и сложные сравнительные опыты.

Ключевые слова: Российская Федерация, федерализм, конституционная система, сравнительно-правовой анализ.

Vladimir Mikić, Ph.D.
Consultant, University of Belgrade

AUTHENTIC FEATURES OF THE RUSSIAN VERSION OF FEDERALISM

Summary

This article examines the ways in which the main characteristics of the federal system in Russia corresponds to some important features of comparative federalism. The primary method of analysis being a comparative legal one, the author offers answers to various questions arising from examining the similarities and differences between the Russian Federation and other contemporary federal systems. Despite its slow coming of age, federalism in Russia has managed to develop certain distinctive characteristics. Although owing its origins to predominant geographical, historical and ethnic factors, Russian federalism has been developing in complex conditions which include an incomplete democratic legal and political culture. In the first part the differences are defined between the Russian Federation and the Soviet federal pattern. The following two sections devote attention to exploring some specific elements of the division of power between federal authorities and sub-federal entities. The final part examines constitutional basis of growing centralization of power in hands of the federal government, as well as the challenges it produces. The general conclusion is that the Russian Federation serves as an authentic federal model, although certain important comparative experiences are built into it.

Keywords: Russian Federation; federalism; constitutional system, comparative legal analysis.